

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE INSERÇÃO SOCIAL NO**  
**PROGRAMA AÇÃO JOVEM/SP**

**MAISA COLOMBO**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE INSERÇÃO SOCIAL NO**  
**PROGRAMA AÇÃO JOVEM/SP**

**MAISA COLOMBO**

Dissertação apresentada a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Erika Porceli Alaniz

370  
C719d

Colombo, Maisa.  
Desafios e perspectivas de inserção social no  
Programa Ação Jovem/SP / Maisa Colombo –  
Presidente Prudente, 2015.  
80 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Educação) -  
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste,  
Presidente Prudente, SP, 2015.

Bibliografia.

Orientadora: Erika Porceli Alaniz

1. Avaliação Externa. 2. Regulação. 3. Avaliação  
Institucional. I. Título.

**MAISA COLOMBO**

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE INSERÇÃO SOCIAL NO  
PROGRAMA AÇÃO JOVEM/SP**

Dissertação apresentada a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Presidente Prudente, 03 de dezembro de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Erika Porceli Alaniz  
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste  
Presidente Prudente - SP

---

Banca: Prof. Dr. Marcos Vinícius Francisco  
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste  
Presidente Prudente - SP

---

Banca: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Caroline Kraus Luvizotto  
Universidade Estadual Paulista – UNESP  
Bauru-SP

## DEDICATÓRIA

*Este trabalho é dedicado a minha mãe Arminda Aparecida Zavatini (in memoriam) que sempre me incentivou e me apoiou para que eu pudesse ter uma boa formação, que com seu exemplo contribuiu para fazer de mim o que eu sou hoje.*

## AGRADECIMENTOS

*A Deus que me fortaleceu em mais esta etapa da minha vida.*

*À minha orientadora Professora Doutora Érika Porceli Alaniz que compartilhou comigo seu conhecimento. Obrigada pelo apoio e parceria para a realização deste trabalho.*

*Aos professores Caroline e Marcos, obrigada por aceitarem participar da Banca de Defesa desta Dissertação. Suas contribuições serão muito bem vindas.*

*Ao meu marido Paulo e meu pequeno Davi, que souberam entender minhas ausências, que sempre estiveram ao meu lado e me apoiaram para o alcance deste sonho.*

*À minha família, por compreenderem minhas tantas ausências e por me apoiarem nos momentos difíceis.*

*À minha amiga e irmã Paula Renata Amorin Santos pelo apoio, carinho, incentivo e paciência.*

*À Ina secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNOESTE/PP pela atenção e disponibilidade.*

*“A educação como prática da liberdade, ao contrário daquela que é a prática da dominação, implica a negação do homem abstrato, isolado, solto, desligado do mundo, assim também a negação do mundo como uma realidade ausente dos homens.”*

**Paulo Freire**

## RESUMO

### DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE INSERÇÃO NO PROGRAMA AÇÃO JOVEM/SP

O presente estudo está ligado à Linha de Pesquisa 1 - Instituição Educacional: Organização e Gestão, do Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE), de Presidente Prudente – SP. O foco desta pesquisa é o Programa Ação Jovem/SP como possibilidade de inserção social de jovens na faixa etária dos quinze aos vinte e quatro anos, utilizando como estratégia de inclusão o retorno e/ou permanência na escola, o estímulo à conclusão do Ensino Médio, a promoção de ações complementares, o acesso a cursos profissionalizantes e a iniciação no mercado de trabalho. A questão posta para reflexão é: Quais são os desafios e a perspectiva de inserção social dos jovens declarada e efetivada por meio dos documentos do Programa Ação Jovem/SP? Observa-se o Programa Ação Jovem/SP enquanto estratégia para enfrentar as consequências, impostas pela situação de pobreza, ao desempenho escolar dos alunos, bem como atenda uma melhoria das condições educacionais. Esta pesquisa é de grande relevância, visto que o estudo aborda os desafios e perspectivas do Programa vinculado à educação em busca de uma análise mais aprofundada acerca de sua real efetividade. Neste sentido, teve por objetivo refletir as implicações do Programa Ação Jovem/SP como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno, permanência na escola e estímulo à conclusão do Ensino Médio. A pesquisa utilizou-se da metodologia qualitativa, a fonte de dados é a análise documental dos principais autores que discutem a problemática, documentos atinentes às legislações, resoluções pertinentes ao tema, sites e monografias. Para isso, aborda o conceito e as configurações de Estado, neoliberalismo e sua repercussão nas políticas públicas sociais no Brasil, em especial na educação e assistência social. O estudo traz ainda, uma reflexão acerca dos processos sociais de constituição da juventude, tais como: a juventude vulnerável, o processo de implementação das políticas públicas para os jovens no Brasil e os desafios impostos à juventude brasileira. E por último analisa os documentos de criação do Programa Ação Jovem/SP, contextualiza a política de juventude do governo do Estado de São Paulo e da região de Presidente Prudente, relacionando às ações federais de inclusão social de jovens no período de implantação do Programa Ação Jovem/SP. Os resultados apontam pouco investimento do governo do Estado de São Paulo destinado à política de juventude, falta de integração entre as secretarias envolvidas na execução do Programa, dificuldade de inserção no mercado de trabalho do jovem e crise do desemprego estrutural. E ainda, observou-se no estudo, que a educação e o trabalho são eixos centrais na formulação de políticas públicas para a juventude brasileira nos dias de hoje.

**Palavras-chave:** Programa Ação Jovem/SP. Políticas Públicas. Juventude. Educação. Inserção social.



## ABSTRACT

### CHALLENGES AND INTEGRATION PROSPECTS IN THE PROGRAM YOUTH ACTION/SP

The focus of this research is the Programa Ação Jovem/SP as a possibility of social inclusion of young people between the ages of fifteen at twenty-four, using as inclusion strategy the return and / or stay in school, encouraging the completion of high school the promotion of complementary actions, access to job training and initiation in the labor market. The question posed for reflection is: What are the challenges and the prospect of social integration of young people and declared effective by the documents Programa Ação Jovem/SP? It is observed the Programa Ação Jovem/SP as a strategy to face the consequences imposed by the poverty, the academic performance of students as well as answer an improved educational conditions. This research is of great importance, as the study addresses the challenges and prospects of the program linked to education in search of further analysis about its real effectiveness. In this sense, the general objective of this research is to reflect the implications of the Programa Ação Jovem/SP as a means of social inclusion through access to work and encouraging the return, staying in school and encouraging the completion of high school. And therefore, the specific objectives are intended to be: to analyze the planning process Programa Ação Jovem/SP, given its multisectoral nature and resources for its operation; analyze the access indicators and permanence of young people in the program; identify educational activities, modalities and characteristics of the training offered under the program; assess the number of young people excluded from the program for non-compliance with conditionality's; check on the official program, the proposed professionalization of youth and their integration into the labor market and identify youth inclusion indicators in the world of formal employment and through other ways, such as in associations and cooperatives. The research used qualitative methodology; the data source is the literature and documents of the main authors who discuss the issue, documents relating to the laws, resolutions relevant to the topic, sites and monographs. For this, it addresses the concept and state settings, neoliberalism and its effect on public social policies in Brazil, especially in education and social assistance. The study includes a reflection on the social processes of youth constitution, such as the vulnerable youth, the process of implementing public policies for young people in Brazil and the challenges the Brazilian youth. Finally analyzes the document creation Programa Ação Jovem/SP, contextualizes the youth policy of the São Paulo state government and the region of Presidente Prudente, relating to federal actions for social inclusion of young people in the implementation period of the Programa Ação Jovem/SP. The results show little investment the State of São Paulo government for the youth policy, lack of integration between departments involved in the implementation of the program, young difficulty in entering the labor market, structural unemployment crisis.

**Key-words:** Program Youth Action /SP. Public policy. Youth. Education. Social inclusion.

## LISTA DE SIGLAS

CF	- Constituição Federal
CONJUVE	- Conselho Nacional da Juventude
DRADS	- Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVS	- Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	- Lei Orçamentária Anual
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
MTE -	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	- Organização Internacional do Trabalho.
PAJ	- Programa Ação Jovem
PMAS	- Plano Municipal de Assistência Social
PME	- Pesquisa Mensal de Empregos
SEE	- Secretaria Estadual de Educação
SEADE	- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SNJ	- Secretaria Nacional da Juventude
SEDS	- Secretaria de Desenvolvimento Social
SEADS -	- Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social
SDECTI	- Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo.
SEDS -	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.
SERT	- Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho
SES	- Secretaria Estadual de Saúde
SINAJUVE	- Sistema Nacional da Juventude
SUS	- Sistema Único de Saúde
UNIESP/SP	- União das Instituições Educacionais do Estado de São Paulo.

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1: Programas do Governo Estadual – LOA 2015 – Juventude.....	56
QUADRO 2: Intersetorialidade do Programa de acordo com Termo de Adesão .....	63

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1: Fatos que marcaram a Política Nacional de Juventude.....	43
TABELA 2: População jovem na região de Presidente Prudente – Julho 2015 .....	53

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
<b>1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E QUESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>17</b>
1.2 As configurações do Estado e suas repercussões nas políticas sociais no Brasil .....	17
1.3 O que se entende por Políticas Públicas Sociais .....	24
<b>2 JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>28</b>
2.1 Histórico da política pública para a juventude no Brasil .....	29
2.2 Aspectos legais da política da juventude frente ao processo de redemocratização .....	34
2.3 Política Nacional de Juventude .....	39
2.4 Dificuldades e desafios na escolaridade do jovem brasileiro .....	44
<b>3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....</b>	<b>48</b>
3.1 As bases legais do Programa Ação Jovem/SP .....	48
3.2 Caracterização das políticas de juventude no Estado de São Paulo e na região de Presidente Prudente .....	53
3.3 Eixos de Análise .....	55
3.3.1 Orçamento Público do Estado de São Paulo e Políticas da Juventude .....	55
3.3.2 A natureza intersetorial do Programa Ação Jovem/SP .....	61
3.3.3 Abrangência e expressão do desemprego estrutural .....	66
3.3.4 Dificuldades de inserção no mercado de trabalho X a proposta de profissionalização do Programa Ação Jovem/SP .....	69
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS. ....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>75</b>

## INTRODUÇÃO

A motivação pelo presente estudo originou-se da vivência enquanto docente no curso de Pedagogia no Instituto Educacional do estado de São Paulo (UNIESP/SP) e da gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social no município de Presidente Venceslau-SP. A atuação na formação de futuros professores e o dia a dia na Assistência Social despertaram questionamentos merecedores de respostas. Muitos foram os motivos que me levaram à temática apresentada, dentre os quais merecem destaque: a operacionalização do Programa Ação Jovem/SP vivenciada na minha prática profissional, a observação no meu dia a dia da consolidação de um programa “temporário” em “permanente”, a fragilidade observada na articulação e implementação das práticas pedagógicas e da Assistência Social, o estigma utilizado pela escola “os adolescentes do Programa Ação Jovem/SP, presente na fala dos Diretores e Coordenadores e, principalmente, o enfoque dado nos documentos oficiais do Programa à política educacional como forma milagrosa para solucionar o problema da exclusão social.

A necessidade de não me restringir aos indicadores numéricos do PAJ/SP, que, na prática, já eram do meu conhecimento e a inquietação em compreender o problema da inclusão social dos jovens por meio de um programa de transferência de renda, vinculado à educação, dentro de um contexto sócio histórico, levou-me a investigar a temática e a desenvolver o projeto de pesquisa sobre os principais desafios e a perspectiva de inserção social dos jovens declarada e efetivada no Programa.

Assim, o foco desta pesquisa é o PAJ/SP como possibilidade de inserção social de jovens na faixa etária dos quinze aos vinte e quatro anos utilizando como estratégia de inclusão social o retorno e/ou permanência na escola, o estímulo à conclusão do Ensino Médio, a promoção de ações complementares, o acesso a cursos profissionalizantes e a iniciação no mercado de trabalho.

A pesquisa considera que a efetivação da educação enquanto direito depende de mecanismos que assegurem sua concretização e de que as políticas educacionais representam a atuação do Estado, no sentido de efetivar este direito garantido constitucionalmente. O Estado enquanto formulador de políticas públicas deve propor novas formas de políticas educacionais como respostas às

transformações ocorridas nas esferas econômica, social e cultural relacionadas ao processo de globalização.

Neste sentido, Patto (1999) afirma que, muitas das políticas públicas sociais – principalmente as ligadas à educação, implementadas no Brasil – têm como pano de fundo o pensamento liberal, pautado na igualdade formal dos indivíduos. Segundo a lógica do pensamento liberal, garantir o acesso à escola é por si só, garantia de igualdade de oportunidades. Logo, colocadas sob essa ótica, evasão e repetência, estão ligadas ao fracasso pessoal/individual e faz parecer que questões econômicas e sociais não influenciam na escola, relacionando fracasso ou sucesso a simples aptidão. Porém, os processos excludentes expressos na evasão e repetência, indicam que se faz necessária uma reflexão das concepções das políticas de educação e da assistência social, bem como refletir as configurações e o papel do Estado na elaboração das políticas públicas.

Segundo Paiva (2012) o fato de o Brasil situar-se entre os dez maiores países em extensão territorial do mundo e possuir um dos solos e subsolos mais ricos do mundo, não significa impedimento à acentuada condição de pobreza, tornando-se uma das nações mais desiguais do planeta. Bem ao contrário disso, o modelo de organização social e político implantado no Brasil têm causado, ao longo de sua história, um aprofundamento das desigualdades e acentuado o processo de marginalização de uma parcela cada vez maior da sociedade.

Paiva (2012) ressalta ainda que, dentre os pressupostos básicos do neoliberalismo, destacam-se o individualismo e a competitividade, bem como flexibilização e adaptabilidade, que determinam à sobrevivência de alguns em detrimento da maioria. Sendo assim, os processos excludentes realizados pela escola que culminam na repetência e evasão, não devem ser considerados apenas como disfunção no processo pedagógico, mas enquanto uma consequência do enclave mercado, no paradigma neoliberal.

Diante do exposto, o problema de pesquisa que se apresenta centra-se em: Quais são os desafios e a perspectiva de inserção social dos jovens declarada e efetivada por meio dos documentos do Programa Ação Jovem/SP? E como desdobramentos dos objetivos anunciados nos documentos oficiais do Programa, destacam-se as seguintes hipóteses: I.) Apesar do incentivo declarado à conclusão da escolarização básica, as ações do Programa têm se demonstrado insuficientes

para propiciar aos jovens, sua inserção no mercado de trabalho. Entre os fatores que corroboram para isso, estão: a dificuldade de parceria entre as secretarias de Assistência Social, Educação, Emprego e Relações do Trabalho, Desenvolvimento e Saúde do Estado de São Paulo, em parceria com as organizações do segundo e terceiro setores. Assim, a natureza multisetorial do Programa é um grande desafio para o acesso a cursos profissionalizantes e iniciação no mercado de trabalho. II.) O artigo 2º do Decreto nº 56.921 de 12 de abril de 2011 (SÃO PAULO, 2011a), determina o acesso a cursos profissionalizantes. Porém, de acordo com dados oficiais não existe destinação de recursos financeiros para as ações complementares e/ou cursos profissionalizantes. O recurso financeiro repassado pelo Estado de São Paulo aos municípios destina-se à transferência direta mensal de renda aos adolescentes participantes do Programa.

O objetivo geral desta pesquisa é refletir as implicações do Programa Ação Jovem/SP como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno, permanência na escola e estímulo à conclusão do Ensino Médio. Em relação ao conjunto de objetivos específicos pretende-se: analisar o processo de planejamento do Programa Ação Jovem/SP, tendo em vista sua natureza multisetorial e os recursos destinados à sua operacionalização; analisar os indicadores de acesso e permanência dos jovens no programa; identificar as ações educativas, modalidades e características da formação oferecida no âmbito do programa; avaliar o número de jovens excluídos do Programa por descumprimento das condicionalidades; verificar, no Programa oficial, a proposta de profissionalização do jovem e de sua inserção no mundo do trabalho e identificar os indicadores de inserção dos jovens no mundo do trabalho formal e, por meio de outras formas, como por exemplo, em associações, cooperativas.

Segundo a natureza, o estudo configura-se como uma pesquisa teórica, com foco na análise das teorias em busca de promover o avanço do conhecimento referente à problemática estudada. Para tanto, a análise dos dados da pesquisa tem uma abordagem predominantemente qualitativa, embora contenha dados quantitativos que sofreram tratamento qualitativo.

Em relação à metodologia qualitativa, Plaff e Weller (2010, p. 83), “[...] as contribuições advindas da utilização dos métodos qualitativos foram, e são, da maior relevância para a compreensão de inúmeras questões ligadas à educação.”

Corroborando com este pensamento, segundo Minayo (2001), a pesquisa qualitativa é constituída com universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem se reduzidos à operacionalização de variáveis.

Neste mesmo sentido, segundo Bogdan e Biklen, (1994, p. 16), a abordagem metodológica de natureza qualitativa, corresponde:

Utilizamos a expressão investigação qualitativa como um termo genérico que agrupa diversas estratégias de investigação que partilham de determinadas características. [...] As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim formulados com o objetivo de investigar os fenômenos em toda sua complexidade e em contexto natural.

A investigação qualitativa possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade investigada, sendo que os resultados da pesquisa contem unidades retiradas das falas dos autores e de documentos. (TEIXEIRA, 2000, p. 123) Neste sentido, Palff e Weller, (2010) ensinam que vem crescendo, no Brasil, o grupo de pesquisadores que desenvolve pesquisas com apoio na perspectiva histórica.

A fonte de dados é a pesquisa bibliográfica e documental, que se preocupa em apresentar suas características, a compreensão e a interpretação do fenômeno, sendo o resultado apresentado é fruto da investigação em textos das áreas de Educação, e outros campos das ciências sociais; e em leis, decretos, manuais, sites e traz reflexão crítica sobre as implicações do PAJ/SP como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno, permanência na escola e estímulo à conclusão do Ensino Médio. Os dados foram coletados por meio da pesquisa em livros, artigos, teses, dissertações e sites do governo federal, estadual e municipal. Após a coleta o material foi selecionado, codificado, sendo que alguns dados foram transformados em tabelas e quadros, possibilitando maior facilidade de verificação das inter-relações entre eles.

Em seguida foi realizada a análise e interpretação dos dados, os documentos foram analisados buscando interpretações novas e complementares do fenômeno estudado, não se restringindo aos indicadores do PAJ/SP, embora estes números tenham sido o ponto de partida para minha inquietação. Para interpretação dos dados foram estabelecidos quatro eixos de análise, o primeiro relaciona-se ao



orçamento público do Estado de São Paulo e as políticas de juventude; o segundo refere-se à natureza intersetorial do PAJ/SP, o terceiro aborda a abrangência e expressão do desemprego estrutural e o último retrata a dificuldade de inserção no mercado de trabalho versus a proposta de profissionalização do Programa.

Quanto à forma de organização textual, a exposição da pesquisa está organizada em três capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a temática: Estado, Políticas Públicas e Questão Social; aborda o referencial teórico que fundamenta a investigação por meio da análise das configurações do Estado, neoliberalismo e sua repercussão nas políticas públicas no Brasil, em especial na educação e assistência social.

O segundo capítulo oferece breve reflexão acerca dos processos sociais de constituição da juventude, tais como: a juventude vulnerável, o processo de implementação das políticas públicas para a juventude no Brasil e os desafios impostos à juventude brasileira.

O terceiro e último capítulo, analisa os documentos de criação do PAJ/SP, contextualiza a política de juventude do governo do Estado de São Paulo e da região de Presidente Prudente, relacionando às ações federais de inclusão social de jovens no período de implantação do Programa.

## 1 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E QUESTÃO SOCIAL

Para que se possa fazer uma análise dos principais desafios e da perspectiva de inserção social dos jovens, declarada nos documentos oficiais e efetivada no PAJ/SP, necessário se faz, primeiramente, refletir acerca das configurações do Estado, neoliberalismo e sua repercussão nas políticas públicas sociais no Brasil, em especial na educação e assistência social, foco deste estudo.

### 1.2 As configurações do Estado e suas repercussões nas políticas públicas sociais no Brasil.

Compreender os desafios e a perspectiva de inserção dos jovens, declarada no PAJ/SP implica na compreensão da concepção de Estado e de política social que dão embasamento ao Programa enquanto ação estatal, visto que, concepções diferentes de sociedade, Estado, política educacional geram projetos de atuação distintos. Assim, compreender o sentido que as políticas públicas sociais atuais assumem, na relação entre Estado e sociedade, requer um resgate histórico quanto às configurações pelas quais o Estado passou e das repercussões de tais configurações na implementação das políticas públicas.

O Estado, historicamente, é definido de diferentes formas. O presente capítulo faz uma breve contextualização histórica do termo, enfatizando o conceito de Estado no final do século XX. Etimologicamente, o termo “Estado” é derivado de um substantivo do latim, *status*, relacionando-se com o verbo *stare*, que significa “estar firme”. Assim, o termo refere-se à determinada sociedade política estável, orientada e controlada por um soberano, seja um monarca, presidente ou grupo de pessoas que detenham o poder de um território. (CUNHA, 1986 apud, OLIVEIRA, 2012).

Höfling (2001) assim define o termo Estado como o conjunto de instituições permanentes, tais como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo; e, Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado

período. Dessa forma, o governo seria apenas uma das instituições que compõem o Estado, com a função de administrá-lo. Os governos são transitórios e apresentam diferentes formas, que variam de um lugar para outro, enquanto que os Estados são permanentes, ao menos enquanto durar o atual sistema capitalista.

Neste contexto, Oliveira (2012), afirma que foi com o surgimento do capitalismo e declínio do feudalismo, que o Estado deixou de ser relacionado a um governante e passou a significar o papel de administrar os interesses dos diferentes grupos presentes na sociedade. O termo deixou de ser empregado de forma genérica e assumiu um significado específico, relacionado à organização de um grupo de indivíduos, dentro de um determinado território em virtude de um poder de comando. A concepção de Estado passa a centrar-se na divisão dos grupos, garantindo o interesse da classe dominante.

Para Bruno (2001), as estruturas de poder e de organização são alteradas conforme as mudanças nas formas de organização do capitalismo. Nesta lógica, o Estado é concebido como o conjunto de todas as formas organizadas e institucionalizadas do poder das classes capitalistas, não apenas sobre a classe trabalhadora em geral, mas também no interior de si mesmo. Para a autora, a concepção de Estado inclui duas vertentes que têm se desenvolvido a partir do aparelho de Estado Nacional; a primeira atua sobre o campo da extorsão de mais valia das relações entre as classes, garantindo os mecanismos sociais de exploração e a segunda, atua sobre o campo da apropriação da mais valia e da regulação das disputas. Ainda segundo Bruno (2001), o Estado Nacional coordenava, mediava e definia as disputas e prioridades até as primeiras décadas do século XX quando, então, se abre à participação popular, em decorrência da crise do modelo econômico capitalista. O poder absoluto do Estado entra em declínio e inicia-se a reforma do estado com ajuste das funções do aparelho estatal, liberação dos mercados e privatizações, com a transferência dos serviços prestados pelo Estado para o setor privado no início da década de 1980.

Neste sentido, Behring e Boschetti (2011) afirmam que apesar da década de 1980, anunciar importante reforma democrática do Estado brasileiro e da política social, as condições econômicas internas e internacionais eram muito desfavoráveis. A estagnação, a expansão do desemprego, aumento da violência vivenciados nos anos de 1990 até os dias de hoje, têm sido obstáculos às conquistas de 1988. Neste período, o foco esteve nas campanhas em torno de

reformas e os problemas no Estado eram apontados como causas centrais da crise econômica e social vivenciada pelos brasileiros desde o início dos anos 1980. As reformas nos anos de 1990 tinham como ênfase as privatizações orientadas para o mercado; houve a entrega de grande parte do patrimônio público para o capital estrangeiro, retratando uma verdadeira reformatação do Estado brasileiro visando à adequação à classe dominante.

Segundo Bruno (2001), a respeito da economia mundial, embora só tenha sido reconhecido no final da década de 1980 pelos países da OCDE<sup>1</sup>, vivíamos uma grande crise econômica nos anos de 1970. No início dos anos 1980, se estabelece uma nova forma de organização econômica, tendo como principais características o aumento do poder dos grandes grupos econômicos, a abertura da economia, o aumento do número de privatizações das empresas nacionais e a desregulamentação dos mercados e internacionalização do capital. Esta nova forma de organização do capital acarretou alterações nas estruturas de poder e, como consequência, a reforma administrativa no início da década de 1980, adotando-se o modelo gerencial do setor privado na esfera pública, definido pelas forças do mercado.

Neste sentido, afirma Peroni (2008), embora o povo brasileiro vivenciasse, na década de 1980, um momento de grande participação popular e de grande organização na luta por seus direitos, a construção da democracia em nosso país, sempre se deparou com grandes obstáculos como o processo de abertura pactuado com as forças da ditadura, o impacto das estratégias do capitalismo para superação de sua crise - o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva - que vinham em sentido contrário a esse movimento de democratização.

Assim, apesar da abertura política ocorrida no Brasil na década de 1980, por meio da participação popular na luta por seus direitos, pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, bem como pelas conquistas legais, tal processo de abertura sofreu impacto das estratégias do capital para superação de sua crise, em curso no resto do mundo, a partir da crise do welfare state, na década de 1970 no mundo. (PERONI, 2012). Neste sentido, Silva (2004, p.255) afirma que

---

<sup>1</sup> OCDE- Instituição criada em setembro de 1961 em substituição à Organização Europeia de cooperação Econômica. (OECE). Essa instituição integra além de outros países europeus, também os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão.

as políticas neoliberais foram apresentadas como única alternativa aos países em desenvolvimento, a fim de que pudessem inserir-se na modernidade.

Nesta perspectiva Antunes (2002, p. 31),

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do Neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte; a isso se seguiu também um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, com vistas a dotar do instrumental necessário para tentar repor patamares de expansão anteriores.

A mudança na organização do capital gerou alterações nas estruturas de poder. Com a reforma administrativa do estado e a internacionalização da economia no início da década de 1980, evidencia-se a transferência das atividades governamentais para o setor privado ou comunidade, especialmente à saúde e à educação. A reforma do estado foi também reforma da educação, que deixou de ser uma questão nacional e passou a ser pensada enquanto instância de formação para a economia mundial, dividindo a qualificação da população em dois níveis, para os que exercem os trabalhos mais simples, mal remunerado e outros que ocupam funções mais complexas. (BRUNO, 2001)

Foi pela educação, por meio de suas políticas educacionais de universalização da educação que os expoentes do neoliberalismo, na década de 1980, encontraram a forma mais eficaz de legitimar e perpetuar seus ideais. A implementação das políticas neoliberais, resposta à crise do Estado de Bem-Estar<sup>2</sup> Social (Welfare State), devido à necessidade de reerguer o sistema capitalista, instaurou uma reestruturação do papel do Estado. Enquanto a teoria liberal postulava a responsabilidade do Estado para a promoção do bem comum, o neoliberalismo privilegia a lógica do mercado. Iniciou-se um processo para combater o desemprego em massa, a pobreza, diminuir a interferência do Estado no campo econômico, conter custos; o papel do Estado sofreu grandes mudanças, principalmente em relação às políticas públicas, buscando novas estratégias de

---

<sup>2</sup> Behring e Boscheti (2011) afirmam que é comum encontrar na literatura sobre política sociais a utilização do termo Welfare State para designar genericamente a implantação de políticas sociais sob a orientação Keynesiano-fordismo, como um esforço Estado para modificar as condições econômicas e sociais e proteger a população de suas consequências, originadas no século XIX e enfatizadas após a Segunda Guerra Mundial (MENY; THOENING, 1989, p. 25).

ações. O neoliberalismo trouxe uma nova forma de Estado, que passou a regular a economia e as políticas sociais para superar a o período de crise.

Confirmado com DRAIBE, (1993, p. 97):

Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esses parecem ser os vetores estruturantes das reformas dos programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, principalmente quando suas recomendações se dirigem aos países latino-americanos em processos de ajustamentos econômicos.

Assim, o PAJ/SP, objeto de estudo desta pesquisa, apresenta-se como estratégia de enfrentamento ao desemprego juvenil, por meio da ampliação do acesso à escolarização, da proposta do desafio a perspectiva de retorno e/ou permanência à escola, do estímulo à conclusão do Ensino Médio, da promoção de ações complementares, do acesso a cursos profissionalizantes e da iniciação no mercado de trabalho. Ao ser associado à educação, este Programa retrata o ideal contido nas políticas neoliberais, ocorridas nas últimas décadas do século XX, como tentativa de diminuir as desigualdades criadas pela lógica do mercado, pois, pressupõe uma inclusão, mesmo que seja uma inclusão excludente, como apresentado por Kuenzer (2005), por meio da qual as estratégias utilizadas nos diversos níveis da educação não propiciam a formação de pessoas autônomas, capazes de responder às demandas do capital.

No caso brasileiro, o impacto das reformas do Estado nas políticas sociais de modo geral e educacionais de modo particular, foi muito grande a partir da década de 1990. A atual política educacional é parte de um projeto de reforma que tem como diagnóstico a crise do Estado, as políticas sociais busca racionalizar recursos, diminuindo o seu papel no que se refere a essas políticas. E, dá-se em um contexto em que a proposta do governo federal para fazer frente à crise do capital, baseia-se na atração de capital especulativo, com juros altos, aumentando as dívidas interna e externa, provocando uma crise fiscal enorme nos Estados e municípios (AFONSO, 1999). O governo propõe a municipalização das políticas sociais no exato momento em que os municípios têm, como principal problema, saldar as dívidas com a União e, assim, não têm como investir em políticas sociais. Assim, o que, aparentemente, seria uma proposta de Estado mínimo, configura-se como realidade de Estado mínimo para as políticas sociais e Estado máximo para o

capital. Conforme afirma Bruno (2001), é a desresponsabilização do Estado quanto às políticas públicas em geral, dirigidas à classe trabalhadora.

Neste contexto, a educação terá como função atender as necessidades, as demandas do processo de acumulação de capital, sendo regulada e subordinada pela iniciativa privada e à sua reprodução. As práticas educativas diferenciam-se para as classes dirigentes e a classe trabalhadora, cuja qualificação humana subordina-se às leis do mercado, tornando-se mercadoria. (FRIGOTTO, 2010).

Em relação ao papel atribuído ao Estado Neoliberal relativo à educação nas suas relações com o trabalho, Kuenzer (2005) afirma que o fundamento deste novo tipo de trabalho é a fragmentação, em que a atividade intelectual e material, a produção e o consumo existem em diferentes indivíduos, cabendo às relações sociais, produtivas e à escola educar o trabalhador para esta divisão. Assim, o conhecimento científico e o saber prático são distribuídos desigualmente, contribuindo ainda mais para aumentar a alienação dos trabalhadores e a escola tornou-se fruto desta prática fragmentada, e se constituiu, historicamente, como uma das formas de materialização desta divisão, por meio do acesso ao saber teórico, divorciado da práxis. Esta fragmentação também pode ser observada no PAJ/SP, conforme declarado nos documentos oficiais por meio da natureza multisetorial, que será analisada no capítulo 3. Neste sentido, a autora afirma que, embora seja positivo o “paradigma da transdisciplinaridade”, a superação da fragmentação da escola só será possível se superada for à contradição entre o capital e força de trabalho. Portanto, a finalidade da escola, articulada ao processo de trabalho capitalista, é o disciplinamento para a vida social e produtiva, em conformidade com as especificidades que os processos de produção, em decorrência do desenvolvimento que as forças produtivas, vão assumindo.

O Estado não resolveu a crise econômica vivenciada na década de 1980, que passou a regular a economia e as políticas sociais com o objetivo de atender as necessidades do mercado, do Estado e da força de trabalho. Esta função reguladora pode ser observada através da política social, que é a forma pela qual o Estado tenta qualificar, permanentemente, a mão de obra para o mercado, assim como também por meio dos programas sociais; cito o PAJ/SP, foco desta investigação, que procura manter sobre controle, parcelas da população não inseridas no mercado produtivo (OLIVEIRA, 2012).

Neste sentido, Sanfelice (2013, p.135) afirma que:

A educação institucionalizada das sociedades capitalistas se tornou um poderoso instrumento de formação de juventudes, Forma-se, molda-se o cidadão para o trabalho e para o consumo. Forma-se e molda-se o cidadão para a alienação no trabalho e para a passividade conformada nas estruturas da sociedade.

O autor nos leva a refletir a respeito das estratégias utilizadas pela educação para que a juventude se integre, de forma pacífica, ao modelo capitalista e seja incluída na sociedade globalizada. Formar para o mercado de trabalho é a palavra de ordem que se impõe para as juventudes. Dentro desta lógica, muitos programas das políticas alternativas, como por exemplo, o PAJ/SP, se alicerçam nos princípios da inclusão social, nas oportunidades educacionais diferenciadas para a classe trabalhadora e para a burguesia e ainda, na empregabilidade flexível, precarizada e manipulada, caracterizada como subemprego, trabalhos temporários, trabalho informal. As juventudes do terceiro mundo e dos países capitalistas não centrais possuem, em sua maioria, projetos educacionais que as preparam para o trabalho simples. O conhecimento científico é restringido a um pequeno grupo de jovens socialmente privilegiados.

Pochamann (2008) em relação ao desemprego, afirma que a crise econômica estabelecida na década de 1990, repercutiu no produto nacional e no nível de emprego da mão-de-obra. O autor refere-se a quatro momentos de reestruturação produtiva e nível de emprego: de 1990 a 1992, período de redução da produção interna, além da abertura dos produtos importados, a taxa de desemprego cresceu 130% (cento e trinta por cento); de 1993 a 1997, houve aumento do consumo no país desassociado de maior produção, consequência da expansão da economia por meio do aumento das importações, diminuindo a taxa de desemprego, que cresceu 18,5% (dezoito e meio por cento); de 1998 a 1999, o desemprego voltou a crescer com a desaceleração das atividades econômicas. Mas, em 1990 com a mudança no regime cambial e a desvalorização do real, o nível de emprego começou a melhorar. Do ano 2000 a 2008, data de publicação da obra de Pochamann (2008), o autor observou a ampliação comercial e a elevação do número de empregos.

Conforme Antunes e Alves (2004) se observam no Brasil, o aumento do número de desempregados, principalmente dos jovens que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acabavam,



muitas vezes, engrossando as fileiras dos trabalhos precários em virtude do desemprego estrutural. Como consequência, o terceiro setor acabou incorporando, de modo precário, os trabalhadores, incluindo os jovens, expulsos do mercado de trabalho formal, que deixam a condição de desempregados e excluídos.

Este cenário de desemprego estrutural traz implicações para a juventude no Brasil, uma vez que, segundo Pochamann (2008), quanto maior a concorrência entre os trabalhadores, melhor para o modo de produção capitalista, pois, representa maior subordinação da mão-de-obra na acumulação do capital, expressa pelos baixos salários, informalidade e precarização, entre outros. O autor enfatiza que a grave crise econômica vivenciada na década de 1980 no Brasil, em conjunto com as modificações no papel do Estado nas políticas públicas, tornaram os problemas sociais maiores e mais complexos. O ajuste fiscal provocou o desajuste social. Em relação ao desemprego juvenil, o autor cita a implantação de algumas novas modalidades no regime de contratação do trabalho assalariado, por exemplo, a implementação, em 2003, do Contrato de Trabalho Primeiro Emprego (CTPE), cuja característica principal centrava-se no subsídio financeiro as empresas de R\$ 1.500,00 a partir do emprego de um jovem de 16 a 24 anos, no entanto, o número de contratados não poderia ultrapassar 20% do total de funcionários. Porém, os resultados ficaram muito abaixo das metas inicialmente planejadas.

### **1.3 O que se Entende por Políticas Públicas Sociais**

Segundo Höfling (2001, p.31), as políticas públicas sociais referem-se às ações que determinam os serviços de proteção social implementados pelo Estado, objetivando a diminuição das desigualdades estruturais provocadas pelo desenvolvimento socioeconômico. Portanto, a educação, enquanto política pública de corte social se situa no interior de um tipo particular de Estado, existindo uma grande relação entre o contexto histórico, concepção de Estado e a implantação das políticas públicas sociais.

Para Höfling (2001), as políticas sociais se referem às ações de proteção social do Estado, que objetivam diminuir as desigualdades estruturais por meio de programas, projetos. Nesta perspectiva, a política pública propõe uma ação pela qual o Estado administra os conflitos entre diferentes grupos sociais, buscando um equilíbrio formal entre suas demandas, procurando manter e reproduzir o modelo

hegemônico de sociedade. As políticas sociais representam a materialidade da intervenção do Estado no projeto dominante de sociedade que se pretende implantar ou reproduzir.

As autoras Behring e Boschetti (2011), enfatizam os reflexos da hegemonia neoliberal nas políticas sociais. As ações de caráter universalistas e redistributivos de proteção social sofreram os impactos do capital, tais como privatização dos setores de saúde, educação e previdência, agravados, com o aumento do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos dos trabalhadores. Como resultado, observa-se a restrição dos direitos em virtude da chamada crise fiscal do Estado. As políticas sociais possuem características focalização, descentralização e compensação e são dirigidas à população mais atingida pela crise, como o caso da juventude brasileira. No PA J/SP, observa-se o ideário neoliberal para as políticas sociais, retratado na descentralização enquanto mera transferência de responsabilidades para o poder municipal e entidades e não a efetivação do partilhamento entre esferas públicas. Os critérios de seleção para inclusão expressa à característica compensatória e focalizada, orientada pela distribuição positiva, contrários ao princípio da universalidade. Na distribuição positiva, os benefícios das políticas sociais, como a transferência de renda, atingem apenas àqueles que comprovarem ser extremamente pobres.

As políticas públicas sociais implantadas pelo Estado no contexto neoliberal possuem caráter compensatório, com ações focalizadas para “aqueles” que, em razão do desemprego estrutural, do modelo excludente próprio do capitalismo, estão excluídos do processo produtivo. No neoliberalismo o foco é mais mercado e menos Estado, justificado pela liberdade como a melhor forma de alcançar igualdade. Em particular, a política pública de educação, traz implícitos dois conceitos contraditórios: a educação enquanto direito social e a cultura mercadológica, contaminada pela ideologia de mercado que, na prática, exclui cada dia mais pessoas. (OLIVEIRA, 2012).

Assim, para adequar-se às novas exigências do capitalismo e combater as consequências deste processo de globalização dos mercados, o aumento da pobreza, a precarização do trabalho, a perda dos direitos conquistados e o aumento do desemprego, surge a partir da década de 1990 o estabelecimento dos “mínimos sociais”, que se referem a um repasse de renda monetária para as famílias que se

encontram excluídos do processo produtivo. Os mínimos sociais se apresentam como uma forma de estratégia de enfrentamento à exclusão, o enfrentamento à desigualdade, o desemprego, como formalidade de suplementação da renda para reduzir a pobreza. (SIQUEIRA, 2008)

Segundo Silva, Yazbeck e Giovanni, (2004, p. 26),

Na realidade, os anos 1990, representam um período de profunda contradição no campo do bem estar social no Brasil. Tem-se de um lado, um avanço no plano político institucional, representado sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social enunciados na Constituição Brasileira de 1988. De outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado nas postas restritivas, com a adoção de critérios cada vez de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha da pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil a partir de 2001.

Assim, em 2001 foi criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação, cujo objetivo era o repasse de um benefício monetário mensal às famílias pobres com filhos em idade entre 07 e 14 anos, estudantes de escola pública. O critério para a inclusão era a renda per capita de meio salário mínimo e o objetivo, segundo o discurso do governo, não era apenas diminuir os problemas de ordem econômica nas famílias de baixa renda, mas também incentivar a inserção das crianças nas escolas. Este Programa apresentava-se como uma de estratégia de enfrentamento à exclusão, à desigualdade, ao desemprego, de forma que garantam a dignidade e a cidadania. Segundo Sposati (1997, p.109), o Programa de Renda Mínima se delineou ainda no contexto da crise salarial provocada, quer pelo desemprego e a nova forma de trabalho, quer pelo processo de redução salarial resultante do processo neoliberal de acumulação [...]

Dentro desta lógica, no ano de 2005, considerando o interesse do Estado de São Paulo na inclusão social de jovens com Ensino Fundamental ou Médio incompleto e em situação de vulnerabilidade social<sup>3</sup>, foram instituídos estudos

---

<sup>3</sup> De acordo com o sistema de indicadores que compõem o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social da fundação SEADE o conceito de vulnerabilidade compreende fatores como a renda, composição familiar, condições de saúde, acesso à educação e possibilidade de obter trabalho. O indicador é resultante da combinação entre duas dimensões socioeconômicas e demográficas que classifica o setor censitário em, em seis grupos de vulnerabilidade social: Grupo 1: Nenhuma Vulnerabilidade, Grupo 2: Vulnerabilidade Muito Baixa, Grupo 3: Vulnerabilidade Baixa, Grupo 4: Vulnerabilidade Média, Grupo 5: Vulnerabilidade Alta e Grupo 6: Vulnerabilidade Muito Alta (SEADE. Índice Paulista

com frequentes debates entre os cientistas e outros intelectuais, em virtude da pobreza e da miséria, cada vez mais visíveis em nosso país. Entre os estudiosos que contribuíram para um arcabouço teórico da exclusão, destaca-se Castel (1991). A ideia de exclusão social assinala um estado de carência ou privação material, de segregação, de discriminação, de vulnerabilidade em alguma esfera. À exclusão associa-se um processo de desvinculação social/espacial. O excluído não escolhe a sua condição; ela se dá numa evolução temporal como resultado das mudanças na sociedade como, por exemplo, as crises econômicas. Assim, o estado de São Paulo, tendo como base o Programa Bolsa Escola, institui por meio da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEADS), hoje - Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS) o PAJ/SP como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno e permanência na escola e estímulo à conclusão do ensino médio.

Os problemas de renda, habitação, emprego eram evidentes em nosso país no final da década de 1990. A automação e tecnologia, frutos da globalização, excluíam cada dia mais as pessoas, principalmente os jovens do trabalho, fazendo crescer a desigualdade. Apesar dos avanços importantes nas áreas da Educação e da Assistência Social, a população excluída ainda não conseguia ter seus direitos garantidos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), principalmente com relação à Educação para a qualificação profissional. O papel social da educação é definido de acordo com as necessidades e demandas do mercado considerando o contexto histórico, assim, compreende-se a existência da relação dos processos de produção e os processos educativos ou de formação humana, marcada por concepções conflitantes e antagônicas.

## 2 JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Neste capítulo, serão abordadas reflexões acerca dos processos sociais de constituição da juventude, tais como: a juventude vulnerável, o processo de implementação das políticas públicas para a juventude no Brasil e os desafios impostos à juventude brasileira. Tal abordagem se faz necessária para melhor compreensão das políticas públicas destinadas à juventude brasileira. Compreender o contexto social, político e econômico em que se constituem a juventude, contribuirá para a análise das implicações do PAJ/SP como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno, permanência na escola e estímulo à conclusão do Ensino Médio. Conforme nos aponta Lopes et al. (2006), na história da educação brasileira, o acesso ao ensino médio foi possível apenas à elite, assim, desde sua criação, seus conceitos e suas finalidades foram sendo reformulados para atender às demandas políticas e econômicas. Somente na última década de 1980, é que teve início a democratização do acesso a esse nível de ensino.

A juventude é uma categoria socialmente construída que se modifica ao longo do tempo de acordo com as condições sociais, culturais, econômicas, dentre outras. Assim, diferentes abordagens sociológicas, psicológicas, pedagógicas e antropológicas têm estudado as mudanças físicas, psicológicas e comportamentais que ocorrem neste momento da vida denominado juventude. (SOUZA, 2004).

Neste sentido, de acordo com Sposito e Carrano, (2003) a juventude tem sido reconhecida, ao longo da história, como uma fase de vida marcada por certa instabilidade, associada a alguns problemas sociais. Desse modo, o conceito de juventude não possui uma definição única nem estática, pois, em cada período, em cada momento histórico, cada geração traz marcas próprias dentro do contexto social ao qual faz parte. Os sujeitos são influenciados pela sociedade em que vivem e, por isso, comportam-se, pensam e agem de maneira diferenciada.

## 2.1 Histórico da política pública para a juventude no Brasil

Inicialmente, será elaborada uma breve conceituação do termo juventude. Em seguida, será dada maior ênfase ao processo de implantação das políticas destinadas ao referido público e os desafios impostos aos jovens no Brasil.

Neste trabalho, serão utilizados os conceitos de juventude e adolescência como sinônimos, pois, no Brasil, estes termos são usados simultaneamente, visto que, as duas concepções, muitas vezes, são complementares. Enquanto, o termo adolescência relaciona-se às teorias psicológicas, o conceito juventude está ligado a teorias sociológicas. (SILVA; LOPES, 2009).

Neste mesmo sentido, Lopes e Silva, (2009, p. 88) afirmam que:

Juventude, mocidade, adolescência, puberdade, flor da idade, novo, nubilidadade, muitos são os termos e conceitos utilizados para caracterizar esse período da vida. É importante esclarecer que, no Brasil, há um uso concomitante de dois termos: adolescência e juventude.

Para Erikson (apud MANNARINO, [2002?]), nas perspectivas de abordagens psicológicas, a adolescência é um período considerado como decisivo na formação da identidade, sendo esta etapa, um período de crise, em que o jovem, por não saber exatamente quem é, poderá vivenciar vários conflitos.

Neste mesmo sentido, no livro *Adolescência Normal*, Aberastury e Knobel (1992) definem que, na adolescência, o jovem passa por desequilíbrios determinantes da “síndrome normal da adolescência”, fundamental para o estabelecimento da identidade. Nesta fase, a pessoa fica mais vulnerável para sofrer os impactos de uma realidade frustrante e a sociedade em que vivemos não oferece proteção suficiente. Daí a importância de políticas públicas que reconheçam o jovem como sujeito de direitos com propostas que favoreçam seu desenvolvimento, em especial, à juventude excluída, mais vulnerável a formas de violação de suas necessidades básicas. O jovem pobre sofre exclusão social resultante não apenas da ausência de renda, mas também de outros fatores como: dificuldade de acesso à educação, aos serviços públicos, emprego, habitação e saúde, além de sofrer também com menor experiência profissional, pouca qualificação social, inserção precária no mercado de trabalho. (VERAS, 2010)

Compartilhando desta visão Batista (2009, p. 6965),

E, no que diz respeito aos jovens pobres, a estigmatização social realiza papel ainda mais perverso já que estes jovens vítimas das mais variadas formas de violência social (marginalização, preconceito, prostituição, entre outras formas), são tratados como se fossem, naturalmente, incapazes de atuar com independência e discernimento.

A despeito da história das políticas de juventude na América Latina, Abad (2002 apud CARRANO; SPOSITO, 2003, p. 3) identifica como principal característica, os problemas de exclusão dos jovens da sociedade, divididos em quatro períodos/modelos: de 1950 a 1980 - ampliação da educação e o uso do tempo livre; de 1970 a 1985 - o controle social de setores juvenis mobilizados; de 1985 a 2000 - o enfrentamento da pobreza e a prevenção do delito; de 1990 a 2000 - inserção laboral de jovens excluídos, período em que as políticas de transferência de renda surgem como alternativa de enfrentamento à pobreza, caracterizadas como provisão de mínimos sociais, abordados no capítulo 1 desta dissertação. Os programas de transferência de renda de uma forma geral, em específico o PAJ/SP, promovem a transferência de renda as pessoas mais vulneráveis, associada à execução de atividades complementares que incluem a qualificação profissional e ainda, estabelecem algumas condicionalidades, em sua maioria, ligadas à área de educação e saúde.

Dando continuidade no recorte histórico, Cassab (2010), afirma que, nos séculos XVIII e XIX, a juventude era definida como uma etapa da vida na qual os indivíduos possuíam características próprias de ver, sentir e agir. Concebida como um período específico da vida em que era permitido aos jovens filhos da burguesia, o descompromisso, o não trabalho, mas também, um período em que lhes era atribuído o estudo e o preparo para uma profissão. Evidencia-se uma distinção entre os jovens burgueses e jovens das classes pobres; enquanto a elite era preparada para dirigir a sociedade, os jovens das classes inferiores eram considerados “menores”.

No século XX, a juventude da classe burguesa era vista como privilegiada e torna-se uma época própria para fazer escolhas; já os jovens filhos dos operários eram inseridos cedo no mundo do trabalho, com pouco ou nenhum acesso à escola, que tinha como objetivo preparar-lhes para o mundo do trabalho, já que eram considerados como ameaça à sociedade. A juventude da sociedade

capitalista industrial é vista como um período crítico, como uma fase perigosa e como um momento de transição, muitas vezes concebida desta forma até hoje (CASSAB, 2010).

Ainda, segundo Cassab, (2010), no Século XX, acentua-se a preocupação dirigida aos jovens pobres, com fundo moralista, pois, representavam perigo e ameaça por suas características intrínsecas de perversão e criminalidade. A juventude é considerada um problema e um campo de intervenções das ciências e das políticas públicas, atraindo a atenção dos poderes públicos, tornando-se objeto para os programas e ações.

Assim, as políticas elaboradas para a juventude, não só no Brasil, mas também em outros países da América Latina, nas décadas de 1960 e 1970, tenderam a assumir um caráter de controle e atuação do Estado, voltando-se para a relação juventude e segurança nacional, tendo como alvo os jovens da classe média, do movimento estudantil e os jovens militantes dos vários segmentos da sociedade (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002, p. 22).

Neste sentido, Kerbauy, (2005, p. 198-199) afirma que na década de 1960 a juventude da classe média, que compunha o movimento estudantil, possuía um aspecto de contestação ao sistema político ao criticar a ordem estabelecida e almejar a transformação social. Em consonância com tais observações nos aponta Lopes, (2006, p.117):

O Estado brasileiro tornou-se, na última década de 60, o principal responsável pela assistência à infância pobre e a infância desviante. Em 1964, os militares no poder criaram a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – que tinha por objetivo formular e implantar a política nacional do bem estar do menor.

Diante do exposto, é possível afirmar que a juventude foi muito afetada pelo modelo político econômico vigente na época, o que acarretou o aumento da exclusão social. Tal situação levou o poder público a considerar os jovens como um problema, além de implementar políticas públicas voltadas à juventude desviante.

Castro e Abramovay, (2002) em seu estudo sobre como fazer políticas públicas de/para/com juventudes na década de 1960, afirmam que, no período da ditadura militar, o foco estava no controle político, ou melhor, na segurança nacional e tinha como público prioritário os jovens da classe média, militantes e atuantes no movimento estudantil, influenciados pela Revolução Cubana, pelo movimento de



crítica à intervenção norte-americana no Vietnã e ainda contrários ao modelo político econômico vigente. Segundo os autores, na década de 1970, cresce a representação juvenil nos setores populares, provocando grande controle estatal. Já na década de 1980, o controle do Estado ampliou-se para os jovens dos setores populares, visto a preocupação com a relação juventude e drogas, juventude e violência e desemprego, que assumiram a condição de vulnerabilidades sociais. Foram implantadas pelo Estado políticas de compensação social, voltadas para os jovens das classes excluídas, que contribuíram para o estigma da juventude como problema até os dias atuais.

Na década de 1980, o cenário democratizante somado à participação social na política, desencadeou propostas de descentralização das políticas públicas. No contexto da campanha pelas “Diretas Já!”, as políticas e direitos da juventude ganharam espaço no Brasil, por meio das lutas sociais em torno dos direitos da infância e adolescência. (SPOSITO; CARRANO, 2003). Nesta mesma lógica, Lopes et al., (2006) elucida fatos importantes na história das políticas públicas de juventude, como a criação da Frente Nacional de Defesa de Direitos da Criança em 1985, constituída por prefeitos, autoridades municipais/estaduais e técnicos do Estado considerados progressistas; em defesa da municipalização da política para a infância e adolescência, em 1986 a campanha Criança e Constituinte, por iniciativa do Ministério da Educação, mas que contou com a participação social e em 1988 a implantação do Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa da Criança e do Adolescente, que se tornou um dos principais interlocutores da sociedade civil junto ao Congresso Nacional, resultando na apresentação, no ano de 1988, na Assembleia Nacional Constituinte, a emenda popular “Criança – Prioridade Nacional”. Como resultado destas lutas, a CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988), conferiu a lógica de direito e proteção para as ações destinadas às crianças e adolescentes e foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente em 13 de junho de 1990 (BRASIL, 1990). No final da década de 1980 e início da década de 1990, observa-se a criação de Ministérios e Secretarias destinadas a formular políticas públicas para a juventude em vários países da América Latina (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002).

Por outro lado, fruto das recomendações dos organismos internacionais e contrários à lógica de políticas universais defendidas pela sociedade civil, houve a implantação para jovens excluídos das várias políticas de

compensação. As políticas universais foram substituídas por políticas focalizadas na extrema pobreza, que deixam desprotegidos muitos que não se enquadram nas condicionalidades de vulnerabilidade<sup>4</sup>, mas constituem a população pobre (COSTA, 2009). O PAJ/SP, implantado pelo governo do Estado de São Paulo por meio do decreto nº 56.922 de 12/04/2011 (SÃO PAULO, 2011a), objeto de estudo desta investigação, apresenta algumas características dessa política de compensação, como por exemplo, o estabelecimento de condicionalidades como forma de controle de merecimento dos adolescentes que se encontram em vulnerabilidade aos benefícios a que teriam direitos. Ao estabelecer condições de permanência, o Programa restringe ainda mais o público atendido e, ao priorizar o atendimento de jovens de família com menor renda per capita mensal e de jovens residentes nos setores censitários de alta e altíssima vulnerabilidade e concentração de pobreza, deixa desprotegidos jovens que, embora não se enquadrem nas condicionalidades, necessitam do benefício. Predominam programas e ações focalizadas sem caráter universalista, não considerando a diversidade dos jovens beneficiários. Ainda, segundo Kerbauy, (2005), um dos aspectos predominantes das políticas sociais de corte neoliberal é a culpabilização da juventude das classes mais baixas pela sua condição de privação e a substituição dos diagnósticos sociais por preconceitos morais que relacionam a pobreza a comportamentos transgressores.

De acordo com Araújo (2014, p. 19), diferentemente do que se compreende por políticas universais enquanto políticas que encaminham os recursos públicos a toda população, as políticas focalizadas, tentam encaminhar tais recursos apenas aos mais necessitados, o que condiz com a política neoliberal cujas ações são essencialmente compensatórias, de caráter focalizado àqueles que não usufruem dos seus direitos sociais universais, o que não altera profundamente a estrutura das desigualdades sociais.

---

<sup>4</sup> De acordo com o sistema de indicadores que compõem o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social da fundação SEADE o conceito de vulnerabilidade compreende fatores como a renda, composição familiar, condições de saúde, acesso à educação e possibilidade de obter trabalho. O indicador é resultante da combinação entre duas dimensões socioeconômicas e demográficas que classifica o setor censitário em, em seis grupos de vulnerabilidade social: Grupo 1: Nenhuma Vulnerabilidade, Grupo 2: Vulnerabilidade Muito Baixa, Grupo 3: Vulnerabilidade Baixa, Grupo 4: Vulnerabilidade Média, Grupo 5: Vulnerabilidade Alta e Grupo 6: Vulnerabilidade Muito Alta (SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS – Versão 2010. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/indice-paulista-de-vulnerabilidade-social-ipvs-versao-2010/> Acesso em: 20/10/2015.

Assim, dentro da perspectiva neoliberal, os programas sociais vinculados à educação têm como fundamento os interesses do capital, ou seja, subordinam-se às leis do mercado e não efetivamente objetivam diminuir as adversidades enfrentadas pela juventude brasileira. Em consonância com as informações Lopes, (2006) afirma que o estado capitalista ainda não garante a efetivação dos direitos sociais como sendo de fato um direito, pois, o acesso aos direitos sociais pela população no sistema capitalista, depende da forma pela qual se resolve a contradição entre as exigências do capital e as reivindicações da população.

## **2.2 Aspectos legais da política da juventude no processo de redemocratização**

O processo de redemocratização do país resultou nos últimos anos da década de 1980 em mudanças significativas na estrutura das instituições políticas do Estado, expressas por meio de inovações sócio-políticas de âmbito nacional. (LOPES, 2006). Tais inovações estão retratadas no artigo 227 e parágrafo 8º da CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988), como se vê a seguir:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 8º A lei estabelecerá (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010):

I - o estatuto da juventude, destinado a regular os direitos dos jovens; (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas. (Incluído Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

O artigo retrata o caráter inovador das políticas para a juventude no Brasil, ao responsabilizar não apenas o Estado, mas, também a família e a sociedade na efetivação das políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente e, ainda, supera a concepção restritiva do que é ser criança e adolescente ao incluir o termo juventude. Esta inovação é resultado das reivindicações dos movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes (SPOSITO; CARRANO, 2003)

Neste sentido, Castro e Abramovay, (2002, p.19) afirmam que:

Dados o apelo da democracia, o maior exercício da crítica social e o privilégio do tema juventude na mídia e em discursos políticos, hoje vivemos um momento propício para se afirmar a legitimidade de políticas gestadas por vias mais democráticas, sensíveis à diversidade de juventudes e ao direito de representação dos jovens no desenho e gestão de políticas que os tenham como sujeitos.

Devido a maior participação popular, em especial dos jovens, nas conquistas legais e do apelo à democracia, da maior visibilidade da questão juvenil na mídia, a partir da década de 1990, o tema juventude ganhou espaço na agenda política. Porém, observa-se que ainda há necessidade de incentivar a organização juvenil, visando maior participação política. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002). Na pesquisa realizada por Ribeiro; Lânes e Carrano (2006) sobre a diversidade de perfis que caracteriza as juventudes brasileiras se identificou que, os últimos vinte anos foram marcados por períodos distintos quanto à questão da participação social da juventude e que tais mudanças estão relacionadas com uma série de transformações, principalmente vinculadas às novas configurações do capital, à relação Estado e sociedade, às mudanças no âmbito do trabalho, ao acirramento das desigualdades sociais e econômicas, entre outras.

Dentro deste contexto de redemocratização, no ano de 2005, o poder público do Estado de São Paulo, implementou o PAJ/SP, objeto de estudo desta investigação, que se voltou para um grande problema da juventude: a inclusão na escola por meio de um programa social de transferência de renda. Porém, observa-se grande fragilidade nas políticas públicas para juventude que, muitas vezes, usam a transferência de renda como prática compensatória, como forma de compensar a população de baixa renda, garantindo uma renda mínima aos mais vulneráveis, resultante do sistema econômico neoliberal.

Em relação ao sistema neoliberal, em 2009, o presidente Lula, em discurso, fez uma avaliação da situação brasileira e afirmou que existia no Brasil uma revolução silenciosa, que consistia na elevação da autoestima dos trabalhadores e na conversão do Brasil em potência capitalista, cuja característica é uma sólida harmonia entre os interesses burgueses e dos trabalhadores. Essa revolução foi composta por uma série de programas assistenciais difundidos no Brasil e no mundo, sustentada na argumentação que é possível crescimento

econômico com distribuição de renda. No entanto, essa revolução se mostrou incapaz de resgatar a classe trabalhadora da miséria. Na verdade, tal revolução alcançou uma rendição ao capital global frente a um panorama internacional nada favorável em virtude da crise estrutural que tende a piorar a situação dos trabalhadores. (MACEDO; LIMA FILHO, 2013). Neste sentido, Algebaile (2009) alerta-nos que é preciso pensar a educação no Brasil a partir da sua realidade socioeconômica e política, pois, para a autora, a educação está sendo utilizada como prestação de serviços de assistência social, com o objetivo de atenuar a pobreza.

Em consonância com o disposto no artigo 227 da CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988), o artigo 4º do ECA, de 13/06/1990 (BRASIL, 1990), dispõe sobre o tema em questão:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a. Primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b. Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c. Preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d. Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Para implantação decorrente do artigo 4º do ECA, Sposito e Carrano (2003) afirmam que, no final dos anos de 1990, pode-se observar a mobilização de iniciativas públicas envolvendo parcerias com instituições da sociedade civil e as várias instâncias do Poder Executivo – federal, estadual e municipal para formulação e implementação de projetos destinados à juventude.

Neste sentido, Bruno (2001), identifica a transferência de atividades governamentais para o setor privado ou comunidade, especialmente as áreas de saúde e educação, como resultado da descentralização administrativa, com controle centralizado e da desresponsabilização do Estado quanto às políticas públicas, em geral dirigidas à classe trabalhadora. Os serviços voltados para a população de baixa renda que não forneciam lucro para o setor privado foram transferidos para a comunidade e o Estado adotou políticas compensatórias destinadas à classe trabalhadora. A educação também passou por uma reestruturação de acordo com o

modelo econômico vigente, sendo a formação dos jovens trabalhadores dividida em dois segmentos: um para a qualificação de mão de obra para os serviços mais simples e outro para os que ocupam funções mais complexas na economia mundial.

Neste sentido Lopes et al., (2006, p. 120) afirmam que:

Em outras palavras, o ECA passou a exigir: a formulação de política de proteção integral a todas as crianças e adolescentes (através de políticas sociais básicas – saúde, educação, lazer, habitação), a ser desenvolvida pelos municípios; a existência de políticas assistenciais para atendimentos compensatórios; a implantação de assistência médica, psicossocial e jurídica à criança e ao adolescente vitimizados; e, finalmente, a defesa jurídico-social dos envolvidos em situações com implicações legais. Além disso, foi definido que a gestão da questão da infância e da adolescência deve ser norteadada pela descentralização político-administrativa, pela participação popular, através de suas organizações, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis - Municipal, Estadual e Federal; mais ainda, as necessidades de crianças e jovens devem ser acolhidas pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, que formula e controla a efetivação dos programas definidos a partir das políticas públicas *infanto juvenis* instituídas por lei municipal e pelo Conselho Tutelar de Direitos, órgão que aplica as medidas de proteção.

O parágrafo único, item c e d do artigo 4º do ECA (BRASIL, 1990) dispõe sobre a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude, porém, o recurso financeiro na área da infância e da adolescência, muitas vezes, é reduzido a programas e projetos específicos, como será analisado no próximo capítulo. Evidenciando que, no caso específico do Programa Ação Jovem/SP tal regulamentação não se efetiva.

Com a promulgação do ECA em 13/06/1990 (BRASIL,1990), observa-se grande avanço em relação às políticas de juventude como direito, que deixam de ter um caráter corretivo e adquirem a lógica do direito. Cabe perguntar: embora atualmente a juventude tenha direitos garantidos legalmente, quais são as dificuldades que os jovens enfrentam ao buscarem seus direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária?

Rizzini, Barker e Cassaniga (1999), identificam a pobreza e a miséria como expressões da questão social que se tornam barreiras que dificultam a efetivação dos direitos das crianças e adolescentes garantidos legalmente. O modelo social instituído é excludente, sendo alguns considerados culpados pela

própria falta de capacidade de competir ou de não adaptação ao sistema, atribuindo o fracasso como pessoal, merecido e justificável e os jovens desistem da disputa antes mesmo de tentar competir.

Neste sentido, segundo Badaró (2013), as dificuldades na escola e de inserção no mercado de trabalho contribuem para consolidar a história de desigualdade no Brasil, consolidando a exclusão social. O jovem, ao entrar no mundo do trabalho, se depara com uma série de barreiras que vão desde um salário baixo até a falta de oportunidade para crescer na empresa.

Rua (1998) identifica a fragmentação das políticas públicas juvenis no Brasil como outro dificultador, pois, apesar de as demandas da sociedade exigirem articulação entre os setores, ficam à mercê da competição interburocrática, sem continuidade pelos governos, e ainda sem a participação dos jovens na formulação e atingido apenas demandas específicas.

O PAJ/SP alvo desta pesquisa, retrata as fragilidades das políticas para a juventude, visto que, não se refere a uma política pública propriamente dita e sim, a um programa, e como tal, pode ser extinto a qualquer momento. O Programa é uma política de governo e não uma política de Estado, por isso, sofre com a descontinuidade e a alternância dos partidos políticos no poder. Além disso, os jovens não participam da sua formulação, bem como são selecionados de acordo com critérios pré-definidos pelo governo conforme declarado no Decreto nº 56.922, de 12/04/2011. Ao analisar a base legal de criação deste Programa, é possível constatar que não existe orientação sobre a forma de articulação das Secretarias de Assistência Social, Educação, Emprego e Relações do Trabalho, Desenvolvimento e Saúde e o segundo e terceiro setores, como será analisado no próximo capítulo (SÃO PAULO, 2011a).

Diante dessas considerações, pode-se concluir que a implantação das políticas públicas para juventude no Brasil tem-se voltado, nos últimos anos, sobretudo para os adolescentes na faixa etária entre doze e dezoito anos definidos pelo ECA (BRASIL, 1990), que estão em processo de exclusão ou privados de direitos. Porém, a formulação das políticas públicas, ao levar em consideração critérios como a idade e o econômico social, acaba por excluir um grande número de adolescentes que atingem a maioridade, mas que permanecem no campo possível de ações, pois, ainda vivem efetivamente a condição juvenil. Por outro lado, além dos segmentos em processo de exclusão conforme os critérios de vulnerabilidade

social<sup>5</sup>, é preciso considerar os jovens filhos das classes médias urbanas empobrecidas, que podem não ser considerados como sujeito de direitos (SPOSITO; CARRANO, 2003).

### 2.3 Política Nacional de Juventude

A compreensão do atual desenho da Política Nacional da Juventude em nosso país, implica em considerar a precarização do trabalho vivenciada, nos dias atuais, pela maioria dos jovens, não só brasileiros, mas, também em tantas partes do mundo e em especial na América Latina (ANTUNES; ALVES, 2004).

Antunes e Alves (2004) evidenciam a fragmentação da classe trabalhadora no século XXI, configuram a nova forma de ser do trabalho hoje como resultado da mundialização do capital. Os autores afirmam que a classe trabalhadora de hoje é diferente da existente em meados do século XX, uma vez que o proletariado fabril está diminuindo devido à reestruturação produtiva do capital, originando uma forma mais desregulamentada de trabalho e, como consequência, observa-se uma queda nos empregos formais. Assim, no lugar do trabalhador estável da fase taylorista/fordista, surgem diversas modalidades de trabalho precarizado; são os terceirizados, subcontratados, *part-time* ou até mesmo os expulsos do mundo do trabalho que, conseqüentemente, sofrem exclusão social.

Ainda segundo Antunes e Alves (2004, p. 339):

Outra tendência presente no mundo do trabalho é a crescente exclusão dos jovens, que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acabam muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários, dos desempregados, sem perspectiva de trabalho, dada a vigência da sociedade do desemprego estrutural.

Conforme os dados do IPEA<sup>6</sup> (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em 2010, a população jovem de 15 a 29 anos no Brasil totalizava um número de 51 milhões. Considerando-se alguns indicadores sociais, tais como a

---

<sup>5</sup> SÃO PAULO/SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) Entende-se que o conceito de vulnerabilidade compreende fatores como a renda, composição familiar, condições de saúde, acesso à educação e possibilidade de obter trabalho. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2015/10/R6\\_out\\_2015.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2015/10/R6_out_2015.pdf) Acesso em 12/10/2015.

<sup>6</sup> Disponível no site <http://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em 03 de novembro de 2015.



taxa de desemprego, por exemplo, é possível observar na população juvenil as piores taxas de desocupação, principalmente no que se refere aos jovens das camadas mais pobres.

Diante do cenário de desemprego estrutural que assola, em especial os jovens de nosso país, atualmente, as políticas públicas voltadas para a juventude preocupam-se com a qualificação profissional, priorizando a preparação para o mundo do trabalho, como observado nos objetivos do PAJ/SP objeto de estudo desta pesquisa, como se dessa forma, a empregabilidade estivesse garantida. Os documentos de criação do programa considera o acesso a cursos como uma forma de inserção social de jovens em vulnerabilidade social, embora não demonstre no Manual de Orientação sobre o Programa Ação Jovem/SP (SÃO PAULO, 2011c) como efetivar tal capacitação, aspecto este que será melhor analisado no capítulo 3. Antunes e Alves (2004, p.347), afirmam que o termo empregabilidade refere-se a uma palavra fetiche que o capital usa para responsabilizar os trabalhadores da necessidade de qualificação; com o processo de desemprego em massa, as políticas de qualificação começam a aparecer com ideia de que existe uma necessidade de qualificar-se melhor e preparar-se mais para conseguir trabalho.

Sposito, Silva e Souza (2006) afirmam que a qualificação profissional está entre os cinco objetivos mais citados e previstos nos programas e projetos que têm como foco principal o esporte, cultura e inserção social. Isto demonstra a importância que a preparação para o mercado de trabalho vem ganhando na políticas públicas para juventude. Compartilhando desta lógica, Ribeiro, Lânes e Carrano (2004) construíram indicadores sobre a diversidade de perfis que caracteriza as juventudes brasileiras a partir de dados de pesquisa coletados com a participação de oito mil jovens na faixa etária dos 15 ao 24 anos das Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Distrito Federal. Os autores indicam que 66,5% dos jovens entrevistados, ou seja, 5.326 jovens participam ou já participaram de algum tipo de atividade de natureza extraescolar. A maior incidência de participação entre todas as classes sociais encontra-se em cursos de informática/computação (44,1%); profissionalizantes (19,3%); esportivos (15,4%); e de língua estrangeira, como forma de inclusão no mundo do trabalho.

Porém, de acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho do ano de 2011 (OIT), mundialmente, um em cada cinco habitantes com

idade de quinze a vinte e quatro anos está desempregado. No Brasil, a falta de oportunidades também expressa o desemprego juvenil que chega a 3,5 milhões de jovens. Assim, apesar de o PAJ/SP expressar em um dos seus objetivos a qualificação profissional, deixa de reconhecer a impossibilidade de inserção no mercado de trabalho, visto que não há emprego disponível.

O Decreto nº 56.922 de 12/04/2011 (SÃO PAULO, 2015a) e a Resolução SEDS n.º 09 de 17/06/2011 (SÃO PAULO, 2015b) que dispõem o Programa Ação Jovem/SP tem como perspectiva diminuir o número de desemprego pela inserção dos jovens no emprego formal, todavia não contempla a geração de trabalho e renda ou até mesmo o incentivo da participação dos jovens no meio empreendedor, conforme será realizada a análise do documento no capítulo 3.

As demandas juvenis ganharam força a partir de 2005, com a implementação da Política Nacional da Juventude, cujo papel é potencializar uma série de programas e ações voltados aos jovens. Neste mesmo ano, o termo jovem foi inserido no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988). E ainda em 2005, foram criados a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), cujo papel é estabelecer um espaço de diálogo entre governo e sociedade na formulação de políticas públicas juvenis. E, após quase dez anos de tramitação e mobilização social, foi aprovado e sancionado, no ano de 2013, o Estatuto da Juventude, publicado no Diário Oficial da União, em fevereiro de 2014.

Em consonância com a informação acima, Kerbauy (2005, p. 193) afirma que:

Apesar da preocupação mais sistemática dos governos brasileiros, a partir dos anos 90, em formular e implementar políticas específicas voltadas para os jovens, a maior mobilização para discutir uma Política Nacional de Juventude só foi realmente acontecer nos últimos dois anos, com vistas a elaborar um Plano Nacional de Políticas Públicas – que contemple e aprofunde as questões que afetam os jovens – e um Estatuto dos Direitos da Juventude.

Ainda, no ano de 2005, a juventude conquistou um maior espaço nas políticas públicas. A Lei Federal nº 11.129 de 30 de junho de 2005 institui o Conselho Nacional da Juventude, que dispõe sobre a formulação de diretrizes para ações governamentais voltadas para a promoção de políticas de juventude, além do fomento de estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica dos jovens e o

intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais (TRANCOSO; OLIVEIRA, 2014).

Ainda, na perspectiva de Trancoso e Oliveira (2014), o poder público federal considera a juventude de relevância estratégica para o país, visto que, de acordo com o censo de 2010/IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o Brasil possui aproximadamente 17,94% de pessoas na faixa etária entre quinze a vinte e quatro anos de idade e 26,91% na faixa entre quinze a vinte e nove anos de idade. Tais dados nos leva a considerar a significativa expressão que a juventude possa ter na configuração do cenário político econômico social do nosso país.

O Plano Nacional de Juventude, atualizado em 2009, criou um conjunto de políticas públicas e medidas voltadas aos jovens brasileiros com idade entre quinze a vinte e nove anos, bem como aponta metas a serem cumpridas pela União, em parceria com Estados, Municípios e organizações juvenis para um período de 10 anos. Já o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013)<sup>7</sup>, que contempla 51 milhões de brasileiros, regulamenta os direitos das pessoas de quinze a vinte e nove anos, definindo obrigações da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público. O texto está dividido em dois grandes temas: a regulamentação dos direitos dos jovens entre quinze a vinte e nove anos e a criação do Sistema Nacional de Juventude, definindo competências e obrigações dos Estados e municípios na garantia destes direitos.

Segue abaixo tabela que relaciona alguns fatos que marcaram a Política Nacional de Juventude desde a sua criação, em 2005.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Lei Nº 12.852 de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Disponível em: [http://juventude.gov.br/estatuto/arquivos/estatuto-da-juventude-lei-12.8522013#.VijgD\\_mrSM8](http://juventude.gov.br/estatuto/arquivos/estatuto-da-juventude-lei-12.8522013#.VijgD_mrSM8) Acesso em: 20/10/2015.

TABELA 1: Fatos que marcaram a Política Nacional de Juventude

ANO	MARCO
2005	Lançamento do Pró-Jovem
2007	Lançamento do Pró-Jovem Integrado
2007	Brasil sedia 1ª Reunião Especializada da Juventude do Mercosul no RJ
2008	1ª Conferência Nacional de Juventude
2008	1º Pacto pela Juventude
2008	Brasil sedia 4ª sessão da Reunião Especializada da Juventude do Mercosul
2008	Brasil sedia 2º Encontro de Parlamentares Íbero-Americanos de Juventude
2010	Brasil assume presidência da Reunião Especializada da Juventude do Mercosul – REJ
2010	2º Pacto pela Juventude
2010	Aprovada a PEC da Juventude
2010	Ano Internacional da Juventude
2010	Brasil sedia Pré-Conferência das Américas e Caribe
2010	1ª Conferência Mundial de Juventude realizada no México
2010	1ª Mostra do Pró-Jovem Urbano
2010	Brasil passa a integrar a OIJ
2010	Brasil assume vice-presidência da OIJ na 15ª Conferência Ibero-Americana de Ministros e Responsáveis de Juventude
2011	Encontro de Alto Nível da ONU sobre a Juventude em Nova Iorque
2011	Aprovação do Estatuto da Juventude pela Câmara Federal
2011	2ª Conferência Nacional de Juventude
2013	Sanção do Estatuto da Juventude pela presidente Dilma Rousseff
2013	Lançamento do Programa Estação Juventude
2013	Lançamento do Plano Juventude Viva
2013	Lançamento do Participatório
2013	VI Bienal de Jovens Criadores da CPLP
2013	Criação do Comitê Interministerial da Política de Juventude

Fonte: <http://secretariageral.gov.br/atuacao/juventude/politica-nacional/marcos-da-politica-nacional-de-juventude>

Nota: Dados trabalhados pela autora.

No Estado de São Paulo não foi implantada uma secretaria específica para a juventude, conforme decreto nº 56.635, de 01 de janeiro de 2011 a Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo, passou a denominar-se Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude. Porém, no site do governo estadual<sup>8</sup> observa-se que, políticas públicas destinadas aos jovens paulistas estão pulverizadas nas demais secretarias estaduais, em especial, na Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria da Educação, as quais vinculam o PAJ/SP, objeto de estudo desta pesquisa. Tal fato

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/>. Acesso em 02 de novembro de 2015.

dificultou o desenho de uma tabela retratando a política para a juventude do Estado de São Paulo.

Diante das considerações acima, pode-se afirmar que no Brasil é recente a preocupação do Estado em formular e implantar políticas públicas para a juventude, pois, embora, legalmente, o Código de Menores esteja vigente desde 1927, até a década de 1980 as políticas públicas para jovens centravam suas ações na correção do pobre e infrator, tendo como foco o “saneamento social” (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002).

Este cenário revela que é preciso fortalecer e efetivar as políticas públicas para juventude no Brasil, pois apesar do avanço legal, que segue adequadamente o paradigma mundial, ainda existem muitos jovens que permanecem sem acesso a direitos básicos, tais como saúde, educação, trabalho e cultura.

#### **2.4 Dificuldades e Desafios na Escolaridade do Jovem Brasileiro**

Num contexto marcado por inúmeras dificuldades e desafios, tornou-se fundamental refletir como as condições sociais a que estão submetidos os jovens brasileiros diante da falta de trabalho, escola e da ausência de políticas públicas eficazes estão afetando os jovens nos dias atuais.

Tal reflexão foi retratada nos resultados da pesquisa sobre o perfil da situação do jovem brasileiros realizada pela SNJ no ano de 2013 (BRASIL, 2013) com o objetivo de traçar o perfil da situação do jovem brasileiro. A pesquisa constitui-se em um instrumento fundamental para a formulação de Políticas Públicas de Juventude, pois, teve o objetivo não apenas de traçar o perfil da atual juventude brasileira, mas, principalmente, de acompanhar as tendências de comportamento e a opinião dos jovens, identificar as demandas por políticas públicas e aferir a ressonância de algumas respostas em curso.

Pode-se observar nos dados extraídos do relatório da pesquisa (BRASIL, 2013), um aumento dos jovens que passaram do Ensino Fundamental e que chegaram ao Ensino Médio, com os seguintes resultados: 16% dos jovens atingiram o Ensino Fundamental incompleto, 11% concluíram o Ensino Fundamental, 21% alcançaram o Ensino Médio incompleto e 38% concluíram o Ensino Médio.

Porém, apesar da experiência de escolarização crescer nesta geração de jovens, tanto no que diz respeito ao contingente que tem acesso aos diferentes níveis de formação, quanto aos anos de escolaridade alcançada, ainda existe um alto grau de reprovação e abandono. Com base nos dados da pesquisa (BRASIL, 2013), 17% dos jovens já abandonaram os estudos alguma vez. O relato da experiência desses jovens aponta que a maior incidência desses problemas ocorre ainda no Ensino Fundamental, em que 12% foram reprovados nas séries do Ensino Fundamental, 3% no Ensino Médio e 1% em ambos os níveis de ensino.

Neste sentido, é importante salientar que em relação à proporção entre idade e escolaridade atingida, a pesquisa (BRASIL, 2013) identificou que cerca de 1/3 dos jovens entrevistados possuem defasagem, ou seja, grau de escolaridade inferior ao esperado para a idade. A defasagem entre série e idade revelada na pesquisa, reflete a necessidade de continuar avançando no processo de garantia de uma educação continuada e de qualidade para todos, conforme proposto nos objetivos do Programa objeto de estudo desta pesquisa.

Existem muitos desafios a serem superados em relação às desigualdades que marcam distintas trajetórias de escolarização entre os jovens. Uma delas é a condição de pobreza e desigualdade social. Tendo em vista minimizar tal condição, o PAJ/SP realiza a transferência direta de renda, atualmente, no valor fixo mensal de R\$ 80,00 (oitenta reais) como apoio financeiro temporário de incentivo ao retorno e/ou permanência na escola e/ou ingresso em curso profissionalizante, conforme será aprofundado no capítulo 3.

Nas últimas décadas, a juventude vem ocupando um lugar de destaque na sociedade, que atualmente vê o jovem enquanto sujeito de direito, observando a participação juvenil no processo de formulação das políticas públicas, embora ainda de forma incipiente e frágil. Porém, não foi possível verificar a qualidade deste protagonismo juvenil em relação ao poder de influenciar decisões. (CARRANO, 2012, p. 88)

Neste sentido Carrano, (2012, p. 89 e 90) afirma que:

No caso das políticas públicas destinadas aos jovens na última década, nota-se que elas se destinaram muito mais a oferecer aquilo que se intuiu ser as necessidades dos jovens e muito menos a se ocupar em indagar ou provocar processos que abrem espaços e tempos de diálogo para que os próprios jovens apontassem caminhos e demandas. Os jovens precisam de espaços e tempos não apenas para receber projetos pré-concebidos por

lógicas adultas; eles e elas querem dizer o que precisam e sinalizar para o que podem fazer individual e coletivamente.

Assim, apesar da maior abertura para participação dos jovens nas políticas públicas, no caso específico do PAJ/SP, observa-se que o foco não está na prevenção ou na promoção do desenvolvimento integral dos jovens. O Programa apresenta uma lacuna na formulação e implantação ao não considerar a participação juvenil na elaboração e implementação, conforme será apresentado no capítulo 3. Pode-se considerar o PAJ/SP vinculado à educação como uma estratégia para diminuição da vulnerabilidade juvenil, visto que, os objetivos se vinculam às necessidades/privações da juventude, principalmente ao acesso e retorno a escola. Pois, a defasagem escolar, distorção entre idade e série ou mesmo a não frequência à escola são fatores que reforçam o quadro de vulnerabilidade juvenil, tal como demonstrado no índice de vulnerabilidade social<sup>9</sup> que indiretamente avalia o alcance das políticas públicas sociais voltadas para a juventude. Embora, considerar apenas estes dois aspectos: concessão de renda e escolarização não seja suficientes para inclusão social, outros aspectos precisam ser contemplados. Neste sentido, Carvalho, (2005), (Plano de capacitação/Governo do Estado de São Paulo/ SEDS, p. 94) afirma que:

Na história secular da humanidade, a riqueza e a pobreza são produtos da sociabilidade e do modelo de desenvolvimento forjado pelos homens. A pobreza não está, portanto, fixada como paisagem natural nos cenários urbano e rural. Tampouco é passível de ser colocada como alvo de um possível manejo político e técnico; de ser combatida por um único setor a partir do simples desenvolvimento de competências e habilidades individuais e familiares. O tema exige a reflexão sobre questões estruturais ligadas de forma mais ampla às desigualdades de renda, patrimônio, e, oportunidades e às compreensões econômicas globais. A questão é vasta, complexa e multidimensional, e a autora aponta essas dimensões em várias partes do texto. Esclarece que a pobreza é inerente ao modo de produção capitalista e demanda uma intervenção que vá além do campo das políticas sociais.

Conforme citado por Carvalho, (2005), a redução da pobreza, enquanto fenômeno multidimensional inclui maior oferta de postos de trabalho, crescimento

---

<sup>9</sup> O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social é um indicador que permite aos governos um detalhamento sobre as condições de vida das camadas mais pobres do Brasil. Esse índice identifica e localiza as pessoas com maiores necessidades, a fim de criar e incluí-las em programas para incluí-las novamente na sociedade (SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS – Versão 2010. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/indice-paulista-de-vulnerabilidade-social-ipvs-versao-2010/> Acesso em: 20/10/2015).

econômico, aumento do salário mínimo, melhor distribuição de riqueza e não apenas a simples inclusão em um programa de transferência de renda. Estes programas como o PAJ/SP, embora indiscutivelmente importantes, acabam apenas por garantir a subsistência familiar, se é que realmente conseguem garantir este aspecto. Além de reconhecer a importância da educação no enfrentamento da pobreza no Brasil, faz-se fundamental o investimento nas áreas de emprego, qualificação juvenil e inclusão produtiva, entre outros, conforme será analisado no próximo capítulo.



### 3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

Este terceiro capítulo, analisa os documentos de criação do Programa Ação Jovem/SP e ainda, contextualiza a política de juventude do governo do Estado de São Paulo e da região de Presidente Prudente, relacionando às ações federais de inclusão social de jovens no período de implantação do Programa objeto de estudo desta pesquisa.

#### 3.1 As bases legais do Programa Ação Jovem/SP

De acordo com o Manual de Orientação sobre o PAJ/SP (SÃO PAULO, 2015c), o quadro de exclusão observado nos dias atuais não se define apenas pela insuficiência de renda, pois, a pobreza não é um fenômeno puramente econômico. Segundo este documento, a falta de acesso à educação se destaca como um dos principais agravos que impedem o desenvolvimento social e econômico de uma grande parcela da população, principalmente os jovens que enfrentam dificuldades em seu ingresso no mercado de trabalho.

Neste sentido, o quadro de exclusão social exige uma intervenção governamental, Silva, Yazbeck e Giovanni, (2004, p.87) assim nos afirmam:

[...] a economia brasileira, conforme estruturada, não atendia às necessidades de sobrevivência de todos, mesmo àqueles inseridos no mercado de trabalho, não se verificando uma relação adequada entre crescimento econômico e bem estar. Nesse sentido, uma gradativa, mas efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental. Para isso, apresentou uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo, de autoria de Friedman (1962), tendo em vista a redução de pobreza. Seria uma transferência monetária proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção de renda auferida pelo pobre, tomando por base a subsistência como referência para fixação do nível de isenção.

Um exemplo de política governamental, em nível federal, voltada para o combate à pobreza foi à instituição, em 2004, do Programa Bolsa Família. O programa configura-se pela transferência, a cada mês, de uma quantia em dinheiro diretamente às famílias que tenham renda per capita de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais) mensais ou famílias com renda por pessoa entre R\$ 77,01 (setenta reais e um centavo) e R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) mensais, desde que tenham, em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos, conforme

dados do site <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>. O programa prevê que os beneficiários, em especial as crianças, os adolescentes e as mulheres, sejam acompanhadas por profissionais do serviço público nas áreas da saúde, educação e assistência social. O Programa Bolsa Família tem buscado garantir às crianças e aos adolescentes em situação de pobreza e de extrema pobreza a matrícula e a permanência na escola. Para que realmente isso aconteça, é feito um acompanhamento mensal da frequência escolar de cada estudante para identificar possíveis dificuldades de acesso à escola. (CHALA, 2011).

O governo do Estado de São Paulo, tendo como base o Programa Bolsa Família do Governo Federal, instituiu em 2005, por meio da SEDS, o PAJ/SP, com o propósito de somar esforços para a superação da situação de exclusão e vulnerabilidade social vivenciada por grande parcela da população jovem, criando oportunidade para aqueles que ainda não concluíram a escolaridade básica. De acordo com o declarado no manual (SÃO PAULO, 2011c), o PAJ/SP é um programa de transferência de renda, nos mesmos moldes do Programa Bolsa Família do Governo Federal, porém, voltado para jovens de 15 a 24 anos de idade, com objetivo geral de estimular a conclusão da educação básica e preparar o jovem para o mercado de trabalho. O jovem beneficiário do PAJ/SP, por meio de um cartão magnético bancário emitido em seu nome por instituição financeira, recebe o valor mensal de R\$ 80,00 (oitenta reais) por um período de no máximo três anos.

No âmbito estadual, o PAJ/SP configura-se como o único programa de transferência de renda para a juventude, porém, na esfera federal<sup>10</sup>, existem várias iniciativas distribuídas em diferentes pastas ministeriais, tais como:

- No Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) estão: a) o Programa Nacional de Primeiro Emprego, com objetivo de promover a qualificação sócio profissional de jovens de 16 a 24 anos, desempregados, com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, com vale transporte e bolsa-auxílio de R\$ 150,00; b) o Programa Jovem Aprendiz que possui legislação específica; c) o Programa Integrado de juventude (Pró-Jovem), o qual visa ampliar o atendimento aos jovens entre 15 e 29 anos, excluídos da escola e da formação profissional e que também oferece uma bolsa mensal como auxílio financeiro.

---

<sup>10</sup> Dados do site da Secretaria Nacional da Juventude. Disponível em <http://secretariageral.gov.br/atuacao/juventude/politica-nacional>. Acesso em 2 de novembro de 2015.

- No Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): a) o Programa Bolsa Família.

Vários são os programas instituídos na esfera federal, buscando manter os alunos na escola, utilizando para tanto, bolsas de valores diversos, exigindo frequência mínima na escola como condicionalidade. Assim, no âmbito desta pesquisa, os objetivos do PAJ/SP estão em consonância com a esfera federal, pois, conforme o Decreto nº 56.922 de 12/04/2011 (SÃO PAULO, 2015a), consiste em incentivar o retorno e/ou a permanência na escola; estimular a conclusão do Ensino Médio; promover ações complementares; propiciar o acesso a cursos profissionalizantes e favorecer a iniciação no mercado de trabalho. As ações complementares previstas para os beneficiários do Programa Ação Jovem/SP consistem no encaminhado para cursos profissionalizantes, para iniciação profissional em conformidade com a Lei do Aprendiz nº 10.097/00 ou a participação de ações socioeducativas definidas para o programa com quatro eixos básicos: educação, cidadania e meio-ambiente; trabalho e empreendedorismo; pluralidade cultural, esporte e lazer e saúde.

É importante salientar que as ações complementares requerem a integração de outras políticas de atenção básica<sup>11</sup> para o desenvolvimento de atividades organizadas e regulares, de iniciativa pública e/ou privada, com a função estratégica de ampliar a oportunidade de desenvolvimento de proteção e de inclusão social, que favoreçam o desenvolvimento da autonomia dos beneficiários. Assim, em relação a sua implementação, os documentos de instituição do PAJ/SP possuem caráter multisetorial, estabelecem a integração pela SEDS, em parceria com as Secretarias Estadual de Educação, do Emprego e Relações do Trabalho (SERT), Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECTI), Secretaria de Saúde (SES) e Municípios do estado de São Paulo, bem como, quando for o caso, com outros órgãos estaduais e organizações do segundo e terceiro setor. (SÃO PAULO,

---

<sup>11</sup> Proteção Social é a garantia de inclusão a todos os cidadãos que encontram-se em situação de vulnerabilidade e/ou em situação de risco, inserindo-os na rede de Proteção Social local. A Proteção Social é hierarquizada em Básica e Especial. A Proteção Social Básica tem como objetivo 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 decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) disponível em [http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia\\_basica](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/assistencia_basica) acesso em 02 de novembro de 2015.

2015c). A natureza intersetorial do Programa será analisada posteriormente neste capítulo, tendo em vista a proposta legal declarada nos documentos oficiais de criação do governo estadual.

Outro aspecto importante nos documentos de criação do Programa refere-se às condicionalidades para permanência que resume em: frequência mínima de 75% na escola; aprovação escolar, de acordo com o sistema de ensino em que esteja matriculado; frequência nas atividades complementares oferecidas pelos municípios; gestante, comprovação de frequência nas consultas pré-natal. Na perspectiva do declarado, as condicionalidades funcionam como uma forma de garantir os direitos sociais básicos de educação e saúde, por exemplo. Mas, uma análise crítica, nos leva a refletir tais condicionalidades como estratégia de garantia do índice da população escolarizada, visto que, o não cumprimento acarreta a exclusão do Programa. O acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é responsabilidade dos municípios do Estado de São Paulo, por meio do órgão gestor da Assistência Social, que deverá buscar parcerias com as áreas de Educação e Saúde, estabelecendo um sólido fluxo de informações. Para tanto, os municípios realizam a adesão ao programa por meio da assinatura de um termo, designando um técnico responsável pelo acompanhamento. (SÃO PAULO, 2011c)

O prazo de permanência do jovem no programa é de, no mínimo, 12 meses, podendo ser prorrogado por, no máximo, 36 meses, desde que o jovem continue atendendo aos critérios de elegibilidade do Programa, que são: jovens de 15 anos completos até 24 anos e 11 meses de idade; com o Ensino Fundamental e/ou Médio incompleto; com renda per capita familiar mensal de até meio salário mínimo nacional; matriculados no ensino regular de Educação Básica ou Ensino de Jovens e Adultos - EJA/Presencial. Porém, por descumprimento das condicionalidades o jovem poderá ser desligado a qualquer tempo. (SÃO PAULO, 2011b).

O jovem pode ser desligado do Programa pelos seguintes motivos: por alteração dos dados cadastrais que impliquem em inelegibilidade, conforme os critérios do Programa (conclusão do Ensino Médio, aumento da renda familiar, idade limite, abandono escolar); por descumprimento de condicionalidades; por falta de informação sobre as condicionalidades; por não retirada do subsídio financeiro; por término do período de participação no Programa; por mudança do domicílio do jovem para outro município; por cumprimento de medida socioeducativa com

privação de liberdade; por cumprimento de pena de detenção em instituição prisional; por sentença judicial; por fraude ou prestação deliberada de informações incorretas, devidamente comprovadas, quando do cadastramento; por ato voluntário; por óbito do jovem beneficiário. (SÃO PAULO, 2011b). Na região de Presidente Prudente foram desassociados 631 jovens por descumprimento de condicionalidade, de março de 2014 a fevereiro de 2015, o que equivale a 1% dos jovens atendidos, conforme informações da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS).

Também será analisado o recurso financeiro destinado ao Programa; o manual traz a informação de que o Tesouro Estadual repassa diretamente aos beneficiários o valor da bolsa. Já as ações complementares a serem oferecidas pelo município, só poderão ser financiadas pelo Estado se contempladas no Plano Municipal de Assistência Social (PMAS), mediante a transferência do Fundo Estadual de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social. SÃO PAULO, 2015c) Em relação ao financiamento das políticas sociais, Sposito e Corrochano (2006), afirmam que existe escassez de recursos em relação à demanda que cresce a cada dia e à necessidade de investimento nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal.

É importante salientar que, no caso de a demanda ser maior do que a quantidade de vagas disponíveis, a prioridade de atendimento será dada aos jovens de família com menor renda per capita mensal e aos jovens residentes nos setores censitários de alta e altíssima vulnerabilidade<sup>12</sup> e concentração de pobreza. (SÃO PAULO, 2011c).

---

<sup>12</sup> SÃO PAULO/SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) Entende-se que o conceito de vulnerabilidade compreende fatores como a renda, composição familiar, condições de saúde, acesso à educação e possibilidade de obter trabalho. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2015/10/R6\\_out\\_2015.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2015/10/R6_out_2015.pdf) Acesso em 12/10/2015.

### 3.2 Caracterização das políticas de juventude no Estado de São Paulo e na região de Presidente Prudente

Segundo dados do IBGE (2010), a população do Estado de São Paulo é de 41.262.189; destes 13.134.644 estão na faixa etária de 15 a 29 anos de idade, o que corresponde a 31,83% da população público alvo das políticas públicas de juventude. Entretanto, em relação às políticas públicas do governo do Estado de São Paulo, não foi possível identificar ações, programas e projetos na área da juventude, pela dispersão da informação. Conseguiu-se, por meio da análise do orçamento de 2015, elencar onze programas destinados à população em geral, que também atende à juventude e sete programas específicos para o público alvo jovem, distribuídos nas diferentes secretarias que, serão analisados, no eixo orçamento público do Estado de São Paulo e políticas de juventude. Tal dificuldade pode ser decorrente do fato de que no governo do Estado de São Paulo não existe uma secretaria específica para as políticas da juventude, mas sim, a Coordenadoria Estadual de Juventude, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Juventude. Em âmbito nacional atualmente, os jovens contam com a Secretaria de Juventude, órgão vinculado a Secretaria Geral da Presidência da República.

Em âmbito mais específico, de acordo com dados da Fundação SEADE, a população jovem residente na região de Presidente Prudente em julho de 2015, está assim distribuída:

TABELA 2: População jovem na região de Presidente Prudente – Julho 2015

Faixa Etária – Quinquenal	Homem	Mulher	Total
15 a 19 anos	32.734	31.219	63.953
20 a 24 anos	38.164	32.873	71.037
25 a 29 anos	37.707	32.914	70.621
Total da Seleção	108.605	97.006	205.611
Total Geral da População	423.228	425.966	849.194

Fonte: Fundação SEADE Disponível em: <http://www.seade.gov.br/>

A comparação dos dados acima com o número de adolescentes atendidos em 2015 pelo Programa Ação Jovem/SP na região de Presidente Prudente de 6.499 jovens revela que, apenas 0,76% do total de jovens são contemplados. Ao se levar em consideração o índice paulista de vulnerabilidade

social (IPVS) da população da cidade de Presidente Prudente<sup>13</sup>, é possível constatar 11,75% da população com média, 24,61% como alta e 1,85, altíssima vulnerabilidade, o que representa um total de 38,21% de pessoas com alguma fragilidade relacionada à renda, composição familiar, condições de saúde, acesso à educação e possibilidade de obter trabalho<sup>14</sup>. Tal dado nos permite refletir sobre a real efetividade do Programa, considerando que o programa prioriza, como critério de inclusão, o aspecto econômico, tendo a renda como fator de corte, desconsiderando o fato de a pobreza não se referir tão somente à insuficiência na renda, mas, também de envolver questões relacionadas à saúde, composição familiar, educacionais e de trabalho que compõem o IPVS.

Outro exemplo na região de Presidente Prudente, segundo dados do site [www.acaojovem.gov.br](http://www.acaojovem.gov.br)<sup>15</sup>, o município de Presidente Venceslau atendia, no ano de 2011, um total de 274 (duzentos e setenta e quatro) adolescentes no Programa Ação Jovem/SP, acompanhados pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Órgão Gestor da Secretaria Municipal de Assistência Social. É possível observar, em relação à condicionalidade da Educação, do total de adolescentes, os seguintes indicadores: 47 adolescentes com frequência escolar inferior a 75%, totalizando 17,15%. Os jovens sem informação escolar totalizaram 44, correspondendo a 16%. Os jovens reprovados em 2011, desligados do Programa em janeiro de 2012 por rendimento insuficiente, totalizaram 21, correspondendo a 7,66%.

A comparação dos dados acima com as condicionalidades do Programa relacionadas à educação, revela um número de 112 jovens em descumprimento de condicionalidade do total de 274 adolescentes participantes do Programa no município de Presidente Venceslau o que corresponde a 40,87%. Tais dados demonstram baixa permanência e baixo aproveitamento escolar dos adolescentes e remetem à necessidade de um olhar mais apurado sobre as implicações do PAJ/SP como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno, permanência na escola e estímulo à conclusão do Ensino Médio. Para tanto, esta pesquisa centrou-se nas implicações do PAJ/SP

---

<sup>13</sup> Não foi possível localizar dados da região. A autora utilizou como exemplo o município de Presidente Prudente e Presidente Venceslau.

<sup>14</sup> <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/acaojovem>. Acesso em 10 de outubro de 2015.

<sup>15</sup> <http://www.acaojovem.sp.gov.br/> >. Acesso em 02 junho de 2012. Dados coletados da intranet.

como forma de inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno, permanência na escola e estímulo à conclusão do Ensino Médio, por meio de uma análise subdividida por eixos desenvolvidos na próxima *sessão*.

### **3.3 Eixos de Análise**

Para melhor compreensão dos desafios e da perspectiva de inserção social dos jovens, declarada e efetivada por meio do documento do PAJ/SP, buscou-se neste momento uma análise de quatro eixos identificados ao longo da pesquisa: o primeiro refere-se ao orçamento do Estado de São Paulo destinado ao público jovem, em especial vinculado a transferência de renda; no segundo eixo, foi analisada a intersetorialidade do Programa; no terceiro eixo, o enfoque foi dado à abrangência e expressão do desemprego estrutural que afeta a juventude brasileira e por fim abordou-se a dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

#### **3.3.1 Orçamento Público do Estado de São Paulo e políticas da Juventude**

Na década de 1990 a “administração racional ou gerencial” erigiu-se como pilar da reorganização sofrida pelo Estado em função do novo modelo econômico que se estabeleceu em âmbito global. O planejamento assumiu uma importância decisiva na organização das ações do estado brasileiro, em atendimento aos reclamos da nova ordem neoliberal. (FERREIRA, 2012)

Nesta nova lógica de governo, o orçamento brasileiro definido pela CF de 1988 de 05/10/1988 (BRASIL, 1988), é composto de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. A LDO, anualmente, enuncia as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte; analisou-se para o estudo a LDO de 2015 do governo do Estado de São Paulo. A LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Assim, com base no orçamento do Estado de São Paulo, instituído pela LOA nº 15.646, de 23/12/2014 que orça a receita e fixa a despesa do Estado de São



Paulo para o exercício de 2015, realizou-se análise dos recursos financeiros destinados à juventude no referente ano. Os programas identificados estão descritos no quadro abaixo classificados nas seguintes categorias: programa, público alvo, ação, órgão responsável e valores em reais. (SÃO PAULO, 2014).

QUADRO 1: Programas do Governo Estadual – LOA 2015 - Juventude

<b>PROGRAMA: 0800 - GESTÃO PEDAGÓGICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA</b>		
PÚBLICO ALVO: Alunos da Educação Básica		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Atendimento a jovens e adultos na educação básica – EJA	Educação	24.267.458
<b>TOTAL</b>		<b>24.267.458</b>

<b>PROGRAMA: 1038 - FOMENTO AO ENSINO PROFISSIONALIZANTE</b>		
PÚBLICO ALVO: Trabalhadores e Alunos da Rede de Ensino Formal		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Via Rápida Emprego	Desenvolvimento Econômico, C,T&I	129.756.547
EJA mundo do trabalho – educação para jovens e adultos	Desenvolvimento Econômico. C,T&I	8.519.671
<b>TOTAL</b>		<b>138.276.218</b>

<b>PROGRAMA: 1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA</b>		
PÚBLICO ALVO: Egressos do ensino médio e de cursos de graduação que buscam formação tecnológica de nível superior; estudantes e egressos do ensino médio; jovens e adultos em busca de formação técnica, qualificação/requalificação profissional. Egressos do ensino fundamental.		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Expansão da educação profissional tecnológica	Desenvolvimento Econômico, C,T&I	136.567,12
Expansão da educação profissional técnica	Desenvolvimento Econômico, C,T&I	180.000,00
Desenvolvimento da educação profissional tecnológica	Desenvolvimento Econômico, C,T&I	435.779,47
Desenvolvimento da educação profissional técnica	Desenvolvimento Econômico, C,T&I	1.389.126.990
Desenvolvimento do ensino médio - Centro Paula Souza	Desenvolvimento Econômico, C,T&I	5.975.589
<b>TOTAL</b>		<b>1.395.854.925,59</b>

<b>PROGRAMA: 1703 - PROGRAMA ESTADUAL DE DIREITOS HUMANOS</b>		
PÚBLICO ALVO: População do Estado		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Garantia dos direitos da criança e do adolescente	Justiça/Cidadania	10.546.055
<b>TOTAL</b>		<b>10.546.055</b>

<b>PROGRAMA: 1729 - ATENÇÃO INTEGRAL AO ADOLESC. E INTEGRAÇÃO DAS MSE DE INTERNAÇÃO E SEMILIBERDADE</b>		
PÚBLICO ALVO: Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade.		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>

Atenção integral à educação adolescente em cumprimento de medida socioeducativa	Justiça e Cidadania	<b>160.244.806</b>
Atenção integral à saúde do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.	Justiça e Cidadania	<b>252.366.480</b>
Execução do cumprimento medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.	Justiça e Cidadania	<b>842.861.476</b>
Atenção integral à saúde do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa.	Saúde	<b>245.683.898</b>
<b>TOTAL</b>		<b>1.501.156.660</b>

<b>PROGRAMA: 1730 - ACESSO AOS SERVIÇOS NA ÁREA DA CIDADANIA E DA JUSTIÇA</b>		
PÚBLICO ALVO: Cidadão, Criança e Adolescente		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Implantação de centros de integração da cidadania-CIC	Justiça e Cidadania	10
Construção, ampliação e reforma de fóruns e de instalações do ministério público.	Justiça e Cidadania	40.000.000
Integração de serviços na área da cidadania-CIC	Justiça e Cidadania	5.579.201
Apoio administrativo	Justiça e Cidadania	121.282.767
Capacitação, aperfeiçoamento e desenvolvimento profissional	Justiça e Cidadania	65.736
<b>TOTAL</b>		<b>166.927.714</b>

<b>PROGRAMA: 2309 - INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO E GESTÃO DA DIVERSIDADE</b>		
PÚBLICO ALVO: Jovens Estudantes		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Jovem cidadão - meu primeiro trabalho.	Emprego e Trabalho	8.756,36
<b>TOTAL</b>		<b>8.756,36</b>

<b>PROGRAMA: 2822 - REDE SOCIAL DE SOLIDARIEDADE E CIDADANIA</b>		
PÚBLICO ALVO: Jovens Estudantes		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Casa de Solidariedade - atividades de apoio à criança e ao adolescente.	Casa Civil	1.745.000
<b>TOTAL</b>		<b>1.745.000</b>

<b>PROGRAMA: 3516 - FAMÍLIA CIDADÃ - AÇÕES SOCIAIS INTEGRADAS</b>		
PÚBLICO ALVO: Jovens em situação de pobreza e vulnerabilidade social		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Ação Jovem - meu futuro	Desenvolvimento Social	102.641.688
<b>TOTAL</b>		<b>102.641.688</b>

<b>PROGRAMA: 3517 - PROTEÇÃO SOCIAL</b>		
PÚBLICO ALVO: Adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>

Liberdade Assistida	Desenvolvimento Social	21.462.020
<b>TOTAL</b>		<b>21.462.020</b>

<b>PROGRAMA: 4111 - JOVEM EM FOCO</b>		
PÚBLICO ALVO: População jovem do estado de São Paulo (dos 15 aos 29 anos) Social e Pessoal.		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Jornadas de Capacitação	Esporte e Juventude	172.000
Desenvolvimento Jovem	Esporte e Juventude	3.060.000
<b>TOTAL</b>		<b>3.232.000</b>

<b>PROGRAMA: 3515 – REDE SOCIAL SÃO PAULO</b>		
PÚBLICO ALVO: Setores mais frágeis da sociedade no estado de São Paulo, englobando todas as faixas etárias nos segmentos: criança, adolescente, adulto e idoso.		
<b>AÇÃO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>VALOR</b>
Capacitação para o desenvolvimento social	Desenvolvimento Social	40
Educação para o desenvolvimento social	Desenvolvimento Social	2.682.037
<b>TOTAL</b>		<b>2.682,04</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>3.366.121.176,98</b>

O objetivo do quadro é apresentar os programas e as ações do governo estadual, voltados para a juventude no ano de 2015. Em virtude de só ser possível quantificar os programas exclusivamente voltados para jovens, para uma análise mais abrangente, considerou-se aqueles que, indiretamente, atingem essa população. Iniciamos a análise comparando o total do orçamento do Estado de São Paulo para o exercício corrente que equivale a R\$ 204.879.492.272 (duzentos e quatro bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e dois mil e duzentos e setenta e dois reais), os valores destinados a programas e ações de juventude que equivalem a R\$ 3.366.121.176,98 (três bilhões, trezentos e sessenta e seis milhões, cento e vinte e um mil e noventa e oito centavos), evidenciando baixo investimento, visto que, estes valores correspondem apenas 1,64% do orçamento total. Contrariando o disposto no artigo 227 da CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988) e o artigo 4º do ECA, de 13/06/1990 (BRASIL, 1990) que determina absoluta prioridade à criança, adolescente e ao jovem. Observa-se no orçamento do Estado de São Paulo para o ano de 2015 uma prática setORIZADA e fragmentada, sem uma perspectiva integradora, contrária à lógica declarada nos documentos do PAJ/SP, que demandam uma integração entre as secretarias.

Neste sentido Castro e Abramovay (2002, p. 20-21) afirmam que:

Existem no Brasil programas isolados, políticas setoriais de ação local no âmbito do Estado, mas que não possuem uma orientação universalista, não

contemplando a diversidade dos beneficiários em termos de geração [...] Argumenta-se que as políticas para a juventude não são apenas um elenco de programas, que seu objetivo não é apenas questionar o *modus operandi*, ou seja, discutir como foi feita a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) ou o PPA (Programa Plurianual de Investimento), por exemplo – pontos sem dúvida importantes de se discutir – mas é também promover uma construção político-cultural de como fazer políticas, fazer desse conhecimento um constituinte da cidadania político-cultural.

Os recursos financeiros prioritários na área dependem, em parte, do investimento no capital político cultural dos jovens. Discutir a participação juvenil na elaboração das políticas públicas requer o incentivo e o estabelecimento de redes de diálogos entre as várias juventudes, pois, não existe uma formação política dos jovens, requisito essencial para a efetivação de políticas que ultrapassem a lógica da fragmentação. As políticas públicas, em sua grande maioria são desconhecidas e ignoradas pela população; a preocupação centra-se na inauguração de programas. É urgente a necessidade de investir no capital cultural político dos jovens no processo de participação nas políticas, ultrapassando a crítica na elaboração e implementação. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002). Neste sentido, é possível observar no quadro, que os programas e ações estaduais estão diluídos nas diversas secretarias, muitos privilegiam o investimento em construções, capacitação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional, apoio administrativo e implantação de serviços.

Compartilhando desta lógica, apesar do termo juventude estar incluído na CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988), a LDO (2015) do estado de São Paulo refere-se a este público diretamente apenas em três programas, cito: programa de inserção no mercado de trabalho e gestão da diversidade, Ação Jovem Cidadão - Meu Primeiro Trabalho, vinculado à Secretaria do Trabalho no valor de R\$ 8.756.359, no programa Jovem em Foco, Ação Desenvolvimento Jovem, vinculado à Secretaria de Esporte e Juventude, no valor de R\$ 3.060.00 e no programa Família Cidadã – ações sociais integradas, com ação objeto de estudo desta pesquisa: Ação Jovem, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social no valor de R\$ 102.641.688. Oportuno se faz salientar que se refere ao único programa de transferência do estado de São Paulo destinado à juventude. Entretanto, os objetivos dos demais programas que possuem como público alvo os jovens, não relacionam a inclusão social por meio do acesso ao trabalho e incentivo ao retorno e permanência na escola. O programa Jovem em Foco, por exemplo, objetiva o protagonismo juvenil,

busca incentivar o jovem para que exerça sua cidadania com responsabilidade; conheça seus direitos e deveres; desenvolva visão diferenciada sobre responsabilidade social, cultural e ambiental, visando torná-lo agente transformador de sua realidade. Aspecto muito importante na elaboração e implementação das políticas públicas juvenis, conforme anteriormente abordado por Castro e Abramovay (2002).

Por fim, é possível afirmar que os programas que constam no orçamento estão centrados em uma política de segurança, no controle social, com foco restrito no atendimento emergencial aos jovens em situação de risco social, visando o desenvolvimento de ações para os adolescentes em conflito com a lei, submetidos às medidas socioeducativas, estabelecidas por meio do ECA de 13/06/1990 (BRASIL, 1990). Tal afirmação está retratada no valor destinado aos programas: Atenção integral ao adolescente e integração das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade e no programa de proteção social, cujo público alvo é formado por adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, semiliberdade e liberdade assistida, equivalentes a R\$ 1.522.618.680, representando 45% do orçamento para juventude do estado de São Paulo.

Em consonância com as informações acima Costa (2009, p.61) apresenta que:

Em síntese, a análise da relação entre juventude e segurança pública indica que as políticas desenvolvidas na área caracterizam-se, sobretudo, pelo teor repressivo, especialmente aquelas ligadas à abordagem policial e ao sistema penal, reforçando a ideia da ação do Estado penal.

Os jovens em conflito com a lei possuem um sistema próprio de sanções pautadas pelo ECA de 13/06/1990 (BRASIL, 1990), as políticas públicas destinadas aos adolescentes que cometeram algum ato infracional têm um caráter repressivo. (COSTA, 2009). Nesta perspectiva, a análise dos programas revela que, apesar da consolidação das leis brasileiras destinadas aos jovens possuem um caráter de direitos, as políticas públicas para juventude no orçamento do Estado de São Paulo para o exercício do ano de 2015 revelam a existência de práticas voltadas para o controle social e produção de indicadores no caso específico o PAJ/SP.

Desta forma, este eixo buscou refletir que as políticas públicas destinadas ao público jovem do Estado de São Paulo de modo geral, e em particular do PAJ/SP expressam baixo investimento financeiro na área, revelando a fragilidade do projeto democrático voltado para a efetivação dos direitos, não favorece a implementação de ações que visem à garantia dos direitos conquistados pela juventude brasileira (COSTA, 2009).

### **3.3.2 A natureza intersetorial do Programa Ação Jovem/SP**

Embora, o Brasil ao longo dos anos de 1980, tenha passado por um processo de descentralização do sistema político, com alterações profundas na natureza das relações intergovernamentais, a estrutura dos três níveis de governo em nosso país, ainda hoje é setorializada, evidenciando um desenho verticalizado e fragmentado. O planejamento das políticas públicas objetiva a integração dos programas, mas a sua implementação, em especial as sociais ocorre de forma desarticulada comprometendo a intersectorialidade, por meio de um recorte setorial das ações. (JUNQUEIRA et al., 1997).

Junqueira et al., (1997, p. 24) definem,

Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social. Visa promover um impacto positivo nas condições de vida da população, num movimento de reversão da exclusão social.

Algumas correntes definem positivamente descentralização e a intersectorialidade, como duas ações que se associam; enquanto a primeira refere-se à transferência do poder de decisão para instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos; a segunda, a princípio, pode referir-se ao atendimento das necessidades desses cidadãos de forma integrada. Dentro desta visão, a articulação entre essas ações permitiria intervenções de diferentes naturezas e o estabelecimento de redes de ação social que integrariam diferentes equipamentos públicos existentes: a sociedade civil, ONG, Conselhos e outros, para desenhar programas de combate à pobreza que sejam ao mesmo tempo compensatórios e redistributivos, emergenciais e estratégicos. (DUARTE; LEITE, 2006).

Dentro desta lógica de articulação destas duas ações – descentralização e intersetorialidade, o Manual (SÃO PAULO, 2011c) define sua natureza multisetorial, estabelece que a operacionalização por meio da SEDS, em parceria com as SEE, SERT, SDECTI, SES, Municípios do Estado de São Paulo, bem como, quando for o caso, com outros órgãos estaduais e organizações do segundo e terceiro setores. Especificamente a página 11, define que as ações complementares, referem-se às atividades organizadas e regulares, de iniciativa pública e/ou privada com a função estratégica de ampliar a oportunidade de desenvolvimento de proteção e de inclusão social, envolvendo as demais políticas de atenção básica em busca da complementaridade intergovernamental, intersetorial e iniciativas da sociedade civil, as quais somadas à transferência de renda favorecem o desenvolvimento da autonomia dos beneficiários.

Contudo, neste trabalho, adotamos a ideia de descentralização proposta por Areche (1996), que concebe a descentralização não como indutora de maior democratização, e muitas vezes, significando somente o uso de estratégias como a desconcentração, delegação, transferência de atribuições, privatização e desregulação. A autora defende que o sucesso da descentralização depende da maior ou menor capacidade de absorção e/ou integração do Estado centralizado para identificar as demandas por maior participação no processo político e também supõe, não apenas o esvaziamento das suas funções em nível central, mas sim, o reordenamento das agências do governo, ou seja, o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos estaduais e municipais. Particularmente, no que diz respeito às políticas sociais, contrariamente às teses que defendem a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo. Neste sentido, em relação à educação, a autora afirma que, a ausência de um programa nacional planejado de descentralização dos programas educacionais tem implicado na tendência de transferência de parcelas das atividades envolvidas na prestação de serviços sem uma efetiva redistribuição de competências. Portanto, para Areche (1996) a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.

Utilizando como referência o conceito de descentralização proposto por Areche (1996) pode-se afirmar que, o fato de o caráter multisetorial estar declarado nos documentos não garante a intersetorialidade no Programa, que conforme observado no eixo orçamento o governo do Estado, não destina recursos financeiros exclusivos para o desenvolvimento de tais atividades, apenas para a transferência de renda – bolsa e, caso o município deseje utilizar recurso estadual, deve ser aprovado no PMAS pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

As ações socioeducativas devem ser trabalhadas em quatro eixos básicos: Educação, Cidadania e Meio-ambiente; Trabalho e Empreendedorismo; Pluralidade Cultural, Esporte e Lazer e Saúde. (SÃO PAULO, 2011c). Porém, só determina uma parceria firmada com o Serviço Social do Comércio (SESC/SP) para que os beneficiários do Programa possam ter acesso a atividades nas áreas de esporte, cultura e lazer. A parceria firmada com o SESC/SP é comprometida se considerarmos que a maioria dos municípios do estado de São Paulo não possui uma unidade instalada.

As principais responsabilidades dos envolvidos no programa abordadas no manual estão assim distribuídas: às Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), no âmbito de suas respectivas regiões, caberá à supervisão das ações, a execução será efetuada de forma descentralizada, por meio das Prefeituras Municipais e demais parceiros, que aderem ao Programa por intermédio do Termo de Adesão. Ao aderir ao Programa, o Prefeito Municipal designa o técnico responsável pela execução local, outro dificultador para o caráter multisetorial do programa, visto que a destinação de recursos do governo estadual é exclusiva para transferência de renda, o município tem que arcar com o ônus deste profissional (SÃO PAULO, 2011c).

O termo de adesão, anexo I da pesquisa, é assinado apenas por três secretarias envolvidas: Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde, excluindo a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, uma importante parceira para a inserção no mercado de trabalho, um dos objetivos do programa. O quadro abaixo detalha o compromisso de cada signatário conforme a cláusula segunda deste termo.



QUADRO 2: Intersectorialidade do Programa de acordo com Termo de Adesão

SECRETARIA	COMPROMISSO
Secretaria Municipal de Assistência Social	Coordenar / executar o Programa Ação Jovem, no âmbito do município, de acordo com as normas estabelecidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social - SEDS, responsabilizando-se pelos processos de divulgação, seleção, cadastramento, acompanhamento, gestão de benefício, controle de condicionalidades e demais atividades técnico-operacionais.
Secretaria Municipal de Educação	Informar a frequência escolar dos jovens participantes do programa; informar aprovação/reprovação escolar dos beneficiários do programa; encaminhar para a Secretaria Municipal de Assistência Social, demanda de jovens, identificada pelas escolas, para participarem do programa.
Secretaria Municipal de Saúde	Informar a frequência das beneficiárias às consultas pré-natal quando for o caso, conforme mecanismo de controle estabelecido localmente com a Secretaria Municipal de Assistência Social; divulgar as ações desenvolvidas pelo Sistema Único de Saúde- SUS junto aos beneficiários do Programa Ação Jovem, relacionadas à prevenção da gravidez precoce e indesejada, doenças sexualmente transmissíveis, orientação sexual e o necessário acompanhamento médico.

Fonte: Elaborada pela autora de acordo com modelo de termo de cooperação, anexo I do Manual de Orientação sobre o Programa.

Assim, embora a cláusula primeira do termo de cooperação estabeleça a iniciação profissional como uma forma de inclusão social, não existe no documento, conforme cláusula segunda o estabelecimento de parceria com a SERT, restringindo à execução a Secretaria de Assistência Social e a simples conferência de frequência à Secretaria de Educação e Saúde, sendo o compromisso destas restritos a informar a frequência, encaminhar a assistência social e divulgar as ações desenvolvidas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o que evidencia a setorialização do programa. É importante salientar que a inserção dos jovens em cursos profissionalizantes e no mercado de trabalho com certeza ficará comprometida sem a parceria formal com a SERT.

Neste sentido, Junqueira et al., afirmam que (1997, p. 22):

[...] estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora às ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio ambiente". Dessa maneira, as políticas não têm concebido o cidadão de forma integrada e desconsideram as características multifacetadas da pobreza e da exclusão.

Assim, embora os objetivos do programa sejam: incentivar o retorno e/ou a permanência na escola; estimular a conclusão do ensino médio; promover ações complementares; propiciar o acesso a cursos profissionalizantes e favorecer a iniciação no mercado de trabalho, os documentos analisados do Programa não escabecem formas de integração entre as Secretarias envolvidas, restringindo a descrever seu papel, não estabelece um fluxo sólido de integração, retratando a natureza fragmentada do Programa.

Outro aspecto importante da intersetorialidade a ser analisado, refere-se à participação das organizações do segundo e terceiro setores, estabelecida no artigo nono do Decreto de 12/04/2011 (SÃO PAULO, 2011a). Não foi possível identificar no manual fluxos de integração entre o poder público e parceiros envolvidos, o que dificulta a garantia de intersetorialidade do programa. (SÃO PAULO, 2011c)

Embora a CF de 05/10/1988 (BRASIL, 1988), no inciso II, do artigo 204, baseada em princípios da democracia e da descentralização, determina a participação da sociedade civil por meio de organizações representativas no planejamento e implementação das políticas públicas nas três instâncias de governo federal, estadual e municipal. Esse momento de participação para efetivação das políticas públicas faz parte de um processo histórico, pois, nem sempre, no Brasil, foi possível o envolvimento da sociedade civil em ações coletivas por meio de entidades associativas formais ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais. (DEMO, 1996). Indaga-se sobre a efetividade desta participação social e evidencia a fragilidade da intersetorialidade no Programa. Assim, as políticas públicas para juventude deveriam ser fruto de um trabalho em conjunto entre poder público e sociedade civil, o que não foi observado nos documentos do Programa. O desafio é garantir a participação da sociedade civil, em particular dos próprios jovens, na solução das demandas juvenis, mas sem minimizar o papel do poder público nas três esferas de governo.

Neste sentido, Gaetani (1997) afirma que, mesmo com a descentralização, as políticas sociais refletem a carência de integração, as secretarias municipais, estaduais e federais não conseguem realizar o trabalho de forma integrada essencial para a inclusão social. Areche (1999) compartilha deste pensamento ao afirmar que a descentralização não depende simplesmente da União se retirar da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de

estados e municípios passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Para a autora a descentralização das políticas sociais não é um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais decorrentes da CF de 05/10/1988. (BRASIL, 1988) Neste mesmo sentido, Arreche (1996) afirma que, descentralizar e democratizar não são sinônimos, visto que, deslocar recursos do Estado centralizador e colocá-los em outros entes descentralizados, não é garantia de que o deslocamento desses recursos culmine na abolição da dominação.

### **3.3.3 Abrangência e expressão do desemprego estrutural**

Segundo dados do Panorama Laboral 2011 América latina y Caribe - Organização Internacional do Trabalho (OIT) a taxa de desemprego juvenil urbano dos jovens de 15 a 24 anos é de 14,9% (quatorze vírgula nove) por cento, mais do dobro da taxa geral e o triplo da dos adultos, que é de 5% (cinco) por cento.

O Panorama da OIT (2011) também apresenta dados sobre a informalidade do trabalho juvenil. Na faixa etária dos 15 a 29 anos, seis em cada 10 jovens ocupados não têm acesso aos benefícios e seguranças afiançadas legalmente.

Neste sentido a pesquisa da OIT (2011, p. 17) revela que:

Si bien la brecha que separa a los jóvenes de un trabajo decente –es decir un trabajo productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana- retrocedió durante la primera década de este siglo, en especial por el aumento de la tasa de asistencia escolar, la reducción de la tasa de desempleo y del empleo informal, al finalizar el periodo dicha brecha continúa siendo más acentuada que en el resto de la población. Hacia fines de los años dos mil, la tasa de desempleo urbano de los jóvenes triplica la de los adultos. Además, seis de cada diez jóvenes tienen un empleo informal (del total de ocupados no agrícolas) y uno de cada tres sólo encuentran empleo en el sector informal. De aquellos que logran empleo en el sector formal de empresas, 37 de cada 100 no están protegidos por la seguridad social, porque en la práctica acceden a empleos precarios y son más vulnerables a los ciclos económicos. De persistir estas brechas de trabajo decente se compromete el futuro de estos jóvenes; revertir esta situación demanda de compromiso y voluntad política de los gobiernos y actores sociales.

Segundo a OIT (2011) apesar de as condições de trabalho juvenil melhorar durante a primeira década deste século, principalmente por aumentar a

taxa de frequência escolar, reduzindo desemprego e do emprego informal. No final do período essa lacuna permanece mais acentuada do que no resto da população. Até o final do ano de dois mil a taxa de desemprego da juventude urbana era três vezes maior que dos adultos. Kuenzer (2005) aponta que em uma sociedade dividida em classes, onde as relações sociais são de exploração, o trabalho pedagógico desempenhará a função de desenvolver subjetividades tais como são demandadas pelo capital. Assim, a finalidade da educação, articulada ao processo de trabalho capitalista, é o disciplinamento para a vida social e produtiva, visto que, o fundamento deste novo tipo de trabalho é a fragmentação; tanto as relações sociais e produtivas como a escola, educam o trabalhador para esta divisão. Assim, alteradas às bases materiais de produção, é preciso capacitar o trabalhador para que atenda às demandas de um processo produtivo cada vez mais esvaziado. Para a autora a inserção na escola seria uma estratégia do capitalismo para retardar as dificuldades dos jovens na entrada no mercado de trabalho e, ainda, inseri-lo no trabalho precário e informal existente ao longo da cadeia produtiva sob a forma de terceirização e quarteirização característico da produção em rede.

Neste sentido, o Panorama da OIT (2011) identificou que seis em cada dez jovens têm empregos informais e apenas um em cada três são empregados no setor formal. Daqueles que conseguem emprego no setor formal, trinta e sete de cem não são protegidos pela segurança social, porque, na prática, o acesso restringe-se a empregos em condições laborais precárias, sem acesso aos direitos trabalhistas, em geral com rendimentos baixos; e são mais vulneráveis aos ciclos econômicos. O desemprego é um tema discutido em todo mundo, tais condições comprometem o futuro da juventude.

Em consonância com as informações acima, Pochamann (2008, p.195) afirma que,

Assim, no ciclo da industrialização nacional (1993 a 1980), com avanços significativos na valorização do trabalho, grande parcela da população foi excluída do emprego protegido. Nas últimas duas décadas, diante do quadro geral desfavorável ao mercado de trabalho, destacou-se a sua informalização.

Pochamann (2008) coloca que historicamente nos países capitalistas centrais o trabalho informal relaciona-se a excedente força de trabalho, pois, quanto maior a

oferta de trabalhadores melhor para o modo de produção capitalista, que representa uma reserva estrutural da força de trabalho. Para o sistema capitalista a informalidade constitui-se a cada dia mais, na precarização das condições de trabalho e na remuneração do trabalhador. Com a crise da dívida externa, a estabilização monetária nos anos de 1980, o projeto de desenvolvimento econômico do país foi interrompido e, conseqüentemente, a capacidade de abertura de novos postos de emprego comparado ao nível da população economicamente ativa, gerando, assim, uma maior quantidade de mão-de-obra excedente.

Dando continuidade à análise do desemprego estrutural, segundo indicadores da Pesquisa Mensal de Empregos<sup>16</sup> (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de setembro de 2015, o número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada no setor privado, foi estimado em 11,3 (onze, três milhões) milhões no conjunto das seis regiões metropolitanas<sup>17</sup> analisadas, que comparado a setembro do ano de 2014 houve redução de 409 (quatrocentas e nove mil) pessoas com carteira assinada. E segundo dados do IBGE (2015) publicados no Jornal A Folha de São Paulo<sup>18</sup> de 30 de outubro de 2015, existe um grande número de desempregados em São Paulo, que responde por três de cada dez pessoas desempregadas no Brasil. Comparada ao cenário nacional, a parcela de São Paulo corresponde a 30% do total de 1,587 milhão de novos desempregados registrados no país. No segundo trimestre deste ano, o número de desempregados no Brasil chegou a 8,354 milhões de pessoas.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios<sup>19</sup> (PNAD Continua), referente ao terceiro trimestre de 2015, mostram que o desemprego entre jovens continua crescendo em ritmo mais intenso do que nas demais faixas etárias. No segundo trimestre deste ano, a taxa de desemprego das pessoas de 18 a 24 anos foi de 18,6%, enquanto que no mesmo período, no ano de 2014, a taxa era de

---

<sup>16</sup>IBGE disponível em:

[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/fasciculo\\_indicadores\\_ibge/2015/pme\\_201509pubCompleta.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/fasciculo_indicadores_ibge/2015/pme_201509pubCompleta.pdf). Acesso em 30 de outubro de 2015.

<sup>17</sup> As regiões metropolitas analisadas são: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

<sup>18</sup> FOLHA DO ESTADO DE SÃO PAULO disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1673331-tres-de-cada-dez-novos-desempregados-do-pais-vivem-no-estado-de-sao-paulo.shtml> acesso em 30 de outubro de 2015

<sup>19</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) produz diversos indicadores mensais, trimestrais e anuais sobre o mercado de trabalho no Brasil. Disponível em <http://br.advn.com/indicadores/pnad>. Acesso em 13 de novembro de 2015.

15,3%. Entre os jovens de 14 a 17 anos, a taxa foi ainda maior: de 24,4%, ou seja, acima do mesmo período do ano passado, que era de 20,9%. (Folha de São Paulo<sup>20</sup> 31 de outubro de 2015).

Este cenário de desemprego estrutural traz implicações para a implementação do PAJ/SP, o quadro apresentado permite afirmar que os desafios para inserção social por meio do retorno e/ou permanência na escola, do acesso a cursos profissionalizantes e a iniciação no mercado de trabalho são de natureza abrangente, que requer ações de emancipação juvenil que não fiquem restritas a simples transferência de renda. A insuficiência de renda por si só é um péssimo indicador de vulnerabilidade social, entretanto, a exclusão social é múltipla e uniforme. As desigualdades existem e possuem diferentes dimensões sócio-políticas, econômicas e culturais, acessos diferenciados a bens, serviços e direitos. Tais dimensões são de fundamental importância para a formulação e implementação de políticas públicas sociais de inclusão para juventude, considerando que a concretização dos direitos dos jovens ultrapassa a carência de renda, inclui maior oferta de postos de trabalho, crescimento econômico, aumento do salário mínimo e melhor distribuição da riqueza. (BADARÓ, 2013).

### **3.3.4 Dificuldades de inserção no mercado de trabalho X a proposta de profissionalização do Programa Ação Jovem/SP**

Neste cenário de desemprego estrutural que atinge a juventude, Kuenzer (2005) afirma que está em andamento um processo caracterizado como exclusão includente, ou seja, o mercado exclui do trabalho formal e das garantias conquistadas e inclui de forma precarizada por meio do trabalho informal. Relacionada à exclusão includente, a educação oferece estratégias de inclusão que, na verdade, não contribuem para a formação autônoma das pessoas, deixando-as reféns do capitalismo, é a chamada inclusão excludente. A educação por meio de diferentes modalidades e níveis de inclusão não consegue formar cidadãos capazes de responder e superar as demandas do capitalismo.

---

<sup>20</sup> FOLHA DO ESTADO DE SÃO PAULO disponível em  
<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1673331>  
<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1673309- crise-economica-forca-mais-jovens-a-procurar-emprego.shtml>

Esta estratégia de inclusão excludente é observada no PAJ/SP ao declarar no artigo 15, da Resolução nº 09 de 17/06/2011 (SÃO PAULO, 2011b), que os beneficiários do Programa Ação Jovem poderão ser encaminhados para cursos profissionalizantes, para a iniciação profissional em conformidade com a Lei 10.097/00 ou para participar de ações socioeducativas. Como realizar a inclusão social com estratégias que não atingem o problema de desemprego em sua raiz, como exemplo, o número insuficiente de vagas no mercado de trabalho. A referida resolução também determina que, compete ao município verificar o interesse dos jovens a fim de providenciar o encaminhamento, de acordo com o perfil solicitado e as vagas disponíveis para capacitação e iniciação profissional, em conformidade com a Lei do Aprendiz. O desafio é onde encontrar as vagas em um cenário estrutural de desemprego e de informalidade.

No mesmo modelo do Programa Bolsa Família do Governo Federal, o PAJ/SP trabalha no discurso dos documentos com três eixos principais: a transferência de renda, que proporciona alívio imediato da pobreza; condicionalidades, que garantem os direitos sociais básicos a educação e a saúde; e programas complementares, que oportunizam a oferta de cursos profissionalizantes gratuitos e atividades socioeducativas, possibilitando o acesso trabalho efetivo, não apenas o informal (CHALA, 2011).

A análise realizada neste estudo evidenciou as dificuldades de efetividade dos três eixos: primeiro a transferência mensal de renda não garante a diminuição da pobreza, caracterizando uma estratégia de compensação, visto que, outros fatores, como educação estão envolvidos no processo de exclusão social; segundo as condicionalidades não constituem garantia dos direitos básicos, funcionam como estratégias de penalidade ou controle de indicadores caso se considere, por exemplo, que a não frequência à escola é critério para exclusão do programa e o terceiro aspecto, refere-se à fragilidade da relação unilateral entre acesso a cursos profissionalizantes e entrada no mercado de trabalho.

Não foi possível visualizar, na pesquisa, dados que evidenciem a qualificação dos jovens beneficiários e a inserção no mundo do trabalho, o Programa declara, nos documentos analisados, uma ação de natureza socioeducativa, mas não deixa claro os pressupostos indutores para a operacionalização e alcance dos resultados objetivados. A real qualificação profissional dos jovens que vise sua inserção no mundo do trabalho não tem sido colocada como prioritária no PAJ/SP.

Trata-se apenas, quase sempre, de atividades exploratórias pela área da profissionalização, sem assumir, contudo, rigorosamente, essa orientação como eixo estruturante das ações.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, esperava-se com a pesquisa, avaliar a articulação e implementação das políticas públicas de educação e assistência social, tendo o PAJ como proposta de inclusão social. Entretanto, o trabalho ganhou novos rumos e outras questões começaram a se elucidar, e ganhou relevância aspectos como: o quadro de desemprego estrutural, intersetorialidade, financiamento público destinado à juventude no estado de São Paulo, a proposta declarada no Programa de inserção social por meio do retorno e permanência na escola e o acesso a cursos profissionalizantes e a dificuldade de inserção dos jovens no mercado de trabalho. A pesquisa demonstrou a hipótese formulada inicialmente, respondendo quais são os principais desafios e as perspectivas do PAJ/SP em relação ao retorno e/ou permanência na escola, o estímulo à conclusão do ensino Médio, a promoção de ações complementares, o acesso a cursos profissionalizantes e a iniciação no mercado de trabalho. Com o trabalho verificou-se que, apesar do incentivo declarado à conclusão da escolarização básica, as ações do Programa têm se demonstrado insuficientes para propiciar aos jovens, sua inserção no mercado de trabalho e ainda a inexistência de destinação de recursos financeiros para as ações complementares e/ou cursos profissionalizantes.

Por meio da revisão de literatura, alcançou-se o embasamento teórico do estudo e o conhecimento de importantes informações acerca das questões elucidadas no decorrer da pesquisa, dando-nos oportunidade de realizar um trabalho mais abrangente no que tange à perspectiva e ao desafio do retorno e/ou permanência na escola, o estímulo à conclusão do ensino médio, a promoção de ações complementares, o acesso a cursos profissionalizantes e a iniciação no mercado de trabalho, objetivos declarados na proposta oficial do PAJ/SP.

No desenvolvimento da pesquisa, ficou evidente o aumento da relevância da temática juventude na literatura, bem como o reconhecimento legal da necessidade de políticas públicas sociais de inclusão voltadas para este segmento, porém, o mesmo parece não acontecer no processo de implementação dessas políticas públicas para os jovens no Estado de São Paulo, se considerar, por exemplo, o baixo valor previsto na LDO para este público, comparado com o orçamento total. A escassez de recursos financeiros demonstra a insuficiência de cobertura do Programa, conforme apresentado no capítulo 3. O estudo também

apontou para a ausência de mecanismos e estratégias participativas dos próprios jovens no planejamento e na implementação do PAJ/SP.

Também, constatou-se a dificuldade de ingresso do jovem no mercado de trabalho, embora o Programa incentive os jovens ao retorno e à permanência na escola, à conclusão da escolaridade básica, demonstra insuficiência para propiciar a inserção dos jovens no mundo do trabalho, tendo como referência, o atual quadro de desemprego estrutural apresentado na pesquisa. A inserção dos jovens no mercado de trabalho deve levar em consideração outros fatores além da qualificação profissional e formação educacional. Neste sentido, os programas de transferência de renda para juventude tentam responder ao descompasso entre aquisição de escolaridade e oportunidades no mundo do trabalho. O Estado tenta resolver esta situação por meio da valorização educacional básica, por um lado, e por programas destinados a inserção profissional, por outro lado. (BELLUZZO; VICTORINO, 2004).

Porém, a exclusão social deve ser entendida num contexto multidimensional, no qual diversos fatores interagem e não apenas a renda, sendo a educação um destes fatores.

A pesquisa evidenciou a fragilidade no eixo da intersectoralidade. Para a efetivação da natureza multisetorial do Programa, faz-se necessário um planejamento integrado do PAJ entre as secretarias envolvidas, tais como: SDS, SEE, SERT, SDECTI, SS, municípios do Estado de São Paulo e organizações do segundo e terceiro setores, definindo qual o papel de cada ente na operacionalização do Programa em busca da complementaridade intergovernamental, intersectorial e iniciativas da sociedade civil, as quais, somadas à transferência de renda, favorecem o desenvolvimento da autonomia dos beneficiários. O atual modelo o Programa é executado exclusivamente pela SEDS, restringindo a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação à mera informação de frequência, aprovação ou reprovação escolar dos jovens participantes do Programa.

Embora a ampliação dos programas destinados ao ingresso, retorno, permanência e conclusão da escolarização básica e no Ensino Médio, por meio da vinculação entre escolarização e concessão de renda mínima não resolva a problemática da juventude brasileira, podemos afirmar, com base no material analisado que, no atual cenário brasileiro, os programas de renda mínima ganham grande importância, quer pelos altos índices de desemprego, quer pelas novas

formas de trabalho precarizado, quer pela redução salarial resultante do processo neoliberal de acumulação (SPOSATI, 1997).

Assim, tudo indica que as políticas públicas de inclusão social para jovens no Brasil embasam-se na premissa de que a completa marginalidade social da juventude inviabiliza a expansão do capital por meio do modelo econômico vigente e não porque o governo efetivamente esteja preocupado em articular programas e diminuir os problemas e as adversidades de situações enfrentadas pela juventude brasileira, seja de origem social, renda, gênero ou raça (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Observou-se, ainda, no estudo, que a educação e trabalho são eixos centrais na formulação de políticas públicas para a juventude brasileira. A ausência de condições de acesso à escola ou ao emprego, a maior ou menor qualidade das escolas ou dos postos de trabalho ofertados, a implantação de programas e ações que estimulem a entrada e permanência no sistema educacional e no mundo do trabalho, são questões que impactam as trajetórias da juventude em nosso país. Porém, as dificuldades enfrentadas pelos jovens no Brasil, ultrapassam o não acesso aos direitos básicos e têm no aprofundamento das carências sociais na década de 1980 e na ampliação do desemprego, sobretudo juvenil, nos anos 1990, aceleradores do quadro de vulnerabilidades sociais.

Por fim, é preciso reconhecer que o presente estudo, certamente, não esgota os pontos possíveis de análise no PAJ/SP. A pesquisa aponta direcionamentos para futuras investigações que, de forma significativa, colaborarão para o conhecimento dos desafios enfrentados para a implementação das políticas públicas de inclusão social de jovens no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABERASTURY, A.; KNOBEL, M. **Adolescência normal um enfoque psicanalítico**. 10. ed.. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
- AFONSO, A. J. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Lisboa, Portugal: Edição do Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Psicologia Universidade do Minho, 1999.
- ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educ. Soc.**, v. 25, n. 87, p. 335-351, 2004.
- ARAÚJO, J. **A educação não formal e as políticas para a juventude em situação de risco e vulnerabilidade social**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, SP.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo **Rev Bras Cien Soc.**, v. 14, n. 40, jun., 1999.
- ARRETCHE, M. O mito da descentralização. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v.11, n.31, jun. 1996.
- BADARÓ, L. Múltiplas expressões da questão social ecoam sobre a Infância e Juventudes. **Ser Social**, Brasília, v.15, n. 32, p.167-183, jan./jun., 2013.
- BATISTA, W. R. As políticas públicas de juventude. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. 9., EDUCERE- ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA. 3., 2009 Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2009.
- BELLUZZO, L.; VICTORINO, R de C. A juventude nos caminhos da ação pública. **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n. 4, p. 8-19, 2004.
- BERING, R.E.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto, 1994, p. 183-193.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 8.069/90.** Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Governo. **Secretaria Nacional de Juventude.** Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/atuacao/juventude/secretaria-nacional-de-juventude>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento social e agrário:** como funciona. Brasília: MDS, [20--]. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona/como-funciona>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

BRUNO, L. Reorganização econômica, reforma do estado e Educação. In: HIDALGO, A. M.; SILVA, I. L. F. **Educação e Estado:** as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e da Paraná na década de 90. Londrina, PR: Ed. UEL, 2001.

CARRANO, P. A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudos recentes. **O social em questão**, v.15, n. 27, 2012.

CARVALHO, E.J.G. **Autonomia da gestão escolar:** democratização e privatização - duas faces de uma mesma moeda. 2005. Tese (Doutorado) – UNIMEP, Piracicaba, SP.

CASSAB, C. **Contribuição à construção das categorias jovem e juventude:** uma introdução. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/files/2010/09/Locus.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

CASTEL, R. De l'indigence à l'exclusion, la désaffiliation: précarité du travail et vulnérabilité relationnelle. In: DONZELOT, J. (Org.), **Face à l'exclusion** – le modèle français. Paris: Esprit, 1991. p. 137-168.

CASTRO, M.G.; ABRAMOVAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas de/para/com juventudes. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.19, n.2, jul./dez., 2002.

CHALA, D. C. B. **Impacto do programa bolsa família na educação.** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2011.

COSTA, O. F. **Políticas públicas de juventude:** uma construção possível? 2009. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, DF.

DEMO, P. **Participação é conquista:** Noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê Liberalismo /Neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 86-101,1993.

\_\_\_\_\_. **Agenda juventude Brasil.** Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013. Disponível em: <[www.participatorio.juventude.gov.br](http://www.participatorio.juventude.gov.br)>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DUARTE, V.C.; LEITE, M.R.S.D.T. A Difícil articulação entre políticas setoriais e intersetoriais – o componente educação no programa BH-Cidadania. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA. 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2006.

FERREIRA, E. B. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. In: **Série-Estudos** - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012. p. 45-59.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GAETANI, F. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais**: subsídios para discussão. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1997. (Série Cadernos de Textos, n. 3).

HÖFLING, E. M. Estado e políticas públicas sociais. **CEDES**, ano 11, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov., 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=35&dados=0>>. Acesso em: 29 out. 2015.

KERBAUY, M. T. M. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 18/19, p. 193-203, 2005.

KUENZER, A. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L.; LOMBARDI, J.C. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 77-96.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU . Descentralização e intersectorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD “EL TRÁNSITO DE LA CULTURA BUROCRÁTICA AL MODELO DE LA GERENCIA PÚBLICA: PERSPECTIVAS, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES”, 11., 1997, Caracas. **Anais...** Caracas, 1997.

LOPES, R. E.; SILVA, C. R. Adolescência e juventude: entre conceitos e políticas públicas. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCAR**, São Carlos, v.17, n. 2, p 87-106, jul./dez., 2009.

\_\_\_\_\_; MALFITANO, A.P.S. Adolescência e juventude de grupos populares urbanos no Brasil e as políticas públicas: apontamentos históricos. **Revista Hister on-line**, Campinas, n. 23, p. 114-130, set., 2006.

MACEDO, R. F.; LIMA FILHO, P. A. A miséria da política e a política da miséria sob o governo Lula. In: RODRIGUES, F.C.; NOVAES, T.H.; BATISTA, L.E. **Movimentos**

**sociais, trabalho associado e educação para além do capital.** São Paulo: Outras Expressões, 2013. v.2.

MANNARINO, R.T. **Adolescência.** Rio de Janeiro, [2002?]. Disponível em: <<http://www.nucleointegrado.med.br/artigo-de-rosanna-talarico-mannarino/>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

MINAYO, M. C. Ciência, técnica e arte: o desafio da Pesquisa Social. In: \_\_\_\_\_.(Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2001.

OLIVEIRA, A. P. M. **Avaliação e regulação da educação: a prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal.** Brasília: Líber Livros, 2012.

MONTEIRO, S. R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 2, p. 29-40, jul.\dez. 2011.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. **Panorama Laboral 2011.** Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2011, 144 p. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/employment/doc/panoramalaboral2011\\_759.pdf](http://www.oit.org.br/sites/default/files/topic/employment/doc/panoramalaboral2011_759.pdf)>. Acesso em: 29 out. 2015.

PAIVA, O. A. F. **Contradições dos programas de transferência de renda no campo da educação: suavizando efeitos da barbárie capitalista ou enfrentando a lógica deste mesmo sistema?** Brasília: Líber Livros, 2012.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: Xamã, 2003.

PLAFF, N.; WELLER, W. **Metodologias da pesquisa qualitativa em qualitativa em educação.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

POCHAMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação.** São Paulo: Bontempo, 2008.

RIBEIRO, E.; LÂNES, P.; CARRANO, P. Diversidade de perfis caracteriza as juventudes brasileiras. **Democracia Viva**, n. 30, jan./mar., 2006. Disponível em: <[http://www.ibase.org.br/userimages/ibasenet\\_dv30\\_indicadores.pdf](http://www.ibase.org.br/userimages/ibasenet_dv30_indicadores.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2015.

RIZZINI, I.; BARKER, G.; CASSANIGA, N. Políticas Sociais em transformação: crianças e adolescentes na era dos direitos. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 15, 1999.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** Brasília, 1998.

SÃO PAULO. (Estado). **Decreto nº 56.922, de 12 de abril de 2011a**. Dispõe sobre o Programa Ação Jovem e revoga disposições anteriores em especial o Decreto nº 55.057, de 18 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/entidades\\_biblioteca](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/entidades_biblioteca)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. (Estado). **Resolução SEDS n.º 09, de 17 de junho de 2011b**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica para o Programa Ação Jovem e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/acaojovem>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. (Estado c). **Manual de Orientação sobre o Programa Ação Jovem/SP** Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/327.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2015.

\_\_\_\_\_. (Estado). Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Lei nº 15.646, de 23/12/2014**. Dispõe sobre: Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?id=13>>. Acesso em: 20 out. 2015.

SANFELICE, J.L. Breves reflexões sobre “juventude, educação e globalização”. In: RODRIGUES, F.C.; NOVAES, T.H.; BATISTA, L.E. **Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. v.2.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

SIQUEIRA, A. de O. **Programa bolsa família: autonomia ou legitimação da pobreza?** 2008, 107 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

SOUZA, R. F. Lições da escola primária. In: SAVIANI, D. et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SPOSATI, A. Sobre os programas brasileiros de garantia de renda mínima- PGRM. In: SPOSATI, A. (org.) **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_; CARVALHO E SILVA, H. H.; SOUZA, N. A. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. **Rev. Bras. Educ.**, v. 11, n. 32, p. 238-257, ago., 2006.

\_\_\_\_\_; CARRANO, P.C.R. Juventudes e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set./out./nov./dez., 2003.



TEIXEIRA, E. **As três metodologias**: acadêmica da ciência e da pesquisa. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

TRANCOSO, E.R.A.; OLIVEIRA, A.A.S. Produção social, histórica e cultural do conceito de juventudes heterogêneas potencializa ações políticas. **Revista Psicologia & Sociedade**, v. 26, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/atuacao/juventude/politica-nacional>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

VERAS, M. Exclusão Social: um problema brasileiro de 500 anos (notas preliminares). In: SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão**. 10. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.