

2

Sobre a política social pública e os programas sociais voltados a juventude

O presente capítulo está estruturado em quatro partes. Inicialmente se busca refletir sobre o conceito de política social pública, através de uma breve exposição sobre o seu surgimento no sistema capitalista, e sua posterior configuração no Brasil fortemente marcado por suas características assistencialistas e uma intervenção autoritária e excludente do Estado. Apresenta-se a perspectiva de ampliação dos direitos sociais, tendo como marco a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim como, a sua compreensão neste âmbito, caracterizada por uma ação pública, de responsabilidade do Estado e da Sociedade. Analisa-se também os traços que esta política assume, na atualidade, principalmente no viés da implementação dos programas de transferência de renda.

A segunda parte discute a política pública de assistência social, em sua dimensão de direito, e sua configuração no cenário neoliberal, destacando-se suas principais características, sendo este o contexto no qual os programas em foco nesta dissertação, foram implementados.

A terceira parte aborda a importância dos processos participativos e dos movimentos sociais, como espaços de luta e conquista de direitos, assim como para a implementação de políticas sociais e programas sociais de âmbito público e buscar garantir a continuidade das políticas e programas sociais que possuem efetividade.

O capítulo é finalizado com a concepção dos programas Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e ProJovem Adolescente.

2.1 Reflexões sobre o conceito de política social pública

O desenvolvimento das políticas sociais no sistema capitalista ocorreu a partir do processo da Revolução Industrial, como uma forma de atender às necessidades básicas de sobrevivência da população, como também para sua permanência no mercado de consumo mínimo.

De acordo com Hofling “as políticas sociais tem suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais” (2001, 1).

As mudanças ocorridas na sociedade da época, tais como a modernização da produção, a urbanização, o desenvolvimento de novas tecnologias e a necessidade de mão de obra assalariada e qualificada, afetaram as relações de trabalho, gerando impactos negativos nas condições de vida da população e o agravamento das desigualdades sociais.

O Estado passa a intervir nessas questões, através da política social para amenizar os problemas decorrentes deste processo de industrialização, contribuindo assim para a manutenção do sistema capitalista.

O processo capitalista de produção concebeu uma nova forma de relações sociais, marcada pela separação entre a força de trabalho e os meios de produção. Assim, os capitalistas monopolizam os meios de produção e o trabalhador assalariado, vende sua força de trabalho, como mercadoria, em troca de um salário, que na maioria das vezes não lhe permite consumir o bem ou o serviço que produziu. De acordo com Iamamoto “O trabalhador assalariado sai do processo de produção como ingressou, como mera força de trabalho, como fonte pessoal de riqueza que se realiza como riqueza para outros” (1982, p. 47).

Forma-se um antagonismo de classe sociais, em que os capitalistas, acumulam capital a partir da exploração do trabalhador assalariado.

As relações entre classes sociais se engedram contraditoriamente no ciclo do capital, ao mesmo tempo em que engedram as mistificações que as transfiguram em relações entre coisas, desprovidas dos antagonismos que as caracterizam (Iamamoto, 1982, p. 57).

Assim, a política social surge como resposta do Estado para regular e exercer o controle dessas contradições no âmbito das relações sociais geradas pela relação entre capital e trabalho, sendo influenciada por fatores de ordem econômica e política.

As políticas sociais brasileiras tem se caracterizado pela introdução de uma face assistencial, sendo utilizada como instrumento privilegiado do Estado para o enfrentamento da questão social, como uma ação compensatória em intervir com os problemas da população empobrecida e desigualdades sociais. A questão social é entendida:

Como um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos engendrados pela sociedade capitalista historicamente resultante da constituição do operariado. Vincula-se, pois, visceralmente à relação capital-trabalho. Aparece no Brasil como questão concreta e reconhecida legitimamente na década de 30 (Sposati, 2007, p. 27).

Nesse contexto, faz-se importante destacar que no Brasil não chegou a se efetivar o chamado Estado de Bem-Estar Social (Welfare State). Na verdade, se efetivou um conjunto de políticas sociais caracterizadas por ações fragmentadas e setorializadas que não reconheciam, ou consideravam, os direitos como universais. Segundo Sposati:

Ao contrário de caminhar na direção da consolidação do direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras será primordialmente o caráter assistencial. Com isto, os desenhos das políticas sociais brasileiras deixa longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se pautam (ou devem pautar) as propostas do Welfare State. Em contraposição à universalização utilizarão, sim, mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais (2007, p.23).

Esta autora utiliza o conceito do Estado de Bem Estar para demonstrar como as políticas sociais brasileiras não alcançaram a sua própria referência. Contudo, sem tomá-lo como um exemplo a ser seguido. Isto porque, o Estado de Bem Estar, caracteriza-se pelas garantias das condições mínimas de sobrevivência, por parte do Estado, apenas dentro do discurso de direito, em detrimento a caridade, não efetivando-os, porém, na prática.

Assim, historicamente as políticas sociais brasileiras estiveram afastadas do campo dos direitos sociais, notoriamente com uma intervenção do Estado, na área social, assistencialista, através de benefícios oferecidos pelo Estado para o atendimento à população empobrecida. Isto caracteriza formas populistas de relação e benevolência, acentuando uma hierarquização nas relações sociais. Segundo Sposatti:

É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não o usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista. (2007, p.29).

Isto expressa à dimensão ambígua e contraditória das políticas sociais, posto que, ao mesmo tempo são excludentes devido aos seus critérios de elegibilidade e seletividade, e são includentes porque comportam-se como uma ferramenta de acesso da população a determinados bens e serviços e propiciam espaço de luta e a ampliação dos seus direitos.

Este quadro, em que as políticas sociais se expressam pelo caráter assistencialista, foi modificado, somente a partir da década de 1980, com o fortalecimento e mobilização dos movimentos sociais para a ampliação dos direitos sociais e políticos. Dessa forma, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estrutura-se o paradigma legal-institucional com um projeto societário vinculado à democracia e à cidadania. Delinearam-se, portanto, os fundamentos para a construção de um Estado de direito de cunho universalista, responsável por garantir proteção social por meio de políticas sociais capazes de efetivar e promover a equidade e a justiça social.

Contudo, apesar do avanço das conquistas, no campo das políticas sociais, na prática, estas não foram efetivadas, durante a década de 1990, de acordo com os parâmetros legais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Em contrapartida houve um processo de desmantelamento dos direitos conquistados que se deu em função das políticas neoliberais no país. Suas principais características e retrocessos serão discutidos no próximo tópico desta dissertação.

Interessa aqui trazer à discussão a compreensão da política social, enquanto pública, na perspectiva de direitos, conforme promulgada pela Constituição

Federal, buscando distanciá-la do seu histórico, o qual conforme foi verificado encontra-se imbricado e vinculado a práticas voluntárias, solidárias e compensatórias.

Nesse sentido, a discussão do conceito de Política Social como pública, pauta-se nos estudos de Pereira (2008) e (2009). Esta autora afirma que a referência a política social, associada a conceitos de políticas públicas e direitos de cidadania, é muito recorrente na contemporaneidade como uma tendência intelectual e política. Porém, ocorre dentro do contexto neoliberal, em que a política, como indicação de governo ativo e responsivo, tornou-se um anacronismo, pois dificulta a concretização dos direitos sociais.

Assim sendo, a política social é muito recorrida, mas a concretização dos direitos sociais ainda parece não ser realizada. O fato da política social ser muito mencionada se explica, devido a sua imprecisão conceitual, existindo uma tendência a utilizar esse termo de forma geral e sem mediação teórico – conceitual, principalmente na língua portuguesa, por só existir um vocábulo para designar diferentes modalidades de políticas, podendo confundi-la com ações pragmáticas, voluntaristas e clientelistas.

Segundo esta autora, a política pública integra o ramo do conhecimento chamado de Policy Science, que teve sua origem nos Estados Unidos e na Europa, no segundo pós-guerra, a partir de estudos de pesquisadores que buscavam entender as relações entre governo e sociedade para além das tradicionais dimensões normativas e morais. Contudo estes pesquisadores não possuíam elementos para uma avaliação sobre a organização e o funcionamento da máquina estatal, passando desta forma a incluir, em seus estudos, questões de justiça, de equidade e de desenvolvimento social, econômico e político. Esta autora destaca que, neste período, o Estado de Bem Estar consolidou-se nos países capitalistas industrializados do Ocidente. Foi neste contexto de mudanças e reorientações teóricas e metodológicas, que se constituiu a policy science, não tendo como objeto nem a estrutura dos governos como tampouco o comportamento dos atores políticos. E sim, o que os governos efetivamente fazem. Conseqüentemente o objeto privilegiado desse ramo de conhecimento é a política pública e a forma como ocorre a sua formação e processamento.

Cabe sinalizar que a Policy Science possui três principais características: multidisciplinaridade, visto que não se restringe a estudos específicos, mas

abrange temas e questões tratados por outras disciplinas; intervencionismo, em que além de conhecer o objeto de estudo, procura interferir e modificá-lo; e normativa porque não se restringe apenas a racionalidade, não separando fins e meios, valores e técnicas no estudo das ações dos governos.

Pontua também, que existem muitas definições, autores e atores que tentam compreender a política social e colocá-la em prática, tornando-se assim, ainda mais complexo conceituá-la.

Portanto, Pereira (op.cit) para melhor compreender a política social e conceituá-la, toma por base a principal contradição do sistema capitalista. Nesse sentido a perspectiva adotada pela autora refere-se:

Daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto de relações simultaneamente antagônicas e recíprocas entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania (2008, p.166).

Disto decorre que a política social é um conceito complexo e que não se restringe a mera provisão de decisões do Estado e aplicadas a sociedade, não podendo dessa forma ser entendida como exclusiva ou a serviço desta ou daquela classe. Mostra-se, porém, como positiva e negativa, pois beneficia interesses contrários de acordo com a correlação das forças prevaletentes. Nesta contradição permite à classe trabalhadora e aos pobres que a utilize a seu favor.

Por conseguinte ela pode assumir vários papéis desde que possuam um paradigma comum. Pode ser uma disciplina acadêmica, assim como o seu conteúdo, além de ser uma política de ação com perfil, funções e objetivos próprios, gerando impactos no contexto em que atua. “Trata-se portanto a política social de uma categoria acadêmica e política, de constituição teórica e prática, que não apenas se dispõe a conhecer e explicar o mundo real, mas também agir neste mundo, visando mudanças” (Pereira, 2008, p. 166).

Cabe destacar para esta dissertação, o seu papel enquanto política de ação que ao comprometer também o Estado configura-se como uma política pública:

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado. Refere-se antes a coisa pública, do latim res (coisa), publica (de

todos), ou seja, coisa de todos, para todos, que compromete todos – inclusive a lei que está acima do Estado – no atendimento de demandas e necessidades sociais, sob a égide de um mesmo direito e com o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora a política pública seja regulada e freqüentemente provida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controlada pelos cidadãos. Isso é o que se chama de controle democrático. (Pereira, 2008, p. 174).

Ao contrário do que comumente se pensa que a política social pública refere-se a uma política estatal, esta reflete sim uma ação pública, a favor do bem comum que implica o comprometimento recíproco entre Estado e sociedade. O primeiro elabora, regula e provê e o segundo participa e exerce o controle democrático. Uma República refere-se a uma organização política pautada no interesse comum da comunidade e não a serviço da soberania dos governos. Conforme Pereira, a política pública possui algumas características importantes:

- a) Constitui um marco ou linha de orientação para ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (...) sob o controle da sociedade (...).
- b) (...) Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços (...).
- c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes.
- d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada (..) (Pereira, 2009, p. 95 e 96).

Hofling (2001), assim como Pereira (2008), também entende que às políticas públicas não se restringem a políticas estatais. Segundo Hofling:

As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada (2001, p.1).

De acordo com Pereira (op.cit) a Política Social Pública possui duas principais funções: concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporados nas leis, assim como alocar e distribuir bens públicos, caracterizados como indivisíveis⁶, com a finalidade de que sejam de fácil acesso.

Neste sentido, a política social pública possui como sua principal função a efetivação de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e regulamentados pelas leis. Como também, se dá sempre com a intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores sociais, tanto governamentais quanto não governamentais, por meio de demandas, apoios e através do controle democrático.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a política social deve ser plural, desenvolvida pelos diversos atores sociais, assim como descentralizada nas atribuições e responsabilidades de atuação na área social nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal.

No entanto, apesar dos parâmetros legais, a efetivação do exercício do controle com a participação recíproca do Estado e da sociedade não ocorre como deveria.

Dessa forma, faz-se necessário à ampliação da democracia participativa e a luta contra a arbitrariedade dos representantes do poder público para que os programas sociais funcionem como de fato uma política social de âmbito público.

Verifica-se que, na maioria das vezes, os programas são construídos sem a participação das pessoas que podem ser os possíveis beneficiários, como também sem realização de uma pesquisa para que haja o efetivo conhecimento do problema. Decorre daí que os possíveis beneficiários desses programas são excluídos do processo de elaboração, prejudicando a eficácia dos mesmos, pois incorrem no erro de traçar objetivos e metas que se distanciam da realidade. Segundo Sposito e Carrano:

Projetos e programas são concebidos na esfera federal - por servidores públicos e agentes de organizações não-governamentais consorciadas - e executados por municípios que, ansiosos por verbas federais, não questionam diretrizes, métodos e metas pré-fabricadas. Por sua vez, as organizações não-governamentais e demais grupos da sociedade civil acabaram por se conformar ao modelo proposto perante o pacote federal de ações. Buscaram, muitas vezes, com base nas estreitas faixas de ação autônoma, imprimir contornos próprios mais próximos de seus objetivos institucionais. Por essas

⁶ Todos devem ter acesso aos bens de forma igual e gratuita (Pereira, 2009).

razões, como a realidade das cidades é mais complexa que as correias de transmissão da centralização política, há sempre a possibilidade de saídas locais, tanto envolvendo a gestão criativa e participativa dos recursos quanto à reprodução dos velhos clientelismos políticos no trato com jovens "participantes" das atividades propostas por programas induzidos pelo poder central (2003, p. 16).

Além da política social pública constituir-se em política de ação, que produz impactos na realidade em que atua e envolver relações do Estado e da sociedade civil, esta precisa de recursos financeiros, devendo ser prevista no orçamento público para ser implementada. Porém, o que verifica-se na prática, é a implementação ou manutenção de políticas e programas, de acordo com interesses políticos partidários de quem está à frente dos governos. Estes injetam recursos (o mínimo possível) naqueles programas e políticas que consideram importantes estarem atrelados aquele perfil de governo para serem utilizados com objetivos eleitoreiros.

Por esse motivo, faz-se mister registrar a importância da constituição nas esferas públicas, dos conselhos de direitos voltados a juventude criados recentemente, pois dão voz a esses grupos e aclaram dados destas realidades sociais que serão relevantes na formulação e implementação de políticas ou programa à eles destinados.

Nesse sentido, a discussão de política social pública precisa ser realizada dentro do contexto da sociedade como um todo, levando-se em conta os aspectos históricos, sociais, econômicos e políticos.

Vianna (2009) afirma que, na atualidade, a Política Social no Brasil apresenta dois traços para enfrentar a questão social, dentro do contexto do ideário neoliberal, chamado pela autora de concepção liberal revisitada. “Um é o estímulo à empreendedora atividade empresarial como instrumento de inclusão social. O outro consiste no “novo” assistencialismo, caracterizados por transferências de renda aos pobres com condicionalidades” (p.14).

Interessa destacar para esta dissertação o “novo” assistencialismo, tendo em vista que os programas sociais que ilustram esta discussão consistem em programas de transferência de renda.

Vianna (op.cit.) discute também sobre as premissas teóricas que fundamentam essa concepção predominante de política social na atualidade e sua

articulação com uma concepção predominante também de questão social, em que realiza uma crítica a redução da questão social a pobreza e a política social tendo como função proteger os pobres. Ressalta que os cientistas sociais não concordam com isso. Uma vez que, estas ações devem ter por objetivo proteger a sociedade de forma geral e não devem estar vinculadas a práticas assistencialistas, se associando a bondade.

Outra premissa seria a definição de pobreza como falta de certos dotes⁷ que após alcançados, o indivíduo consegue mobilidade e ultrapassa a linha da pobreza. Nesse sentido a Escolaridade, a saúde e saber lidar com a renda, consistem nos ativos fundamentais para a obtenção de igualdade entre os indivíduos.

Compartilha-se com esta autora o pensamento de que os programas implementados precisam ser desenvolvidos de forma articulada com as políticas estruturantes, como as de Educação e Saúde, e dar subsídios para ações inovadoras junto a população, respeitando as particularidades e a realidade social de cada grupo, ampliando a possibilidade de alcançar a todos em situação de vulnerabilidade social. De acordo com esta autora:

Inovadora é a política social que consegue práticas diferentes das anteriores, diferenciando-se do assistencialismo tradicional, pois estas são exigências da atual conjuntura. Esta premissa coloca “...que as novas políticas sociais (assistenciais) para os pobres, ao exigirem condicionalidades, funcionam como mecanismos de empoderamento, isto é, ensinam a aquisição dos dotes necessários ao exercício das escolhas. Mediante a “promoção do alívio imediato da pobreza (...), o reforço ao exercício dos direitos sociais básicos nas área de saúde e educação (...), o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações”. , indivíduos se tornam capazes de superar a situação de vulnerabilidade.(Vianna, 2009 p. 18).

Os programas sociais Agente Jovem e ProJovem Adolescente desenvolvem ações voltadas para a cidadania, a educação e o protagonismo juvenil diferentemente das práticas de políticas sociais antigas voltadas para o assistencialismo, a caridade e o controle.

⁷ A autora se remete para essa definição de pobreza aos preceitos de Amartya Sen. Para uma leitura mais aprofundada verificar Sen, Amartya – Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro:Record, 2008

Como estes programas integram a política social pública de assistência social, a seguir será discutida a configuração dessa política como direito e a caracterização do contexto sócio econômico brasileiro de grandes desigualdades sociais dentro do cenário neoliberal em que estes programas foram implementados.

2.2

A assistência como política social pública de direito: contextos nos quais os programas sociais são elaborados

A assistência social no Brasil só foi reconhecida como política pública de direito, a partir da década de 1980, com o fortalecimento de movimentos sociais com demandas para democracia e direitos, assim como com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993). Dessa forma, passou a integrar o Sistema de Seguridade Social, atribuindo ao Estado o dever de garanti-la, rompendo no plano legal com práticas assistencialistas e clientelísticas na qual esteve historicamente vinculada.

De acordo com Boschetti (2003), historicamente sem respaldo legal e normas que a regulamentasse, a assistência social foi utilizada como moeda clientelista e apropriada com facilidade pela filantropia voluntarista, tendo se constituído como “parente pobre” das demais políticas sociais. Com os dispositivos legais, se introduz uma nova concepção de assistência social como direito. Contudo, no âmbito da execução, essa tradição histórica encontra-se ainda imbricada nesta política que não conseguiu efetivar os direitos conquistados no plano legal.

Esse quadro agravou-se com as recentes mudanças, introduzidas pela hegemonia do cenário neoliberal, as quais alteraram ou senão desmantelaram o conjunto das conquistas sociais.

Segundo Mota (1995), o Brasil, nos anos 1970, passou por um período de expansão e crescimento da economia, gerando mudanças significativas na estrutura produtiva, na formação do mercado de trabalho e na infra-estrutura urbana. Construiu um significativo parque industrial, integrado à economia internacional, mas, como ônus, obteve o aumento da concentração de renda, a

pauperização da maioria da população e a precarização das condições de vida e de trabalho.

Neste contexto, surge o neoliberalismo no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 com um crescimento considerável das desigualdades sociais e com a crise do padrão de acumulação capitalista de base fordista-Keynesianista, considerando o processo de reestruturação produtiva e a diminuição dos gastos sociais como de fundamental importância para a resolução da crise econômica do capitalismo. Os neoliberais atribuem o setor público como ineficiente e responsável pela crise fiscal do Estado, pregando o mercado como eficiente e de qualidade, procurando forjar uma “cultura da crise”⁸, de acordo com a interpretação de Mota (1995). Nesse sentido, a crise do capitalismo é vista como passageira e necessária para o desenvolvimento econômico. De acordo com Boschetti et al (2009).

Nesse contexto de intenso metabolismo do capital em busca de retomar suas taxas de lucro, as políticas sociais vem sofrendo continuo processo de desmantelamento, com parco controle público e, sobretudo escasso financiamento. Muitos dos recursos que deveriam ser empregados nas políticas sociais são reservados para o pagamento da dívida pública, ingressando no circuito do capital financeiro, o grande beneficiário de toda essa dinâmica (p.10).

Contudo, esse desenvolvimento econômico ainda não foi atingido, nem culminou no desenvolvimento social conforme pregado. Ao contrário, vem gerando maiores desigualdades sociais, em que as políticas sociais são utilizadas como uma forma complementar, vinculada a estas políticas neoliberais, sendo destinadas e focalizadas para o atendimento a população mais pobre.

No Brasil estas políticas de caráter neoliberal foram intensificadas na década de 1990, a partir do “Consenso de Washington” e, segundo Soares (2003), são definidas como integrantes de um movimento de ajuste global, que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva, visando obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais.

⁸ De acordo com Mota existe a necessidade de se formar uma “cultura política da crise” como condição para empreender mudanças consentidas, que adquiram o estatuto de iniciativas positivas no enfrentamento da crise econômica” (1995, p.72).

Inicia-se um processo de desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado. Os principais impactos dessas políticas consistem em: o desmonte dos sistemas de proteção; precarização e flexibilização do trabalho; desresponsabilização do Estado; substituição das políticas sociais por “programas de combate à pobreza”; dependência de recursos externos; substituição dos agentes públicos estatais pelo terceiro setor e da universalidade pela focalização.

As políticas e programas sociais nesta década foram implementadas, dentro deste contexto do ideário neoliberal de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, havendo uma redução na intervenção do Estado no campo social. Conforme Sader (1999) o caráter mínimo do Estado só se faz presente no declínio das políticas sociais, no aumento do desemprego e no enfraquecimento da educação e da saúde pública, dentre outros. “Por isso falamos de Estado minimax: máximo para o capital, mínimo para o trabalho.” (p. 126). As conseqüências destas políticas incidem sobre a população pobre, com o desemprego e a exclusão social. Pois, o neoliberalismo, proporciona uma brutal concentração monopólica na produção, no comércio, nas finanças e nos meios de comunicação, assim como gera um crescimento das condições de pobreza e exclusão social e a destruição do Estado para a área social em favor do mercado.

Como já foi discutido acima, este contexto de Estado Mínimo para a questão social repercute no direcionamento das políticas sociais no Brasil. Por esse motivo faz-se importante discutir dois conceitos: de “mínimo” e “básico” estudados por Pereira (2000), os quais são recorrentes nesta década. Esta autora afirma que o “mínimo”, de acordo com a ideologia neoliberal, vincula-se a corte de atendimento e a impossibilidade de acesso de grande parte da população, enquanto que o básico refere-se ao fundamental, buscando-se a garantia da cidadania. Nesse sentido, aponta que a previsão social, preconizada na LOAS precisa deixar de ser mínima para ser básica, possibilitando os direitos sociais dos cidadãos, através de Políticas Sociais.

Contudo, as políticas sociais vêm assumindo caráter emergencial e não preventivo, com o objetivo de amenizar a pobreza, visando a sobrevivência da população e não como a viabilização de acesso aos direitos sociais garantidos pelo Estado. Assim, são elaborados programas voltados apenas para a população mais

empobrecida, sob a lógica da seletividade e da focalização, ficando evidente que a intenção é a contenção de gastos.

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.

Além disso, os programas são permeados por processos de mudanças que se pretende analisar nesta dissertação, visando identificar como se garantir maior continuidade nas ações e se estas se inserem em processos democráticos, envolvendo a participação de todos os interessados.

Estas políticas neoliberais foram iniciadas no governo Fernando Collor de Mello (Collor 1990-1992), interrompidas devido ao processo de impeachment deste presidente, retomadas e consolidadas nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995-1998 e 1999-2002) e estão sendo continuadas no atual governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula -2003-2006 e 2007-2010).

Levando-se em consideração que os programas Agente Jovem e o ProJovem-Adolescente são programas de transferência de renda, cabe destacar que o debate sobre estes programas como estratégia para o enfrentamento da pobreza ganhou força no Brasil a partir de 1991, com a aprovação pelo Senado do projeto de lei nº 80/91 de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT). Este projeto possuía como proposta a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima em nível nacional para os trabalhadores brasileiros maiores de 25 anos de idade. Teria direito a ser contemplado aquele cuja renda fosse inferior a um certo limite. Conforme Silva (2007), “sustentava a proposta de complementação em 30% da diferença entre os rendimentos brutos apurados e o limite de um mínimo fixado em lei”.

Este debate foi ampliado, ressaltando-se a crítica que Camargo fez aos Programas de Garantia de Renda Mínima (apud Silva, 2007, p.48) que levou a incorporação da família enquanto unidade beneficiária e articulou a transferência monetária a política de educação. Assim, com o objetivo de romper o “círculo da pobreza transgeracional” iniciou-se articular uma medida compensatória (transferência de renda monetária) com políticas básicas estruturantes, como educação, saúde, trabalho, etc.). As primeiras experiências ocorreram em 1995, quando as prefeituras municipais de Campinas, Ribeirão Preto e o Distrito

Federal adotaram esses tipos de programas, servindo como estímulo para o surgimento de novas experiências e propostas em âmbito municipal e estadual, havendo dessa forma uma expansão desses programas.

Cabe registrar que em 1996, na conjuntura do governo Fernando Henrique Cardoso, se deu o início do Benefício de Prestação Continuada –BPC e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Posteriormente, em 2001 houve a criação do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação –“Bolsa Escola” – PBE, o Programa Bolsa Alimentação e o Programa Vale Gás, também conhecido como Auxílio Gás. Estes programas federais de transferência de renda, em 2004 no governo Lula foram unificados no Programa Bolsa Família o qual vigora até a atualidade.

De acordo com Wanda Engel⁹, em análise realizada a respeito dos programas de transferência de renda na América Latina, estes chegaram a um limite de expansão, identificando nessa região quatro gerações desses programas. A primeira transfere o dinheiro para a família apenas para garantir a sobrevivência. A segunda que teve seu início no Brasil com o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e com o Bolsa-Escola, realiza a transferência condicionada, visando quebrar o ciclo da pobreza, o que consiste num processo demorado para a obtenção de resultados. A terceira que surgiu no Chile, além da transferência condicionada, estipula um prazo para que a família saia daquela condição, realizando uma análise detalhada das necessidades de cada uma, a qual passa também a ter prioridade no acesso a qualquer serviço do Estado. Na quarta que é embrionária, o Chile percebeu a necessidade de criar um programa de desenvolvimento da economia local para inserção da família na economia. Quanto aos programas brasileiros esta pesquisadora acredita que se situam na segunda geração em transição para terceira geração, como é o caso dos programas em foco nesta dissertação.

⁹Chefe da divisão de Desenvolvimento Social do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) à época (2006) e ex-secretária de Assistência Social no governo FHC, em entrevista no dia 26/03/2006 à Folha de São Paulo: Programas de Transferência de Renda estão “no limite”. site: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/sis/lenoticia.php?id=687> (acesso em 26/11/09).

A Dra. Engel aqui citada, com sua autorização, foi uma das especialistas entrevistadas no curso desta dissertação. Suas reflexões foram muito valiosas para a análise empreendida, principalmente por ter sido a responsável pela criação do Programa Agente Jovem.

Retornando a conjuntura do governo FHC, conforme acima citado, cabe pontuar que de acordo com BEHRING (2003), este ignorou o conceito constitucional de seguridade, vendo as políticas públicas de previdência, saúde e de assistência social de forma totalmente desarticulada, seguindo o Plano Diretor de Reforma do Estado do Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE-MARE). Utilizou-se de uma via tecnocrata e decretista, com um congresso submisso ou pragmático, em que, apesar das reformas constitucionais já aprovadas, utilizava o recurso das medidas provisórias.

Esta autora caracteriza este Plano, como uma contra-reforma, mantendo a condução conservadora e uma modernização pela ponta, havendo uma incoerência entre o discurso da chamada reforma e a política econômica. Ou seja, este é contrário às reformas através das lutas sociais, contempladas na Constituição Federal de 1988.

Já o atual governo de Luis Inácio Lula da Silva, apesar da origem popular, deu prosseguimento a este governo de opção ao cenário neoliberal, assumindo grandes déficits na área social. Conforme pontua Pereira (2002), este governo tem prestigiado a parceria do mercado e do terceiro setor para o enfrentamento dos problemas. Esta autora aborda a questão da participação do mercado e dos setores não governamentais nas práticas das Políticas Sociais – o Pluralismo de bem-estar, em que o Estado deixa de ser o protagonista e passa a fazer parte de um esquema plural ou misto na condição de co-responsável ou parceiro. Ou seja, uma substituição parcial das funções sociais do Estado pelo mercado e pelo terceiro setor, havendo um retorno do voluntariado e redes de solidariedade informal.

Assim, esses grupos tomam para si uma responsabilidade que é do Estado, sendo um retrocesso ao campo dos direitos de cidadania, pois há um retorno a práticas espontâneas de ajuda mútua, a participação da família como provedora de cuidados a seus membros e o crescimento da cultura do voluntariado.

Faz-se pertinente registrar que após a Constituição Federal de 1988 outros avanços foram conquistados no campo dos direitos sociais, como a aprovação da atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os conselhos de direitos, importando para este estudo os ligados à juventude, assim como os documentos normativos: Política Nacional da Juventude (PNJ/2005), o Estatuto

da Juventude/2004. Porém, apesar desse redimensionamento crítico da assistência para o seu fortalecimento como uma política pública, (conforme CF/88; LOAS/1993; atual PNAS/2004 e gestão do SUAS), no atual contexto ainda não é efetivada como tal. Mas, estes avanços demonstram que uma busca por essa implementação vem sendo desenhada, permanecendo como um desafio.

Seguindo essa linha de reflexão faz-se importante registrar que a população mais empobrecida, denominada pela atual PNAS/2004 como população em situação de vulnerabilidade social sempre foi alvo das políticas e programas assistenciais, como é o caso dos jovens-adolescentes atendidos pelos programas em foco nesta dissertação.

Como discutido anteriormente, apesar de alguns avanços os programas ainda não funcionam de forma universal, possuindo critérios de seletividade e focalização, em que a população precisa comprovar a carência para ser atendida. Ou seja, mesmo não constando no programa que este é destinado aos pobres, isto aparece subtendido ou de uma forma politicamente “mais correta”.

Fleury (1989) denomina a comprovação da carência para o acesso as políticas sociais públicas como “cidadania invertida”, em que os segmentos sociais atingidos pelos programas e serviços de assistência social são reconhecidos pela carência, pela ausência. Para ter acesso, ainda que insatisfatório, a algum serviço ou programa público, é preciso provar a condição de não cidadão.

Vianna (2009) pontua que a universalidade das Políticas Sociais está prevista na lei, mas “ganha cada vez mais foros de unanimidade a idéia de que a política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os excluídos (os pobres) e, por definição focalizada.

Nesta lógica, as políticas de caráter universais não atendem de forma igual a toda a população, conforme presente no seu discurso e preconizada nas leis, sendo destinadas de cima para baixo e de forma focalizada aos pobres. De acordo com Demo (2003), no Brasil não se concretiza nenhuma política social universal, exemplificando com a política pública básica de educação, no qual o acesso as Universidades Federais acaba sendo discriminatório, que apesar do vestibular ser o mesmo para todos, nem todos possuem a qualificação para fazê-lo. Em função da educação pública não ser de boa qualidade e funcionar como

excludente. Neste contexto esta política universal favorece aos privilegiados e não a classe pobre.

Nesta discussão, Demo (op.cit), aponta para a utilização da focalização de baixo para cima como uma forma de diminuir as desigualdades sociais, e não da forma como vem sendo feita na lógica neoliberal, em que as políticas e programas são focalizados, como acima discutido para os mais pobres, como uma forma compensatória em lidar com os problemas da população. A focalização defendida por este autor seria realizada como controle democrático, a exemplo do Movimento dos Sem Terra, no qual existe um conflito social e exige processos redistributivos. Ou seja, não existe terra boa disponível para a reforma agrária, gerando conflito social no processo de desapropriação. Nesse caso, a focalização é conduzida pelos interessados, com uma participação ativa, não sendo assim as decisões realizadas como forma exclusiva do Estado.

Nesse sentido, faz-se importante a construção de processos participativos para se buscar políticas e programas sociais que atendam de forma efetiva a reais necessidades da população, como será verificado na discussão a seguir.

2.3

Os movimentos sociais e a implementação de políticas sociais públicas para a juventude

Até há pouco tempo atrás a população brasileira vivia sob a administração do regime militar (1964-1985), em que os processos decisórios estavam a cargo do governo, o qual não permitia a participação democrática da população. O fim desse regime foi marcado por grandes mudanças no cenário sociopolítico brasileiro. Nesse contexto, ganharam espaço os movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição ao regime militar. Como também, os movimentos em torno de demandas de acesso, como equipamentos urbanos como: moradia, água, luz, transporte, educação e saúde e de movimentos ligados à questões como gênero, raça, etnia, dentre outras.

Segundo Gohn (2007), estes movimentos contribuíram via demandas e pressões organizadas para as conquistas de vários direitos sociais que foram inscritos na nova Constituição Federal de 1988. Esta instaurou um novo

ordenamento constitucional tendo por base uma consciência de direitos e cidadania. Com a mobilização democrática da população brasileira surgiram vias de participação da sociedade civil na formulação e na gestão das políticas públicas referentes ao campo dos direitos e proteção, cumprindo ressaltar a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal 8069/90 - ECA), em 1990. Segundo Sposito e Carrano (2003), o ECA foi o principal indutor de políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes, principalmente na Secretária Nacional de Direitos do Ministério da Justiça. Os programas foram criados não mais com base na ideologia do menor em situação irregular, mas na doutrina cidadã de proteção integral aos adolescentes em conflito com a lei. Vale ressaltar que a Constituição Federal e o ECA consistem numa conquista democrática no campo dos direitos da população brasileira. Nessa época, cabe destacar o papel das Organizações Não Governamentais (ONGs), vinculadas organicamente aos movimentos populares, enfatizando-se dessa forma que possuíam objetivos democratizantes.

Quanto ao conceito dos movimentos sociais, de acordo com Gohn (2007) são entendidos como ações sociais coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas.

Além dos movimentos sociais como uma forma de expressão da participação popular, existem também tipos de movimentos sociais conservadores. Como coloca Gohn (2007), estes tipos não querem as mudanças sociais emancipatórias, mas impor as mudanças segundo seus interesses particularistas pela força, utilizando a violência como estratégia principal de suas ações. Exemplo destes são os movimentos religiosos e nacionalistas, que geram atos de terrorismo e guerra; um exemplo recente foi o que ocorreu nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001.

A partir de 1990 surgiram outras formas de organização popular mais institucionalizadas, como a constituição de Fóruns. Por exemplo, o Fórum Nacional de Participação Popular. Os Fóruns desenvolveram a prática de encontros nacionais de grande escala, resultando em diagnósticos dos problemas sociais e estabelecimento de metas para resolvê-los. Cabe citar também, o Movimento Ética na Política desenvolvido nesta década, devido a sua importância histórica, pela contribuição decisivamente para a deposição, através

de processo democrático, de um Presidente da República por atos de corrupção. Este movimento contribuiu também para o ressurgimento do movimento dos estudantes com o novo perfil de atuação, “os caras pintadas”.

Como já foi mencionado na primeira parte deste capítulo, esta época é marcada pela entrada de políticas neoliberais no país e à medida que estas foram avançando surgiram outros movimentos sociais, como contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, Grupos de mulheres, Movimentos dos Homossexuais, Movimento Afro-Brasileiro, dentre outros. Cabe destacar os jovens, através de movimentos culturais, especialmente na área de música, enfatizando temas de protesto. Segundo Gohn no início do novo milênio destaca-se um movimento que vem crescendo – o movimento contra a violência urbana, o qual está sendo organizado em bairros e representa a preocupação da sociedade civil na área da segurança pública, devido ao crescimento do fenômeno da violência, como será discutido no próximo capítulo. Nesse sentido, o movimento estudantil, que segundo a autora entra e sai da cena pública constantemente, tem adquirido um importante papel no movimento antiviolência, como em campanhas pelo desarmamento da população.

Esta autora pontua que nos anos 1990 o associativismo predominante não deriva de processos de mobilização de massa (grupos militantes), mas de mobilizações pontuais (apelo feito por entidade plural, fundamentada em objetivos humanitários), como por exemplo, a campanha contra a fome. Este tipo de associativismo é mais propositivo, operativo e menos reivindicativo. O conceito básico que dá fundamento a essas ações é o de Participação Cidadã, dentro de um conceito amplo de cidadania, que segundo Gohn:

A participação cidadã envolve direitos e deveres (diferentemente da concepção neoliberal de cidadania, que exclui os direitos e só destaca os deveres, vendo o cidadão como um mero cliente de um mercado ou um usuário de um serviço prestado); os deveres, na perspectiva cidadã, articula-se a idéia de civilidade, a concepção republicana de cidadão. A sociedade civil organizada é vista como parceira permanente na Participação Cidadã. A chamada “comunidade” é tratada como um sujeito ativo, e não como coadjuvante de programas definidos de cima para baixo (2007, p.18 - 19).

Esta nova concepção de cidadania surge vinculada a experiência dos movimentos sociais e na busca por direitos. Segundo Dagnino (1994) na organização dos movimentos sociais, tanto do tipo urbano, como o de mulheres, negros, homossexuais, etc., a luta por direitos tanto o direito a igualdade como o direito à diferença, o direito que a diferença possa existir, sem que isso resulte no tratamento desigual, na discriminação – constitui a base fundamental para emergência de uma nova noção de cidadania, cujo elemento central para sua compreensão é o fato de que ela organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um laço constitutivo entre as dimensões da cultura e da política.

Esta autora realiza distinção entre a nova cidadania dos anos de 1990 e a visão liberal. Isto porque a visão liberal ao gerar este termo nos fins do século XVIII como uma resposta do Estado às reivindicações da sociedade, acabou por essencializar a noção de cidadania, a qual continua vigente até hoje, lutando para permanecer como tal e certamente desempenhando funções bastante diferentes daquelas que caracterizaram a sua origem.

Conforme foi exposto na primeira parte deste capítulo, a política social pública foi discutida dentro de uma perspectiva, tomando por base Pereira (2008) que a entende como resultado da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto de relações simultaneamente antagônicas e recíprocas entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. Nesse sentido, a cidadania é entendida como uma estratégia, enfatizando que é construída historicamente e definida por interesses e práticas concretas de luta e pela sua contínua transformação. Assim sendo, não existe uma essência única ao seu conceito, o seu conteúdo e seu significado não são universais, não estando definidos e delimitados previamente, mas respondem à dinâmica dos conflitos reais, tais como vividos pela sociedade num determinado momento histórico. Dagnino (1994) indica alguns itens que apontam para essa distinção da nova cidadania da visão liberal:

1. (...) considero que a nova cidadania trabalha com urna redefinição da idéia de *direitos*, cujo ponto de partida é a concepção *de um direito a ter direitos*. Essa concepção não se limita, portanto a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos, ou à implementação efetiva de direitos abstratos e

formais, e inclui fortemente a invenção / criação de novos direitos, que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta. A disputa histórica é aqui também pela fixação do significado de direito e pela afirmação de algo enquanto um direito (...). Além disso, acho que é possível afirmar que essa redefinição contempla não só o direito à igualdade, mas também o direito à diferença, uma questão polêmica à qual vou voltar.

2. (...) a nova cidadania, ao contrário da concepção liberal, não se vincula a uma estratégia das classes dominantes e do Estado para a incorporação política progressiva dos setores excluídos, com vistas a uma maior integração social, ou como condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo. A nova cidadania requer (e até é pensada como sendo esse processo) a constituição de sujeitos sociais ativos, definindo o que eles consideram serem os seus direitos e lutando pelo seu reconhecimento. Nesse sentido, ela é uma estratégia dos não-cidadãos, dos excluídos, uma cidadania "de baixo para cima".

3. A ênfase nesse processo de constituição de sujeitos, no "tornar-se cidadão", na difusão de uma "cultura de direitos retoma a questão da cultura democrática que mencionei antes e mostra um terceiro ponto de diferença que é o alargamento do âmbito da nova cidadania, cujo significado e importância estão longe de se esgotar no seu resultado enquanto aquisição formal-legal de um conjunto de direitos. Ela se constitui também enquanto uma *proposta de sociabilidade* (...).

4. (...) O processo de construção da cidadania enquanto afirmação e reconhecimento de direitos è, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade como um todo. Um processo de aprendizado social, de construção de novas formas de relação, que inclui de um lado, evidentemente, a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos, mas também, de outro lado, para a sociedade como um todo, um aprendizado de convivência com esses cidadãos emergentes que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles. (...) Supor que o reconhecimento formal de direitos pelo Estado encerra a luta pela cidadania é um equívoco que subestima tanto o espaço da sociedade civil como arena política, como o enraizamento do autoritarismo social.

5. Um quinto ponto seria a idéia e que a nova cidadania transcende uma referência central do conceito liberal que é a reivindicação de acesso, inclusão, *membership*, "pertencimento" (*belonging*) ao sistema político na medida em que o que está de fato em jogo é o *direito de participar efetivamente da própria*

definição desse sistema, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos (...)

6. Um sexto e último ponto, que é consequência dos anteriores, se refere à idéia de que essa nova noção de cidadania pode constituir um quadro de referência complexo e aberto para dar conta da diversidade de questões emergentes nas sociedades latino-americanas: da igualdade à diferença, da saúde aos meios de comunicação de massa, do racismo ao aborto, do meio ambiente à moradia. É nesse contexto que eu queria retomar uma questão difícil que mencionei antes, a de que a nova noção de cidadania é capaz de incorporar tanto a noção de igualdade como a da diferença. (...). (Dagnino, 1994, p. 113).

De acordo com esta autora o processo de construção da cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é um processo de transformação das práticas sociais enraizadas na sociedade, constituindo-se num aprendizado de construção de novas formas de relação, que inclui a constituição de cidadãos enquanto sujeitos sociais ativos e um aprendizado de convivência da sociedade com esses cidadãos que recusam permanecer nos lugares que foram definidos socialmente e culturalmente para eles.

Essa concepção de cidadania orientou práticas políticas de movimentos sociais, assim como mudanças institucionais, como a própria Constituição Federal de 1988, conforme já foi discutido acima. Assim as décadas de 1980/ 1990 foram palcos de uma ampliação da democracia, através da construção de espaços públicos e crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomadas de decisão referentes às questões e políticas públicas.

Contudo, a inserção do projeto neoliberal no país gera um retrocesso nesse processo de ampliação da democracia. Dagnino (2004) discute a respeito de uma confluência perversa entre esses 02 projetos. O projeto político democratizante e o neoliberalismo, destacando que a perversidade reside no fato de que apesar de direções opostas e antagônicas estes projetos requerem uma sociedade civil ativa e responsiva. Nesse sentido, os mecanismos institucionais e o vocabulário comum, acabam por obscurecer estas distinções e divergências. Neste primeiro, a sociedade civil ativa e responsiva, seria como consequência do fortalecimento da democracia ocorrido nas últimas décadas, em que o poder do Estado é compartilhado com a sociedade, através de um processo participativo e criação de espaços públicos. Esta autora coloca que o confronto e o antagonismo que

tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a Sociedade Civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático, dentro do contexto que a participação da sociedade assumiu centralidade, subjacente a construção de espaços públicos, cabendo destacar como exemplo: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei e os Orçamentos Participativos.

Por outro lado, no projeto neoliberal há uma redefinição de significados, cabendo destacar o que vem ocorrendo com a sociedade civil, a participação e a cidadania.

Com relação à sociedade civil, existe um crescimento considerável de ONGs e um novo papel a elas atribuídos, num contexto desvinculado dos movimentos sociais que as caracterizavam nas décadas de 1980/1990, nas quais representavam os interesses da sociedade civil. Dagnino (op.cit) enfatiza uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, em que o significado da expressão sociedade civil fica restrito a estas organizações. Nesse contexto, as ONGS estão preocupadas em desenvolver seus distintos projetos, através de parcerias com o Estado e as organizações internacionais que as financiam. Embora possuam o discurso de representatividade, sob esta lógica isso não ocorre com interesses da sociedade civil ou com outras instâncias de caráter público. “(...) Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas” (2004, pág. 101). Na verdade, ocorre um deslocamento da representatividade. No caso das ONGS o Estado as vê como representativas, devido ao conhecimento que possuem relacionados às suas experiências específicas com setores sociais, como por exemplo, negros, mulheres e jovens. Este papel também é percebido por elas, num entendimento particular de noção de representatividade. Porém, esta se daria mais por uma coincidência de interesses do que uma relação da ONG com os portadores dos reais interesses. Um exemplo disso é o conselho do Programa Comunidade Solidária, criado durante o governo FHC, em que a representatividade da sociedade civil ao invés de contar com os portadores dos interesses, eram representados por pessoas de alta visibilidade na sociedade e na mídia.

No processo de participação cidadã uma perspectiva privatista e individualista pode redefinir o seu significado, a qual perde seu caráter coletivo com a própria idéia de “participação solidária”, a ênfase no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos quanto de empresas, em que os

espaços públicos são dispensados em substituição a formas individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza.

Isto pode ser verificado nas políticas públicas destinadas aos jovens em situação de vulnerabilidade social, as quais são implementadas de cima para baixo e não de forma horizontal, com a participação deles que serão seus futuros beneficiários. Na maioria das vezes esses espaços são direcionados a representantes do poder público que defendem interesses próprios ou de um determinado grupo.

Quanto à noção de cidadania segundo a autora, foi à forma mais dramática desse processo de apropriação neoliberal. Isto devido aos ganhos culturais e políticos obtidos nas últimas décadas, através da nova cidadania ou cidadania ampliada dos anos 1980, conforme acima discutido. Com essa apropriação houve uma redução no seu significado construído de forma coletiva, com fortalecimento do espaço público, vinculada a movimentos sociais e ao campo dos direitos sociais a uma forma estritamente individualista. Houve também uma relação entre cidadania e mercado, em que atingir a cidadania significa a integração individual no mercado como consumidor e produtor, em que se desenvolvem alguns programas que qualificam para o início de micro empresas, como também qualificação para o trabalho. Conforme a autora “Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como instância substituta da cidadania” (2004, p. 106).

Nesse sentido, ao contrário do que se vinha construindo nos anos 1980 e início dos anos 1990, em que a questão social e a pobreza passaram a ser consideradas sob a visão da construção da cidadania e da igualdade de direitos, a perspectiva neoliberal passa a gerir o social utilizando como principal recurso o apelo à solidariedade, o que se restringe a responsabilidade moral da sociedade, chamando esta a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico.

A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida no mais das vezes como mera caridade: numa propaganda na televisão, num modelo exaustivamente repetido hoje no Brasil, uma conhecida atriz brasileira, convidando o público a doar o equivalente a cinco dólares americanos por mês para um programa de assistência à criança, termina enfaticamente sua fala dizendo: “Isto é cidadania!” (Dagnino, 2004, p. 107).

Dessa forma, as políticas sociais públicas, nesta perspectiva neoliberal não assumiram o patamar universalista e extensão dos direitos sociais, não havendo uma ampliação de recursos, ao contrário, tendo se caracterizado por uma política de corte e minimalista para área social. Atendeu a população de forma fragmentada e não modificou as causas estruturais dos problemas sociais, como o aumento da pobreza e da desigualdade social.

Na sociedade brasileira é recente a trajetória de políticas públicas destinadas ao segmento social da juventude. Isso pode ser denotado com o estudo de Sposito e Carrano (2003), no qual realizaram um levantamento dos programas e ações voltados para a juventude no período de 1995/2002 e identificaram que, em sua maioria, foram implementados de 1999/2002. De acordo com estes autores, as ações necessárias e voltadas para a juventude não foram problematizadas e ocuparam a agenda pública para que esta população pudesse ser vista com um problema político que demandasse respostas.

Esse cenário sofre alterações apenas no final dos anos 1990 e no início da década atual, em que algumas iniciativas públicas são observadas para esta área. Contudo, com uma diversidade de ações e orientações, levando-se em consideração que as decisões sobre a implementação de políticas são resultados de conflitos em torno do destino de recursos de bens públicos limitados, ocupando um amplo espaço de negociações e consensos.

Nesse contexto, surge o reconhecimento dos problemas que afetam significativamente a juventude, na área de saúde, segurança pública, do trabalho e do emprego que dão materialidade para se pensar as políticas de juventude sobre évide dos problemas sociais a serem combatidos. Segundo Sposito e Carrano (2003):

A disseminação das mortes violentas de jovens ou por eles protagonizadas e o crescimento das redes de narcotráfico se associam ao tema do consumo de substâncias ilícitas/licitas, a partir da década de 1990. Desse modo, o tema da criminalidade atravessa permanentemente o debate sobre as políticas públicas para os jovens. Na esteira dos indicadores sociais e no clamor público do combate à violência, no segundo mandato consecutivo de FHC, se desenham ações que teriam a pretensão de se constituírem em instâncias coordenadoras de políticas de juventude (2003, p.14).

Para estes autores nas ações para a juventude dois aspectos precisam ser observados. O primeiro refere-se que estas ações refletem parte das representações normativas correntes sobre a idade e os atores jovens que uma determinada sociedade constrói. A conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções, mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Estas representações não incidem isoladamente sobre os jovens, mas também com os universos com os quais se relacionam.

Segundo estes autores vive-se uma simultaneidade de tempos no debate sobre a juventude, com orientações dentro de um mesmo aparelho de Estado voltadas para o controle social do tempo juvenil, formação de mão de obra e a realização do jovem como sujeito de direito.

Já um segundo aspecto importante refere-se à concepção ampliada dos direitos que possui sua expressão no ECA/1990. Mas este, assim como as ações públicas não abrangem aqueles que já completaram 18 anos, mas ainda vivem a condição juvenil. Contudo, essa situação vem se modificando e os jovens passam a integrar as ações públicas para além da faixa etária prevista no ECA, conforme será discutido abaixo.

Ainda nesta década, os debates sobre a participação da juventude no quadro político da América latina cresceu, e 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, a afirmação do jovem como cidadão e seu importante papel no contexto social. A partir da nova década (2000), também foram realizados alguns estudos com o foco de participação da juventude. De acordo com a pesquisa Juventude e Participação Cidadã (2009) realizada pelo CIESPI foram desenvolvidos alguns estudos abrangentes no Brasil com este foco, através de metodologias participativas, destacando a opinião dos jovens sobre diferentes assuntos. Dentre eles, tiveram destaque o Instituto de Estudos da Religião (ISER 2002); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (IBASE e PÓLIS 2005), e o da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO 2006). Resulta

desses debates a construção do consenso do reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos.

Nesse contexto, em 2003 se inicia o período político do governo Lula, o qual reconhece a juventude como uma importante área a ser priorizada no âmbito das políticas públicas. Ao que parece, isto ocorre em função da sua própria experiência e participação dos debates sobre este segmento social, através dos projetos desenvolvidos pelo Instituto Cidadania¹⁰. Cabendo destacar o projeto juventude, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento e ampliação das políticas públicas focadas nos jovens, o qual promoveu uma pesquisa quantitativa nacional sobre a juventude, com posterior publicação de sua análise e um seminário internacional em parceria com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Como também, conforme apontado na própria pesquisa, pelos problemas referentes a condição juvenil que tocam em questões centrais na atual conjuntura histórica. Segundo Abramo (2008), a demanda principal da juventude é de inserção, numa sociedade que vive profundamente os problemas de exclusão, numa estrutura socioeconômica que não “cabem todos”.

Posteriormente, se registra alguns avanços para esta área, cabendo destacar a instituição da 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 com o Programa ProJovem. Destaca-se também a criação recentemente do Estatuto da Juventude, projeto lei nº 4529/2004, em tramitação na Câmara dos Deputados, como documento normativo que visa a garantia dos direitos da população jovem.

A Política Nacional de Juventude é resultado do trabalho do Grupo Interministerial da Juventude, criado no ano de 2004, coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República e composto por dezenove Ministérios, Secretarias e Órgãos Técnicos Especializados. Este grupo realizou um levantamento dos principais programas federais para este segmento social e realizou um diagnóstico da situação dos jovens brasileiros.

¹⁰ O Instituto cidadania consiste num centro de estudos, pesquisas, debates, publicações de domínio público, com vistas a servir de subsídios para a formulação de propostas de políticas públicas. Lula foi presidente deste instituto por 12 anos, do qual se afastou para assumir a presidência da república.

A Secretaria Nacional de Juventude faz parte da estrutura da Secretaria Geral da Presidência da República e possui a função de integrar programas e ações do governo federal voltadas para a população jovem, levando em consideração as características, especificidades e a diversidade da juventude. Além disso, é a referência da população jovem no Governo Federal, como ocorre em vários estados e municípios do Brasil e em vários países que adotam políticas públicas voltadas para a juventude.

O Conselho Nacional da Juventude possui a participação do governo, principalmente das áreas que desenvolvem ações voltadas para a população jovem, de organizações e personalidades identificadas com a juventude e com políticas públicas voltadas para a população jovem. Este Conselho é constituído por 60 membros, sendo 40 da sociedade civil e 20 do governo federal. Sua finalidade consiste em formular e propor diretrizes da ação governamental voltada à promoção de políticas públicas para a juventude e fomentar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica juvenil.

Apesar destas conquistas legais, a participação dos jovens se dá na maioria das vezes de forma representativa. Por esse motivo é fundamental na atualidade a luta dos movimentos sociais para mobilização e organização popular para a construção de espaços públicos.

Nesse contexto, o governo passa a reformular os programas existentes para a juventude, cabendo destacar o ProJovem-Adolescente e o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, os quais serão abordados a seguir.

2.4

Os Programas: Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e ProJovem – Adolescente

Os programas Agente Jovem e ProJovem Adolescente são de âmbito nacional e integram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) que é materializada através do Sistema Único de Assistência Social e composta por uma rede articulada de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial.

Na proteção social básica, tem o objetivo de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrentes da pobreza e da fragilização de vínculos afetivos.

Na proteção social especial busca a proteção das famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social por abandono, maus tratos, exploração sexual, envolvimento com atos infracionais, situação de rua e trabalho infantil.

Neste sentido, estes programas articulam as ações destes dois âmbitos de proteção e se desenvolvem de acordo com os pressupostos da PNAS (2004).

Convém evidenciar que foi com o programa Agente Jovem que se iniciou em âmbito de política pública, por parte do governo federal, vinculado a extinta Secretaria de Estado e Assistência Social o atendimento a faixa etária de 15 a 17 anos a qual anteriormente não era contemplada. Os demais programas existentes nessa época destinados a esta faixa etária, estavam vinculados a outros Ministérios¹¹.

O Tribunal de Contas da União, em avaliação realizada sobre o Programa Agente Jovem em 2004, pontua a esse respeito: “A faixa etária de 15 a 17 anos não tem sido alvo freqüente de programas governamentais, sendo o projeto Agente Jovem a única iniciativa federal especificamente direcionada para o atendimento de suas necessidades” (2004, p.10).

O Programa Agente Jovem foi criado em 1999, no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), pela extinta Secretaria de Estado e Assistência Social, tendo suas normas e diretrizes instituídas pela portaria 1111, de 06 de junho de 2000, e revogada posteriormente pela portaria nº 879 de 03 de dezembro de 2001.

Conforme as informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)¹² e da portaria nº 879/2001 o Agente Jovem é um

¹¹ De acordo com Sposito e Carrano (2003) no período de 1995-2002, durante a gestão do governo Fernando Henrique Cardoso foram identificados 30 programas governamentais desenvolvidos pelos diferentes Ministérios, destinados a faixa etária de 15 a 25 anos e 03 ações sociais não - governamentais, ligados ao Programa Comunidade Solidária. No entanto, vinculados ao Ministério da Assistência e Previdência Social registra-se o Programa Brasil Jovem, o qual compreende ações de implantação dos Centros da Juventude e o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, voltado a faixa etária de 15 a 17 anos.

¹² www.mds.gov.br acesso em 13/03/09.

programa assistencial de ação socioeducativa, destinado a jovens entre 15 e 17 anos, em situação de risco e vulnerabilidade social, que visa promover capacitação teórica e prática, através de atividades continuadas que não configuram trabalho, mas que possibilite a permanência do jovem no sistema educacional e proporcione experiências práticas que o preparem para futuras inserções no mercado de trabalho. Este programa é desenvolvido no período de 12 meses e transfere recurso financeiro ao jovem, através da bolsa agente jovem.¹³

O seu objetivo consiste em: “inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; ações que facilitem a integração e interação para quando estiver inserido no mercado de trabalho; promoção da integração à família, a comunidade e à sociedade; diminuição dos índices de violência, do uso\abuso de drogas, das DST\AIDS, de gravidez não desejada e desenvolver o protagonismo juvenil. Está destinado aos jovens na faixa etária de 15 a 17 anos que: prioritariamente estejam fora da escola; participem ou tenham participado de outros programas sociais; estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; sejam egressos ou que estejam sob medida protetiva ou socioeducativa; oriundos de Programas de Atendimento à Exploração Sexual Comercial de Menores”.

A implementação e expansão deste programa prioriza as capitais e municípios que possuem maior concentração de jovens em situação de risco, inclusive as regiões metropolitanas priorizadas no Plano Nacional de Segurança Pública, assim como os municípios que possuem menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em relação à média nacional.

Cabe a esses municípios a execução deste programa, os quais podem celebrar parcerias com instituições não governamentais para o seu desenvolvimento. Estas instituições buscam se organizar politicamente para conseguir executar este programa e para isto recebem recursos governamentais. No caso específico do município do Rio de Janeiro, fui facilitadora de uma das turmas iniciais, no ano de 2001, vinculada a ONG Centro de Estudos e Desenvolvimento Sustentável (CIEDS), com a qual o município estabeleceu parceria para execução do mesmo.

¹³O valor da bolsa do programa agente jovem é de R\$ 65,00, a qual é concedida aos jovens que estão regularmente cadastrados e possuem de, no mínimo, 75% de frequência as aulas na escola e das atividades propostas pelo programa.

Dessa forma, como facilitadora de uma das turmas iniciais do Agente Jovem, foi possível observar alguns dos principais motivos que faziam com que os jovens desejassem ser inseridos neste programa: concluir os estudos e conseguir um trabalho, modificando a sua realidade social. A questão da Bolsa Agente Jovem também aparecia como um dos motivos de participação desses jovens.

Durante as aulas, os jovens verbalizavam sua preocupação com o mercado de trabalho a eles reservado, o que originou um espaço de discussão mais específico para esse tema. A metodologia usada era a consulta a jornais, relatos próprios sobre as experiências de ida ao Centro de Apoio ao Trabalho (CAT), ao Sistema Nacional de Emprego (SINE) e a outros locais de oferta de trabalho.

O convênio entre o CIEDS e Prefeitura do Rio de Janeiro, através da antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, foi de 2000 a 2001. Segundo informações prestadas pela coordenação desta ONG finalizou porque não houve o repasse das verbas no tempo aprazado, ficando desta forma inviabilizada de prosseguir com o trabalho. O programa continuou sendo desenvolvido tanto por entidades governamentais quanto por outras não-governamentais.

O atraso no repasse de recursos acima mencionado pode estar vinculado ao fato, de no seu início, este programa não possuir orçamento próprio. Segundo Sposito e Carrano, “O Programa Agente Jovem, em seu início, não contou com destinação orçamentária própria, uma vez que não foi previsto no PPA do período 2000-2003. Entretanto, segundo avaliação governamental, as parcerias realizadas entre a Secretaria Especial de Assistência Social com estados, municípios, organizações não-governamentais e com o empresariado teriam garantido o êxito do programa e superado as expectativas de seus formuladores” (2003, p.12).

Ainda na avaliação do Tribunal de Contas da União, anteriormente referida, o órgão identificou pontos positivos como à significativa contribuição do programa em termos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos jovens, assim como pontos de dificuldade como a falta de acompanhamento após o desligamento do programa, deficiência nos mecanismos de controle e avaliação e falta de perfil do orientador social.

Recentemente em 2007, foi realizada uma pesquisa intitulada: Projeto Agente Jovem: Avaliação de seus impactos pelo Núcleo de Pesquisas da Universidade Federal Fluminense (DATA-UFF), coordenada pela Secretaria de

Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Esta pesquisa, cujos resultados serão abordados posteriormente, conforme o discurso governamental foi base para reformular o Programa Agente Jovem para o Programa Pro Jovem Adolescente.

O Programa Agente Jovem permaneceu na primeira gestão do governo Lula (2003-2006) e no primeiro ano da segunda gestão (2007), quando foi reformulado para o Programa ProJovem Adolescente.

Cabe ressaltar a criação da Política Nacional da Juventude (2005) como um fator importante nas políticas destinadas a este segmento social, conforme já foi discutida neste capítulo. O programa ProJovem deu início a esta nova Política e ampliou em âmbito de política social pública a faixa etária de atendimento a juventude para 18 a 24 anos, anteriormente não contemplada pelos outros programas sociais, os quais atendiam até aos 18 anos de idade.

Assim, o Pro Jovem foi criado em 2005, no primeiro mandato do governo Lula, através da lei nº11. 129, de 30 de junho de 2005 e tinha como objetivo atender aos jovens, na faixa etária de 18 a 24 anos que cursaram a 4ª série, mas não concluíram a 8ª série do ensino fundamental, não estavam matriculados na rede de ensino e não estavam inseridos no mercado de trabalho formal. O período de duração era de 12 meses, visando proporcionar a conclusão do ensino fundamental, o aprendizado de uma profissão e o desenvolvimento de ações comunitárias, além do incentivo mensal de R\$ 100,00 (cem reais).

Segundo o discurso do governo, a juventude ocupa um lugar de destaque em suas ações e passa a integrar a sua agenda social¹⁴ elaborada em 2007. No processo de construção desta agenda foi discutida a integração de vários programas destinados a juventude, dentre eles, o Agente Jovem e o ProJovem.

Nesse sentido, foi realizada uma reformulação no ProJovem, o qual passou a reger-se a partir de 1º de janeiro de 2008, pela lei 11.692, de 10 de Junho de 2008, ampliando sua faixa etária de atendimento para o jovem entre 15 a 29 anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano. Como também, criando 04

¹⁴ Segundo o Traçado Metodológico do ProJovem Adolescente (2008), as ações propostas na Agenda Social do Governo Federal objetivam reduzir a pobreza e a desigualdade, erradicar a fome e promover a autonomia e a inclusão social das famílias brasileiras em situação de vulnerabilidade social.

modalidades: ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; ProJovem Urbano; ProJovem Campo – Saberes da Terra e ProJovem Trabalhador.

Interessa destacar para esta dissertação a modalidade do ProJovem Adolescente, o qual conforme informações disponibilizadas no site do MDS configura-se como uma reformulação do Agente Jovem, no contexto da Política Nacional da Juventude, elaborada pelo governo federal e está voltado exclusivamente a faixa etária de 15 a 17 anos.

O objetivo deste programa consiste em complementar a Proteção Social básica à família e criar condições para inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Está destinado aos jovens: “pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme disposto na Lei nº 8.069/90 (ECA); em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na Lei no 8.069/90 (ECA); egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual”. Possui como metodologia três eixos estruturantes: Convivência Social; Participação Cidadã e Mundo do Trabalho, além de seis temas relacionados à juventude: Direitos humanos e socioassistenciais; Trabalho; Cultura; Meio Ambiente; Saúde; Esporte e Lazer. Este programa é desenvolvido no período de 24 meses, sendo estruturado em dois ciclos anuais, Ciclo I e Ciclo II.

Ao comparar a definição destes programas observou-se que diferentemente do Agente Jovem, o ProJovem Adolescente não transfere recurso monetário ao jovem, restringindo este aos pertencentes das famílias dos beneficiários do programa bolsa família e não somente aqueles que estejam fora do sistema de ensino.

Como será visto neste estudo, devido aos dados da realidade social em que se encontram expostos os jovens em situação de vulnerabilidade social, dentre eles a baixa escolaridade e o aumento do desemprego, os jovens acabam por almejar a inserção nestes programas como uma forma também de obter renda, consistindo a bolsa como um dos principais atrativos. Isto ocorre, devido aos baixos índices de renda em que vivem, o qual é demonstrado pela PNAD 2007, em que foi constatado que 30,4% dos jovens na faixa etária de 15 a 29 anos viviam em famílias com renda domiciliar per capita de até meio salário mínimo;

53,8% com renda domiciliar per capita entre meio e 2 salários mínimos. Apenas 15,8% viviam em famílias com renda superior a 2 salários mínimos.

Quanto a pesquisa realizada pelo DATA-UFF/2007, conforme acima exposta, cabe ressaltar que demonstra a preocupação do governo e da sociedade com a melhoria das ações voltadas a juventude, o que parece estar relacionado aos avanços conquistados recentemente, como a criação dos conselhos de direitos, documentos normativos, dentre outros voltados a este segmento social.

De acordo com o discurso do governo, a reformulação ocorrida no Programa Agente Jovem esta baseada nesta pesquisa. Contudo, ao analisar o seu resultado percebe-se que apesar das dificuldades encontradas, este programa alcançou impactos positivos quanto aos objetivos propostos, conforme abaixo.

A pesquisa concluiu como dificuldades alguns entraves relacionados a implementação do programa, como: permanência de alguns jovens no programa em período superior ou inferior ao prazo estabelecido; carga horária semanal abaixo da prevista pela gestão federal; quantitativo de atividades menor do que a desejável e algumas delas desvinculadas da proposta pedagógica (o estágio); Baixo percentual de jovens que participaram de atividades nas comunidades. Como também, o acompanhamento não satisfatório dos egressos e falta de maior estímulo à participação das famílias nas atividades desenvolvidas.

Embora o Agente Jovem tenha apresentado estas dificuldades, houve uma avaliação positiva dos jovens ex-beneficiários, tanto na equipe como nas atividades desenvolvidas. Como também, no estudo comparativo entre ex-beneficiários e não-beneficiários foi observado uma diminuição da evasão escolar, maior nível de escolaridade, maior proatividade na busca por emprego e capacitação para o mercado de trabalho no grupo de egressos. Muitos jovens também relataram sobre a importância das atividades realizadas naquela etapa de suas vidas. Nesse sentido, os resultados indicaram mudanças de atitude, reposicionamento de interesses, entre outros benefícios. O aumento da responsabilidade pessoal teve destaque quanto às mudanças comportamentais apontadas por eles. Os pais e responsáveis também fizeram uma avaliação positiva, contudo colocaram a necessidade de formação profissional no âmbito do projeto. Além disso, a participação no Agente Jovem trouxe resultados positivos, no que se refere à educação, trabalho e renda, participação social e expectativas

para o futuro, comportamento sexual e reprodutivo e envolvimento em atos de violência, bem como na relação com outras políticas públicas.

A conclusão desta pesquisa identificou “que o Projeto Agente Jovem proporcionou grandes melhorias aos seus beneficiários. O trabalho realizado com os jovens alcançou, em maior ou menor escala, os objetivos propostos inicialmente, como a permanência do jovem no sistema de ensino, diminuição das práticas nocivas à saúde, motivação para encarar o mercado de trabalho e, principalmente, aumento da auto-estima e qualidade de vida” (2007, p.75).

A seguir busca-se discutir sobre o conceito de juventude em sua diversidade e complexidade, assim como caracterizar os jovens em situação de vulnerabilidade social, enquanto público beneficiário destes programas em foco.