

1 Introdução

O tema escolhido para esta dissertação refere-se à política social pública e juventude: análise dos processos de continuidade e descontinuidade. O interesse por este tema surgiu a partir de alguns questionamentos e reflexões com relação à descontinuidade de programas sociais no âmbito das políticas sociais públicas.

Estes questionamentos e reflexões surgiram durante a minha trajetória profissional, como assistente social, num programa de abrigo voltado para o atendimento à crianças, adolescentes e jovens, provenientes de situação de rua, sem acesso às políticas sociais que garantam os seus direitos fundamentais e no programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem), enquanto facilitadora de algumas turmas, tendo desenvolvido as temáticas: Cidadania e Carta de Intenção Social.

A principal reflexão refere-se ao fato de que apesar dos avanços legais a assistência social não vem alcançando, em sua materialidade, o patamar de uma política pública de direitos sociais e universalização dos acessos, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica de Assistência Social (1993) e na atual Política Nacional de Assistência Social (2004).

Observa-se também que as políticas sociais públicas parecem não possuir uma continuidade, e que determinados programas e projetos não funcionam de uma forma integral como parte da administração pública, mas atrelados a representantes desta administração, que podem utilizá-las como medidas compensatórias que no futuro poderão ser revertidas politicamente em seu favor.

Para além das reflexões acima, cabe apontar a necessidade de atuação, de forma integrada por parte das políticas sociais públicas, visando a eficácia dos programas sociais. Os programas em foco nesta dissertação são programas do âmbito da Assistência Social com o objetivo de complementar a educação, uma vez que buscam garantir a entrada, o retorno e a manutenção do jovem no sistema de ensino, como também oferecem atividades de capacitação profissional. Desta forma, aponta-se como de fundamental importância a atuação de forma articulada entre as Secretarias Municipais de Assistência Social e de Educação.

Esta atuação articulada entre as várias instâncias das políticas sociais é estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90 - ECA) pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-Lei 8742/93) e reforçada pela atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04) com vistas a garantir a qualidade e eficácia do atendimento prestado às crianças e aos adolescentes.

Neste sentido, este estudo possui o objetivo de analisar os processos de mudanças dos programas sociais voltados para o segmento jovem-adolescente¹ em âmbito de política social pública, buscando identificar as questões que são subjacentes a estas decisões de mudanças. A discussão está sendo ilustrada com base nos Programas no campo da Assistência Social: Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (AJDSH) e Programa Integrado de Juventude (ProJovem – Adolescente).

Cabe ressaltar que para fins deste estudo, entende-se por jovem - adolescente a população na faixa etária de 15 a 17 anos que esteja em situação de vulnerabilidade social, compreendida aqui como desvantagem social com relação à oportunidade de acesso aos direitos sociais² previstos na Constituição Federal de 1988.

As questões chave que irão nortear esta análise são: Quais foram os motivos que provocaram esta reformulação? De onde partiu essa decisão de mudança? Quais foram as principais mudanças que ocorreram neste processo de reformulação? Houve mudanças com relação às alianças e parcerias estabelecidas? Houve um processo participativo envolvendo os profissionais e os jovens? Os jovens que participavam do programa Agente Jovem migraram para o atual programa ProJovem Adolescente? A bolsa agente jovem foi descontinuada?

Para discutir os conceitos chave que norteiam esta análise, buscou-se referencial teórico em alguns autores ligados às temáticas: política social pública e juventude. Para tanto se reportou, principalmente, aos seguintes autores: Potyara Pereira, que possui vários artigos e livros sobre política social, além de coordenar o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, do Centro de

¹ O IPEA, tomando por base o mesmo recorte etário e categorizações adotados na proposta do Estatuto da Juventude, e também incorporado pela Secretaria e Conselho Nacional de Juventude, considera como jovem a parcela da população na faixa etária entre 15 a 29 anos de idade, divididos em três grupos: de 15 a 17 (*jovem adolescente*), de 18 a 24 anos (*jovem-jovem*); de 25 a 29 anos (*jovem adulto*) (IPEA, 2007).

² São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (artigo 6º Constituição Federal de 1988).

Estudos Avançados Multidisciplinares da UNB; Aldaiza de Oliveira Sposati, vinculada academicamente a PUC/SP, possui experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Política da Assistência Social, atuando principalmente nos seguintes temas: assistência social, política social, políticas públicas e administração pública; Eloisa de Mattos Hofling, da área de Educação da UNICAMP, que desenvolve projetos de pesquisa em política social e Maria Lucia Teixeira Werneck Viana, com experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estado e Governo, atuando, dentre outros temas, em política social.

Com relação à juventude, os autores em destaque são reconhecidos em estudos e pesquisas sobre a juventude brasileira. São eles: a antropóloga Regina Novaes; as sociólogas Helena Wendel Abramo, Miriam Abramovay e Irene Rizzini; as psicólogas Sílvia Leser de Mello e Cecília Coimbra; o economista Paul Singer e a pedagoga Marília Pontes Sposito.

As categorias de análise que perpassam esta dissertação são: política social pública e juventude, uma vez que o objeto de estudo é constituído por programas assistenciais, de âmbito público, conforme preconizado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) ³, como também são destinados ao segmento social da juventude, sendo destacado o grupo jovem adolescente.

O tema em questão mostra-se relevante sob o aspecto que este processo de mudança dos programas ilustrativos ocorre na atualidade, conforme a legislação a partir de janeiro de 2008. Portanto, durante este estudo pode-se refletir com relação à importância de buscar-se mecanismos para alcançar maior efetividade destes programas, garantindo assim a maior continuidade e um atendimento qualitativo aos jovens, em situação de vulnerabilidade social, os quais se constituem no público alvo desses programas.

Para um melhor entendimento destas reflexões e questões levantadas, faz-se necessário situar brevemente em que contexto sócio econômico brasileiro se configura os programas sociais em foco e o segmento social da juventude.

As políticas sociais no Brasil, orientadas pelo neoliberalismo, tem passado por significativos retrocessos com relação aos avanços dos direitos sociais

³ Segundo a PNAS/2004 a Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais. Um de seus objetivos consiste em prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem.

conquistados. O Estado assume um compromisso mínimo com o social, reduzindo sua intervenção na área social e transferindo suas responsabilidades para a sociedade civil. Além disso, as políticas sociais são elaboradas para o atendimento à população mais empobrecida, não alcançando dessa forma sua dimensão universal, sendo caracterizadas por um conjunto de ações focalizadas e seletivas para o atendimento às necessidades emergenciais da população, pautando-se a partir de mínimos sociais.

Assim, a política pública de assistência social focaliza-se na pobreza extrema. Houve uma expansão dos programas de transferência de renda condicionada a critérios de seletividade e elegibilidade, em detrimento de uma política de universalização de acesso e ampliação dos direitos sociais.

Enfatiza-se também que a assistência, apesar de ser preconizada no âmbito legal, ainda não se concretiza de forma articulada com as demais políticas sociais públicas setoriais, fragmentando dessa forma as ações e o atendimento aos jovens em situação de vulnerabilidade social.

Os programas analisados nesta dissertação se localizam neste contexto, sendo configurados por programas do âmbito da assistência social de transferência de renda condicionada, além de recentemente terem passado por processos de mudanças: continuidade e descontinuidade. O programa Agente Jovem como será visto foi implementado no final da década de 1990 e o ProJovem Adolescente durante a década de 2000. Estes programas são executados, através de convênios estabelecidos entre o Estado e o Terceiro Setor, em que o primeiro, ao invés de manter uma relação de co-responsabilidade, repassa os recursos para estas instituições, as quais tomam para si uma responsabilidade que é do Estado.

SPOSATI (2007), traz uma reflexão a esse respeito, pontuando que através de subvenções ou convênios são repassados às entidades sociais privadas a execução de programas assistenciais e de serviços de infra estrutura social, como creches, asilos etc, descaracterizando desta forma tais funções como responsabilidade do Estado. A autora afirma também, que o repasse à entidades de caráter filantrópico dilui as obrigações do Estado e os possíveis direitos dos cidadãos em ações de solidariedade da sociedade em prol dos mais “pobres” e “fracos”.

Neste estudo, verificou-se que a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), estabeleceu parceria para o desenvolvimento das primeiras turmas do programa Agente Jovem no período de 2000 até 2001 com a ONG Centro de Estudos e Desenvolvimento Sustentável (CIEDS). Posteriormente este programa continuou sendo desenvolvido tanto por entidades governamentais quanto por outras não governamentais até ser reformulado e integrado no atual programa ProJovem Adolescente, no ano de 2007. A ONG CIEDS também realizou parceria para executar o primeiro ciclo do atual programa, no período de agosto de 2008 a agosto de 2009, porém não continuou a executá-lo, o qual atualmente é desenvolvido através de parcerias com outras ONGs.

Desta forma, ao contrário dos pressupostos da política pública de assistência social - universalização, prevenção e garantia de direitos, nesta conjuntura o Estado direciona as políticas e programas sociais como uma forma de minimizar a pobreza da população considerada em situação de vulnerabilidade social. No caso específico deste estudo destaca-se a juventude como alvo desses programas sociais.

Dentro deste contexto apresentado e num crescente quadro de desigualdades sociais, a temática da juventude passa a integrar a cena pública somente nas últimas décadas, devido a fatores tais como: o aumento da população de jovens e os crescentes problemas sociais nas áreas de saúde, do trabalho, do emprego e da segurança que atingem essa faixa da população. Destaca-se que o índice de violência entre a população jovem vem crescendo consideravelmente. De acordo com o Índice de Homicídios na Adolescência (IHA/ 2009) ⁴ o valor médio calculado foi de 2,03. Ou seja, cerca de dois homicídios para cada mil jovens brasileiros antes dos 19 anos. Este estudo estima que mais de 33.000 adolescentes sejam assassinados entre 2006 e 2012, se as circunstâncias que prevaleciam em

⁴ O IHA constitui um dos eixos de atuação do Programa de Redução de Violência Letal Contra Adolescentes e Jovens e tem por objetivo estimar o risco de adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos, perderem suas vidas por causa da violência letal. Ou seja, estimar quantos destes adolescentes que chegaram aos 12 anos serão vítimas de homicídios antes de completarem os 19 anos. IHA foi calculado para todos os municípios de mais 100.000 habitantes no Brasil em 2006. Avalia também alguns fatores que podem aumentar o risco de morte, de acordo com raça, gênero e idade desses adolescentes. Foi desenvolvido em parceria entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Observatório das Favelas (OF) e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LAV-Uerj).

2006 não mudarem nos municípios brasileiros pesquisados. Este impacto dos homicídios continua crescendo até atingir o seu pico na faixa etária de 20 a 24 anos. Outro fator observado foi que os municípios que tiveram uma incidência alta de homicídios entre 12 e 18 anos tendem também a possuir esta incidência na faixa etária de 20 a 24 e 25 a 29 anos.

Este quadro em que se encontra a juventude, discutido nesta dissertação, principalmente quanto ao fenômeno da violência, fez com que este segmento social passasse a ser pauta de discussões, tanto da sociedade civil, ONGs, como do governo. O Programa Agente Jovem, à época de sua implantação, integrou o Plano Nacional de Segurança Pública/2000, através da Intensificação das Ações do Programa Nacional de Direitos Humanos visando ações sociais de caráter preventivo para reduzir a violência nas periferias.

Desta forma, desde a década de 1990, os debates sobre a participação da juventude no quadro político da América Latina vem se intensificando. Segundo o estudo de PEREIRA (2007), tiveram destaque algumas entidades: Organização Ibero- Americana de Juventude, Instituto de Cooperação Ibero Americana, Foro Latino Americano de Juventude, UNESCO e IBASE que preocupadas com esse segmento social buscam discutir: o reconhecimento da juventude como uma categoria plural e a afirmação do jovem como cidadão com seu importante papel no contexto social. Resulta daí, um crescente reconhecimento do jovem como sujeito de direito.

Como resultado das reivindicações dos movimentos sociais juvenis e das organizações da sociedade civil, além das iniciativas do Poder Legislativo e Governo Federal, cria-se no início desse novo século, uma série de dispositivos legais para lidar com a questão da juventude. Dentre eles destacam-se: a Política Nacional de Juventude (2005), a qual teve início com a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ); o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (Pro Jovem).

Nesse contexto a juventude passa a se constituir como foco de programas e políticas sociais, levando o governo e a sociedade a discutir formas de atendimento a esta população. Contudo, enfatiza-se a necessidade que estas políticas e programas sejam elaboradas, implementadas e executadas de forma preventiva, de acordo com os reais interesses e necessidades desta população e

não de forma compensatória sob a égide dos problemas sociais a serem combatidos.

Esta dissertação apresenta natureza qualitativa, tendo em vista, que ao analisar os processos de continuidade e descontinuidade das políticas sociais públicas, através dos programas ilustrativos, serão observados principalmente os dados qualitativos provenientes da análise dos referidos programas e das entrevistas com os diversos atores sociais.

Dessa forma, esta dissertação é resultado de um estudo exploratório, realizado no período de setembro a dezembro de 2009, tendo sido delimitado como campo empírico 03 profissionais do âmbito da implementação e 02 profissionais da execução desses programas, conforme se encontra explicitado no capítulo III. Os procedimentos utilizados para coleta de dados foram entrevistas individuais e semi-estruturadas a partir de um roteiro previamente elaborado⁵. As entrevistas ilustraram esta discussão, permitindo buscar entender os motivos que levaram aos processos de mudança do Programa Agente Jovem para o Pro - Jovem Adolescente, além das principais continuidades e descontinuidades ocorridas.

Esta dissertação está dividida em três capítulos:

O primeiro capítulo busca discutir a noção de Política Social Pública caracterizada por uma ação pública de responsabilidade do Estado e da Sociedade, diferente de práticas antigas, que foram marcadas pelo assistencialismo e uma intervenção autoritária e excludente do Estado. Procura refletir mais especificamente sobre a política social pública de assistência social na perspectiva de direito, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, a LOAS/1993 e a atual Política Nacional de Assistência Social (2004) e suas características frente ao cenário neoliberal, com a finalidade de contextualizar a conjuntura histórica de elaboração, implementação e execução dos programas sociais. Aborda a importância do processo participativo e dos movimentos sociais para a expansão dos direitos sociais e finaliza a discussão com a concepção dos programas Agente Jovem e ProJovem Adolescente.

O segundo capítulo visa trazer a discussão o conceito de juventude, suas complexidades e os diferentes problemas enfrentados pelos jovens em sua

⁵ O roteiro das entrevistas encontra-se em anexo a esta dissertação.

vivência. Busca configurar o atual quadro da realidade social em que se encontra a juventude em situação de vulnerabilidade social nesse contexto de grandes desigualdades sociais que caracteriza o país, a qual se tornou uma questão de grande importância na agenda política nacional e para a sociedade. Isto será demonstrado por meio de diversos indicadores e objetiva também apresentar uma discussão sobre a associação entre juventude, pobreza e criminalidade tão recorrente na atualidade.

O terceiro capítulo trata como se deu a aproximação com o campo de estudo, a realização das entrevistas e contrasta as questões teórico conceituais discutidas sobre os processos de mudanças e continuidades das políticas e programas sociais com as perspectivas de profissionais do âmbito da elaboração, implementação e execução destes programas.

O trabalho é finalizado com algumas reflexões sobre os dados demonstrados na presente análise, destacando a importância de que as políticas sociais públicas e programas sociais efetivos sejam desenvolvidos de forma contínua, visando um atendimento qualitativo a população beneficiária. Ademais, ressalta a necessidade de construção de processos participativos, espaços públicos e utilização de mecanismos de controle e avaliação como uma forma de buscar garantir os programas sociais efetivos.