



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS**

DANYELLE ALVES DA CRUZ

**AVALIAÇÃO DO PROJÓVEM ADOLESCENTE/SERVIÇO
SOCIOEDUCATIVO SOB A ÓTICA DE SEUS PROFISSIONAIS: a
experiência do município de Caucaia/CE**

**FORTALEZA – CEARÁ
2013**

DANYELLE ALVES DA CRUZ

AVALIAÇÃO DO PROJÓVEM ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO SOB
A ÓTICA DE SEUS PROFISSIONAIS: a experiência do município de CAUCAIA/CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

Área de atuação: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Liduina Farias Almeida da Costa

FORTALEZA - CEARÁ
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho
Bibliotecário(a) Responsável – Giordana Nascimento de Freitas CRB-3 / 1070

C955a Cruz, Danyelle Alves da
Avaliação do Projovem adolescente/serviço socioeducativo sob a ótica de seus profissionais: a experiência do município de Caucaia / Ce / Danyelle Alves da Cruz. — 2013.
CD-ROM. 131 f.: il. (algumas color); 4 ¾ pol.

“CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico, acondicionado em caixa de DVD Slin (19 x 14 cm x 7 mm)”.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.
Orientação: Profa. Dra. Liduina Farias Almeida da Costa.

1. Programa Nacional de Inclusão de Jovens: educação, qualificação e ação comunitária (Projovem) – Avaliação. 2. Proteção social. 3. Assistência social. 4. Juventude. 5. Família. I. Título.

CDD: 361.3

DANYELLE ALVES DA CRUZ

AVALIAÇÃO DO PROJovem ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO SOB
A ÓTICA DE SEUS PROFISSIONAIS: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE
CAUCAIA/CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

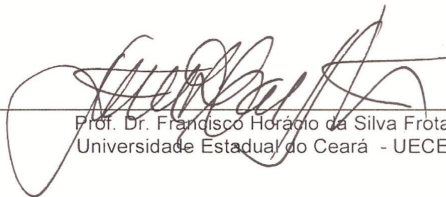
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 30/09/2013.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a. Dr.^a. Liduina Farias Almeida da Costa
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Francisco Hórcio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Hermano Machado Ferreira Lima
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Dedico à minha família por compartilhar e acreditar junto comigo nessa vivência do Mestrado.

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de esperança e amor. Em Sua infinita bondade, me ensinou a ter fé e paciência, jamais permitiu que eu me sentisse sozinha e me concedeu alegria e força em todas as horas.

Aos meus pais, responsáveis pela minha formação educacional.

À minha mãe e ao Cláudio por acreditarem e apostarem que me seria possível o Mestrado.

Ao Cláudio pela dedicação, paciência e disponibilidade em me ajudar em todos os momentos: as idas à UECE, o cuidado com as crianças, assistira aulas comigo quando eu não podia dirigir, disponibilizar o laboratório do IFCE para estudo, providenciar xerox, e demais ações.

A todos os que me ajudaram em algum momento nesta caminhada com uma orientação, um livro, uma palavra, uma ajuda no trabalho, uma disponibilidade em ficar com os meus filhos para eu assistira aula e/ou estudar, o meu muito obrigado, pois não teria conseguido sem essa ajuda.

Aos meus filhos que estiveram comigo em toda esta caminhada, mesmo dando trabalho, me fazendo chorar por deixá-los chorando ao sair escondida de casa, para assistir às aulas, eu ter de sair no meio das aulas, pois eles estavam com sono, chorando, e, muitas vezes, para amamentar a Alice, que esteve comigo desde o primeiro dia de aula nesta caminhada.

À Lane, amiga, que sempre se disponibilizou a conseguir os livros na Biblioteca na UFC, me indicou o local onde pude realizar este documento, o meu muito obrigado.

À minha sobrinha Marianah pela tradução do resumo para língua inglesa.

À professora Liduina pela presteza e dedicação com que me orientou.

À banca examinadora pela sua orientação e contribuição para pesquisa.

Aos funcionários e professores do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas que me ajudaram no período do nascimento da minha filha, Alice.

Aos profissionais que participaram da pesquisa, o meu muito obrigado. Sem a boa vontade, a disponibilidade e o consentimento deles este trabalho jamais teria sido concluído.

Aos companheiros de trabalho que tiveram paciência e companheirismo para entender a minha ausência em algumas atividades.

Ao Governo Municipal de Caucaia, em especial a Secretaria de Desenvolvimento Social, pelo apoio para a realização deste mestrado.

“O direito de ser adolescente é o direito de participar do Brasil, de tudo o que o Brasil constrói, possui e de, com liberdade, opinar sobre a construção do País, de viver o hoje com direitos e de construir o amanhã também com direitos”.
(Maria do Rosário Nunes – Ministra da Secretaria de Direitos Humanos)

RESUMO

O Projovem Adolescente é um dos eixos do Programa Nacional de Inclusão dos Jovens, tratando-se de estratégia governamental que prevê formas de assistência aos jovens e a suas famílias. O intuito seria fortalecer as competências familiares, propiciar inclusão social, educação familiar e autonomia, os quais se efetivariam na integração deste programa com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). A presente pesquisa tem o objetivo geral de avaliar o referido programa no município de Caucaia/Ceará, destacando sua integração com os serviços socioassistenciais direcionados às famílias dos jovens nele inseridos. Realizou-se pesquisa bibliográfica, documental e de campo, assim como uma observação em profundidade que foi propiciada pela minha condição de Assistente Social integrante da Secretaria de Desenvolvimento Social daquele município. A pesquisa bibliográfica priorizou os conceitos de proteção social, assistência social, juventude e família. Na pesquisa documental examinou-se a Política Nacional de Juventude; Lei Orgânica da Assistência Social; Política Nacional de Assistência Social; os Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015; Traçado Metodológico; Resultado da Pesquisa Qualitativa e Quantitativa do Projeto Agente Jovem; e a Portaria n. 879 de 03 de Abril de 2001. Destaca-se, entre os resultados, que a vinculação dos jovens ocorre por demanda espontânea e buscas ativas, e não a partir do Cadúnico, ou seja, o município não atende a proporção de 2/3 das vagas destinadas a jovens de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, e 1/3 a jovens encaminhados pela Proteção Social Especial. As atividades são desenvolvidas por equipes formadas simultaneamente por um orientador social e um facilitador, e equipes por apenas o facilitador, porém os técnicos de referência são profissionais de carreira, conforme o Ministério. A inadequação das instalações e a escassez de material constituem o gargalo do PJA. A inserção do jovem para viabilizar à sua família a oferta de outros serviços do CRAS, é efetivada no município, mas o acompanhamento familiar através do PAIF ainda deixa a desejar, pois não há integração conforme preconiza o Ministério, ou seja, o propósito de contribuir com a autonomia das famílias e dos jovens por meio da integração de serviços é insuficiente, pois a efetivação da integração dos serviços enfrenta desafios na sua proposição, formulação e execução diante da complexidade das relações intrafamiliares e das relações da família com outras esferas da sociedade, além dos fatores pobreza, vulnerabilidades e riscos sociais, e da própria gestão da Assistência Social. Conclui-se, que a situação de vulnerabilidade social e as peculiaridades do desenvolvimento dos jovens e suas famílias, exigem ações que devem associar serviços e benefícios que permitam a prevenção de riscos, o desenvolvimento da autonomia, e o usufruto dos bens sociais, ao invés de ações relacionadas à mera transferência de renda e/ou bens materiais.

Palavras chave: Avaliação. Proteção Social. Assistência Social. Juventude. Família.

ABSTRACT

The Pro Youth Adolescent (Projovem Adolescente – PJA in Portuguese) comprises the National Program for Youth Inclusion, a government policy aimed toward assisting young people and their families. The programme's objectives were outlined to strengthen family competences, promote social inclusion, family education and autonomy and should be carried out by its integration with the Global Service of Social Protection and Assistance to Families (PAIF in Portuguese). The following research aims to evaluate the Projovem Adolescente in the municipality of Caucaia/Ceará, in particular its integration with other social and welfare services directed to the families of the young people assisted. Bibliographic, documental and field research were carried out as well as in depth observation due to my position as social worker for the local Secretariat for Social Development. The bibliographical research prioritized the concepts of social protection, social assistance, youth and family. The documental research examined the National Youth Policy, the Social Assistance Law, the National Social Assistance Policy, the Multi-Annual plans of 2008-2011 and 2012-2015, the Methodological Outline, Results of the Quantitative and Qualitative Research of the Young Agent Project, and the Ministerial Order no. 87 of 03, April 2011. Amongst some of the results that should be highlighted: youth enrolment in the program occurs both spontaneously and through active searches but not through the Federal Government Unified Registry (Cadúnico). The Cadúnico comprises the families enrolled in welfare programmes such as Bolsa Family and Special Social Protection and it should dictate the distribution of available programme slots. The municipality should have used it to ensure that 2/3 of the vacancies went to beneficiaries of the Bolsa Family and the remaining 1/3 to the beneficiaries of the Special Social Protection. The programme activities are being developed either by teams that include both a social adviser and a facilitator or only the latter, though the reference technicians are civil servants. Inadequate facilities and lack of resources are the bottlenecks of the programme. Although the municipality manages to offer other social related services to the families, the family monitoring as designed by the PAIF still leaves much to be desired due to insufficient or lack of integration between the programmes. Such step poses a challenge for the development and execution of such programmes and even social work management itself because it must take into account multiple factors ranging from complex family relationships, poverty and social vulnerability. The conclusion reached is that social vulnerability and the peculiarities of the development of the youth and their family demand specific actions that associate services and benefits aimed at risk prevention, autonomy development and the enjoyment of social assets and not only actions based on cash transfer programmes.

Keywords: Evaluation. Social Protection. Social Assistance. Youth. Family.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Contexto político-institucional de implementação e gestão do Projovem Adolescente no âmbito local – município e território.....	29
FIGURA 2	Eixos estruturantes do Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo.....	33
FIGURA 3	Eixos estruturantes e temas transversais do Projovem Adolescente.....	34
FIGURA 4	Dimensões metodológicas do Projovem Adolescente.....	34
FIGURA 5	Mapa do município de Caucaia-CE.....	83
FIGURA 6	Campanha contra Exploração Sexual nas ruas de Caucaia-CE.....	121
FIGURA 7	Oficina de esporte no Cras Dr. José Turíbio de Sousa.....	121
FIGURA 8	Campeonato entre coletivos.....	122
FIGURA 9	Projeção de filmes educativos.....	122
FIGURA 10	Oficina de artes com material de EVA.....	123
FIGURA 11	Rodas de conversa.....	123
FIGURA 12	Oficina de artes com jornal.....	124
FIGURA 13	Apresentação artística em comemoração ao Dia das Mães.....	124

LISTA DE SIGLAS

BNDE Banco Nacional de Desenvolvimento

BPC Benefício de Prestação Continuada

BVJ Benefício Vinculado ao Jovem

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

CADÚNICO Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CIB's Comissões Intergestora Bipartites

CIDI Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil

CIT Comissão Intergestora Tripartite

CMAS Conselho Municipal de Assistência Social

Conjuve Conselho Nacional de Juventude

CRAS Centro de Referência da Assistência Social

CREAS Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CTPS Carteira de Trabalho e Previdência Social

ECA Estatuto da Criança e do Adolescente

FTG Oficina de Formação Técnica Geral

FUNABEM Fundação para o Bem-Estar do Menor

FUNAI Fundação Nacional do Índio

GTDN Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia

IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IDM Índice de Desenvolvimento Municipal

INPS Instituto Nacional de Previdência Social

IPECE Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

LBA Legião Brasileira de Assistência

LDO Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA Lei de Orçamento Anual

LOAS Lei Orgânica de Assistência Social

MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC Ministério da Educação

MP Medida Provisória

MTE Ministério do Trabalho

NOB Norma Operacional Básica

OIJ Organização Ibero Americana de Juventude

ONG Organização Não Governamental

ONU Organização das Nações Unidas

PAC Plano de Aceleração do Crescimento

PAIF Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF Programa Bolsa Família

PETI Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB Produto Interno Bruto

PJA Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo

PL Projeto de Lei

PLA Plano de Atuação Social

PND Plano Nacional de Desenvolvimento

PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS/2004 Política Nacional de Assistência Social/2004

POP Projeto de Orientação Profissional

PPA Plano Plurianual

PPJs Política Pública para Juventudes

PROJOVEM Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONATEC Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROARES Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará

PT Partido dos Trabalhadores

SAGI Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SGD Sistema de Garantia de Direitos

SGPR Secretaria-Geral da Presidência da República

SINAJUVE Sistema Nacional de Juventude

SNJ Secretaria Nacional de Juventude

SSPDS Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado

SUAS Sistema Único de Assistência Social

SUS Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	O PROJovem ADOLESCENTE – SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO.....	23
3	DISCUTINDO CATEGORIAS TEÓRICAS.....	37
3.1	PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA.....	37
3.2	TERRITORIALIZAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	53
3.3	POLÍTICAS PARA A(S) JUVENTUDE(S).....	59
3.3.1	Reflexões sobre a juventude.....	59
3.3.2	Algumas considerações históricas referentes às PPJs no Brasil.....	63
3.4	RELAÇÕES ENTRE ESTADO E FAMÍLIA.....	69
3.4.1	Algumas concepções de família(s).....	69
3.4.2	Distintas formas de relações entre o Estado e a família.....	75
4	REFLEXÕES ACERCA DO PROJovem ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE.....	81
4.1	O MUNICÍPIO DE CAUCAIA-CE.....	81
4.2	O PROJovem ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO (PJA) EM CAUCAIA-CE.....	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
	REFERÊNCIAS.....	108
	APÊNDICES.....	117
	ANEXOS.....	125

1 INTRODUÇÃO

A temática da presente pesquisa relaciona-se com a proposta do Governo Federal de propiciar a assistência aos jovens e suas famílias no intuito de fortalecer as competências familiares, a inclusão social, a educação familiar, e a autonomia, por meio do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA).

O Projovem Adolescente/Serviço Socioeducativo é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), se insere na política de assistência social, e tem, como público-alvo, jovens de 15 a 17 anos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e jovens vinculados ou egressos da proteção social especial¹, ou seja, ele articula ações da proteção social básica² e especial.

Neste contexto, as ações de proteção social que viabilizam bens sociais, serviços e benefícios não materiais no PJA são efetivadas em atividades socioeducativas, as quais realizam-se em dois ciclos anuais. As atividades são integradas às ações voltadas às famílias dos jovens por meio do Programa Bolsa Família (PBF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) visando a um trabalho social continuado, com famílias em território referenciado por um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). A finalidade é fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, e promover o seu acesso e usufruto de direitos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida³ dessas famílias.

¹ Proteção Social Especial – Visa a proteção a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, maus-tratos, exploração sexual, entre outros. Ela é dividida em média complexidade e alta complexidade. Na média são ofertados serviços às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que ainda possuem vínculo familiar e comunitário, e na alta, são os serviços que garantem proteção integral às famílias e indivíduos em situação de ameaça e que necessitam ser retirados do núcleo familiar e/ou comunitário.

² Proteção Social Básica – “[...] visa a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidade e aquisições em várias dimensões e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.” (BRASIL, 2008, p. 07).

³ Conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS/1995) qualidade de vida é “a percepção do indivíduo de sua inserção na vida no contexto da cultura e sistemas de valores nos quais ele vive e em relação aos seus objetivos, expectativas, padrões e preocupações.” (Almeida et al, 2012, p. 20). Ressalta-se também o conceito de qualidade de vida de Rodrigues apud Ferreyra (2003), para quem esta não é só o grau de satisfação subjetiva de um indivíduo em um contexto, mas também o nível de recursos que o indivíduo possui para controlar e dirigir conscientemente a sua vida.

Assim, o propósito do PJA seria contribuir para o fortalecimento da condição de autonomia⁴ das famílias e dos jovens, permitindo o gerenciamento do seu processo de segurança social, de modo que as atividades socioeducativas complementassem a proteção social à família, e possibilitando uma reflexão crítica aos jovens na busca de uma construção e/ou reconstrução de suas vivências familiares, na comunidade e na sociedade, ou seja, o programa tende a contribuir na formação de uma identidade pessoal, profissional e de cidadania dos jovens.

A escolha da temática, decorreu de experiência profissional na área da Assistência Social e da vivência, nos últimos nove anos, no processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)⁵ no Estado do Ceará, a condição de estagiária de Serviço Social no programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano nos anos de 2001 e 2002⁶, mas especialmente a condição de gestora da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social do município de Itapiúna/Ce, no ano de 2008. Naquele município, tive a oportunidade de participar da implantação do PJA e perceber o grande desafio que é desse trabalho. O programa em referência se apoia em dois pilares do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização; e integra-se a outras ações voltadas para as famílias por meio do PBF e do PAIF, desenvolvidas nos CRAS e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Tal escolha relaciona-se também ao fato de atualmente ser eu funcionária pública do município de Caucaia-CE, lotada no CRAS/Dr. José Turíbio de Sousa, com a perspectiva de contribuir para a avaliação do referido serviço e a facilidade de realização da pesquisa de campo.

Cabe destacar que a experiência como gestora municipal de Itapiúna-CE, contribuiu para avaliação do PJA, diante do conhecimento na área de gestão

⁴ Considera-se o conceito de autonomia proposto por Castoriadis apud Passos (2006, p. 09): “[...] autonomia é a capacidade de apropriação, pela reflexividade, de nossa experiência de sujeitos e, também, a capacidade para transformá-la a partir de projetos coletivos, construídos eticamente com outros sujeitos.”

⁵ SUAS – Modelo de gestão descentralizado e participativo, que se constitui na regulação e organização em todo território nacional das ações socioassistenciais.

⁶ Projeto avaliado pelo Governo Federal que reformulou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

pública/administrativa, metodológica e financeira, como também, a vivência cotidiana com as famílias e os jovens assistidos pelos coletivos⁷ referenciados pelo CRAS/Dr. José Turíbio de Sousa; isto viabilizou meu acesso como pesquisadora, tanto no campo e na coleta de dados como na captação e análises de dados referentes à integração dos serviços socioeducativos dos jovens e suas famílias, no município de Caucaia-CE.

Cabe realçar o fato de tratar-se de pesquisa social⁸, cujo objeto é histórico e possui consciências históricas, visto que não só o pesquisador lhe dá sentido, mas todos os seres humanos, a sociedade em geral. Além da identificação que ocorre nas Ciências Sociais entre o sujeito e o objeto, pois o observador é da mesma natureza que o objeto, sendo ele mesmo uma parte de sua observação (MINAYO, 1994).

Neste sentido, busquei avaliar o PJA no município de Caucaia/Ce, e sua integração com os serviços socioassistenciais, direcionados às suas famílias no âmbito do SUAS com os seguintes objetivos: a) avaliar os processos de integração das atividades socioeducativas do Projovem Adolescente com as ações desenvolvidas junto às suas famílias por meio do PAIF; b) avaliar os serviços de convivência da rede de proteção e promoção social direcionados aos jovens e suas famílias no âmbito do SUAS; c) compreender as estratégias de promoção da segurança de renda, acolhida e convívio conforme a Política Nacional de Assistência Social/2004 (PNAS/2004), no PJA e no PAIF; d) compreender a dinâmica do processo de territorialização no município de Caucaia/Ce; e) analisar a efetividade destes serviços de acordo com os seus objetivos; f) avaliar o avanço na rede de proteção e promoção social como meio do fortalecimento de uma política pública de Assistência Social de direito.

A partir destes objetivos questiona-se acerca das formas de integração dos serviços socioeducativos dos jovens e suas famílias, referenciadas pelos CRAS, e

⁷ Conforme o MDS (2009), os coletivos juvenis são redes de socialidades mais autônomas onde os jovens buscam "estarem juntos" de forma independente das organizações formais, tornando-os atores sociais nas suas comunidades.

⁸ Para Minayo (1994) Pesquisa Social tem uma carga histórica e reflete posições frente à realidade, preocupações e interesses de classes. Ela também reflete problemas das Ciências Sociais e delimita métodos.

se estes serviços propiciam o preparo dos jovens para o mundo do trabalho, o conhecimento do território onde vive, e o melhoramento da sua integração familiar.

A presente pesquisa tem natureza avaliativa, e para isto considera-se pertinente a discussão dos conceitos de avaliação de políticas sociais e suas metodologias, já que se trata de avaliação de um serviço socioassistencial, cuja responsabilidade é de duas políticas públicas: Assistência Social e Juventude.

Conforme Arretche (2009, p. 29) para se avaliar, atribui-se um valor explícito ou implícito e, assim sendo “[...] não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra”. Segundo esta autora, para que não haja uma tendência pessoal nos resultados da pesquisa, é de suma importância o uso de instrumentos de análise e avaliação adequados, utilizados prioritariamente por órgãos independentes.

De acordo com Arretche (2009) é importante realizar a distinção do que se entende por avaliação de uma dada política pública, de outras modalidades de avaliação, como: avaliação política e análise de políticas públicas; no entanto ambas as abordagens avaliativas requerem distintos instrumentos de operação, abordagens e conclusões diferentes.

Neste sentido, conforme a autora, entende-se por avaliação política, “[...] a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam *preferível* a qualquer outra.” (ARRETCHÉ, 2009, p. 30). Nesta perspectiva, examina-se a operacionalidade concreta, os pressupostos e fundamentos políticos de uma ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis.

“Por análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas.” (ARRETCHÉ, 2009, p. 30). De acordo com a autora, qualquer política pública pode ser formulada e implementada de forma diferente, considerando as formas de financiamento, prestação de serviços, e outros; a análise de políticas públicas, porém, procura

reconstruir estas características, de forma que haja uma compreensão como um todo.

Salienta-se, que a análise de uma política pública, específica, pode apresentar alguns resultados prováveis, porém somente a avaliação da política é que apresenta uma relação de causalidade entre um programa e um resultado, ou seja, a avaliação “[...] consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultado y [...]” (ARRETCHE, 2009, p. 31).

Conforme a distinção feita pela literatura especializada entre efetividade, eficácia e eficiência, para avaliação de políticas públicas, a pesquisa realizada trata de uma avaliação de efetividade, examinando a implementação de um programa e seus impactos no seu “público-alvo”, na realidade social, sendo este fato relacionado a uma política particular.

Segundo Arretche (2009) a maior dificuldade nas avaliações de efetividade está em demonstrar que os resultados encontrados estão relacionados aos produtos oferecidos pela política em análise, pois tal fato é raro e difícil.

No caso brasileiro, de acordo com esta autora, há uma precariedade dos estudos de avaliação da efetividade de políticas, pois ainda permanece o discurso de impacto das ações de políticas na análise de políticas públicas, percebendo-se a permanência da ineficiência, ou seja, continuariam os índices de pobreza, abandono, desproteção, e outros. Tal fato seria oriundo da dificuldade em estabelecer a relação de causalidade.

Sabe-se que a avaliação é uma das etapas de uma política, podendo ser de acordo com Lobo (2009) *ex-ante* e a *ex-post*. A primeira trata das análises de custo-benefício, de previsão de resultados, não sendo muito adequada para áreas sociais. Quanto à segunda, trabalha com impactos e processos, porém será diferente de acompanhamento, o qual é utilizado no sentido físico-financeiro por determinação burocrática, porém ele influencia a avaliação.

Para esta autora são de suma importância, na discussão conceitual de avaliação de programas sociais, os seus aspectos teóricos subjacentes, tais como o ambiente político, as forças de apoio e oposição, a questão financeira, a democratização do Estado, e a efetividade, eficácia e eficiência das ações governamentais na área social. Além da utilização da avaliação como algo regular do governo, deixando de ser uma atividade de fiscalização, e sim de controle dos programas sociais com dados quantitativos e qualitativos.

Lobo (2009) ressalta alguns aspectos metodológicos sobre avaliação de programas sociais, tais como: a importância da informação por meio de sistemas de informação disponível (dados quantitativos); as diferenças metodológicas que tratam de impacto de programas; as análises qualitativas por meio de processos, supondo variações político-institucionais num determinado tempo e espaço; a definição dos atores envolvidos (direção, execução e público-alvo); e a consideração da localização espacial, os agentes, o ambiente político, etc.

Neste caso, tratar-se-ia de se considerar que “[...] toda e qualquer metodologia de avaliação de programas sociais deve ter um caráter aberto” (LOBO, 1999, p. 82) utilizando-se de dados qualitativos e quantitativos, evitando-se generalizações e avaliações fragmentadas.

A autora menciona também alguns problemas institucionais que impactam na avaliação, como a descontinuidade político-administrativa, o descaso de alguns agentes executores, a inexistência ou ineficiência do monitoramento, e a busca pelo perfeccionismo e metodologia requintada.

Referente ao PJA, as pesquisas atuais têm-se dedicado a atuação específica de profissionais da área de Serviço Social entre outros; a questão da sustentabilidade e do meio ambiente; a questão metodológica e a sua implantação em alguns municípios; e a questão da juventude. Estas pesquisas apontam aspectos positivos e negativos em comum, porém o PJA possibilita um leque diverso de objetos a ser avaliados diante de suas atividades interdisciplinares.

Em geral, as pesquisas realizadas acerca do tema específico da presente pesquisa têm se preocupado em construir objetos relacionados com o retorno e permanência do jovem na escola devido a exigências dos programas e serviços do governo federal; com a importância do PJA na entrada no mercado de trabalho; com o fortalecimento da rede socioassistencial; com o papel do Assistente Social nas relações adolescente, família e comunidade; com as mudanças de hábito relacionadas ao meio ambiente; com as dificuldades da efetivação das atividades e da operacionalização; com a sobrecarga conceitual do traçado metodológico; com a ociosidade de vagas; enfim, com a saturação das atividades.

A presente investigação, cujos objetivos foram mencionados anteriormente e têm resultados relevantes, haja vista a importância da informação para possíveis direcionamentos de serviços, teve como percurso metodológico pesquisas bibliográficas, documental e de campo.

Na pesquisa bibliográfica destacaram-se autores como Santos (1996) Sposati (2002) Osterne (2001) Kaloustian (2002) Carvalho (1995) Carmo (2001) Aquino (2009) Groppo (2000) e Ariès (1981).

Na pesquisa documental, examinaram-se as seguintes fontes oficiais: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Juventude; Ministério da Previdência Social; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Portaria n. 879 de 03 de abril de 2001; Banco Mundial; Secretaria de Estado e Assistência Social; e UNICEF (vide bibliografia).

A pesquisa de campo foi realizada no município de Caucaia-CE, tendo como *loci* oito Centros de Referência da Assistência Social (CRAS): Dr. José Turíbio de Sousa, Edson da Mota Corrêa, Francisca Estrela Torquato, Francisco de Assis Martins Nogueira, Parque das Nações, Antônio Façanha de Menezes, Rubens Vaz da Costa, e Perpétua Magalhães, realizada no mês de agosto de 2013.

O universo é constituído por profissionais integrantes destes oito CRAS. A amostra resultou do empenho de todos os técnicos de referência do PJA e

orientadores sociais dos coletivos dos CRAS, com exceção do CRAS Icaraí, pois o mesmo não se encontra implantando os serviços de convivência.

Assim, se assegurou a participação de informantes da totalidade dos CRAS do município de Caucaia-CE que executam o serviço. Privilegiaram-se os técnicos de referência do PJA juntamente com o orientador social por coletivo, considerando-se que estes são os sujeitos sociais responsáveis pela execução das atividades do PJA, direcionadas a jovens de 15 a 17 anos e suas famílias no município.

Para Martinelli (1999) de modo geral nós somos sujeitos da pesquisa e por isto ela é participante. Neste caso, utilizaram-se como técnicas de coleta de dados e informações a observação participante e a entrevista semiestruturada, visando a captar o significado que os entrevistados têm sobre as vivências de seus coletivos.

De acordo com Haguette (1997) a observação participante é um processo no qual a presença do observador, numa situação social, é mantida para fins de investigação científica, ou seja, o observador está face a face com os observados, participando do mesmo ambiente de coleta de dados. O papel de observador participante pode ser formal ou informal, velado ou revelado, ele pode ser uma parte integrante da estrutura social, ou ser uma parte periférica a ela. Em síntese, na observação participante “[...] o observador é parte do contexto sendo observado no qual ele ao mesmo tempo modifica e é modificado por este contexto” (HAGUETTE, 1997, p. 71).

A técnica de entrevista é definida “[...] como um processo de coleta de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado.” (HAGUETTE, 1997, p. 86).

Sendo assim, em todo o processo de coleta de dados e informações buscou-se não transformar a entrevista em algo mecânico, e captar os dados com um mínimo de intervenção. As informações obtidas pelo roteiro de entrevista, e a observação viabilizaram um entendimento sobre a interação do PJA com os demais

serviços socioassistenciais, direcionados às suas famílias no âmbito do SUAS, mediante um clima de interação social entre entrevistador e entrevistado.

A presente dissertação consta de três capítulos, conforme se expõe a seguir.

No primeiro apresenta-se o Projovem Adolescente Serviço Socioeducativo: sua implantação, funcionamento, eixos norteadores e metodologia de intervenção.

No segundo, é feita uma discussão sobre as categorias teóricas que nortearam a pesquisa, trazendo uma reflexão destas nos subtítulos: 2.1. Proteção social não contributiva; 2.2. A territorialização no Sistema Único de Assistência Social; 2.3. Políticas para juventude(s); 2.3.1. Reflexões sobre juventude; 2.3.2. Algumas considerações históricas referentes às PPJs no Brasil; 2.4. Relações entre Estado e família; 2.4.1. Algumas concepções de família(s); e 2.4.2. Distintas formas de relações entre o Estado e a família.

No terceiro capítulo são discutidos os dados e informações coletados durante a pesquisa em dois subtítulos: 3.1. O município de Caucaia-CE, e o 3.2. O Projovem Adolescente/Serviço Socioeducativo em Caucaia-CE, tendo por referência os objetivos previstos.

Nas considerações finais têm-se o resultado da pesquisa no que se refere à avaliação da execução do serviço do PJA nos CRAS do município de Caucaia-CE, a integração do PJA com demais serviços da área da Assistência Social e outros, a sua efetividade e, por fim, uma avaliação da rede de proteção e promoção social do município, como meio de uma política pública de Assistência Social de direito.

2 O PROJovem ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO

O Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo (PJA) é gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), e direcionado aos jovens de 15 a 17 anos de famílias em condição de extrema pobreza beneficiárias do PBF; egressos de medida socioeducativa de internação ou de meio aberto; em cumprimento ou egressos de medida de proteção; egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); ou egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual; portanto o serviço articula ações da proteção social básica e especial, visando a uma prática não estigmatizada, e sim geradora de oportunidades que garantam os direitos a estes jovens. Ao mesmo tempo, busca assegurar direitos conforme a Política Nacional de Assistência Social/2004 (PNAS/2004) por meio da segurança de renda, acolhida e de convívio.

Convém ressaltar, que o Projovem Adolescente visa ao fortalecimento da autonomia das famílias e dos jovens para que eles possam gerir seu processo de segurança social, apoiando-se em dois pilares do Sistema Único de Assistência Social (SUAS):

matricialidade sociofamiliar: que considera a capacidade protetiva e socializadora da família (seja ela biológica ou construída) em relação aos jovens em seus processos peculiares de desenvolvimento, assim como leva em conta a necessidade de que as políticas públicas compreendam a família como portadora de direitos e de proteção do Estado bem como assegurem o seu papel de responsável pelo desenvolvimento dos jovens e garantam o exercício pleno de suas funções sociais; **territorialização:** o serviço deve ser ofertado próximo à moradia dos jovens e suas famílias, no território de abrangência do CRAS. Define-se aí um universo cultural e histórico e um conjunto de relações e interrelações a serem consideradas, bem como situações a serem objeto da ação articulada das diversas políticas públicas. (BRASIL, 2008, p. 08).

O PJA encontra-se em consonância com os princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS, destacando-se na sua formulação a importância da territorialidade, intersetorialidade, matricialidade familiar, e a integração de serviços e benefícios assistenciais.

Vale ressaltar, que as ações destinadas aos jovens entre 15 e 17 anos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, prioritariamente os fora da escola, ou oriundos de programas sociais (PETI, egressos de medidas protetivas/socioeducativas, etc) eram executadas pelo Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano instituído pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio da Portaria N° 879 de 03 de Dezembro de 2001. Segundo os Cadernos de Estudos (2008) o Ministério visava a que, mediante capacitações teóricas e práticas, os jovens fossem levados ao desenvolvimento pessoal, social e comunitário, além de que se lhes proporcionasse a participação na sociedade como protagonistas de seu meio, e os preparasse a uma inserção no mercado de trabalho.

O projeto em referência tinha como objetivos propor condições para inserção, reinserção e permanência do jovem na escola; integrá-lo à família, à comunidade e à sociedade; prepará-lo para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade; diminuir índices de violência, uso de drogas, DSTs e gravidez não planejada; e desenvolver ações que facilitem a integração e inserção no mercado de trabalho.

As ações do Agente Jovem eram baseadas em dois princípios, a centralidade na família e o protagonismo juvenil. O primeiro era desenvolvido por meio de atividades socioeducativas com as famílias dos jovens, a fim de fortalecer os vínculos familiares e inclusão na vida comunitária; o segundo, por meio de ações criativas, construtivas e solidárias, estimulava a autonomia do jovem.

Salienta-se que, para instalação do Programa Agente Jovem, o Governo Federal analisava a demanda dos estados e municípios, e priorizava aqueles que tivessem a maior concentração de jovens em situação de risco e o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁹.

Em relação à seleção dos jovens, esta era orientada pelo Governo Federal, sendo obrigatório o cadastro dos jovens no Cadastro Único para Programas Sociais

⁹ IDH é uma medida concebida pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma população. Ele varia entre 0 (nenhum desenvolvimento humano) e 1 (desenvolvimento humano total) ou seja, quanto mais próximo de 1 mais desenvolvido é o país.

do Governo Federal (Cadúnico). Após instalação do Projeto, o governo se responsabilizava por treinamentos nas áreas da saúde, cidadania e meio-ambiente, financiando 300 horas-aula aos capacitadores e orientadores sociais.

O Ministério da Previdência e Assistência Social garantia também uma bolsa para o jovem integrante do programa, pelo período de um ano, no valor de R\$65,00 (sessenta e cinco reais), tendo este que participar de, no mínimo, 75% das aulas na Escola e nas atividades do projeto. Realça-se que 10% das vagas eram destinadas a jovens portadores de algum tipo de deficiência e que, em caso de extremo risco, o Conselho Tutelar e/ou Conselho de Assistência Social poderia validar a permanência do jovem por mais dois anos, até o mesmo completar 18 anos.

No ano de 2006, o MDS iniciou, em todas as regiões da federação, uma pesquisa de avaliação, monitoramento e impacto do projeto ora referido. Para tanto, foram utilizadas técnicas de coleta de dados quantitativos e qualitativos com os participantes e “ex-participantes”, comparando-os com uma amostra de “não-participantes”, no período de outubro a dezembro de 2006. E o resultado da pesquisa subsidiou as decisões do governo no aperfeiçoamento do projeto a partir de 2007.

A pesquisa quantitativa ocorreu em 81 municípios (em todas as capitais do país e mais 54 municípios) foi composta por 2210 entrevistas domiciliares, sendo 1698 jovens “ex-beneficiários” e o restante “não-beneficiários”, mas residentes na mesma comunidade, classe social e idade similares. A avaliação de natureza quantitativa teve como objetivo verificar o impacto do Agente Jovem junto aos “ex-beneficiários” do Projeto, e identificou impactos positivos sobre os seguintes fatores: **trabalho**, 72% deles possuíam carteira de trabalho (CTPS) eles são mais proativos à procura de trabalho e mais preparados; **participação e cidadania**, 24,3% participavam de grupos associativos ou conselhos, são conhecedores da existência de conselhos de direitos dos jovens, manifestam menor preconceito em relação à AIDS e à homossexualidade, e são conhecedores de programas e projetos direcionados a sua faixa etária; **comportamento sexual e reprodutivo**, 96,3% declarou conhecer algum método contraceptivo e as doenças sexualmente transmissíveis.

De forma não conclusiva, a pesquisa sugeriu impacto positivo na questão da violência. Não foram identificados impactos positivos nas dimensões de educação, integração familiar e uso de álcool, tabaco e drogas.

A respeito da implementação do Projeto, a pesquisa mostrou que 12% dos entrevistados permaneceram nele menos de 12 meses; 24% dos jovens ficavam menos de 12 horas por semana nas atividades, ou seja, menos do que a carga horária mínima aceitável; apenas 70% dos “ex-beneficiários” realizaram atividades na comunidade; somente 17% realizaram estágio; 17% dos participantes trabalhavam no período do Projeto; e no raro acompanhamento de egressos, apenas 13,4% foi visitado por profissionais.

A pesquisa qualitativa foi desenvolvida em duas etapas: a primeira, por meio do uso da técnica de grupos focais, e a segunda, mediante a realização de entrevistas em profundidade. Os grupos focais foram no total de 20, com uma média de 10 participantes entre eles, ex-beneficiários, não beneficiários, e pais de ex-beneficiários. As entrevistas foram realizadas com gestores e técnicos dos três níveis de gestão, além de diretores e professores de escola, e membros de Conselhos Tutelares, totalizando cento e cinquenta e seis (156) entrevistas, ocorridas em vinte municípios e em dezessete unidades da federação.

Em relação à percepção dos pais e responsáveis sobre o projeto, muitos informaram que só passaram a conhecê-lo após a sua inserção e que não o reconheciam como iniciativa do Governo Federal. De forma geral, o Projeto foi considerado satisfatório, pois foi “uma oportunidade de adquirir conhecimentos, informação, fazer amizades e, principalmente, [...]” (BRASIL, 2007, p. 02) como uma alternativa de lazer.

Outro resultado apresentado pela pesquisa consistiu na grande demanda pela profissionalização e inserção no mercado de trabalho, e a percepção da limitação do Projeto pelo fato de o mesmo durar apenas um ano e não oferecer uma continuidade após o desligamento.

De forma geral a pesquisa concluiu que:

O desenvolvimento do Projeto resultou na ampliação do potencial dos jovens de sua inserção social e no mundo do trabalho, na prevenção de situações de risco, bem como em melhor posicionamento diante dos complexos problemas e desafios que se apresentam no seu cotidiano. (BRASIL, 2008, p. 10).

Em meio a estas conclusões, o documento traz crítica que se relaciona a dificuldades, tais como: escolaridade do orientador social; deficiência na capacitação; precariedade na infra-estrutura; inexistência de integração com outros programas; fragilidade no monitoramento e avaliação; ausência de opções de formação após os 18 anos; necessidade de uma concepção de “formação profissional”; baixa institucionalidade; práticas pouco atrativas; precário acompanhamento dos jovens e das famílias; e abandono da escola e inserção precoce no mercado de trabalho (BRASIL, 2007).

Com a culminância e discussão do resultado da pesquisa ora mencionada, foi elaborada a Agenda Social do Governo Federal no ano de 2007, a qual foi lançada concomitantemente com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2008-2011). Ressalta-se que o Plano Plurianual (PPA 2008-2011) tinha os objetivos de acelerar o crescimento econômico do país, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais; a Agenda Social, por sua vez, compreendia iniciativas com ênfase na transferência de renda junto a ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública.

Na elaboração da Agenda Social, referente ao PAC 2008-2011, criou-se um grupo de trabalho – GT Juventude – sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República e dos Ministérios do Trabalho e Emprego, Educação, de Direitos Humanos, de Combate à Fome e a Secretaria Nacional da Juventude, que discutiram a integração de vários programas (Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Saberes da Terra, Projovem, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica) com o objetivo de propor um programa para a juventude, no qual fosse prevista a integração de ações, ampliação do atendimento, otimização de recursos e aumento da eficácia.

Como resultado desse trabalho, houve a reformulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem). Ampliou-se a faixa etária de 15 a 29 anos e foram criadas quatro novas modalidades para o Projovem: Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; Urbano; Trabalhador; e Campo – Saberes da Terra. Em setembro de 2007, o então Presidente da República Luís Inácio da Silva, lançou o novo Projovem e o regulamentou mediante a Lei N°11629 de 2008.

Essa reformulação, de acordo com o governo buscava alcançar intersetorialidade¹⁰ com gestão compartilhada e integração de programas, envolvendo todos os Ministérios parceiros, assegurando assim, um atendimento integral e contínuo aos jovens dos 15 aos 29 anos.

De acordo com o MDS (2008) as situações de vulnerabilidade social juntamente com as peculiaridades do desenvolvimento dos jovens exigem ações que vão além da transferência de renda e/ou bens materiais, ou seja, devem-se associar serviços e benefícios que permitam a prevenção de riscos, o desenvolvimento da autonomia e o usufruto dos bens sociais.

Neste contexto, segundo o MDS, as ações de proteção social, que viabilizam bens sociais, serviços e benefícios não materiais no PJA, são abordadas nas atividades socioeducativas, porém, estas são integradas às estratégias voltadas às famílias por meio do Programa Bolsa Família (PBF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Assim, o Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, ao executar atividades com jovens de 15 a 17 anos, propõe uma complementação à proteção social à família por meio de ações emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social.

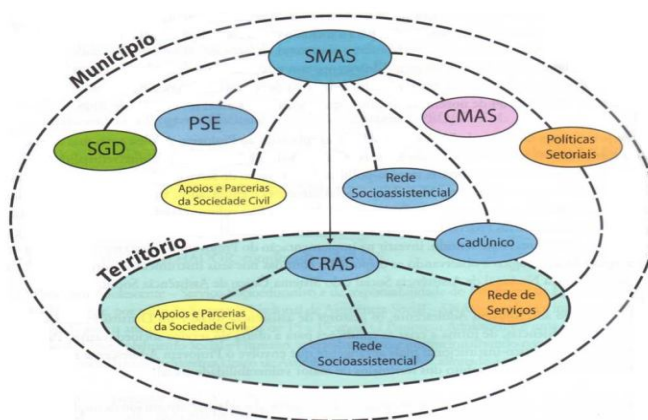
Para implantação do serviço, o primeiro passo a se realizar é a adesão ao Projovem no Sistema SUASWeb¹¹ pelos gestores de Assistência Social. Na ocasião,

¹⁰ De acordo com Santos (2011, p. 26) o conceito de intersetorialidade remete-se à integração de diversos setores da sociedade civil, na busca de solucionar problemas sociais, promovendo comunicação, interação, e compartilhamento de conhecimentos em torno de metas e objetivos em comum. Ela pode ser considerada como um modelo de gestão de políticas públicas, compartilhando responsabilidades, metas e recursos, compatibilizando uma relação de respeito, autonomia e interdependência.

¹¹ O SuasWeb é uma ferramenta criada para agilizar a transferência regular e automática de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os [fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal](#).

o gestor referencia os coletivos aos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) do município, ou seja, o serviço deve ser ofertado aos territórios de maior vulnerabilidade; e a adesão deve ser aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) instância de controle social que fiscaliza a execução do serviço (Figura1).

FIGURA 1 – Contexto político-institucional de implementação e gestão do Projovem Adolescente no âmbito local – município e território



Fonte: BRASIL, 2009b, p. 18

Após o encaminhamento, o gestor deverá designar um servidor de carreira lotado no CRAS para acompanhar a execução técnica do serviço; assessorar os outros profissionais da equipe de referência do mesmo; e acompanhar as famílias dos jovens por meio do PAIF. Este profissional é o responsável técnico pela oferta do serviço socioeducativo no território.

Posteriormente, o gestor decide sobre o tipo de execução socioeducativa, o qual é ofertado no próprio CRAS ou em outra unidade socioassistencial, pública, ou ainda mediante convênio com entidade de Assistência Social devidamente registrada no CMAS, localizada no território de abrangência do CRAS.

O fato de o Projovem Adolescente ser um serviço público concede ao órgão gestor da Assistência Social a responsabilidade exclusiva do preenchimento das vagas, envolvendo o CRAS na mobilização e seleção dos jovens.

Quanto aos critérios e às formas de acesso, os jovens são vinculados ao serviço por meio da sua inscrição no CadÚnico, sendo 2/3 das vagas reservadas aos pertencentes às famílias beneficiadas do PBF, ou com perfil de renda deste programa; 1/3 encaminhado pela Proteção Social Especial ou pelo gestor, quando demandado por órgão do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)¹².

De acordo com a orientação do MDS, no caso do jovem em cumprimento de medidas socioeducativas, a responsabilidade do seu acompanhamento é da equipe técnica da Proteção Social Especial, sendo o Projovem Adolescente uma possibilidade de fortalecimento do seu processo de superação da sua vulnerabilidade.

Convém ressaltar que, no ano de 2008, por meio da Lei N° 11692, que reformulou o Projovem, foram alterados também os critérios de concessão dos benefícios variáveis do PBF, criando o benefício vinculado ao jovem (BVJ). Desta forma, a lei estabeleceu uma nova variável às famílias beneficiárias do PBF que possuam jovens de 16 a 17 anos, que estejam freqüentando regularmente a escola, ou que tenham concluído o ensino médio. Para estas famílias é concedido o valor de R\$30,00 por jovem, podendo ser no máximo dois por núcleo familiar.

Para os planejadores, a criação deste benefício atrelado à condicionalidade da freqüência escolar seria uma estratégia para se alcançar um dos objetivos do serviço, que é a elevação do nível de escolaridade, além de o benefício não ficar restrito ao jovem mas sim integrá-lo à transferência de renda fortalecendo-a.

¹² “O Sistema de Garantia de Direitos constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital, e Municipal.” (www.stds.ce.gov.br)

O PJA é organizado por meio de “coletivos juvenis”, que são grupos formados de 15 a 30 pessoas, e se baseia numa leitura crítica da sociedade brasileira. Encontra-se no *Traçado Metodológico*¹³ que

[...] o coletivo persegue uma visão estratégica de enfrentamento destas mesmas desigualdades, a partir de um movimento, em escala, de empoderamento da juventude, potencializando a sua energia vital, a partir de um processo de resgate cultural, de uma proposta de ação-reflexão baseada nos direitos de cidadania, da geração de tempos e espaços socioeducativos para a apreensão crítica da realidade do seu território e dos desafios que este lhes apresenta, enquanto superação de limites, determinantes do chamado “ciclo transgeracional de reprodução da pobreza (BRASIL, 2009b, p. 25)

O conteúdo do decreto N°6625, de 04 de novembro de 2008, que regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, juntamente com o *Traçado Metodológico*, traz as orientações para execução dos serviços a ser efetivados no PJA, conforme o disposto a seguir.

De acordo com o decreto e material informativo ora citado, a carga horária semanal de atividades do PJA é de 12 horas e 30 minutos, em horário alternado da escola, sendo 7 horas e 30 minutos para realização de encontros do coletivo, e 5 horas de desenvolvimento de oficinas, totalizando 1.200 horas, as quais são computadas durante um período de dois anos.

O programa é estruturado em dois ciclos: I e II. Para o primeiro é previsto um total de 600 horas de trabalho, as quais seriam distribuídas em quatro percursos consistindo em:

- Criação do coletivo, que diz respeito ao acolhimento dos jovens, e à promoção do conhecimento mútuo e estabelecimento de vínculos entre os membros do serviço;

¹³ “O Traçado Metodológico é parte integrante do conjunto das publicações elaboradas pelo MDS com o intuito de proporcionar, às equipes profissionais e os gestores responsáveis pelo Projovem Adolescente em todo o País, as bases conceituais e os subsídios teóricos e práticos necessários à estruturação e desenvolvimento de um serviço socioeducativo de qualidade, voltado aos jovens de 15 a 17 anos, no âmbito da proteção social básica do SUAS.” (BRASIL, 2009b, p. 13).

- Consolidação do coletivo, tratando-se da participação dos jovens em atividades coletivas de planejamento, decisão e vivências mediante tarefas;
- Coletivo pesquisador, referindo-se à ampliação do conhecimento dos jovens sobre o seu território por meio de pesquisas e levantamentos;
- Coletivo questionador, que se relaciona à construção de proposições de vivências concretas envolvendo os conteúdos trabalhados nas ações socioeducativas.

Cada percurso socioeducativo tem uma duração de três meses, cerca de 150 horas. Este ciclo se completa com 260 horas de atividades teóricas e práticas relacionadas aos temas transversais, que são ministrados por um orientador social¹⁴ e 340 horas para oficinas de cultura, esporte e lazer, sob a responsabilidade do facilitador de oficina e do orientador social.

Para o Ciclo II são previstas cerca de 240 horas, cujas atividades ficariam sob a responsabilidade do orientador social para o desenvolvimento das ações de participação cidadã, desenvolvendo o Plano de Atuação Social (PLA). Há previsão de mais 240 horas para as Oficinas de Formação Técnica Geral (FTG quando os jovens vão construir um Projeto de Orientação Profissional (POP). Para as oficinas de cultura, esporte e lazer são previstas 120 horas. Ele se organiza em apenas um percurso socioeducativo – coletivo articulador-realizador (BRASIL, 2008).

Segundo o *Traçado Metodológico* (2008) as ações socioeducativas estariam voltadas para:

assegurar convivência e proteção social e promover a defesa e afirmação dos direitos à emancipação, autonomia e cidadania, propiciando aprendizagens que são construídas na interação entre os sujeitos e o contexto social, cultural, econômico e histórico em que estão inseridos; criar oportunidades de identificação de interesses e talentos; desenvolver capacidades e potencialidades, mediante apropriação e sistematização de informações e conhecimentos e da inclusão digital para atuação crítica e

¹⁴ O orientador social é o responsável por facilitar a trajetória dos jovens no coletivo, sendo uma referência para eles. Ele é o responsável pelo planejamento, organização e execução das ações socioeducativas.

proativa em seus processos pessoais, no mundo do trabalho e em seu meio social. (BRASIL, 2009b, p. 24)

E visariam a

valorizar a pluralidade e a singularidade da condição juvenil e suas formas particulares de socialidade e sociabilidade; sensibilizar os jovens para os desafios da realidade social, cultural, ambiental e política de seu meio social; reconhecer, garantir e ampliar direitos; estimular práticas associativas e as diferentes formas de expressão dos interesses, posicionamentos e visões de mundo dos jovens no espaço público; introduzir conhecimentos do mundo do trabalho e desenvolver habilidades gerais e capacidades transversais úteis à vida profissional; orientar para as escolhas profissionais conscientes e promover a inclusão digital. (BRASIL, 2009b, p. 24)

Para tanto, é previsto um conjunto de eixos orientadores tais, como: a convivência social, que é voltada para o fortalecimento de vínculos relacionais e de pertencimento; a participação cidadã, que visa à potencialidade do jovem como cidadão, em uma atuação crítica, comprometido com a democracia; e o mundo do trabalho, processo educativo e estruturador de identidade.

Tais eixos se integrariam entre si com o intuito de contribuir para a formação individual e coletiva de cidadãos de direitos, por meio do conhecimento crítico, valores éticos e democráticos (Figura 2). Os eixos estruturantes (Convivência Social, Mundo do Trabalho e Participação Cidadã) referenciam as diretrizes metodológicas, os princípios, os conteúdos e as atividades a ser desenvolvidas com os jovens.

Figura 2 – Eixos estruturantes do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo



Fonte: BRASIL, 2009b, p. 27

Quanto aos temas apropriados para levar à reflexão do conjunto de questões sociais, são trabalhados por meio de teorias e práticas que abordam os seguintes temas transversais: Juventude e Direitos Humanos e Socioassistenciais; Juventude e Saúde; Juventude e Meio Ambiente; Juventude e Trabalho; Juventude e Cultura; e Juventude e Esporte e Lazer (Figura 3).

Figura 3 – Eixos estruturantes e temas transversais do Projovem Adolescente



Fonte: BRASIL, 2009b, p. 28

Segundo o *Traçado Metodológico* (2008), todo o trabalho desenvolvido nas atividades socioeducativas, cujo objetivo é o desenvolvimento integral do jovem, é pautado nas seguintes dimensões metodológicas: dimensão dialógica, reflexiva, cognitiva, afetiva, ética, estética e lúdica (Figura 4).

Figura 4 – Dimensões metodológicas do Projovem Adolescente



Fonte: BRASIL, 2009b, p. 30

Segundo o *Traçado Metodológico* (2008) são os princípios orientadores das ações socioeducativas que concretizam a participação dos jovens como sujeitos do processo socioeducativo, e as práticas partem da realidade vivenciada no território. Estes princípios se expressam por meio da criação de espaços socioeducativos pautados pela liberdade de expressão; corresponsabilidade dos jovens; valorização do saber e da vivência dos jovens; construção e produção coletiva de conhecimentos; articulação entre os projetos pessoais e coletivos; participação e protagonismo; e reflexão crítica permanente sobre todas e quaisquer formas de discriminação e preconceito.

Porém, em 21 de Dezembro de 2011, o decreto N° 7649 que altera o período de execução do PJA de dois anos para um ano e repassa orientações com vista a adequações metodológicas para o serviço. Os municípios e o Distrito Federal que iniciaram coletivos em 2012 foram orientados a cumprir as atividades em um ano, de acordo com o novo decreto, e os que iniciaram coletivos em 2011 e executaram o ciclo I, em 2012 executaram o ciclo II.

Ressalta-se que a alteração no período de execução manteve, conforme orientação técnica do MDS, a mesma carga horária semanal, ou seja, de 12 horas e 30 minutos, e todo o trabalho continua sendo referenciado pelo *Traçado Metodológico* (2008). Assim, as concepções e diretrizes continuam pautadas nos três eixos estruturantes citados acima, tendo como referencial o que o MDS chama de “traçado informático” (início, meio e fim) (BRASIL, 2012b).

Segundo o informe técnico sobre a aplicação do PJA, para o ano de 2012, (BRASIL, 2012b) o município e o Distrito Federal possuem a autonomia de avaliar e optar por atividades mais apropriadas ao local, considerando as experiências exitosas já executadas, porém resguardando todas as orientações do *Traçado Metodológico* (2008). O referido informe também sugere a divisão das atividades em três etapas com duração de três a quatro meses cada uma delas: a primeira visaria à fusão dos percursos I e II, mediante incentivo à coesão grupal; a segunda se desenvolveria com a participação cidadã dos jovens, visando ao conhecimento do território; a terceira consistiria na expansão da convivência e da participação, enfatizando o mundo do trabalho (POP e inclusão digital).

Salienta-se que, o *Traçado Metodológico* (2008) recomenda que as ações socioeducativas, previstas, devem propiciar a participação da família no acompanhamento dos jovens, reforçando o diálogo com eles e seus familiares ou responsáveis por meio do PAIF. Este trabalho deveria fortalecer o comprometimento da família com a formação dos jovens por meio de reuniões; a valorização da autoestima e respeito do jovem, a partir de eventos que apresentem aos familiares as suas produções; e estímulos à convivência por meio de encontros esportivos e de lazer (BRASIL, 2009b, p. 33).

Então, de acordo com a orientação do MDS, a inserção do jovem no serviço permitiria à sua família a oferta de programas, serviços e benefícios executados pelo CRAS. Além disto, na relação do orientador social com os jovens poderia ser identificada a necessidade de acompanhamento familiar de algum núcleo, a qual seria remetida à equipe técnica de referência. Desta forma, ter-se-ia a aplicação do princípio da matricialidade sociofamiliar e a possibilidade do Projovem Adolescente como um dos alicerces das seguranças básicas visadas pela Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2009b, p. 37).

A perspectiva de integração entre os serviços socioeducativos do referido programa com base na matricialidade sociofamiliar e na territorialização, remete à discussão de categorias teóricas como proteção social, políticas para a juventude, e as relações do Estado com a família, conforme veremos no capítulo a seguir.

3 DISCUTINDO CATEGORIAS TEÓRICAS

3.1 PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

A compreensão do modelo social, brasileiro, de proteção social não contributiva¹⁵ pressupõe situar a categoria, questão social, e compreender a política de Assistência Social, considerando que, na concretização do referido modelo, que é o cerne desta política, ainda há um caminho a ser percorrido pela sociedade brasileira.

Segundo Sposati (2007) uma política de proteção social visa à preservação, à segurança e ao respeito à dignidade de todos, ou seja, corresponde a um conjunto de direitos para todos.

O documento PNAS/2004 considera proteção social, de acordo com Di Giovanni, entendendo-a como uma das formas que a sociedade constitui para proteger seus membros de vicissitudes naturais ou sociais como a velhice, doenças, privações, etc. O autor também inclui neste conceito a comida, o dinheiro, os saberes, e os princípios reguladores da vida coletiva.

Quanto à proteção social não contributiva, Sposati (2007) destaca como pontos de partida para o seu entendimento, a sua delimitação como área de gestão pública nas três esferas (União, Estado e Município) instalada em um campo social formado por fatos históricos oriundos de práticas voltadas à caridade. Desta forma, a autora enfatiza a separação de práticas privadas das públicas, para que haja uma reconstrução de novas formas de relação entre ambas. Conforme Sposati (2007) tudo isto leva a consolidação de um novo formato de proteção social que contém as necessidades do local, considerando os direitos sociais da população e os modos de

¹⁵ Para Sposati (2007): **um modelo** – é um pré-desenho, o que se pretende executar; **social** – diz respeito às necessidades e aos objetivos sociais constituídos na sociedade; **proteção social** – caráter preservacionista (apoio, guarda e amparo), que exige a noção de segurança social e direito social; **não contributivo** – não há pagamento para obter o serviço.

gestão democráticos. Assim a concretização do modelo de proteção social sofre influência da territorialidade, como veremos no decorrer do texto.

A diferença entre as noções de amparo e de proteção, de acordo com Sposati (2007), indica estancamento da condição de deterioração (risco), e a segunda indica o impedimento da destruição, ou seja, ela é proativa e exige ações preventivas.

A necessidade de proteção social não contributiva é melhor compreendida mediante o entendimento acerca da questão social, cujo ponto de partida é a clareza de que o regime capitalista de produção desenvolve as condições materiais de existência e que suas relações sociais são contraditórias, sendo necessário compreender “[...] a existência material das condições de trabalho e a forma pela qual se realiza [...]” (IAMAMOTO, 2000, p. 12), ou seja, deve-se pensar o trabalho e a questão social em sua historicidade.

Conforme a autora ora citada, na sociedade capitalista a mercadoria é predominante e determinante dos produtos. O próprio trabalhador aparece como um mero vendedor de mercadorias, pois ele vende a sua força de trabalho ou uma parte de seu tempo de vida, e o seu trabalho assume assim, a determinação social de trabalho assalariado. Iamamoto deixa claro que a força produtiva do capital não é material, e sim uma relação social de produção em um determinado período histórico, que se materializa com um caráter social específico.

O processo de acumulação do capital ocorre sob um duplo movimento. Primeiro, quando a composição do capital permanece inalterada, o aumento do capital é uma ampliação da classe capitalista e dos trabalhadores assalariados. Segundo, com o progresso da acumulação ocorre o aumento da produtividade, mudando assim, a composição técnica e de valor do capital (IAMAMOTO, 2000).

A autora considera que o avanço tecnológico provoca a redução do emprego e o aumento da produtividade do trabalho social, na medida em que diminui o tempo de trabalho, acelera-se a produtividade e a rotação do capital, aumentando a mais-valia, ou seja, ampliando o lucro.

Com isto, haveria um aumento do número de trabalhadores fora do mercado de trabalho, pois o capitalista extrai maior quantidade de trabalho com um menor número de trabalhadores. Gera-se um contingente de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar além dos incapacitados à atividade produtiva, gerando uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, sendo esta a gênese da produção e reprodução da questão social na sociedade capitalista.

Segundo Castel (2003) a questão do livre acesso ao trabalho que se impõe no século XVIII, causou impactos tão importantes quanto os causados pela revolução industrial, pois sob o regime de contrato, a questão social se desenvolve paradoxalmente, considerando que a condição de operário o torna frágil ao mesmo tempo em que o liberta. “Descobre-se, então, que a liberdade sem proteção pode levar á pior servidão: a da necessidade” (CASTEL, 2003, p. 44).

Conforme este autor, a questão social foi exposta pela primeira vez no século XIX, por volta dos anos de 1830, no início da industrialização, sob a forma de pauperismo, quando os proletariados denunciaram o sistema, ameaçando a ordem social, pois não se encaixavam na sociedade industrial, ou seja, a presença dos proletariados denuncia, ameaça, a coesão e a ordem. Rompe-se, por meio das lutas sociais, o domínio privado da relação capital e trabalho, passando a questão social para uma esfera pública, exigindo a intervenção do Estado mediante as políticas sociais. E afirma:

A ‘questão social’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto. (CASTEL, 2003, p. 41)

Entretanto, segundo lamamoto (2000) historicamente, foram as lutas sociais que, trouxeram à tona a questão social para a esfera pública, exigindo uma ação do Estado no reconhecimento e legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos. Tal reconhecimento teria originado direitos sociais, públicos, referentes ao trabalho, sendo estes direitos consubstanciados em serviços e políticas sociais.

Para lamamoto (2000) o pauperismo é “[...] resultado do trabalho – do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social – é uma especificidade da

produção fundada no capital.” (2000, p. 16). Entende a autora, que a pobreza não é apenas o resultado da distribuição de renda, mas da própria produção, atingindo assim, a vida dos indivíduos sociais.

Portanto, lamamoto (2000, p. 12) considera que “[...] a questão social diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado”. Ela expressa desigualdades de classe, gênero, culturais e étnicas, e envolve uma luta pela cidadania (reconhecimento dos direitos sociais e políticos).

Para o entendimento da questão social na contemporaneidade, de acordo com lamamoto (2000) que, tendo por base as reflexões de David Harvey, afirma ser necessário considerar novas configurações, especialmente alguns aspectos, tais como as transformações nas formas de produção e de gestão do trabalho; a mundialização do capital; as alterações na relação Estado sociedade; e a financierização da economia em um novo estágio de acumulação capitalista.

A autora esclarece que na década de 1990, com o regime de acumulação flexível, ocorrem crises de recessão provocando o aumento da concentração de renda e da pobreza, acentuando as desigualdades. A economia, na década referida pela autora, move-se mediante a abertura de mercados periféricos, redundando no aumento do *déficit* da balança comercial (fechamento de empresas, aumento de juros, etc.) e das importações, criando a necessidade de financiamento externo e, conseqüentemente, gerando dívidas interna e externa. Assim, havia o favorecimento dos investimentos especulativos em detrimento da produção, reduzindo os níveis de emprego e agravando a questão social.

Em relação à produção, segundo a mesma autora, o regime fordista-taylorista (baseado na produção em massa; intensa divisão do trabalho; alto controle da força de trabalho; consumo em massa; e intervenção do Estado na relação trabalho e capital) é substituído pelo o regime de acumulação flexível, que emerge em meados da década de 1970, num período de estagnação econômica. Segundo o novo padrão, a “flexibilidade” orienta todo o processo econômico e afeta os processos e o

mercado de trabalho, desregulamenta os direitos do trabalho, informaliza os contratos, e os padrões de consumo.

Há uma exacerbação da competitividade que impulsiona a tecnologia em busca de uma qualidade dos produtos, gerando-se novas formas de desigualdade entre regiões, e novas formas comerciais e financeiras, em um contexto de globalização, onde a mercadoria é produzida em diferentes regiões mediante contratos de terceirização.

Neste contexto, aumentam as formas de trabalhos precários, temporários e subcontratados, ao tempo em que se recriam formas antigas de trabalho, como “a domicílio”, familiar e outras. Mas, o que se torna alarmante é o aumento do índice do desemprego estrutural, tornando-se crescente o número da população que não possui mais local no mercado de trabalho, configurando-se a raiz de uma nova pobreza (IAMAMOTO, 2004).

Juntamente com as mudanças no mundo do trabalho, ocorrem mudanças no Estado, exigidas pelas “políticas de ajuste” do Consenso de Washington, presenciando-se, na década estudada pela autora, os cortes nos financiamentos dos serviços públicos.

Entre as inúmeras conseqüências da mundialização do capital, há uma desarticulação da organização da classe trabalhadora por meio do sindicato e da preservação dos rendimentos de capital, especialmente o financeiro.

Destarte, aprofundaram-se as desigualdades e o desemprego, tornando-se o mercado regulador da economia, mediante modelo neoliberal. Este processo, também afeta significativamente as formas de sociabilidade. Reforça-se o individualismo e ativam-se às redes de solidariedade, visto que, segundo o pensamento liberal cada um é livre e responsável pelos seus atos numa sociedade de desiguais.

Tais mudanças determinaram que a questão social conserve as marcas do passado e adquira outras no presente, e se radicalize, atingindo não só os países

pobres. De acordo com Yamamoto (2000), a “velha questão social” se modifica adquirindo uma nova roupagem. “Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que a sustentam” (2000, p. 21). Configurar-se-ia, um retrocesso social, expresso pelo empobrecimento generalizado da população trabalhadora e o aumento de novos grupos sociais em condição de pobreza, juntamente com a redução nos gastos sociais; no entanto, assegura a autora que o avanço do capitalismo fomenta as lutas pela garantia das necessidades sociais, como alimentação, habitação, saúde e educação, transformando a “questão social” em fato político. E as políticas sociais constituem-se elementos definidores de solução de tais problemas¹⁶.

Sobre a Política de Assistência Social, considera-se importante analisá-la situando-a no “[...] precário sistema de proteção social público do país no contexto mais amplo da crise global com que se defrontam as políticas sociais na sociedade contemporânea.” (YASBEK, 2001, p. 39).

Vale destacar que o modelo brasileiro de proteção social se configura, do ponto vista legal, no campo da Seguridade Social, garantindo o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social; a Constituição de 1988, porém, especifica, na área da saúde, o modelo de gestão e competências, detalha os direitos previdenciários, mas na área da assistência social, apenas informa o campo de trabalho e as diretrizes organizativas. A sua regulação ocorre apenas com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993.

A partir de então, a Assistência Social como política pública de direito dos que dela necessitarem, começa a ganhar visibilidade. Inserida no campo da Seguridade Social, adquire o caráter de política de proteção social articulada a outras políticas da área social; entretanto sua efetivação foi interrompida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que implementou o Programa Comunidade Solidária e, com este, serviços focalizados nos mais pobres, executados em parceria com o

¹⁶ De acordo com Laurell (2002, p. 153), políticas sociais são “[...] o conjunto de medidas e instituições que tem por objeto o bem-estar e os serviços sociais”, sendo fundamental na sua formulação e efetivação, o papel do Estado.

terceiro setor, minimizando o campo estatal e o direito universal do cidadão (FALEIROS, 2000).

Mas, para o entendimento da proteção social no Brasil, algumas considerações históricas são necessárias, haja vista que a proteção social nos países da periferia do capitalismo não avançou como nos países do centro. Mesmo tendo ocorrido um progresso na industrialização, durante o século XX, o país manteve algumas condições de subdesenvolvimento como a disparidade regional e o grande número de pessoas que vivem em condições precárias, ou seja, no âmbito social não houve um progresso significativo (POCHMANN, 2004).

Historicamente, do século XVI ao XIX, predominavam no país atividades econômicas de caráter primário-exportador, e a questão do trabalho era marcada pela escravidão e desvalorização. Neste período, a questão social é tratada como caso de polícia por meio da repressão e do autoritarismo das forças públicas e privadas (POCHMANN, 2004); entretanto, de acordo com Pochmann (2004, p. 07) com a depressão econômica (1870-1890) no capitalismo central, o Brasil e outros países da periferia começaram a formar as bases do sistema de proteção social, considerando a importância da difusão do trabalho assalariado e do regime democrático para origem do sistema de proteção dos países centrais. No caso do Brasil, destaca-se neste período, a abolição da escravatura (1888) e a implantação do regime republicano (1889). Tudo isto somado ao desenvolvimento das atividades produtivas, especificamente a cafeeira no Sudeste, que permitiu uma expansão da economia do país.

Segundo Pochmann (2004) outro marco histórico que possibilitou condições para o desenvolvimento econômico e para a proteção social aos países periféricos, foi a depressão econômica de 1929, que teria ocasionado uma minimização do modelo econômico agrário-exportador brasileiro, gerando a possibilidade de estagnação das atividades econômicas existentes, ou uma fase de crescimento em outra estrutura produtiva.

Entre 1930 e 1980, segundo o autor, consolida-se uma nova estrutura produtiva de base industrial necessária ao sistema de proteção social e ao desenvolvimento na produção nacional. Evidentemente, o desenvolvimento econômico não permitiria a construção de uma sociedade igualitária, fato agravado a partir de 1981 quando nova crise gerou uma fase de estagnação produtiva em países periféricos. No Brasil, ocorre uma nova articulação de classe social responsável pela secundarização do setor produtivo, industrial e a financeirização da riqueza e, o Estado passa a ser o principal responsável pelo financiamento e legitimação desta política.

Salienta Pochmann (2004) que a partir da Revolução de 1930, com o surgimento de novos atores sociais, mediante a ascensão da burguesia industrial e da classe trabalhadora urbana, consolidam-se as leis trabalhistas, e com elas uma visibilidade da proteção social no país¹⁷.

Em 1940, com a definição do salário mínimo, “[...] foi estabelecido um sistema de proteção social de natureza meritocrática e particularista, voltado tão somente aos trabalhadores assalariados com carteira assinada.” (POCHMANN, 2004, p. 10). Sob esta perspectiva, apenas os empregados urbanos eram beneficiados com o salário mínimo e com as leis trabalhistas. De acordo com o autor, parte do sistema de proteção social foi financiada por tributos e subvenções, representando uma tributação regressiva, pois onera a renda dos pobres.

Este financiamento, mediante de contribuições e subvenções, levou a uma ampliação de beneficiários do sistema de proteção social, mas tal fato gerou uma precariedade do setor e a fragmentação da assistência em bases filantrópicas. Desta forma, as restrições no financiamento, e o fato de o acesso ao benefício ser por meio do emprego formal, postergaram a perspectiva de universalidade e inserção de novos beneficiários mais necessitados.

¹⁷ Ressalta-se que em 1923, cria-se a Lei Elói Chaves; antes de 1930, os portuários e marítimos, telegráficos e radiotelegráficos passaram a receber benefícios do seguro social; e em 1930 cria-se o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio; e outros (POCHMANN, 2004).

No período da ditadura militar até 1988, o país se “[...] desenvolveu economicamente com expansão da produtividade, modernização da economia e entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado” (FALEIROS, 2000, p. 47). Neste contexto, o bloco militar-tecnocrático-empresarial estava no poder e, visando ao apoio da população, tomou certas medidas sociais, como: a unificação dos institutos de previdência num único organismo, Instituto Nacional de Previdência Social (INPS/1966), ampliação da previdência aos trabalhadores rurais (1971) aos empregados domésticos (1972) aos jogadores de futebol (1973) e aos ambulantes (1978). Em 1974 é implantado o direito à renda mensal vitalícia¹⁸ aos idosos pobres com mais de 70 anos de idade, garantindo um benefício de um salário mínimo para os que haviam contribuído com a previdência pelo menos um ano. Neste contexto, foi criada a Fundação para o Bem-Estar do Menor (Funabem) e outros órgãos de caráter assistencial.

Na década de 1980, embora demarcada pela elevada inflação e dívida pública, emergiram manifestações sociais, populares, destacando-se como o mais importante resultado, a Constituição de 1988, que se colocou, de acordo com Faleiros (2000) como “liberal-democrática-universalista”, segundo a qual a saúde e a assistência social passam a ser direitos do cidadão e dever do Estado.

Conforme Sposati (2007) com a Constituição de 1988 há uma ampliação legal da proteção social para além do emprego formal, à medida que são inseridos no âmbito jurídico “[...] os princípios da seguridade social e da garantia de direitos mínimos e vitais à reprodução social” (SPOSATI, 2007, p. 04). A partir de então, há o rompimento com o vínculo empregatício-contributivo na concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, inicia-se a construção de uma política pública de assistência social, inclusiva, a universalização das políticas de saúde e educação, e a criação do orçamento da Seguridade Social.

No Brasil, até 1930 a pobreza não era tratada pelo poder público como expressão da questão social, e sim como “caso de polícia”, e o papel do Estado a tal respeito restringia-se ao apoio ou fiscalização, pois era a sociedade civil,

¹⁸ A Lei N°8742/93 instituiu a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e em seu artigo 40 extinguiu a renda mensal vitalícia.

principalmente a Igreja, que cuidava do enfrentamento da questão social, mediante uma rede de solidariedade social que compreendia assistência como benevolência e caridade para com o próximo (YASBEK, 2003).

Segundo Yasbek (2003) o Estado brasileiro passa a reconhecer a questão social como uma questão política, a partir da crise mundial do capitalismo. Nesse contexto, tem início a configuração da Assistência Social no âmbito governamental, mediante prestação de serviços, e também, como mecanismo político de amortecimento de tensões sociais.

De acordo com Sposati (1995, p. 17) nos anos 1970, os estudiosos já não viam a pobreza “[...] como fenômeno natural e conjuntural, mas estrutural à economia capitalista”. Neste período, a Assistência Social era compreendida *stricto sensu*, ou seja, como fenômeno de caráter residual, configurando-se mediante ações de ajudas financeiras, atendimento individualizado e outros. Deste modo, mantinham-se os vínculos orgânicos aos interesses do capital e do poder dominante. Na década de 1980, segundo a autora, os estudiosos buscam a compreensão crítica da pobreza. Neste período têm-se as percepções políticas da Assistência Social, suas contradições e o vínculo com os interesses do trabalhador.

Ao final da referida década, a política de Assistência Social ganha mais visibilidade, sendo considerada também “[...] enquanto mecanismo estratégico de acesso a bens e serviços pelos excluídos” (SPOSATI, 1995, p. 20). Segundo esta autora, trata-se do canal por onde fluem programas compensatórios e serviços sociais destinados à pobreza e aos excluídos.

Neste período, as pesquisas apontavam para o caráter estratégico das ações de Assistência Social, pois se criavam oportunidades de uma “ação libertária” por meio de convênios com entidades sociais, mediante as quais as ações deixariam de ser meramente residuais e passariam a considerar as necessidades da reprodução social dos “não cidadãos”, ou seja, criando ações e processos de reconhecimento de cidadania (SPOSATI, 1995, p. 23).

Salienta-se que, no processo de elaboração da Constituição de 1988, os conceitos de cidadania e direitos sociais são amplamente discutidos e ratificados.

Neste contexto, os artigos 203 e 204 da Constituição de 1988, que dispõem sobre a organização da Assistência Social, abordam-na como política pública prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, sendo as suas ações realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes.

Em síntese, a partir da Constituição Federal de 1988 um novo conceito de Assistência Social passou a vigorar no Brasil, sendo apresentada como direito de cidadania, capaz de garantir o atendimento às necessidades básicas dos segmentos vulnerabilizados.

Entretanto, em outubro de 1990, a LOAS é vetada pelo presidente da República, Fernando Collor de Melo, não causando muita repercussão de resistência, pois “A lei deixava explícito o seu vínculo orgânico à previdência social mais que às demais políticas sociais”. (SPOSATI, 1995, p. 28).

Em dezessete de dezembro de 1993, a LOAS é aprovada após mobilizações sociais da sociedade civil, profissionais da área, estudiosos acadêmicos, e realizações de seminários nacionais e simpósios.

A LOAS por meio de suas diretrizes, determina que as ações de assistência social sejam organizadas em sistema descentralizado e participativo, com comando único de ações para cada esfera de governo; participação da população por meio de organizações representativas, ou seja, controle social em todos os níveis; e primazia do Estado na condução da política em cada esfera de governo.

Sendo dever do Estado e direito do cidadão, a assistência social é política pública que faz parte da Seguridade Social e visa garantir o direito de cidadania e igualdade de condições de vida mediante atividades voltadas à promoção humana e ao desenvolvimento social. O centro de sua ação é a família, sendo prioritários os programas de inserção e reinserção familiar. O beneficiário da política em referência

é a população de risco social (baixo capital social), especialmente os segmentos que se encontram em situação de extremo risco.

Em razão disto, o poder público (Federal, Estadual ou Municipal) tem o dever de formular políticas e realizar ações e atividades que protejam e promovam esta parcela da população, permitindo que ela alcance uma situação de cidadania.

Importante destacar que a municipalização da Assistência Social não retira as responsabilidades do Estado, e sim, possibilita tomadas de decisões mais próximas dos locais onde os problemas acontecem, permitindo também o controle social pelos Conselhos de Assistência Social, que são instâncias deliberativas, de fiscalização e monitoramento, de caráter permanente, e composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil que fazem cumprir a Política de Assistência Social¹⁹.

Atualmente, a Assistência Social vem se reconfigurando como política de proteção social. A descentralização que incorpora também o território, além dos entes federados proposto na PNAS/2004, com a implantação do SUAS, reforça a importância desta política, como direito de cidadania, e de caráter universal, considerando como alvo de suas ações, a diversidade sociocultural das famílias, e objetivando a manutenção e a extensão de seus direitos, visando à emancipação destas (BRASIL, PNAS/2004, 2005; BRASIL, NOB/SUAS, 2012).

Após cerca de vinte anos de regulamentação da Assistência Social como política pública, expressando o reconhecimento legal de direitos de cidadania, considera-se que sua consolidação ainda exige a superação de muitos desafios. Atualmente o maior deles é a construção e implementação do SUAS, requisito essencial da LOAS, para dar efetividade à Assistência Social como política pública.

¹⁹ Os instrumentos legais que regulam a assistência são: a LOAS, que define e garante os direitos à Assistência Social, instituindo benefícios, serviços, programas e projetos; a PNAS, que é o documento normatizador das ações de Assistência Social concebidas na LOAS; e a Norma Operacional Básica (NOB) que é o instrumento que explicita procedimentos e define estratégias e fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo da Assistência Social, portanto, é o documento regulador e normatizador que complementa a Política Nacional de Assistência Social.

Nesta direção, segundo o documento do MDS intitulado *PNAS/2004*, a referida política busca incorporar as demandas da sociedade no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do estado”. O documento ressalta a inclusão dos excluídos, uma visão social de proteção, a interligação de leituras macro social e micro social e o desenvolvimento da capacidade e/ou potencialidade da população.

A proposta de gestão da *PNAS/2004* pauta-se no pacto federativo. Assim sendo, as três esferas de governo (União, Estados e Municípios) possuem suas atribuições e competências bem definidas, na provisão das ações socioassistenciais. Na perspectiva de descentralização, a *PNAS/2004*, considera o território como local onde se manifesta a questão social e que os serviços de proteção social (básica e especial) deverão ser prestados por meio dos Centros de Referência da Assistência Social e/ou demais instituições que compõem a rede socioassistencial, tendo como foco de atenção as famílias (BRASIL, 2005).

Sendo assim, a construção atual da política pública de Assistência Social é baseada em três vertentes de proteção social: “[...] as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, isto é a família.” (BRASIL, 2005, p. 15).

A proteção social na assistência social inscreve-se, portanto, no campo de riscos e vulnerabilidades sociais que, além de provisões materiais, deve afiançar meios para o reforço da auto-estima, autonomia, inserção social, ampliação da resiliência aos conflitos, estímulo à participação, equidade, protagonismo, emancipação, inclusão social e conquista de cidadania. (SPOSATI, 2004, p. 43).

Essa proposta da *PNAS/2004* segundo um novo paradigma de proteção social

[...] rompe com a noção de cidadãos como massa abstrata e os reconstrói com base na realidade de suas vidas. E opera com base em potencialidades, em talentos, em desejos, na capacidade de cada um, dos grupos e dos segmentos sociais. A proteção social da assistência social opera sob três situações: proteção às vulnerabilidades próprias ao ciclo de vidas; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações. (SPOSATI, 2007, p. 19).

De acordo com o documento do MDS antes referido, a Assistência Social, como política de proteção social possui três funções: **vigilância social** – monitoramento das fragilidades e vulnerabilidades sociais; **defesa de direitos** – preocupação com os direitos dos usuários e qualidade dos serviços, espaço de defesa de direitos além dos conselhos; **proteção social** – rede hierarquizada de serviços e benefícios²⁰.

Este modelo de proteção social não contributiva é assentado nos seguintes princípios: **universalidade** – todos os cidadãos que necessitarem podem acessar; **matricialidade sociofamiliar** – a família é o núcleo protetivo intergeracional; **territorialização, descentralização compartilhada e regionalização** – ações no território, e não só em pessoas. Superação dos conceitos de municipalização, concepção de regiões intraestaduais e intraurbanas; **regulação** – normas técnicas e dispositivos operacionais; **e habilitação do ente gestor** – habilitação dos municípios com base na infraestrutura e no porte/contingente populacional (BRASIL, 2004).

Conforme Sposati (2007) existir um modelo não significa que ele já esteja pronto, tratando-se de uma construção que exige muitos esforços, e não de uma continuação de velhas práticas assistencialistas. Para esta autora, a proteção social deve ser compreendida como política de fim específico que resulta em desenvolvimento social.

Ainda conforme Sposati (2007, p. 09) a proteção social não contributiva nasce do princípio de preservação da vida; do art. 1º, inciso III, do terceiro fundamento da República brasileira, a dignidade da pessoa humana; e dos direitos sociais, a segurança, a proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art. 6º da CF/88).

A autora discute as relações entre proteção social, desenvolvimento social, pobreza, vulnerabilidade e risco social. Para ela, a rede de proteção social compõe

²⁰ Serviços – conjunto de atividades prestadas em um determinado local de trabalho que se destinam a prover determinadas atenções, desenvolver procedimentos com e para pessoas, afiançar aquisições. Benefícios – transferência em espécie ou em dinheiro fora da relação de trabalho ou da legislação social do trabalho para atender a determinadas situações de vulnerabilidade, operando como substitutivo ou complementar à remuneração vinda da ocupação/renda da família.

os indicadores de desenvolvimento social de uma população; este último, por sua vez, envolve ações e metas intersetoriais (trabalho, habitação, educação, etc); questiona, porém, o fato de ser a proteção social atrelada à condição de ocupação e renda. Neste caso, tratar-se-ia da idéia de proteção na “desproteção”, ou seja, a proteção seria uma política secundária, auxiliar da política de trabalho, de inserção social e resolvida no plano individual.

Sposati (2007, p. 12) posiciona-se favorável no sentido de que “A proteção social não é resolvida pelo mercado de trabalho [...]”, e considera que a condição de uma família vai além da sua condição de poder de compra no mercado. Entende a autora que:

Os riscos e as vulnerabilidades sociais decorrem de contingências humanas, do próprio ciclo de vida, de contingências geradas por deficiências, como também de fatores relacionais e do convívio humano desde o núcleo familiar até o societário (SPOSATI, 2007, p. 12).

Conforme a autora, persiste, no Brasil, a falsa noção de que o desenvolvimento social é fruto da área econômica e/ou superação da fome/pobreza, levando a programas que avaliam a pobreza por uma seleção de renda, e não de necessidade. Ela considera que a renda declarada demonstra a destituição individual, mas não avalia a qualidade de vida das pessoas no seu território, ou seja, não são consideradas as condições reais em que vivem estas famílias.

Deste modo, seria preciso ampliar a questão da precarização da vida além da renda, levando em consideração um conjunto de elementos que retratam a realidade da família. E propõe: “[...] a concepção de pobreza passará a incluir indicadores de vivência de vulnerabilidade social, risco social e, por conseqüência, possibilidades de acesso à proteção social” (SPOSATI, 2007, p. 14).

De acordo com a autora, o enfrentamento da pobreza é objeto de política econômica e social de modelo redistributivo, porém a política de proteção social não contributiva colabora na redução da miséria/pobreza, mas possui um limite que, para ser superado, exige um esforço das políticas sociais e dos setores econômicos.

Entretanto Sposati (2007), faz uma ressalva ao considerar que os riscos e as contingências sociais podem afetar a todos os cidadãos, mas a maneira de enfrentá-los é diferenciada devido à particularidade de cada um. Deste modo, a autora afirma que, para se trabalhar situações de risco, supõe-se o conhecimento da relação incidência, causalidade, danos, agressão e grau de vulnerabilidade/resistência ao risco.

Acerca do conceito de riscos, Beck apud Sposati (2007, p. 16) considera-os decorrências da produção social da riqueza, além de a própria globalização ser um fator de risco, ou seja, “[...] a sociedade industrial tem um comportamento predatório”.

Os riscos, segundo esta linha de pensamento, manifestam-se em vários campos. Primeiramente, suas manifestações ocorriam no cotidiano e no território, podendo sujeitar as pessoas à maior ou menor exposição ao risco social. Outro campo de risco está nos padrões de coesão e convivência familiar, comunitária e social, como por exemplo, desfiliação, discriminação, isolamento, e outros fatores; todos estes provocam danos ou privações e fragilidade. Além dos citados, consideram-se também, as catástrofes da natureza, a etnia, gênero, religião e opção sexual (SPOSATI, 2007, p. 17).

Quanto ao conceito de vulnerabilidade social, a autora refere-se “[...] à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagirem e enfrentarem um risco ou mesmo para sofrerem menos danos em face de um risco.” (SPOSATI, 2007, p. 17).

Assim como o risco, a vulnerabilidade também teria uma gradualidade (o mais e o menos vulneráveis) expressando-se em dois planos: o das fragilidades e o da incapacidade de potencialidade. E afirma: “No caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar potencialidades.” (SPOSATI, 2007, p. 17). Considera, então, que o trabalho social favorece a autonomia e amplia as condições de respostas, sendo este o papel educativo da proteção social.

No entanto, o olhar sobre a vulnerabilidade não deve ser baseado somente na precariedade, mas também na capacidade de resistência que vai além da vontade do indivíduo, ou seja, envolve as condições objetivas em que este vive como também das políticas públicas e modelos econômicos. E o conhecimento das fragilidades e potencialidades leva a ações de diminuição de riscos, levando ao empoderamento, fortalecimento e autonomia destes indivíduos (SPOSATI, 2007).

Em síntese, conforme a autora, é a presença e a gradualidade do risco, como o grau de pertencimento ao convívio familiar, e o trabalho preventivo às vulnerabilidades, que levam ao modelo atual de proteção social não contributiva, com a hierarquização das atenções de proteção social em níveis (básico e especial – de média e alta complexidade) (SPOSATI, 2007, p. 18).

3.2 TERRITORIALIZAÇÃO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A territorialização é um dos oito eixos estruturantes na organização das ações, segundo a PNAS/2004. Os demais eixos são: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a política de recursos humanos; e a informação; o monitoramento; e a avaliação. Em conformidade com o referido documento, estes eixos, em princípio, são necessários para a execução da política e garantiriam efetividade, normatividade, qualidade, e organicidade.

Entretanto, a territorialização não é uma particularidade da política de assistência social, consistindo em uma dimensão fundamental do planejamento nacional. Suas bases começam a se construir desde a idéia de eixos de integração nacional, conforme se percebe no PPA 2000-2003.

De acordo com Cargnin (2007) a utilização da dimensão territorial nas políticas públicas constitui-se elemento integrador das dimensões setoriais, pois é no

território que as políticas se concretizam; no entanto é apenas a partir da década de 1990 que se retoma esta dimensão no planejamento governamental, fato oriundo do processo de acumulação flexível e globalização.

Naquele período, segundo este autor, havia um reposicionamento do Estado tradicional, que era propulsor de reformas sociais com base no bem estar social. Este Estado-Nação unidimensional se transforma em novo Estado com as funções de controle, regulação, articulação, assim como o papel de integrador de regiões menos favorecidas. Assim, o Estado teria deixado de ser o ápice do poder, e o território teria ganho um papel relevante. Tratar-se-ia de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais, onde o território é sinônimo de espaço geográfico, local onde “[...] se materializam as relações entre os indivíduos e grupos sociais, que se constituem em *lócus* de exercício de poder, pois supõe assimetrias na posse dos recursos e das estratégias para o seu exercício” (CARGNIN, 2007, p. 04).

O autor posiciona-se a favor de que a complexidade do território requer uma intervenção que vai além da adoção de uma escala de intervenção, pois a implementação de políticas demanda a utilização de escalas adequadas de acordo com o objetivo de cada política. E acrescenta: “[...] a escala é uma estratégia de apreensão da realidade na impossibilidade de compreender a totalidade.” (Cargnin, 2007, p. 05).

No Brasil, a partir de 1996, a abordagem territorial é retomada no planejamento governamental, com base nos estudos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, cujos dados e informações subsidiaram os Planos de 1996-1999 e 2003-2007²¹. Os resultados apresentados nestes estudos, segundo Cargnin (2007, p. 12) foram:

²¹ Alguns acontecimentos históricos no país sinalizariam outra forma de abordagem territorial no planejamento brasileiro, antes de 1996: no período Imperial, tem-se ações governamentais centralizadoras e a necessidade de consolidar as fronteiras com construções habitacionais nas fronteiras e redes ferroviárias; na década de 1930, os planos de infra-estrutura (Plano Geral de Viação/1934, Plano Nacional de Viação/1951 e Plano SALTE/1947) e criação de instâncias político-administrativas para coordenar o processo de industrialização (Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE) em 1942); na década de 1950, ocorre uma indução na área da indústria, sendo criado o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e a Petrobras; na década de 1960, o Plano de Metas com origem no Plano Americano de ajuda aos países subdesenvolvidos elaborados pelo CEPAL-BNDE. Este pode ser considerado o primeiro plano a utilizar o planejamento territorial como meio de integrar energia, transporte e indústria, destacando-se a construção de Brasília. Em relação ao Nordeste, cria-se o Grupo de Trabalho para o

[...] visão integrada do desenvolvimento, a valorização dos fluxos entre regiões, a tomada do território como unidade de planejamento, a integração de problemas multissetoriais e a hierarquização de projetos, a introdução das temáticas das áreas deprimidas, arranjos produtivos locais e da integração sul-americana.

Com o PPA 2004-2007, de acordo com Farias (2012, p. 12) o planejamento do país priorizou a dimensão regional das desigualdades sociais, propôs uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial no setor público, considerando o desenvolvimento entre as diversas regiões do país, e potencializando a diversidade cultural, natural e social.

Na elaboração do PPA 2008-2011, foi incorporada a dimensão territorial do planejamento, considerando o desenvolvimento sustentável e redução das desigualdades regionais, a valorização dos espaços sub-regionais integrados com a escala mesorregional e macrorregional.

Quanto à Política de Assistência Social, o referido plano plurianual definiu como um dos grandes desafios, a efetivação da PNAS/2004 como política pública de proteção social, ou seja, como garantidora de direitos a todos que dela necessitam, enfatizando a promoção e a proteção social às famílias e a articulação de ações com as demais políticas públicas, por exemplo: Transferência de Renda e Segurança Alimentar (BRASIL, 2007).

Salienta-se que no referido documento são discutidos os avanços e desafios desta política no âmbito de Proteção Social Básica e Especial, referente ao ano de

Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) sob a direção de Celso Furtado. Esta ação é considerada inaugural no planejamento regional, pois tem como foco a região Nordeste, que é definida "região-problema" para o desenvolvimento nacional; em 1972, com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) inicia-se uma fase de crescimento econômico com a inserção de capital externo e o esforço de integrar o território; em 1975, o II PND que, com a forte intervenção do Estado, consolida ações relacionadas à infra-estrutura e energia, e cria várias empresas estatais. Porém, com a crise do petróleo em 1979, tem-se o fim do desenvolvimentismo brasileiro e se esvaziam as políticas direcionadas ao território. Em 1988, com a Constituição, institui-se o PPA como instrumento de planejamento de médio prazo. Ele passou a ser integrado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei de Orçamento Anual (LOA) e submetido à apreciação do poder legislativo. Na década de 1990, há um retorno da discussão teórica sobre o território com o geógrafo Milton Santos, sob a justificativa de revanche a transnacionalização do capital e a pequena sinalização da dimensão territorial no planejamento nacional. Assim, o primeiro PPA (1991-1995), que conforme Farias (2012) não passou de mera obrigação, pois não definia objetivos. O segundo PPA (1996-1999) no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, vislumbrava a retomada do planejamento nacional, porém era direcionado ao capital. Com o Plano Real em 1994 volta a questão do planejamento atrelado à economia e ao território, e assim os projetos: Eixos de Nacionais de Integração e Desenvolvimento e o Brasil em Ação (CARGNIN, 2007).

2006, destacando aspectos, tais como: a expansão do número de CRAS, totalizando 3248 equipamentos em 2630 municípios. O desafio seria a implantação de um CRAS por município no território brasileiro. Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o documento registra o avanço no número de beneficiários (1,18 milhão de idosos passaram a receber o benefício, tendo um aumento de 11% em comparação ao ano de 2005, e 1,29 milhão de deficientes) e o aumento de 6,75%, concentrando 35% destes benefícios na região Nordeste. Em relação ao PETI, teria aumentado para 1,04 milhão de crianças/adolescentes, integradas ao PBF, significando um aumento de 800 mil crianças no Cadúnico, mas o grande desafio seria a continuidade da integração dos programas. O último desafio apresentado no documento é a adequação e estruturação dos serviços da rede sócio-assistencial (casas-lares, abrigos, centros-dia, etc.).

No entanto, observam-se outros aspectos importantes na Política de Assistência Social com a implantação do SUAS, principalmente, quanto à definição do campo de intervenção da Política de Assistência Social; o enfoque na proteção social, com a configuração de um sistema que reorganiza as ações por níveis de complexidade e projeta a universalização e a equidade; a base de atuação territorial, com centralidade na família; o novo pacto federativo, com ordenamento da gestão descentralizada e participativa; a nova sistemática de financiamento; a implantação do sistema de informação da política; o comando único das ações nos três níveis de governo; e a elaboração e implementação de Política de Capacitação Continuada. A efetivação desta política, porém, coloca desafios na sua proposição, formulação e execução, diante da complexidade das relações intrafamiliares e das relações da família com outras esferas da sociedade (BRASIL, 2005).

Importante demarcar que, no período compreendido entre 2004 e 2011, o planejamento governamental expressa a intenção de conciliar crescimento econômico com geração de empregos, estabilidade econômica, e redução da desigualdade e da pobreza²². O PPA 2012-2015 prevê a continuidade do processo de intensificação e extensão dos programas sociais, o aumento do salário mínimo e

²² Conforme os dados apresentados no PPA 2012-2015, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu cerca de 4,4% ao ano; preservou-se a estabilidade monetária; diminuição da dívida líquida do setor público (40% do PIB em 2010); contas externas relativamente equilibradas; redução da vulnerabilidade externa; e outros.

um projeto inclusivo de políticas de transferência de renda, ressaltando-se os seguintes pontos: geração de emprego e renda; ampliação de um mercado de consumo de massa; expansão do mercado interno; investimentos públicos em infraestrutura; dinamismo da economia; qualificação da força de trabalho; inserção soberana do país como uma nação democrática; e o protagonismo na economia da América Latina.

Em síntese, o grande desafio do PPA 2012-2015 seria dar continuidade ao desenvolvimento atual e melhorar a distribuição de renda e riqueza, bem como reduzir a pobreza²³.

Para isto, considera a necessidade de expansão e melhoria na distribuição de rendimentos oriundos do trabalho e das transferências de renda: Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Essa inclusão, segundo o documento em referência, dependeria de políticas que levassem em conta o perfil socioeconômico da pobreza e da extrema pobreza, considerando que cerca de 70% deste público estão nas regiões Nordeste e Norte. Por isto, o Plano Brasil Sem Miséria²⁴ se estrutura com ações diferenciadas regionalmente, definindo-se como uma política sustentável. É projetado um cenário mais favorável em 2015 com a valorização do salário mínimo e a realização da segunda etapa do PAC, cujo objetivo seria superar os gargalos e “[...] induzir o desenvolvimento do território brasileiro em bases mais homogêneas e harmônicas”²⁵ (BRASIL, 2011, p. 72).

²³ Desafios do PPA 2012-2015: a compatibilização das taxas de juros e câmbio; ampliação das fontes de financiamento; aperfeiçoamento do sistema tributário; redução das desigualdades; erradicação da pobreza extrema – Plano Brasil Sem Miséria; dinamização do mercado interno; elevação do investimento; ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura (PAC); aproveitamento do pré-sal – destinação de parte dos recursos para educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente e combate à pobreza; fomento à inovação – progresso científico e tecnológico (nanotecnologia e biotecnologia). (BRASIL, 2011).

²⁴ Brasil Sem Miséria é um programa social, lançado em junho de 2011, pela presidente Dilma Rousseff. Ele tem como objetivo, retirar pessoas da situação de extrema pobreza, ou seja, pessoas que vivem com menos de R\$70,00 por mês. Ele é uma ampliação do PBF.

²⁵ Os macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil são: Projeto Nacional de Desenvolvimento; Erradicação da Pobreza Extrema; Ciência, Tecnologia e Inovação; Conhecimento, Educação e Cultura; Saúde, Previdência e Assistência Social; Cidadania; Infraestrutura; Democracia e Participação Social; Integridade e Soberania Nacional; Segurança Pública; e Gestão Pública. (BRASIL, 2011).

Este cenário projetado seria revelador da importância das políticas sociais como indutoras do crescimento econômico, com especial influência nas regiões com maior concentração de pobreza; entretanto a incorporação da dimensão territorial pelo Estado requer cautela, pois esta questão é complexa e nela coexistem fenômenos globais, regionais e locais, exigindo também uma intervenção complexa do Estado.

No âmbito do SUAS, o território é considerado elemento fundamental para o conhecimento da realidade. De acordo com o documento *PNAS/2004*, os dados demográficos e a dinâmica socioterritorial permitem ações que acabam impactando em outras políticas além de Assistência Social, e vice-versa. Assim, apoiando-se em Milton Santos (2005) considera-se importante que estas ações sejam construídas em conjunto, e bem definidas a partir de um território considerado um local de história, de universo cultural, do cotidiano da população, ou seja, lugar vivo a partir dos seus atores (BRASIL, 2005).

Em conformidade com a LOAS, a descentralização político-administrativa e a territorialização no SUAS, estão baseadas no artigo 6º da referida lei, que dispõe as ações em sistema descentralizado e participativo; no artigo 8º, que estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fixarão suas respectivas políticas de Assistência Social (comando único); e o artigo 11º, que coloca que as ações das três esferas de governo realizam-se de forma articulada, cabendo à União a coordenação e as normas gerais, e aos Estados e Municípios, a coordenação e execução dos programas em suas respectivas esferas (BRASIL, 2005).

De acordo com a *PNAS/2004*, a territorialização, descentralização e intersectorialidade são os principais pressupostos da Assistência Social como política pública, e sua operacionalização, com base no território permitem a superação da focalização e fragmentação desta política, considerando que é no cotidiano que a questão social se apresenta sob várias formas, e assim se exige um enfrentamento de forma articulada e integrada entre as diversas políticas. O documento em referência caracteriza os municípios de acordo com seu porte demográfico e indicadores socioterritoriais em municípios de pequeno porte 1; pequeno porte 2; médio porte; grande porte; e metrópoles.

Vale ressaltar, conforme Pereira (2010) que territorializar não é sinônimo de descentralizar nem de universalizar o acesso ao direito. Assim entendendo, a autora considera de suma importância que se contextualize esta temática nas ações da Assistência Social no Brasil, para se discutir a recente e inconclusa perspectiva de territorialização da LOAS e PNAS, visando à universalização e consagração de direitos de cidadania²⁶.

3.3 POLÍTICAS PARA A(S) JUVENTUDES(S)

3.3.1 Reflexões sobre a juventude

Para fins da presente dissertação, segue-se a linha interpretativa de Groppo (2000), que define juventude como uma categoria social para além de uma faixa etária, considerando-a uma representação sócio-cultural e uma situação social com forte influência nas sociedades modernas. Para este autor, a juventude é uma representação simbólica, fabricada pelos grupos sociais ou pelos próprios jovens, que dá significado a uma série de comportamentos e atitudes a ela atribuídos (GROPPO, 2000, p. 08).

Rezende apud Groppo (2000, p.15) sugere o uso no plural do termo juventude para dar conta “[...] da diversidade na vivência desta fase de transição à maturidade, ou de socialização secundária, denominada “juventude”.” De acordo com a autora, o que existe é uma pluralidade de juventudes, ou seja, cada juventude possui características próprias (étnicas, sociais, religião, gênero e demais) diferentes das crianças, adultos, e outras juventudes.

²⁶ Para Pereira (2010) a territorialização na Política de Assistência Social pode ser contextualizada em três momentos: primeiro, entre 1930 e 1945, no qual não se enfatiza a temática território, mas as ações são adequadas para integrar as classes conflituosas, e são criadas as grandes estruturas assistenciais; segundo, entre 1946 a 1980, tem-se uma proposta desenvolvimentista com aceleração da urbanização e aprofundamento das contradições territoriais no país. Ocorre a sistematização do conhecimento na área da Assistência Social, e a territorialização é posta em diferentes tempos de forma funcional; terceiro, o período contemporâneo, com a redemocratização e ações neoliberais, que se utiliza de regulação econômica e investimento estatal, e configuram-se novos sentidos ao território, com o intuito de “integração” territorial através de queda de fronteiras entre os países, viabilizando o fluxo de capital.

Esta definição, cuja base é sociológica, utiliza-se do critério etário, que coloca a adolescência não apenas como período em que a sociedade não considera mais o indivíduo uma criança, mas considera que este não se encontra preparado para a vida adulta, tendo um comportamento de transição dependendo da sociedade em que vive. Outro critério é o sócio-cultural, segundo o qual a idade cronológica não deve ser vista de forma estática, e sim atrelada à sociedade, à cultura, e à economia.

Por esta via, Groppo (2000, p. 12) demonstra que a categoria social juventude baseada na faixa etária “[...] tem uma importância crucial para o entendimento de diversas características das sociedades modernas, o funcionamento delas e suas transformações”; por exemplo, a criação das instituições como a escola, a questão do trabalho industrial, o direito, o mercado de consumo, o lazer, a arte-cultura, etc. Segundo tal via de entendimento, a sociedade moderna seria constituída sobre as estruturas de classe e cronologização do curso de vida.

Compreende o autor que na sociedade moderna há uma grande descontinuidade entre o mundo da criança e o mundo do adulto, tornando-se mais difícil a transição da vida familiar para a vida social mais ampla, originando-se diversos grupos e agências para a juventude, como o sistema escolar educacional, as agências juvenis mantidas por adultos, e grupos juvenis espontâneos, as quais podem existir simultaneamente, ou não, mas nunca em total harmonia e complementaridade.

Groppo (2000) apoiando-se em Eisenstadt, afirma que a escola foi criada visando a preparar o indivíduo para o mundo do trabalho, âmbito profissional, porém, na medida em que não atendia a todas as necessidades das crianças e adolescentes, impulsionavam o surgimento de agências juvenis controladas por adultos, com atividades culturais, recreativas e de valores cívicos, de cunho político e religioso, assim como as cuidadoras de “crianças-problemas”. Com o advento da industrialização, desenvolveram-se os grupos e a vida juvenil espontânea.

No mundo contemporâneo, segundo Aquino (2009) a questão da juventude é apresentada inicialmente, por meio de dois ângulos: o primeiro, como etapa

problemática, que solicita da sociedade e do poder público, ações de controle por meio de tutela e repressão; o segundo, como uma questão comportamental (desvios, disfunções, etc.) encarando a juventude como uma fase transitória para vida adulta, e atribuindo à família junto com a escola a responsabilidade pela preparação dos jovens.

Segundo a autora novos fenômenos sociais vêm afetando esta categoria, como por exemplo, o crescimento demográfico de jovens, fato que os coloca como protagonistas de um desenvolvimento socioeconômico. Assim o jovem deixa de ser considerado um problema e passa a ser ator principal, o que requer investimentos na área de educação e capacitação profissional. Outro fator relevante seria o desemprego, que se configura sob duas formas: a primeira diz respeito ao jovem de melhor condição social que prossegue sua formação educacional com o intuito de melhor inserção profissional; a segunda relaciona-se aos que são submetidos a empregos de baixo nível e mal remunerados.

De acordo com Aquino (2009) ambas as situações postergam a ruptura na identidade filho/a, adiando a passagem para a vida adulta considerando sua incapacidade de emancipação econômica, ocorrendo o que o autor chama de um *prolongamento da juventude*.

Relativamente à questão da sexualidade, ocorreria o inverso, visto que o jovem se insere na vida adulta por meio das experiências sexuais cada vez mais cedo. Existem jovens com filhos morando na casa dos pais, jovens que vivem juntos sem ser casados legalmente; há outras formas de vivência que demonstram uma miscigenação do mundo adulto com o jovem.

Para a autora acima citada (2009, p. 28), as vivências do mundo adulto identificam-se ainda, com as do mundo jovem, colocando em questão “[...] a centralidade da inserção no mercado de trabalho como marco necessário e definitivo da transição para a vida adulta, como também obscurece a própria concepção da juventude como etapa transitória.”.

Vale ressaltar que, no início do processo industrial do Brasil e demais países da América Latina, os sistemas de proteção direcionados aos jovens foram ancorados em duas vertentes: a da educação, onde o foco era a qualificação; e a do mercado de trabalho, segundo a qual o jovem contava com um sistema de solidariedade da Previdência Social, e os trabalhadores ativos contribuíam para os inativos (NOVAES, 2009).

A partir da década de 1980, em toda América Latina, tem início um período de recessão e expansão da pobreza; com a eclosão das dívidas externas, os países deste continente adotaram medidas de reestruturação da economia com políticas compensatórias de transferência de renda e políticas focalizadas, direcionadas principalmente para crianças e famílias. Nesta conjuntura, o jovem foi considerado “agente para desenvolvimento”, ou seja, capital humano para o empreendedorismo juvenil. Em relação à violência foram criados projetos de contenção que garantissem a ressocialização mediante de atividades culturais (NOVAES, 2009).

De acordo com esta autora, até no final do século XX, as questões relacionadas à juventude não eram tratadas na sua especificidade. Elas continuavam a considerar a questão da educação e capacitação para o trabalho como profiláticos à violência e fragmentação social, e não como uma questão de direito do jovem.

Aquino (2009) ressalta que, a partir da década de 1990, intensifica-se no Brasil, o debate sobre a compreensão do jovem, como sujeito de direitos possuindo especificidades e necessidades que passam a ser reconhecidas como demandas de cidadãos.

Neste mesmo período, conforme a autora, ocorre o fortalecimento crescente de grupos de jovens artísticos, movimentos sociais e políticos, etc, “[...] como espaços privilegiados de construção da identidade e exercício da sociabilidade.” (AQUINO, 2009, p. 28) permitindo uma pluralidade de (sub) culturas juvenis; no entanto, neste novo milênio, em um mundo globalizado onde ocorre a aproximação das juventudes de diferentes países mediante a tecnologia da informação e comunicação, emergiram condições para o debate de um novo paradigma sobre a

juventude, considerando a diversidade juvenil que gera demandas para o poder público e para a sociedade civil; é neste embate que, segundo Novaes (2009) o Estado direciona uma agenda de construção de Política Pública para Juventudes (PPJs) considerando-se o jovem como sujeito de direito.

Segundo Novaes (2009) a expressão – jovens como sujeitos de direitos – evidencia a interseção dos direitos de cidadania e dos humanos. O de cidadania está relacionado com a globalização, que intensificou as relações internacionais e a questão ambiental, que afeta a todos. Os direitos humanos, por sua vez contribuíram para a expansão dos direitos de cidadania com o uso da sigla DESCAs (Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais) fruto também das transformações mundiais. Afirma a autora:

Neste contexto, a expressão jovens como sujeitos de direitos está ancorada na compreensão da indivisibilidade dos direitos individuais e coletivos e expressa o grande desafio das democracias contemporâneas para articular igualdade e diversidade (NOVAES, 2009, p. 19).

Segundo a autora, para se falar em Política Pública para Juventudes é necessário considerar a questão (re)distributiva da sociedade excludente, o reconhecimento e valorização da diversidade e a participação. Tais políticas podem ser classificadas como: **universais** – todas as políticas setoriais dirigidas a toda a população; **atrativas** – aquelas que não são dirigidas apenas aos jovens, mas têm incidência sobre eles; e **exclusivas** – as voltadas para faixa etária de 15 a 29 anos.

3.3.2 Algumas considerações históricas referentes às PPJs no Brasil

Ao longo da década de 1990, com a instituição do Ano Internacional da Juventude em 1985 pela Organização das Nações Unidas (ONU) juntamente com as ações da Organização Ibero Americana de Juventude (OIJ), foram impulsionadas a discutir as questões da juventude na América Latina (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 48).

No caso do Brasil, estas questões não tiveram grande repercussão, pois o país estava focado na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, sendo este um grande marco para questão juvenil, mas com o recorte da faixa etária somente até 18 anos.

Conseqüentemente, os jovens acima desta idade ficaram de fora das ações e dos direitos garantidos pelo ECA, e o termo juventude ficou relacionado à adolescência. Somente a partir de 1997, emergiram ações do Governo Federal direcionadas à juventude; estas, porém, ainda associavam a juventude como problema (problema da juventude) tendo como foco os jovens excluídos. Assim, se implantaram inúmeros programas de esportes, culturais e de trabalho, para controlar o tempo livre dos jovens da periferia das metrópoles.

Estas ações, de acordo com Silva e Andrade (2009) foram consideradas focalistas, de curta duração, e com o objetivo de capacitar os jovens por oficinas de inserção ao mundo do trabalho, ou seja, as ações eram direcionadas a um recorte da população em que prevalecia o jovem, urbano, pobre e negro.

Tal recorte é baseado em uma realidade histórica do país que se configura estatisticamente até hoje, como se pode observar por meio dos dados de 2007, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), segundo os quais 30,6% dos jovens podem ser considerados pobres, ou seja, vivem em famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo.

De acordo com a PNAD, os jovens pobres são na maioria não brancos, cerca de 70,9%, configurando-se menos oportunidades sociais para estes na área da educação, pois o número de jovens negros, analfabetos, na faixa etária de 15-29 anos é o dobro do número de brancos, e a taxa de frequência líquida²⁷ tanto no ensino médio como no superior é menor. Eles também seriam as maiores vítimas da violência, conforme demonstrado pelas taxas de homicídio: 63,9% é de jovens brancos do sexo masculino, enquanto para os pretos o percentual é de 135,3%, e para os pardos é de 122,8%.

²⁷ Taxa de frequência líquida – estudantes que frequentam o nível de ensino adequado à sua idade.

Em relação ao território, cerca de 84,8% dos jovens vivem em áreas urbanas, e 15,2% em área rural; porém os jovens que vivem na área urbana, convivem com o desemprego, violência, segregação espacial e qualidade de vida comprometida (AQUINO, 2009).

Não obstante, no final da década de 1990 e início da presente década, emergiram grupos nas áreas da cultura, do esporte, do meio-ambiente, da política partidária e outros, que passaram a pressionar o poder público a formular políticas específicas para os jovens, considerando-os sujeitos de direitos, e não sinônimos de problemas.

Neste momento, configura-se no país um governo de coalizão, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que, a partir de 2004, inicia um processo de diálogo com movimentos sociais, com o objetivo de se instituir uma política de juventude no país. O desafio seria pensar políticas que garantissem a cobertura de situações de vulnerabilidade e risco social, apresentadas pelos jovens e, por outro lado, buscassem oferecer oportunidades de inserção social que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sociais (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 49).

Este processo de diálogo concedeu projeção nacional à temática da juventude, destacando-se as seguintes iniciativas: 1) realização da Conferência Nacional da Juventude; 2) criação do Grupo Interministerial ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR); 3) realização do Projeto Juventude; 4) projeto de lei (PL) que criava o Estatuto de Direitos da Juventude (PL n° 4529/2007); 5) encaminhamento de PL sobre o Plano Nacional de Juventude (PL n° 4530/2004).

Em fevereiro de 2005, foram criados órgãos tais como a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) órgão executivo ligado a SGPR (sem *status* de ministério); o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) colegiado paritário de caráter consultivo e propositivo; e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem original). Salienta-se que, no Brasil, as PPJs possuem dimensões universais, atrativas e exclusivas. Tal fato influenciou o governo a criar a Secretaria Nacional de Juventude, com o intuito de promover a integração das políticas, programas e ações, e não um ministério setorial (SILVA e ANDRADE, 2009).

Na elaboração da proposta de uma Política Nacional de Juventude, o Grupo Interministerial realizou o mapeamento dos programas federais, existentes direcionados à juventude, e concluiu que havia 135 ações federais vinculadas em 45 programas, implementadas por 18 ministérios. Neste universo, apenas 19 ações eram específicas para jovens de 15-24 anos. O grupo identificou a fragilidade institucional, a fragmentação e a superposição de políticas de juventude, o que fomentou a necessidade de criar uma instância de coordenação e articulação para combater a fragmentação das ações do governo nesta área (SILVA e ANDRADE, 2009).

O referido Grupo Interministerial identificou nove desafios para Política Nacional de Juventude, que são: ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade; erradicar o analfabetismo entre os jovens; preparar para o mundo do trabalho; gerar trabalho e renda; promover vida saudável; democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação; promover os direitos humanos e as políticas afirmativas; estimular a cidadania e a participação social; e melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais (SILVA e ANDRADE, 2009).

Outra orientação do Grupo foi a criação de um programa nacional, emergencial que congregava jovens excluídos na área da educação, formação profissional e emprego (Programa Nacional de Inclusão de Jovens).

No ano de 2007, diante da dificuldade de coordenar e integrar os programas e ações federais voltados aos jovens, o governo iniciou uma nova discussão sobre a Política Nacional de Juventude. Salienta-se que o governo federal executava por meio de cinco ministérios, seis programas: Projovem (SGPR/SNJ); Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã (Ministério do Trabalho – MTE); Agente Jovem (MDS); Escola de Fábrica (Ministério da Educação – MEC); e Saberes da Terra (MDE e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA) os quais tinham como objetivos comuns a ampliação da escolaridade, a formação profissional e o repasse de auxílios financeiros; no entanto a gestão e a execução não aconteciam de forma integrada e coordenada: eram ações fragmentadas e paralelas (SILVA e ANDRADE: 2009).

Neste contexto, conforme estes autores se colocam, houve, quatro desafios para a Política Nacional de Juventude: 1) ampliar o potencial de integração entre os programas emergenciais; 2) aumentar a escala de atendimentos para todos os jovens excluídos, compreendendo jovens de 15-29 anos; 3) otimizar recursos; 4) aumentar a eficácia.

A reformulação não resultou na extinção ou readequação destas ações, e sim, no seu abrigamento sob a denominação de Projovem Integrado²⁸, em setembro de 2007, por meio da Medida Provisória (MP) nº 411/2007, transformada na Lei nº 11692, de junho de 2008.

Com o Projovem Integrado, observa-se que as ações direcionadas à juventude continuaram concentradas nas áreas de educação, emprego, saúde e segurança pública, ou seja, sempre como uma orientação de formação do jovem e minimização de “riscos”, mas não como uma política pública de juventude.

Conforme o que já foi mencionado, novas questões e desafios específicos são colocados para atuação junto ao jovem brasileiro. Estas novas demandas revelam que os “problemas” que afetam os jovens são da própria organização social.

Neste contexto, reinicia-se o diálogo entre os poderes públicos com os partidos políticos, movimentos sociais, ONGs e outros, na construção de uma agenda que fosse além de ações tradicionais, já desenvolvidas com esta categoria. Emerge, assim, a necessidade de se formular políticas específicas para a juventude, associando proteção social com promoção de oportunidades de desenvolvimento que atendam às especificidades dos jovens; portanto Aquino (2009) considera necessário formular e executar ações destinadas aos jovens, adequando os serviços e programas a uma ação integrada com vários segmentos, e não de uma forma setorial, e principalmente considerando-os [...] sujeitos de direitos que se encontram

²⁸ Ele foi instituído anteriormente pela Lei nº 11129, de 30 de junho de 2005. O Projovem Integrado é a unificação do Projovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Consórcio Social da Juventude, e Juventude Cidadã. Ele entrou em vigor desde janeiro de 2008, e está subdividido em quatro modalidades: Urbano, Trabalhador, Adolescente, e Campo/Saberes da Terra. O seu público é o jovem de 15 a 29 anos, e tem o objetivo de reintegrá-lo ao processo educacional, qualificar, e promover ações de cidadania, esporte, cultura e lazer. A sua gestão é compartilhada por SGPR, SNJ, MTE, MDS e o MEC, e conta com um comitê gestor.

em fase de experimentação de múltiplas possibilidades de inserção na vida social, política, econômica e cultural do país.” (AQUINO, 2009, p. 37).

Assim, verifica-se que a discussão sobre juventude, e principalmente o enfoque dado nos últimos anos pelo Estado tem o sentido de identificar as necessidades deste público, e propor ações de inserção e integração social, mediante uma Política Nacional de Juventude.

Salienta-se que o diálogo dos últimos anos conforme mencionado acima, levou a aprovação pelo Congresso Nacional em 09 de julho de 2013, do Estatuto da Juventude, o qual foi sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff, em 05 de agosto de 2013.

A lei estabelece direitos e políticas públicas, voltadas à população entre 15 e 29 anos²⁹, em âmbito federal, estadual e municipal, e institui o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve³⁰).

O Estatuto define que os direitos já previstos em lei, como educação, trabalho, saúde e cultura sejam aprofundados, como também, afirma que novos direitos sejam assegurados pela legislação, como: a participação social e política; a diversidade e a igualdade; a comunicação e a liberdade de expressão; o território e a mobilidade, a sustentabilidade e o meio ambiente.

Outro ponto relevante da legislação, relacionado ao fortalecimento das políticas para a juventude, é a obrigatoriedade da criação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Juventude, como espaços de escuta e participação em processos decisórios do que respeita a este segmento etário.

Na atual conjuntura brasileira, passa a existir uma legislação para juventude regida pelos seguintes princípios: promoção de autonomia e emancipação dos jovens; valorização e promoção da participação social e política; promoção da

²⁹ Aos adolescentes com idade entre 15 e 18 anos, aplica-se a Lei N°8.069 de 13 de Julho de 1990/Estatuto da Criança e do Adolescente.

³⁰ Conforme o Estatuto, a composição, organização, competência, funcionamento e financiamento do SINAJUVE serão definidos em regulamento.

criatividade e da participação no desenvolvimento do País; reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares; promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem; respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva da juventude; promoção da vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação; e valorização do diálogo e convívio do jovem com as demais gerações (BRASIL, 2013).

Enfatiza-se que a aprovação do referido Estatuto é uma conquista de segmentos organizados da sociedade, e um respaldo para a política pública de juventude, porém as questões referentes aos jovens não param, elas requerem aprofundamentos que redundem em ações e serviços, possibilitando o desenvolvimento social dos jovens como cidadãos de direitos.

3.4 RELAÇÕES ENTRE ESTADO E FAMÍLIA

3.4.1 Algumas concepções de família(s)

Considera-se, para fins da presente dissertação, que a família nem sempre significa pai, mãe e filhos.

De acordo com Sawaia (2005, p. 43) é o valor afeto da família que explica a sua permanência na história da humanidade, pois ela é o único grupo que promove a sobrevivência biológica e humana, sem separação, isto é, ao mesmo tempo, ela se conserva e se expande.

Para Ackerman (1986, p. 20) os vínculos familiares são compostos por fatores biológicos, psicológicos, sociais e econômicos. Biologicamente, a família serve para perpetuar a espécie, ou seja, ela produz descendência e assegura uma criação e educação. Psicologicamente, há uma ligação de interdependência entre os seus membros, que permite uma satisfação de suas respectivas necessidades afetivas. Economicamente, os membros da família estão ligados por uma interdependência para assegurar suas necessidades materiais.

Ressalta-se, que a partir da segunda metade do século XIX, estudos como os de Morgan e Engels passam a considerar família como uma instituição social histórica. Ela deixa de ser analisada apenas como uma consequência natural (fisiológica), e passa a ser entendida como uma instituição decorrente da organização da sociedade. Para Morgan (1987, p. 30) a família é um elemento ativo, não é estacionária. Ela passa de uma forma inferior para uma superior, conforme a sociedade evolui de um grau mais baixo para outro mais elevado. Por sua vez, a questão do parentesco seria passiva, e não sofreria uma modificação radical, só quando já se modificou radicalmente, pois só após grandes intervalos é que a família apresenta progressos.

Engels explica a gênese da família ao fazer uma retrospectiva histórica da sociedade, destacando o momento em que esta

[...] teria passado de um estágio de promiscuidade para o casamento grupal e depois para o matriarcado, atingindo o patriarcado apenas com o advento da propriedade privada dos meios de produção. O surgimento da família monogâmica se daria quando os homens, acasalados com as mulheres após a extinção do casamento em grupo, decidem proteger suas propriedades, garantindo sua transmissão através da herança (ENGELS apud BRUSCHINI, 1990, p. 34).

Para o autor, a origem da monogamia não teria sido fruto do amor sexual individual, e sim da questão econômica para garantia da propriedade privada. Esta poderia ser considerada como a primeira divisão do trabalho entre o homem e a mulher, como também a primeira opressão de classes (opressão do sexo feminino pelo masculino).

De acordo com Engels apud Brushini (1990) com a monogamia há a preponderância do direito paterno, o matrimônio torna-se uma questão econômica para se assegurar a propriedade privada, e a divisão sexual do trabalho define como feminina a esfera privada/doméstica (a reprodução e a criação dos filhos) e como masculina a esfera pública/social (associada à política, à guerra e à caça). Esta dicotomia, dominação/submissão, teria aparecido nas sociedades capitalistas. Ao passo que nas sociedades onde os meios de produção eram propriedade comum, a educação das crianças, por exemplo, era assunto público, pois a sociedade seria responsável por todos, ou seja, a família deixará de ser unidade econômica da

sociedade, e a economia doméstica passará a ser uma indústria social.

É importante lembrar que a visão economicista reduz a questão da divisão do trabalho entre os sexos (esfera público/privado) ao surgimento da propriedade privada. Isto pode ser contestado, como, por exemplo, fez Sacks apud Brushini (1990). Para o autor, o surgimento da propriedade privada não condiciona a dicotomia dominação/submissão entre homem/mulher mediante a posse da propriedade privada pelo sexo masculino. "Ocorre que a sociedade de classe fez surgir uma rígida dicotomia entre o público e o privado, socializando o trabalho dos homens e domesticando o das mulheres" (1990, p. 35).

Nota-se que esta dicotomia foi naturalizada ideologicamente, como biológica para cada sexo, o que fez igualar o significado do espaço casa e família. Para Marilena Chauí apud Brushini (1990, p.46) a contradição entre a vida doméstica e a vida em família, pode legitimar a naturalidade do trabalho doméstico como algo para família e não um trabalho de casa e, portanto, um trabalho que já é social. Assim, há o esquecimento da idéia de que a casa é um espaço de produção e consumo, enquanto a família é um grupo de pessoas ligadas por laços afetivos.

Outro autor clássico que reflete acerca da família é Ariés (2006) na sua obra "História Social da Criança e da Família" que analisa o surgimento da família nuclear, burguesa, por meio da análise iconográfica do "Ancien Régime" francês.

Segundo o autor, a partir do século XVI-XVII, observam-se nas galerias de pintura, muitas imagens de famílias reunidas, incluindo vivos e mortos; mas, é na primeira metade do século XVII que a iconografia da família se torna considerável, representando a imagem da vida exterior e pública. Neste século, segundo Ariés (2006) tem-se o sentimento moderno de família e a preocupação com a educação das crianças; a iconografia permitiria, portanto analisar o sentimento novo de família, e não a família. Esta, por muito tempo, teria subsistido no silêncio, não inspirava os artistas, ou seja, "[...] não se conferia um valor suficiente à família" (ARIÉS, 2006, p. 152). A partir da iconografia "[...] a família não é apenas vivida discretamente, mas é reconhecida como um valor e exaltada por todas as forças da emoção" (ARIÉS,

2006, p. 152). Este sentimento teria se formado em torno da família constituída pelos pais e filhos, a família conjugal.

De acordo com Osterne (2004) que, tendo por base as reflexões de Ariés, salienta-se que, no século XVIII, com o aparecimento da escola, a privacidade do lar, a igualdade entre os filhos e a manutenção das crianças junto aos pais, assim como o sentimento de família e sua relação com o sentimento de classe, valorizadas por instituições, como a Igreja, constituir-se-ia o que se convencionou chamar *família nuclear burguesa*.

Esse modelo burguês centralizador incluindo pai, mãe, filhos, lar e patrimônio, onde a autoridade era restrita aos pais, teria se instalado inicialmente no seio dos ricos. Os pobres viviam como as famílias medievais, as crianças eram afastadas dos pais e não havia sentimento familiar, nem de riqueza e nem de ambição, existindo apenas uma relação de linhagem; porém, com o passar dos tempos, o modelo aristocrático burguês teria se estendido para toda a sociedade, prevalecendo como modelo baseado na hierarquia, no poder e autoridade, com a prevalência masculina no mundo exterior, e para o feminino, a casa. Fora deste padrão era considerado atípico (ARIÉS, 2006).

Segundo Osterne (2001) autores como Parsons, Pôster e outros, desenvolveram conceitos de família que vão além de sua função econômica. Estes autores relevam a ação socializadora da família, cuja função seria formar a personalidade dos indivíduos, atuando como agência de transmissão e de reprodução ideológica.

A autora, baseando-se em Bourdieu e em alguns etnometodólogos, considera a família como um princípio de construção da realidade social, estabelecida socialmente pelos agentes socializados, mas aparecendo como algo natural e universal. Afirma:

Como princípio de construção, a família é, também, paralelamente, imanente aos indivíduos (uma vez coletivo incorporado) e transcendente em relação a eles, uma vez que os encontra sob forma objetivada em todos os

outros. Situadas, pois, ao mesmo tempo, na objetividade das estruturas sociais e na subjetividade das estruturas mentais objetivamente orquestradas, a família aparece não como produto de atos de construção mas como entidade estável, constante e resistente no mundo das coisas (Cf. Bourdieu, *Ibid*: 127-128) (OSTERNE, 2001, p. 37).

Bourdieu argumenta que a família é fruto de um trabalho institucional, o qual possui o objetivo de instituir em seus membros sentimentos que mantêm sua integralidade (condição essencial à sua existência). Este processo institucional molda a família como entidade unida, integrada e estável, onde os membros são unidos por laços afetivos por meio das obrigações do sentimento familiar (amor materno, paterno, filial e fraterno) (BOURDIEU apud OSTERNE, 2001).

Brushini (1990) conceitua família como uma unidade de reprodução e relação social onde se transferem hábitos, valores e padrões de comportamento (reprodução ideológica). Tratar-se-á de um grupo social formado por indivíduos diferentes, que possuem individualidade e personalidade e que se relacionam no cotidiano. Neste, há trocas de informações entre seus membros, o que faz com que indivíduos se ressocializem de acordo com as necessidades do grupo e também das possibilidades ofertadas pela sociedade. A família é um espaço de convivência no qual os valores e comportamentos sofrem modificações, ou seja, o cotidiano da vida familiar é também um espaço de questionamentos da ideologia dominante, de surgimento de novos hábitos e novas idéias. Isto faz com que ela seja um espaço possível de mudanças.

Conforme a autora, a família tem sofrido alterações em sua estrutura, redundando em rearranjos em seus papéis e funções após a ascensão do capitalismo, ocorrendo, por isto, a separação entre a casa e o local de trabalho, devido à nova divisão social do trabalho. Tais mudanças instituiriam novos padrões de comportamentos alterando as relações no âmbito familiar, como também entre as partes que constituem a relação; portanto, para se falar de família do século XXI, de acordo com Sarti (2005) deve-se considerar que a família sofre interferências internas e externas, desvendando cada vez mais a idéia de família como algo natural.

Conforme Sarti (2005, p. 26) a família se delimita simbolicamente mediante

de um discurso sobre si própria, mantendo a sua singularidade, ou seja, “[...] cada família constrói sua própria história [...]”. Este pensamento permite a reflexão de que a família se constrói em uma cultura, em um determinado tempo e espaço, e que ordena as relações de parentesco.

Salienta a autora que, após a revolução industrial, quando ocorre a separação do mundo do trabalho do familiar, surge a dimensão privada da família, a qual vem sofrendo significativas mudanças provenientes do desenvolvimento tecnológico, principalmente na área de reprodução humana, a exemplo do uso da pílula anticoncepcional, da inseminação artificial, do exame de DNA, e demais avanços associados a outro fenômeno social: o trabalho remunerado da mulher (SARTI, 2005).

Segundo esta autora, a quebra da identificação da família com a natureza introduz uma tensão, pois as definições de como deve ser a família, cristalizada e socialmente construída como uma unidade biológica possui uma grande força simbólica, configurando um terreno ambíguo.

Neste contexto de ambiguidades, além das influências tecnológicas que interferem nos laços de responsabilidade familiar (papel do pai e da mãe) ocorrem mudanças no plano jurídico que alteram o estatuto legal da família, em decorrência de dois grandes movimentos sociais: o feminista e as lutas em favor dos direitos das crianças (SARTI, 2005).

A autora destaca algumas modificações jurídicas ocorridas na legislação brasileira, tais como: as alterações na quebra da chefia conjugal masculina, afirmando o direito e o dever do homem e da mulher, desde a Constituição de 1988; e o fim na diferença entre os filhos legítimos e ilegítimos, garantindo o direito à filiação e à convivência familiar como direitos básicos da criança, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Tais mudanças “desidealizam” o mundo familiar, levando ao questionamento do que é “adequado” ou “inadequado” relativamente à família, ou seja, a família contemporânea comportaria uma elasticidade (SARTI,

2005).

Esclarece a autora que os novos padrões de comportamento no âmbito familiar, como também entre as partes que constituem a relação, incidem de forma diferente, nos diversos segmentos sociais, considerando a desigualdade social de classes.

Diante dos vários conceitos de família e da transformação que esta vem sofrendo em sua estrutura, entende-se que as reconfigurações da composição e dos papéis da família são intrinsecamente relacionadas às transformações econômicas e sociais, acentuando, assim, suas fragilidades e contradições na contemporaneidade e na geração de processos de exclusão sociocultural; portanto, as transformações societárias analisadas segundo Yamamoto, anteriormente, desencadeiam e/ou ampliam a fragilização dos vínculos familiares e comunitários, tornando as famílias pobres, cada vez mais vulneráveis e dependentes de ações do Estado.

3.4.2 Distintas formas de relações entre o Estado e a família

A relação família e Estado, conforme Miotto (2010) é conflituosa e contraditória, considerando a disputa de ambos pelo controle do comportamento dos indivíduos. Tal relação admitiria duas leituras: uma relacionada à invasão e controle do Estado sobre a vida familiar e individual; outra, relacionada à possibilidade de emancipação dos indivíduos, considerando que à proporção que o Estado intervém com medidas de proteção, garante direitos, fazendo oposição a poderes familiares, religiosos e comunitários.

De acordo com a autora, o Estado interfere nas famílias mediante de três linhas: a legislação, que regula as relações familiares (idade mínima para o casamento, obrigatoriedade escolar, etc); as políticas demográficas (incentivo e controle de natalidade); e a difusão de especialistas nos aparatos policiais e

assistenciais destinados às classes populares.

Considerando o pensamento da autora acima citada, salienta-se que no debate contemporâneo, outros estudiosos da relação Estado família, apontam duas correntes de interpretação desta relação. Uma delas consideraria família numa perspectiva da perda de funções, de autonomia, e da própria capacidade de ação, visto que o Estado seria, cada vez mais, regulador da vida privada. A outra corrente admitiria que a intervenção do Estado na família se realiza não por uma redução de funções, mas sim por uma sobrecarga de funções (MIOTO, 2010).

Ambas as correntes, segundo Miotto (2010) reconhecem que o Estado define normas e regras às quais as famílias estão vinculadas, a exemplo das normas jurídicas, políticas econômicas, saúde, educação, e demais; entretanto considera Miotto (2010, p.48) que há uma consonância entre as posições, e que “[...] a família encontra-se numa posição de sujeito ameaçado, porém não totalmente passivo.”

Entretanto, considera a autora, que o Estado não seria apenas um vínculo autoritário, mas também um recurso para a autonomia da família em referência à comunidade, e a dos indivíduos em relação à autoridade da família. Esta seria a linha de garantia de direitos individuais, que favorecem segmentos como as crianças, idosos e as mulheres. De acordo com Miotto (2010) ao lado da garantia de direitos individuais, temos a implementação de políticas sociais que permite condições de bem-estar, principalmente para famílias que estão na linha de estratificação social.

Segundo esta autora, as várias formas de interpretar a relação (Estado família) revelam uma situação contraditória: “[...] nem as famílias são unidas simples e homogêneas e nem o Estado é uma unidade monolítica” (MIOTO, 2010, p. 50) pois a intervenção do Estado na família fornece condições de cuidado para crianças, idosos, situação de violência, etc, porém impõem as normas sociais, tendo um caráter de controle. Tudo isto coloca em questão o que a autora chama de

permeabilidade dos limites da família, ou seja, de um lado, o direito à proteção, e do outro, à privacidade, tornando-se o gargalo para as intervenções familiares.

No entanto, concorda-se com Alencar (2010) que historicamente no Brasil questões da esfera pública tendem a ser solucionadas na esfera privada, como por exemplo, na ausência de direitos sociais, os indivíduos buscam soluções para circunstâncias adversas por meio da família, como: desemprego, velhice, doença e outros. Conforme a autora, a família sempre funcionou como anteparo social, e atualmente deve-se considerar as alterações na organização e dinâmica familiar, que desfiguram os mecanismos de solidariedade familiar, e a crise econômica do país (desemprego, precarização do trabalho, etc) que fragiliza a família no cumprimento do seu papel de reprodução social (suporte material e integração social) ou seja, a família deve tornar-se referência e alvo das políticas, levando em consideração as novas configurações da questão social do país.

Segundo Pereira (2010) aqui no Brasil, a partir da década de 1990, as famílias tornaram-se efêmeras e heterogêneas, provocando mudanças conceituais e jurídicas, como o próprio conceito de família na Constituição Federal de 1988 e o novo Código Civil de 2001. Assim, a família deixa de ser firmada pelo casamento, e agora o seu conceito abrange a união por casamento, ou seja, a união estável, como também a mãe solteira com seus dependentes. Além disto, temas como virgindade saíram do Código Civil; o adultério não impede que o(a) adúltero(a) case com o (a) amante; há um novo objetivo para o casamento, que é a “comunhão plena da vida”; o regime de bens pode ser alterado; a escolha do uso do nome pelo homem ou pela mulher é pessoal após o casamento ou união estável; e haverá igualdade de direitos e obrigações entre o homem e a mulher.

Losacco (2005) traz importante contribuição ao debate ao incluir no mesmo a perspectiva das representações.

Para a autora, por mais que se fale, hoje, em desestruturação da família, diante das profundas modificações dos arranjos familiares, ela ainda é um “porto seguro”. Ela não se acaba como organismo natural, nem como organismo jurídico,

mas sim, requer uma nova representação, pois não é mais constituída somente pelo casamento formal, existindo diversos arranjos familiares, baseados não apenas na hereditariedade, mas também no afeto; e acrescenta: como as estruturas familiares representam as dinâmicas sócio-históricas, existentes, elas sofrem alterações oriundas do aumento da expectativa de vida, da inserção da mulher no mercado de trabalho, do controle de natalidade, da relação de trabalho, do desemprego, e outros fatores (LOSACCO, 2010).

Em síntese, a autora considera que estas alterações interferem nas relações familiares e “[...] incidem sobre a qualidade da apreensão, da função e do desempenho dos papéis intra e extranúcleo familiar.” (LOSACCO, 2005, p. 65). A formação de diferentes modos de organização e de relacionamento da família leva à aceitação da forma como a mesma se constitui, e não como um modelo de representação já concebido. Salienta-se, que estas mudanças implicam ganhos e custos emocionais e sociais.

Neste quadro de mudanças familiares, Losacco (2005) ressalta a questão de políticas sociais, direcionadas às famílias, e, no caso brasileiro, são direcionadas àquelas consideradas pobres.

Para Baptista apud Losacco (2005, p. 65) o empobrecimento da família inflige mudanças na organização familiar, originando novos desafios e impedimentos para o exercício de suas funções de proteção, de pertencimento, de construção de afetos, de educação, de socialização. Estas funções estão enraizadas na sua cultura, principalmente nas mães de família, que as receberam por um processo de qualificação informal e contínuo de forma natural.

Conforme Alencar (2010) as condições de vida dos indivíduos também dependem da inserção social dos membros da família, pois é nela que se articulam formas de superação da precariedade social, visto que a luta cotidiana para prover as necessidades básicas mobiliza todos os seus membros.

A pesquisa de Sarti (2005) realizada em outro contexto apontou que as

famílias pobres se configuram em rede, desfazendo a idéia entre família e unidade doméstica, ou seja, considerou a rede de relações que movem os sujeitos e os seus recursos materiais e afetivos.

Segundo a autora existiria na família pobre uma divisão de autoridades entre o homem e a mulher, onde “A casa é identificada com a mulher, e a família com o homem. Casa e família, como mulher e homem, constituem um par complementar, mas hierárquico” (SARTI, 2005, p. 28). O homem é considerado o *chefe da família*, a autoridade que faz a mediação com o mundo externo; e a mulher, *chefe da casa*, é quem cuida de todos, mantém a unidade do grupo.

Em se tratando da relação dos ciclos de desenvolvimento do grupo doméstico, no caso de famílias pobres, têm-se rupturas freqüentes que levam alterações domésticas, devido a uniões instáveis, empregos incertos e outros fatores, envolvendo assim, a rede de parentesco para viabilizar a existência da família (SARTI, 2005).

Ressurge assim, segundo Sarti (2005) a figura do “irmão da mãe”, que aparece como autoridade masculina para garantir a respeitabilidade consangüínea, e a responsabilidade e autoridade masculina. Como também demanda novos papéis a figura dos “avós”, em se tratando da relação afetiva com os netos tanto no âmbito financeiro como auxiliar na sua socialização.

Uma rede de obrigações se configura para os pobres como a noção de família. Ela vai além do grupo genealógico, passando pela questão do parentesco e do convívio. “Para eles, a extensão da família corresponde à da rede de obrigações: são da família aqueles com quem se pode contar, quer dizer, aqueles em que se pode confiar” (SARTI, 2005, p. 33), ou seja, a reciprocidade de obrigações é que define a pertinência familiar. A noção de família nestes casos definir-se-ia em torno da obrigação, do eixo moral.

Sarti (2005) conclui que a família tem um valor central para os pobres, considerando toda a sua situação de desamparo social, mas ela vai além da rede de apoio, constituindo uma referência simbólica do mundo social.

De acordo com Osterne (2004) na atualidade, percebem-se mudanças relativas às tradições da família, onde a individualidade se sobrepõe aos papéis preestabelecidos de casamento, sexo, família, trabalho, e outros, principalmente nas de classe média; as famílias pobres, porém também vivenciam esta ascensão da individualização do mundo moderno, mas ainda prevalece o seu sentido hierárquico, pois ainda existe a necessidade de compatibilizar a individualidade com os laços familiares. E conclui: “As pessoas parecem estar querendo aprender a serem sós e a serem juntas” (2004, p. 63). Nesta direção, na compreensão de Osterne (2004) os vários significados e sentidos que os autores dão à categoria, família, e as mudanças que esta vem sofrendo, se compreende que a família ainda é um lugar de referência, o local de retorno e de sentir-se parte integrante.

No entanto, Mito (2010) considera que todas as transformações pelas quais os arranjos familiares vêm passando em relação à estrutura e composição, ainda não parecem acontecer com as funções familiares, visto que ainda haveria uma preservação da expectativa social relacionada às tarefas e obrigações da família.

Assim, para formulação de políticas públicas direcionadas às famílias pobres e aos segmentos juvenis, também se deve considerar não apenas as propostas governamentais e suas concepções, mas as reflexões ora expostas, e principalmente, ouvir e compreender concretamente os destinatários destas políticas e de que modo estas políticas se efetivam ao objetivarem apoiar os jovens. É o que se discute no capítulo a seguir.

4 REFLEXÕES ACERCA DO PROJovem ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA-CE

4.1 O MUNICÍPIO DE CAUCAIA-CE

Caucaia foi aldeia indígena dependente da Vila de Fortaleza até 1759. Em 14 de abril de 1755, com a determinação do Marquês de Pombal, para o cumprimento da Provisão Régia que determinava o seqüestro de fatos e bens dos jesuítas e a elevação da condição de vila dos locais que fossem excluídos da administração daqueles religiosos, foi fundada a Aldeia de Soure, a atual Caucaia, sob a liderança do capitão-mor do Ceará, Francisco Xavier de Miranda Henrique³¹.

No dia 15 de Outubro de 1759, a aldeia foi oficializada como Vila Nova de Soure, sob a invocação de Nossa Senhora dos Prazeres. Esta denominação, de Vila de Soure, foi oriunda de uma freguesia do Bispado de Coimbra, Portugal, pois as regiões políticas administrativas conservavam o sistema das antigas freguesias, que tinham autonomia religiosa e política.

Na Aldeia de Nossa Senhora dos Prazeres agruparam-se índios potiguaras, tremembés, cariris e jucás, de modo que, ao longo dos anos, a junção dos elementos étnicos destes indígenas formaram o povo Tapeba. A origem da palavra tapeba é tupi, significa “pedra plana”, “pedra chata”, “pedra polida”.

Tapeba também é um topônimo, ou seja, é um nome de uma lagoa e um riacho periódico da área da sede do município de Caucaia/CE, onde moram famílias Tapeba, que são chamadas também de “tapeba”, “tapebano” ou “perna de pau”. Esse povo indígena foi reconhecido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) na

³¹ A palavra Caucaia na nomenclatura indígena significa mato queimado. Ressalta-se que a fonte de pesquisa dos dados históricos do município de Caucaia-CE, foi o site do Governo Municipal de Caucaia/C: http://www.caucaia.ce.gov.br/municipio/historia_caucaia.php.

década de 1980, pois, para este órgão, não existiam índios no Ceará. Apenas quando a então Equipe de Assessoria às Comunidades Rurais, hoje, Equipe de Apoio à Questão Indígena - da Arquidiocese de Fortaleza passou a atuar no município de Caucaia, junto à coletividade dos tapebas, foi que a presença indígena deixou de ser ignorada.

Atualmente, a população tapeba é composta por aproximadamente 6.439 indígenas que vivem distribuídos em 17 comunidades, no município de Caucaia/CE, em uma área de 4675 ha, identificada em 1986 pela FUNAI, porém, ainda hoje, esta área se encontra em processo de demarcação. Eles sobrevivem basicamente da agricultura, pesca e de venda de frutas e produtos artesanais fabricados na própria comunidade (www.tribodasaguas.org.br); portanto, as questões relacionadas à afirmação da identidade étnica e a luta pela terra são elementos marcantes para compreender a história deste povo, que até tempos recentes não tinha o reconhecimento de sua etnia.

De acordo com o IBGE (2011) o município de Caucaia possui a segunda maior população do Estado, atingindo uma taxa de 325.441 habitantes, e densidade demográfica de 265,93 hab/km², sendo 89,18% residentes na zona urbana (290.220 hab), e 10,82% na zona rural (35.221 hab).

O município integra a Região Metropolitana de Fortaleza, seu território corresponde a 0,83% da área do Estado, e mede cerca de 1.228,506 km², incluindo litoral, sertão e serra.

Figura 5 – Mapa do município de Caucaia-CE



Fonte: www.google.com.br/search?q=mapa+do+município+de+Caucaia/Ce

Salienta-se que a população do município é acentuadamente jovem, pois 55,83% da população total encontram-se na faixa de até 24 anos de idade. Deste percentual, 35,32% têm menos de 15 anos, e os demais, cerca de 20,01%, têm idade variando entre 15 e 24 anos. Documentos oficiais do município estimam que 40,45% da população encontram-se na faixa compreendida entre os 25 e 64 anos, apenas 3,72% apresenta 65 anos ou mais (www.caucaia.ce.gov.br).

A distância de Caucaia, em linha reta, à capital do Estado (Fortaleza) é de 20 km. A BR-222 é a principal via de acesso ao município, juntamente com a BR-020 e a CE-090, que percorre o litoral. A CE-421, por sua vez, interliga a BR-222 às adjacências de Primavera ao Pecém. Com a implantação da CE-085 (Via Estruturante), um novo vetor de organização viária se estabelece no município em direção ao Oeste.

A economia municipal está voltada essencialmente ao setor de serviços, principalmente, ao comércio, sendo a arrecadação anual de aproximadamente 300 milhões de reais, conforme dados do Governo Municipal; contudo cerca de 52% da população caucaiense vive em situação de pobreza, fazendo com que o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), seja de 0,72 (www.caucaia.ce.gov.br).

De acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o produto interno bruto (PIB) do município no ano de 2009 é de 6557 (*per capita* de R\$1,00). O PIB por setor é de 1,57% na agropecuária, 32,44% na indústria e 66,00% nos serviços.

Conforme dados do referido instituto de pesquisa, o índice de desenvolvimento municipal³² (IDM/2010) de Caucaia é de 38,75. A população domiciliar com rendimento per capita mensal de até R\$ 70,00 é no total de 33897 (10,42%), sendo que 27588 (9,51%) residem em área urbana, e 6309 (17,91%) em área rural.

Em relação a emprego e renda, o município de Caucaia, segundo o órgão acima, registrou, em 2011, os seguintes dados referentes ao número de empregos formais: extrativismo mineral, 556; indústria de transformação, 8204; serviços indústrias de utilidade pública, 179; construção civil, 978; comércio, 5088; serviços, 5959; administração pública, 8905 e agropecuária, 192.

Outro fator marcante para a economia do município, conforme o site www.caucaia.ce.gov.br, é o turismo, suas praias estão entre as mais freqüentadas, favorecendo aos esportes de aventura, sejam movidos pelos ventos (*wind-surf, hobbie-cat, laser*) pelas correntes marítimas (regatas, surf) ou utilizando a topografia do terreno (*rallies, trecking, trilhas ecológicas*).

No tocante à infraestrutura, especificamente ao saneamento, de acordo com os dados do Ipece coletados em 2010, o município apresenta uma taxa de cobertura d'água urbana de 95,68%, e 43,01% de taxa de cobertura urbana de esgoto. Outros dados relevantes nesta área são: tipos de esgotamento sanitário – rede geral ou pluvial, 35087 domicílios particulares (39,35%); fossa séptica, 15874 domicílios particulares (17,80%); outra, 36157 domicílios particulares (40,55%); não tinham banheiros, 2057 domicílios particulares (2,31%); formas de abastecimento de água – ligada a rede geral, 89175 domicílios particulares; poço ou nascente, 72801 domicílios particulares; e outra, 7422 domicílios particulares; por fim, a quantidade de domicílios com energia elétrica é de 88648, e com lixo coletado é de 73552.

Relativamente à área da educação, enfatiza-se que a rede de ensino do município é formada por 26 escolas estaduais, 151 municipais, e 42 particulares

³² De acordo com o Ipece, o IDM, é um indicador que procura definir o nível geral de desenvolvimento dos municípios, incorporando aspectos geográficos, econômicos e sociais.

(Ipece, 2012). Outros dados relevantes na educação, conforme o Ipece, tendo como base o ano de 2011, são: a escolarização líquida da rede municipal de , que é de 81,05%; a taxa de abandono que é de 3,50%; porcentagem de alunos por sala de aula, que é de 31,54%; e a taxa de analfabetismo funcional para pessoas com 15 anos ou mais, que é de 12,89%.

Na área de saúde, os principais indicadores do município referentes ao ano de 2011, de acordo com o Ipece, são: médicos/1000 hab é de 0,94, dentistas/1000 hab é de 0,23, leitos/1000 hab é de 0,81, unidades de saúde/1000 hab é de 0,21, taxa de internação por AVC (40 anos ou mais)/10000 hab é de 20,20, nascidos vivos é de 4842, óbitos é de 54, e a taxa de mortalidade infantil/1000 nascidos vivos é de 11,15.

A rede de atendimento de saúde do município é formada por 70 unidades ligadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) sendo 65 unidades públicas, envolvendo hospitais, clínicas especializadas, unidades móveis e de vigilância sanitária, unidade básica de saúde, centro de atenção psicossocial, policlínica e unidade de serviço auxiliar de diagnóstico e terapia; e 05 unidades privadas (Ipece, 2012).

Na área de segurança pública, a atuação da Secretaria Pública e Defesa Social do Estado (SSPDS) acontece no município de Caucaia, por meio da Polícia Civil, mediante a Delegacia Metropolitana de Caucaia e a Delegacia de Defesa da Mulher de Caucaia; da Polícia Militar, formando a 2º CIA do 6ºBPM, tendo 187 policiais militares; do Corpo de Bombeiro Militar, tendo uma unidade no Icaraí, onde funciona a 2ª seção de Salvamento Marítimo do Núcleo do Bombeiro Litorâneo; e a Perícia Forense, que faz parte da área de abrangência do Núcleo de Perícia da Capital, em Fortaleza.

Por fim, de acordo com os dados coletados do CIOPS/SSPDS de Caucaia, referente ao ano de 2009³³, o município registrou 381 roubos, 34 homicídios, 2 latrocínios, 34 casos de consumo de entorpecentes, 137 lesões corporais (bala, faca e outros), e 1 morte de mulher (Ipece, 2009).

³³ Dados coletados até maio de 2009.

4.2 O PROJovem ADOLESCENTE/SERVIÇO SOCIOEDUCATIVO (PJA) em CAUCAIA-CE

O Projovem Adolescente é um dos eixos do Programa Nacional de Inclusão dos Jovens, tratando-se de estratégia governamental que prevê formas de assistência aos jovens e suas famílias. É gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, portanto é vinculado à Política de Assistência Social, sendo orientado pelos princípios e diretrizes desta Política.

Em relação à Política de Assistência Social do município de Caucaia, atualmente é gerida pela Secretaria de Desenvolvimento Social tendo como equipamentos sociais nove CRAS, dois CREAS, um Centro Pop, um Pólo de atendimento, uma Casa de Passagem e um Abrigo, além de instituições socioassistenciais, não-governamentais, que formam a rede de proteção social do referido município.

O atendimento dos jovens na faixa etária de 15 a 17 anos é efetivado pelas ações do Projovem Adolescente. Conforme o Relatório de Informações Sociais, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério de Desenvolvimento Social, referente ao mês de agosto de 2013, o município conta com 70 coletivos, sendo 1750 vagas disponibilizadas para os oito CRAS; entretanto constam apenas 70 jovens no Sisjovem e 8481 recebem o benefício vinculado ao jovem. De acordo com a Coordenação do Cadúnico de Caucaia, 15385 jovens de 15 a 17 anos são inscritos no Cadúnico, entre os quais 6520 recebem o benefício do Programa Bolsa Família.

O Projovem Adolescente situa-se na Coordenação de Proteção Social Básica que realiza o acompanhamento dos serviços dos CRAS. As atividades com os jovens são desenvolvidas por uma equipe formada por onze (11) orientadores sociais e quatorze (14) facilitadores que conduzem as oficinas, e oito (08) técnicos de referência dos CRAS.

Segundo mencionado em capítulo anterior, a equipe de referência, necessária à execução do programa em discussão, constitui-se de um (01) profissional de nível superior vinculado ao CRAS que é responsável pelo serviço, um (01) Orientador Social, Facilitadores de Oficinas Culturais e de Esporte e Lazer e um (01) Facilitador da Formação Geral para o Mundo do Trabalho. Ressalva-se que a orientação do MDS é que o técnico de referência seja um servidor de carreira (BRASIL, 2008).

No município de Caucaia, os técnicos de referência do PJA são todos funcionários de carreira, e os orientadores sociais e facilitadores ingressaram no início de 2013 mediante seleção pública, consistindo seu vínculo empregatício em contrato temporário pelo período de um ano; porém, nem todas as equipes se encontram formadas de acordo com a orientação acima, pois existem no município vinte um (21) coletivos funcionando com a equipe formada por um (01) orientador social e um (01) facilitador, desenvolvendo, concomitantemente, todas as atividades, destacando-se o acompanhamento sistemático dos jovens, sendo que há quatro (04) coletivos que funcionam sem orientador social, apenas com o facilitador.

Os orientadores e facilitadores são contratados e cumprem jornada de trabalho de 30 horas/semanais. Apenas um deles possui o 2º Grau Completo; sete estão cursando faculdade em Pedagogia, Administração ou Serviço Social; e quatro possuem nível superior completo em Serviço Social, Pedagogia e Licenciatura em Português e Inglês. Eles executam diversas atividades, tais como: dinâmicas de apresentação, integração, motivação, autoconhecimento, aquecimento, relaxamento, jogos e brincadeiras; rodas de conversas; palestras; oficinas de artes, esporte e lazer. Trabalham os temas transversais (Juventude e Direitos Humanos e Socioassistenciais, Juventude e Trabalho, Juventude e Cultura, Juventude e Meio Ambiente, Juventude e Saúde, e Juventude Esporte e Lazer). Realizam relatórios, planejamentos das atividades, e acompanhamento da frequência dos jovens nos coletivos.

A maioria dos técnicos cumpre jornada de trabalho de 40 horas/semanais. Do total de oito técnicos, dois (02) são Psicólogos, um (01) é Pedagogo, e cinco (05) são Assistentes Sociais (que cumprem jornada de trabalho de 30 horas/semanais de acordo com a Lei Federal N°12317 de 27 de Agosto de 2010). Todos os

profissionais executam planejamentos, prestam orientações para os orientadores e facilitadores, acompanham as atividades, viabilizam palestras e passeios e fazem acompanhamento familiar, reuniões e outros trabalhos requeridos em conformidade com as demandas.

As experiências profissionais dos entrevistados com jovens integrantes ou não do serviço em discussão assim se justificam: 45% deles já trabalhavam no PJA, 25% não tinham experiências com jovens, e 70% já haviam trabalhado com jovens em ações, tais como: alfabetização, magistério em geral, atendimento clínico na área de Psicologia, monitoria do programa “Mais Educação”, instrutor de banda musical, atividades pastorais em Igreja, Programa Saúde na Escola e Menor Aprendiz, atividades técnicas com jovens em situação de rua e monitoria de oficinas de artes.

Em relação a capacitações, de acordo com os entrevistados, estas não ocorrem de forma sistemática, tendo sido realizada apenas uma capacitação no início de 2013, após a seleção pública dos orientadores sociais e facilitadores. Ocorreria apenas uma reunião mensal e repasses de informações; porém muitos dos profissionais procuram capacitar-se e o fazem recorrendo ao material didático (Cadernos de Orientação do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo) enviado pelo Ministério de Desenvolvimento Social aos municípios, recebido na implantação do serviço em 2008/2009.

Ao mesmo tempo, eles se posicionam criticamente sobre a ausência de capacitação, fato que, para eles, compromete a execução dos serviços, considerando que a deficiência no conhecimento da Política Nacional de Assistência Social e sobre a competência dos CRAS, ou as atribuições da proteção social básica, influencia na qualidade do planejamento e execução das ações desenvolvidas, como mostra a fala a seguir.

A falta de capacitação compromete a execução dos serviços, até um tempo atrás os profissionais não sabiam o que eram o CRAS e a PNAS. Eles não sabiam o que os profissionais faziam nos grupos. Oficialmente não tem uma periodicidade, mas a gente busca se capacitar. (Entrevistado 2)

Relativamente à vinculação dos jovens ao programa em referência, de acordo com o *Traçado Metodológico* (2008) o critério determina estar no Cadúnico, sendo 2/3 das vagas destinadas para jovens de famílias beneficiárias do PBF. As demais podem ser ocupadas por jovens encaminhados pelos serviços responsáveis pela proteção social especial e pelos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos.

Salienta-se que dos oito (08) CRAS pesquisados, constatou-se que há apenas um (01) jovem no serviço encaminhado pela proteção social especial, e que todos eles utilizam a estratégia de busca ativa³⁴ para o ingresso dos jovens ao programa, além de encaminhamentos realizados pelos técnicos dos CRAS, demanda livre, divulgação e convites entre os próprios jovens.

Outra atividade uniformizada na proteção social básica é o encaminhamento pela Equipe Técnica dos CRAS para o setor de Cadúnico do município, para inserção de famílias que não se encontram no cadastro, mas possui perfil sócio-econômico condizente com os critérios do Programa Bolsa Família; entretanto a inserção do(s) joven(s) destas famílias no Projovem Adolescente, ocorre posteriormente à orientação do técnico sobre este serviço, e à inserção de sua família no Cadúnico.

A inserção dos jovens no serviço via CRAS por meio de buscas ativas e demandas espontâneas, e não pela demanda de famílias inseridas no PAIF, determina um movimento inverso ao que é previsto pelo MDS para inserção dos jovens no mesmo. Outro agravante é a não participação de jovens encaminhados pelos serviços de proteção social especial e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, o que nos permite concluir que não há integração nem conhecimento do serviço por estes órgãos no município.

No que se refere às atividades socioeducativas, estas são realizadas geralmente nos próprios CRAS, mas existem quatro coletivos que funcionam em

³⁴ “A busca ativa refere-se à procura intencional, realizada pela equipe de referência do CRAS, das ocorrências que influenciam o modo de vida da população em determinado território. Tem como objetivo identificar as situações de vulnerabilidade e risco social, ampliar o conhecimento e a compreensão da realidade social, para além dos estudos e estatísticas. Contribui para o conhecimento da dinâmica do cotidiano das populações (a realidade vivida pela família, sua cultura e valores, as relações que estabelece no território e fora dele); os apoios e recursos existentes e, seus vínculos sociais.” (BRASIL, 2009a, p. 29)

Organização Não Governamental (ONG) – Projeto Semear e no Centro Integrado de Desenvolvimento Infantil (CIDI) – e dois em uma escola. É importante ressaltar que cerca de 40% dos entrevistados consideraram o espaço físico de execução adequado, e 60%, inadequado. Este fato é considerado como um dos problemas do serviço, tanto pelos técnicos de referência como pelos orientadores sociais, os quais destacam as condições precárias dos equipamentos físicos, as condições difíceis de acesso ao coletivo, e espaço de execução de esporte interdito. Eles referem:

Equipamento físico em condição precária, quadra interdita, falta de manutenção... (Entrevistado 2)

O acesso ao local é ruim, muitos falam que é inseguro. Os pais questionam que é longe, sem segurança, era para ser em outro local. (Entrevistado 3)

O espaço é até bom, porém com a interdição da quadra ele se torna inadequado, aí limita muito. (Entrevistado 1)

Totalmente inadequado, para se trabalhar com jovem precisa de quadra, sala ampliada. Aqui a sala é tão pequena que ficamos agoniados. (Entrevistado 4)

As condições dos espaços físicos dos CRAS do município de Caucaia foram colocadas em pauta no Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/CE), tendo considerado certas irregularidades que geraram a solicitação do bloqueio do recurso de cofinanciamento destes. Destacam-se, segundo ata, as seguintes condições: equipamentos não caracterizados como CRAS, banco de alimentos e funcionamento de Conselho Tutelar em CRAS.

Ressalta-se, que o município foi obrigado a realizar um plano de providência para reajustar a política municipal de Assistência Social, com prazos para adequação dos espaços físicos dos CRAS com as referidas irregularidades no nível de Proteção Social Básica, e monitoramento trimestral do Estado ao município. Em relação ao bloqueio dos recursos financeiros, o Estado se posicionou a favor do desbloqueio diante do MDS, pois de acordo com o relato da técnica da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado, o município vem progredindo desde 2010. Na ocasião, a técnica enfatizou que, além dos problemas dos equipamentos já citados, um grande problema da política municipal de Assistência Social é a proteção social especial, que apresenta sérios problemas em seu âmbito, sendo assim, o CEAS ficou de, junto com a Secretaria do Estado, visitar o município com o

intuito de orientar a gestão e o Conselho Municipal de Assistência Social. (Ata N°167, do CEAS, de vinte nove de março de 2012).

Nota-se que algumas das deficiências, apontadas pelos entrevistados, vêm sendo acompanhadas pelos órgãos de monitoramento e fiscalização do Estado desde o ano de 2012, mas no período em que foi realizada a presente pesquisa, agosto de 2013, pôde-se constatar que as instalações dos CRAS ainda permanecem em condições inadequadas para execução de alguns serviços.

Ressalta-se que as orientações do MDS são que as instalações físicas e demais recursos materiais, disponibilizados ao Projovem, deva contribuir para a execução das ações socioeducativas de forma adequada. Para tanto o espaço físico deve ser arejado, ter mobílias adequadas, com acomodações para todos os jovens, com base física obrigatória no território de abrangência do CRAS; tal fato, porém não exclui a utilização de outros espaços para realização de oficinas e outras atividades.

Além do espaço físico, adequado, o Ministério recomenda que os jovens possam dispor de TV, DVD, tela de projeção, máquina fotográfica, instrumentos musicais, *pen-drive*, materiais esportivos, e outros (BRASIL, 2008).

Diante das condições reais dos CRAS, conforme descrito anteriormente, as equipes de trabalho do Projovem Adolescente do município de Caucaia encontram dificuldades para executar atividades que consideram “interessantes” e com material diversificado para os jovens, principalmente o audiovisual e, em alguns casos, os funcionários afirmam utilizar seus próprios recursos, conforme se segue:

Neste ano até agora, não veio nada de material, trabalhamos com o resto do ano passado. Às vezes retiramos do nosso bolso. Tudo se dá um jeito, quando não tem, se arranja. (Entrevistado 5)

Constatou-se, entretanto, que o material pedagógico consta dos Cadernos de Orientação do Projovem Adolescente, poucos livros didáticos, TV, DVD, caixa de som, e um *data-show* cuja utilização depende de agendamento junto à Secretaria de Desenvolvimento Social. Quanto ao material destinado ao esporte, constam bolas,

redes e cones. Artes, EVA, TNT, cola, *biscuit*, miçangas, tintas, lantejoulas, etc. Não há material de informática, e como outros, estão os colchonetes e material reciclado.

A orientação pedagógica sugerida pelo MDS é seguida com ressalvas diante de fatores que a dificultam, tais como a equipe incompleta, o espaço inadequado, a ausência de capacitação, a escassez de material, e outros. A este respeito dizem os entrevistados:

De acordo com a realidade temos planos de A a Z, se segue até dá certo. (Entrevistado 5)

A gente sempre procura seguir as orientações, porém a falta de capacitação adequada, equipe técnica incompleta são fatores que dificultam o acompanhamento fidedigno das ações. (Entrevistado 6)

Nós seguimos os ciclos, porém intensificamos o tempo para fazermos em menos tempo. (Entrevistado 7)

Em relação às facilidades apresentadas pela Equipe Técnica entrevistada, para execução das atividades, pôde-se constatar que o planejamento destas atividades ocorre de forma muito tranqüila, a comunicação com o jovem também, e a execução de atividades de esporte e de arte.

As atividades consideradas mais difíceis de execução são as oficinas que envolvem material didático mais específico, diante da escassez de material; as rodas de conversas sobre temáticas de cidadania, pois há dificuldade de concentração dos jovens; as atividades externas, por ausência de transporte; a mobilização dos pais na participação de atividades nos CRAS; a inclusão digital; e a carência de material audiovisual, *in loco*.

Entre as atividades que, segundo os entrevistados, despertariam mais interesse dos jovens, estão as de esporte, passeio, artes (de acordo com a habilidade pessoal) dinâmicas e palestras sobre trabalho; as que despertam menos interesse seriam as atividades com estrutura de sala de aula, as que envolvem leitura, filmes educativos e oficinas de artes consideradas pouco atrativas.

Salienta-se que as atividades mencionadas pelos técnicos de referência e orientadores sociais como “menos interessantes” para os jovens, refletem também

uma precariedade na área da educação, o que dificulta, por exemplo, o desenvolvimento de atividades que envolvem leitura; percebe-se, porém, que a ausência de capacitação e formação da equipe técnica compromete a execução das atividades, atribuindo a qualidade destas ao material disponível. No entanto, é de suma importância a qualidade da relação interpessoal que a equipe possui com os jovens, fato que, de acordo com o *Traçado Metodológico* (2008) impulsiona o processo socioeducativo, além da escuta da demanda do jovem que pode provocar novas idéias de atividades e formas de atuação do coletivo na comunidade.

Assim, ressalta-se que a equipe deve apropriar-se dos temas propostos e desenvolver métodos e técnicas de atividades criativas e participativas, buscando articular teoria e prática, adequando-as à realidade dos jovens, ao coletivo e ao território, ou seja, a realidade local. Reportando-se às dificuldades, os entrevistados dizem:

É muito difícil atividade que requer um material específico, pois falta material! Principalmente as atividades externas, pois falta ônibus!
(Entrevistado 2)

A falta de um *data-show* aqui, é difícil realizar uma oficina interessante.
(Entrevistado 3)

A leitura deles é ruim, aí fica difícil. Eles leem mal e por isto não gostam!
(Entrevistado 5)

As dinâmicas, os passeios e o esporte chamam bastante a atenção deles!
(Entrevistado 8)

Eles acham as palestras cansativas. E os debates dos filmes educativos, eles acham chatos. Estas atividades não chamam muito a atenção deles.
(Entrevistado 9)

Eles são muito apáticos! O que chama atenção deles é o esporte e o lanche, poucos têm interesse nas temáticas. (Entrevistado 7)

Relativamente ao monitoramento e/ou avaliação do serviço, 75% da equipe de trabalho do Projovem Adolescente afirmam que há reuniões com o técnico de referência, entrega de relatórios e freqüências, e 25% mencionaram que não há monitoramento; ou seja, pôde-se constatar que para estes, as atividades de acompanhamento semanal e mensal foram consideradas como monitoramento/avaliação, o que permite considerar que os próprios profissionais compreendem o monitoramento e a avaliação, sob uma perspectiva distinta da que é

prevista pelo MDS³⁵. Haja vista que eles não se referiram a qualquer processo avaliativo do serviço de forma sistemática.

Ressalta-se que, o Projovem Adolescente, ao complementar a proteção social à família juntamente com outros programas, serviços e benefícios, tem como um dos seus objetivos, contribuir para o fortalecimento do convívio do jovem com sua família, ou seja, visa a reforçar a matricialidade sociofamiliar como foco das ações de proteção social, de acordo com a PNAS/2004.

A PNAS/2004, reconhecendo a exclusão sociocultural das famílias brasileiras, assume que a centralidade das ações desta política seja a família. Esta considerada “[...] como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros, mas que também precisa ser cuidada e protegida.” (BRASIL, 2005, p.41); portanto a percepção de família na condição de sujeito de direitos, no referido documento, assemelha-se à que se encontra na Lei Orgânica da Assistência Social, no Estatuto do Idoso e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesta mesma linha, o MDS recomenda que o diálogo entre os jovens e seu núcleo familiar seja mediado pelo orientador social e/ou técnico do PAIF; reuniões familiares, sistemáticas; organização de mostras e eventos produzidos pelos jovens a ser apresentados aos familiares e comunidade; festas, encontros de esporte e lazer, ou outros, que venham estimular o convívio da família e os jovens (BRASIL, 2009b, p. 33).

Diante desta orientação do MDS, no que trata da realização de atividades com as famílias atendidas pelo programa avaliado, 65% dos entrevistados informaram que realizam reuniões com os responsáveis pelos jovens, e buscam a inserção de familiares dos jovens em outros serviços executados pelo CRAS. 35% dos entrevistados responderam que não se realiza qualquer trabalho específico com as famílias.

Assim existe, no município pesquisado, a perspectiva de que o ingresso do

³⁵ “Na concepção socioeducativa do Projovem Adolescente, a avaliação é um processo intencional, contínuo, sistemático, qualitativo e cumulativo que subsidia o planejamento das ações.” (BRASIL, 2009b, p. 48)

jovem no PJA possibilite a sua família a oferta de outros serviços e programas executados pelo CRAS; porém a efetivação do acompanhamento familiar por meio do PAIF ainda deixa a desejar, considerando que todos os entrevistados responderam informando não existir integração entre esses dois serviços, conforme preconiza o Ministério. Eles comentam:

Através dos atendimentos detecta-se a necessidade de o jovem ir para o Projovem e a família para o PAIF. E os casos repassados pelos orientadores. Primeiro, nós formamos o coletivo com os jovens e depois incluímos as famílias, ou seja, o processo é ao contrário. (Entrevistado 2)

Os adolescentes falam conosco de forma para desabafar, então encaminhamos para uma Assistente Social e aí ela vai fazer o acompanhamento, ou seja, as famílias que apresentam conflitos passamos para o PAIF. (Entrevistado 8)

Pôde-se observar que não há uma integração efetiva entre o Projovem e o PAIF, ou seja, não são desenvolvidas ações sistemáticas com as famílias dos jovens. Ocorrem apenas ações pontuais e fragmentadas, como por exemplo, reuniões com famílias objetivando debater sobre a temática, família, juventude, drogas, violência, e outros, e o acompanhamento familiar em resposta à demanda espontânea.

Ressalta-se, que um dos empecilhos para que ocorram ações sistemáticas relaciona-se às condições inadequadas de trabalho da Equipe Técnica, destacando-se, entre elas, a ausência de transporte para a realização de visitas domiciliares, assim como a ausência de capacitação e em decorrência o desconhecimento dos serviços previstos. Além disto, a equipe técnica é incompleta, gerando sobrecarga de trabalho, e falta avaliação e monitoramento.

Relativamente às configurações familiares dos jovens integrantes do Projovem Adolescente do município de Caucaia, a equipe técnica informou por ocasião da entrevista, que as famílias dos jovens se configuram como famílias numerosas, residentes em áreas de risco, de baixa renda, pois a renda *per capita* familiar estaria entre meio e um salário mínimo, os vínculos afetivos fragilizados, e existiria um grande percentual de famílias com pais separados, mães chefes de família, e “famílias conjugadas”. Segundo os entrevistados tratar-se-ia de:

[...] família pluralista (sic), não é só pai e mãe. Além de ser uma família

carente. (Entrevistado 3)

[...] uma nova configuração de família: jovens morando com os avós; só com a mãe; temos a figura forte da mãe; a maioria são famílias pobres e beneficiadas do PBF; e só cerca de 30% são famílias lineares. (Entrevistado 2)

Famílias dinamizadas (sic), pais ausentes, algumas moram com os avós. Dá para contar os que têm pai e mãe no mesmo lar. (Entrevistado 10)

Não é uma família tradicional, mais de 80% é multinuclear. Há só a presença da mãe, geralmente as mães com outro companheiro e os pais estão ausentes. (Entrevistado 4)

Esta configuração familiar distingue-se daquela que é definida anteriormente, especialmente por autores como Sarti (2005) para quem as famílias pobres se configuram redes de relação dos sujeitos no seu cotidiano, neste caso, a noção de família definiu-se em torno de um eixo moral que é atrelado ao parentesco (inclusive a prevalência da figura do irmão da mãe) sobrepondo-se aos laços consanguíneos.

A realidade das famílias dos jovens do PJA de Caucaia não poderia ser compreendida sob essa perspectiva tratada por Sarti, pois trata-se de famílias polinucleares, pobres, e com forte presença do sexo feminino mediante as figuras da avó e da mãe, num claro exemplo de mudanças na organização familiar, e desafios em funções primordiais da família, como a de proteção e de pertencimento.

Estas configurações familiares, cujos formatos, dinâmicas e condições foram apontadas, embora de modo superficial pelos entrevistados, devem ser consideradas no planejamento de ações a ser desenvolvidas com seus membros, em sintonia com as recomendações do MDS, que destaca as reconfigurações da família e principalmente os conflitos familiares que marcam a convivência familiar, como e estes possam ser debatidos nas atividades socioeducativas, com o objetivo de gerar um processo de reflexão, aprendizado, e socialização entre os jovens e seus familiares (BRASIL, 2009b).

Importante realçar que, de acordo com os entrevistados, os temas que os jovens trazem para os coletivos como oriundos de conflitos familiares relacionam-se à própria relação familiar que é bastante conflituosa, a presença de drogas, a separação dos pais, a aceitação ou não da homossexualidade, a autonomia do

jovem, a gravidez, a exploração sexual, a prostituição, a violência doméstica, e o trabalho infantil.

Entretanto, a escuta aos jovens acontece no decorrer das atividades socioeducativas pelos orientadores sociais, pois os técnicos têm pouco contato com os jovens, de modo que a escuta só é feita quando algum familiar o procura espontaneamente, ou quando o jovem é encaminhado pelo orientador social, ou ainda por meio de alguma atividade como reunião, roda de conversas ou oficina. Em síntese, a escuta é feita ocasionalmente, no cotidiano, na relação entre orientador e jovem, ficando a critério do orientador avaliar a gravidade da demanda apresentada pelo jovem, assim como o seu encaminhamento para Equipe Técnica do CRAS, ou a decisão de que ele próprio realize o que lhe foi orientado.

Realça-se a competência do técnico de nível superior no Projovem Adolescente, referente ao acompanhamento do serviço, planejamento e prestação de orientação, além da aplicabilidade do princípio da matricialidade sociofamiliar mediante do acompanhamento familiar. No município de Caucaia, os oito (08) técnicos de nível superior dos CRAS entrevistados, apontam como atividades de suas competências, as visitas domiciliares, acompanhamento familiar, acolhimento, orientação e encaminhamentos em resposta às demandas.

De acordo com os relatos a seguir, observa-se que a intervenção técnica depende de uma demanda espontânea apresentada pelo orientador social e/ou um membro da família, como já mencionado acima; porém é a partir da escuta e debate entre os profissionais, que se inicia esta intervenção, por meio de atendimento individualizado e familiar, visitas domiciliares, acompanhamento, e outras medidas cabíveis, como encaminhamentos à rede de proteção social e/ou outras políticas públicas.

Embora considerando a recomendação do MDS sobre a contribuição do Projovem no convívio do jovem com sua família, e no desenvolvimento de sua autonomia, a equipe técnica do município vem desenvolvendo atividades socioeducativas de forma não uniformizada, de modo que cada coletivo desenvolve atividades, em consonância com as demandas de sua realidade.

Fazem-se visitas domiciliares, se escuta as demandas, e tenta-se mediar os vínculos fragilizados. (Entrevistado 11)

Conversamos com o adolescente e o orientamos, e repassamos para o técnico, que irá fazer todo o acompanhamento familiar com o adolescente e sua família. (Entrevistado 8)

Visitas domiciliares para conhecimento do cotidiano familiar, suas competências e fragilidades, seguido de atendimento individual e encaminhamento para os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e demais órgãos da rede sócio-assistencial. (Entrevistado 12)

Relativamente à perspectiva de autonomia dos jovens, cujo desenvolvimento é proposto pelo MDS adotando os princípios da participação e protagonismo, os entrevistados informaram que as ações desenvolvidas com os jovens na busca de sua autonomia consistem em atividades integradas com outros serviços (atividades intergeracionais); encenações e debates sobre temas que envolvam emprego e trabalho, visando melhorar a oratória; dinâmicas de apresentação relacionadas ao autoconhecimento; participação no planejamento das atividades; oficinas de artes e reciclagem; debates/rodas de conversas; assim como campanhas nas áreas da Saúde (Drogas, Violência, Saneamento) entre outras. Sobre a integração com as famílias ocorreriam debates sobre conflitos familiares, filmes educativos, e reuniões familiares. As “falas” a seguir são ilustrativas de tais ações:

A autonomia é colocada nas discussões dos temas, todas as atividades são voltadas para estes objetivos, porém não há muito contato com as famílias, algo que precisa melhorar. (Entrevistado 7)

Trabalhamos através de dinâmicas e vídeos educativos. Os filmes trazem a temática da família e sobre educação, principalmente o papel do pai e da mãe. (Entrevistado 4)

Fazemos atividades com oratória para se trabalhar a auto-confiança na fala, por meio de debates. Realizamos atividades de auto-confiança. (Entrevistado 3)

Realça-se a PNAS/2004 que considera que a segurança de sobrevivência tem respaldo nos rendimentos e na autonomia, referindo-se à condição monetária de todos em garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações; porém a concepção de autonomia é ampliada com a NOB/SUAS/2012, tendo no seu artigo 4º as seguranças afiançadas pelo SUAS; no que se refere ao desenvolvimento de autonomia, relaciona-se a aspectos, tais como:

a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade,

respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão a cidadã, a família, e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes (BRASIL, 2012c, p. 03).

Salienta-se que a busca pela autonomia dos jovens por meio das atividades desenvolvidas nos coletivos, pode ocorrer em todo o percurso das atividades, considerando o planejamento das ações em conformidade com o *Traçado Metodológico* (2008) e mediante a existência e condições adequadas de espaço físico, integração dos serviços, equipe técnica completa, material de qualidade, mas principalmente a capacidade, a ética e o compromisso das equipes.

No que se refere às reflexões sobre a temática do trabalho junto aos jovens, o facilitador de Formação Técnica Geral (FTG) e o orientador social, desenvolvem atividades sobre o conhecimento do mundo do trabalho na construção de um Projeto de Orientação Profissional (POP) que visa a favorecer o conhecimento das profissões, promovendo reflexões e autoconhecimento.

Quanto à execução do Projeto ora referido, constatou-se que os orientadores sociais e a equipe técnica desenvolvem as seguintes atividades: informações de cursos realizados pelo PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) palestras sobre trabalho, emprego e renda, aplicação de testes vocacionais, oficinas de elaboração de currículo e de comunicação, dinâmicas de seleção de emprego, orientação para retirada de documentos, simulação de entrevistas e seleção, assim como visitas a faculdades e empresas.

É importante destacar, que 70% dos entrevistados consideram que o PJA não prepara o jovem para o mundo do trabalho, e 30% acham que sim; todos, porém, ressaltam a importância da temática para o jovem, como veremos nas “falas” a seguir.

Em parte ele não prepara, pois ele não é uma capacitação, mas ele incentiva muito. Os jovens quando entram não têm noção do mundo do trabalho, e ao sair eles tem uma noção, o que os faz se sobressair dos outros. (Entrevistado 13)

Acho que faz a diferença, o teor da dinâmica é pertinente para o mundo do trabalho, como noção básica. Ele faz a diferença no mínimo, como uma introdução.” (Entrevistado 11)

Considero que não. As atividades do PJA são complementares. Ele colabora, ajuda a preparar, mas não deve ser a única ferramenta.” (Entrevistado 2)

O PJA é só para orientar, ele não prepara para o trabalho. (Entrevistado 10).

De acordo com o MDS, as atividades executadas pelo facilitador da formação técnica geral são direcionadas para o conhecimento do mundo do trabalho, e estas deverão favorecer ao jovem o conhecimento e a reflexão para uma escolha profissional, ou seja, um direcionamento para um projeto profissional futuro; portanto não cabe ao Projovem Adolescente a qualificação profissional, mas sim o debate e o conhecimento das linhas de atuação no mercado de trabalho; porém a continuidade desta formação por outro serviço por meio de capacitação e profissionalização, poderia ser otimizada pelo governo federal.

Considerando a orientação acima, juntamente com os relatos dos profissionais, percebeu-se que a proposta do Projovem Adolescente é pertinente e executada nos coletivos do município de Caucaia, porém a Equipe Técnica e os jovens mantêm uma expectativa na área do trabalho que vai além do que é proposto. Tal expectativa gera descontentamentos pelo fato de o PJA não profissionalizar, e de não haver continuidade em outra esfera.

Conforme foi mencionado anteriormente, o Projovem Adolescente, como serviço socioeducativo, apoia-se em dois pilares do SUAS, que são a matricialidade sociofamiliar e a territorialização e, quanto a esta, conforme a PNAS/2004, refere-se à oferta de serviços socioassistenciais próximos à moradia dos jovens e suas famílias, ou seja, no território de abrangência dos CRAS, o que possibilita o conhecimento de um universo cultural e histórico apresentado no cotidiano sob múltiplas formatações, e o reconhecimento da diversidade dos fatores sociais e econômicos que ocasionam situações de risco e vulnerabilidade social, fato que promoverá ações articuladas entre diversas políticas públicas de forma articulada e integrada, ou seja, a operacionalização da política de Assistência Social em rede, com base no território, é uma tentativa de superação de ações fragmentadas desta política.

Neste sentido, a convivência social é “trabalhada” como eixo estruturante das

atividades socioeducativas, objetivando o fortalecimento de vínculos relacionais e de pertencimento, primeiro com a família, e posteriormente com a comunidade.

Em relação à territorialização no município de Caucaia, chama atenção nas “falas” dos profissionais entrevistados a escassez de conhecimento sobre o tema, de modo que as perspectivas de ampliação do conhecimento dos jovens sobre o seu território parece resumir-se ao mapeamento de instituições do território. Comentam os entrevistados:

Trabalhamos com enquetes, é falado sobre os equipamentos: fábricas, postos, etc. E realizamos visitas. (Entrevistado 3)

Já foram feitas várias territorializações: caminhada na própria comunidade e conhecimento das comunidades, ou seja, nós fazemos o estudo do território com visitas às ruas e instituições, para identificar a realidade, bem como as áreas de risco. (Entrevistado 13)

Nas atividades socioeducativas, trabalhamos a cultura local: lideranças, movimentos sociais, locais e história do local. (Entrevistado 12)

Indo a campo, realizando percursos nas ruas e instituições, mostrando-lhes às áreas mais vulneráveis e despertando no jovem a vontade de mudança. (Entrevistado 14)

No que se refere a territorialização da Política de Assistência Social no município de Caucaia, conforme informações da Coordenação de Proteção Social Básica, não houve no município um levantamento socioeconômico nem sociocultural para implantação dos referidos CRAS pesquisados. Na verdade, houve um reaproveitamento de antigos equipamentos sociais como os antigos Centros Sociais e Polos de Atendimento, construídos com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por intermédio do PROARES (Programa de Apoio às Reformas Sociais do Ceará) fato que interfere nos serviços executados pelos equipamentos; destaca-se, porém, que este processo ocorreu sob a orientação do Governo do Estado, passando pela aprovação das instâncias de controle social nos âmbitos municipal e estadual para implantação dos CRAS nos antigos equipamentos.

Nota-se que o Projovem do município de Caucaia, em nível de CRAS, referencia todos os coletivos, visto que estes se encontram no território de abrangência destes equipamentos; os entrevistados, porém consideram que nada foi identificado que retrate experiências de ações coletivas de interesses dos jovens e

da sua comunidade, nem ações intersetoriais. Isto demonstra que os serviços de convivência da rede de proteção social do município de Caucaia, direcionados aos jovens e suas famílias, são frágeis, denotando certa ineficácia, pois existe grande demanda das instituições para atendimento a jovens e suas famílias no território.

Referente à avaliação do PJA e do PAIF, o material coletado em campo indica as distintas formas de compreensão acerca da integração dos serviços, conforme exemplificado nos relatos a seguir.

O projeto foi criado para dar suporte à ociosidade, mas ele é muito carente. Nós procuramos outras parcerias, pois a escassez de material e a rotina, não segura! (Entrevistado 6)

Os serviços são bem estruturados teoricamente, mas na prática ainda estão tomando corpo. (Entrevistado 11)

Agora que estamos conhecendo um pouco do PAIF. Eu acho que é válido o acompanhamento familiar, porém tentamos seguir o manual, mas com todas as dificuldades... Eu acho até que acontece, faz a diferença. (Entrevistado 1)

O PJA é uma grande oportunidade para os adolescentes, para eles se desenvolverem socialmente e culturalmente, para eles não ficarem ociosos, pois senão eles estariam nas ruas. E o PAIF é um trabalho muito interessante. (Entrevistado 9)

Eles são separados, não ocorre integração entre os serviços. Acontece ao contrário, forma o coletivo e depois inclui as famílias. Não ocorre da forma adequada! (Entrevistado 2)

A adequação dos serviços de forma a integrar o PAIF e o PJA no município de Caucaia vem ocorrendo sem a devida sistematização e invertendo a proposta preconizada no *Traçado Metodológico* (2008) ou seja, os membros das famílias participam de algum serviço, e posteriormente é que a família passa a ser acompanhada pelo PAIF.

Observa-se que, no intuito de integrar os referidos serviços, há no município apenas ações pontuais e fragmentadas, em resposta às demandas livres, em razão da ausência de um fluxograma de serviços, de capacitação dos profissionais, de monitoramento e avaliação, além da precariedade no acompanhamento técnico da gestão local.

Tudo isto, faz com que as Equipes Técnicas se conduzam de acordo com a

realidade dos CRAS, e não por meio da *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* (2009) que classifica os serviços por nível de complexidade do Sistema Único de Assistência Social.

Por fim, sobre a avaliação da rede de proteção e promoção social como meio de fortalecimento da Política de Assistência Social, observa-se que ainda há um caminho a percorrer na efetivação do que é preconizado pela PNAS e o SUAS, como mostram as falas a seguir.

A política como foi pensada: CRAS, serviços... é audaciosa na execução. Em relação à família quando é só apoio, se consegue evoluir, algo mais, não! Devido à rotatividade de profissionais, estrutura inadequada e ausência de capacitação. A falta de capacitação compromete a execução dos serviços. Os profissionais não sabiam o que era CRAS e PNAS. (Entrevistado 2)

Existe uma boa teoria (sic), mas como todas as políticas, especificamente a Saúde que possui um caminho maior que a Assistência, porém ainda há o que se caminhar. (Entrevistado 11)

Os avanços surgem de acordo com a necessidade local. A Política de Assistência Social existe com a finalidade de reduzir as vulnerabilidades, e houve muitos avanços dentro da Assistência através dos serviços ofertados e projetos de inclusão social, porém ainda há muito que fazer para termos uma política de Assistência Social de forma que possamos atender a toda a demanda. (Entrevistado 8)

Avançou, mas precisa melhorar. Precisa-se de computadores, etc. O PAIF existe, mas ele não é 100%. As famílias não saem de casa sem um lanche, sem um atrativo. Elas preferem a novela! (Entrevistado 6)

Eu avalio como uma política positiva, mas na prática deixa muito a desejar, pois os repasses financeiros não estão sendo repassados na íntegra, falta o co-financiamento e melhoria na estrutura. (Entrevistado 7)

Assim, é possível afirmar a existência de um progresso na Política de Assistência Social, pois o fato de termos uma legislação, uma tipificação de serviços, uma padronização das estruturas físicas, a implantação do Sistema Único de Assistência Social, com as divisões de proteção social por complexidade, a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, permite considerar-se um admirável avanço; a consolidação desta política, porém, é um processo inacabado e em “marcha” que ainda deixa a desejar, mas tudo é um caminho a percorrer e é salutar nesta caminhada a implantação da vigilância social e a busca de um controle social dos recursos e da qualidade dos serviços, para o fortalecimento desta política pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada possibilita afirmar-se que o Projovem Adolescente/Serviço Socioeducativo, em Caucaia, reaproxima de alguns princípios e diretrizes da PNAS e do SUAS, como territorialidade, intersetorialidade, matricialidade sociofamiliar e integração de benefícios e serviços socioassistenciais. Na execução do PJA não são seguidas fidedignamente às orientações do MDS, diante de fatores como: equipe técnica incompleta, espaços inadequados, ausência de integração entre serviços e precariedade de material, entre outros.

No que se refere à territorialização, percebeu-se que os coletivos do PJA de Caucaia são referenciados pelos CRAS do município, ou seja, eles se encontram no território de abrangência dos equipamentos; destaca-se, porém, que a implantação dos CRAS ocorreu por meios de uma divisão de bairros próximos a equipamentos já existentes no município. Salienta-se que o aproveitamento dos equipamentos (Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) - Dr. José Turíbio de Sousa, Edson da Mota Corrêa, Francisca Estrela Torquato, Francisco de Assis Martins Nogueira, Antônio Façanha de Menezes, Rubens Vaz da Costa, e Perpétua Magalhães) ocorreu sob a orientação do Governo de Estado, e a efetivação pelos órgãos de controle social.

Em referência às atividades desenvolvidas pela Equipe Técnica dos CRAS no âmbito da territorialização e, principalmente no PJA, na ampliação do conhecimento dos jovens sobre o território onde vivem, resume-se ao mapeamento institucional da área de abrangência dos CRAS e uma divisão de bairros, expressando-se fragilidade no processo de territorialização destes equipamentos, e falta de conhecimento da temática pela equipe.

Constatou-se a ausência de ações coletivas de interesses dos jovens e da sua comunidade, como também de ações intersetoriais. Isto evidencia que os serviços de convivência da rede de proteção social do município de Caucaia direcionados aos jovens e suas famílias são frágeis, expressando uma ineficácia da

parte do poder público e a permanência de grande demanda das instituições para atendimentos a jovens e suas famílias no território.

Outro agravante do Projovem Adolescente de Caucaia é a não participação de jovens encaminhados pela Proteção Social Especial e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, permitindo concluir-se que não há integração nem conhecimento do serviço por estes órgãos no município.

No que trata da convivência social, um dos eixos estruturantes do serviço socioeducativo do PJA, que aborda o sentimento de pertença, a construção de uma identidade e a afirmação de uma individualidade, inicialmente no âmbito familiar, e posteriormente na comunidade. Assim, ao trabalhar estas questões, o PJA propõe mediar através das ações socioeducativas as relações dos jovens com suas famílias e a comunidade.

Neste sentido, não são realizadas, no município de Caucaia, atividades específicas de integração entre os jovens e suas famílias, existindo apenas ações pontuais e fragmentadas. No tocante à comunidade, resumindo-se ao mapeamento institucional, algumas campanhas, e diagnóstico das potencialidades e dificuldades do local.

Salienta-se aqui, a importância do orientador social no acompanhamento de cada jovem e no desenvolvimento do coletivo juvenil, pois se observou que este profissional tende a seguir a orientação do MDS, porém diante da precariedade de material para execução das atividades socioeducativas, equipamentos inadequados, ausência de capacitação, equipe reduzida, e demais, inviabiliza a execução. Mas, é este profissional que identifica as demandas familiares dos jovens, encaminha-as à Equipe Técnica do CRAS, contribuindo para a efetivação de um acompanhamento familiar a se realizar pelo PAIF.

No tocante a integração dos serviços PAIF e Projovem, observou-se uma fragilidade no fluxograma dos serviços, distanciando-se das recomendações do SUAS e do MDS.

Em relação à acolhida, ocorre no município, como já mencionado, a oferta de serviços nos CRAS no âmbito de proteção social básica, porém constatou-se que não há nos coletivos jovens encaminhados pela proteção social especial e demais órgãos e/ou entidades socioassistenciais.

Em relação a convívio, não existe uma continuidade nas ações do governo, nem mesmo entre as várias modalidades de Projovem, fato que dificulta um andamento no processo de autonomia e desenvolvimento do jovem como sujeito de direitos. Existe hoje, dentro dos CRAS de Caucaia a oferta de cursos do Pronatec, possibilitando a transferência do jovem do Projovem para os cursos, considerando que o PJA os desperta para o mundo do trabalho, e o Pronatec objetiva a profissionalizantes de pessoas cadastradas no Cadúnico.

No que se refere à efetividade dos serviços de acordo com os seus objetivos, percebe-se que o município não os executa na íntegra; porém destaca-se o esforço dos profissionais dos CRAS de Caucaia, no intuito de adequar a sua prática às orientações do SUAS, mesmo diante de todas as dificuldades já enfatizadas nesta dissertação.

Relativamente à efetividade dos serviços do PAIF e Projovem, de acordo com os seus respectivos objetivos, ocorre um processo de reordenamento, consistindo na unificação do cofinanciamento para todos os serviços e a flexibilidade no planejamento da oferta de acordo com a demanda local.

Ressalta-se, que o município de Caucaia encontra-se neste processo de reordenamento, porém a atual gestão compreende equivocadamente, que não há mais Projovem. Na verdade, o mesmo encontra-se na execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo de 15 a 17 anos, e o reordenamento apenas flexibiliza o serviço, e unifica o cofinanciamento da União, como já mencionado acima.

No tocante a avaliação da rede de proteção e promoção social como meio de fortalecimento de uma política pública de Assistência Social de direito, constatou-se a importância e o avanço da legislação da Política de Assistência Social, e a

implantação do SUAS, porém no caso de Caucaia ainda há um caminho a percorrer na efetivação da execução desta política conforme preconiza a legislação.

Mesmo assim nestes últimos nove anos, vem ocorrendo a implantação do SUAS, considerando as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social: descentralização política administrativa; participação da população; primazia da responsabilidade do Estado; e a centralidade da família nas ações.

Considera-se, finalmente, que o fato de termos um modelo de proteção social não contributiva no Brasil significa que ele é uma construção que exige muitos esforços, principalmente a capacidade de se enxergar as reais necessidades da população, considerando os direitos sociais e um modelo de gestão democrático.

Assim, é salutar pensar políticas sociais para a família entendida numa dimensão de rede, considerando as desigualdades de gênero, cada indivíduo, e o significado do discurso deste público, e não o de quem analisa; portanto os profissionais que se encontram nos CRAS e nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculo devem relativizar seus próprios conceitos de família, e considerar o saber que estas famílias possuem de si próprias.

Neste sentido, entende-se que o modelo de proteção social deve produzir resultados que almeja o desenvolvimento social, porém tal fato não deve ser oriundo apenas de programa de transferência de renda, mas também de um conjunto de ações articuladas por uma rede de serviços da Assistência Social e demais políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ASSISTÊNCIA SOCIAL POLÍTICAS E DIREITOS: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2004. Quadrimestral.

ABONG. **Política de Assistência Social**: uma trajetória de avanços e desafios. In: Subsídios á III Conferência Nacional de Assistência Social. São Paulo: ABONG, novembro de 2001.

ALVES, M.E.R., ALBUQUERQUE, C.S. (org). **Assistência Social em Fortaleza**: uma política de direito em construção. Fortaleza: EdUECE, 2012.

ALMEIDA, M.A.B., GUTIERREZ, G.L., MARQUES, R. **Qualidade de vida**. Definição, conceitos e interfaces com outras áreas de pesquisa. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH/USP, 2012. 142p. Disponível em: <http://www.each.usp.br/edições-each/qualidade_vida.pdf>. Acessado em: abril/2013.

ALENCAR, M.M.T., Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, M.A.,MATOS, M.C., LEAL,M.C. (orgs). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap.3, p. 61-80.

ACKERMAN, N.W. **Diagnóstico e tratamento das relações familiares**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1986.

ACOSTA, A.R., VITALE, M.A. F. (orgs). **Família**: redes, laços e políticas públicas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

AQUINO, L.M.C., CASTRO, J.A., ANARDE,C.C. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

ÀRIES, P. **História social da criança e da família**. 2.ed. Rio de Janeiro. Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, 13 de julho de 1990.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Política Nacional de Juventude**. Diretrizes e Perspectivas. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.

_____. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 12 de Dezembro de 2012.

_____. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, outubro de 1999.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2005.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Relatório de Informações Sociais**. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/idx.php>. Acesso em: julho de 2013.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientação Técnica**: Centro de Referência de Assistência Social. 1.ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. 72p.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de Lei. Brasília: MP, 2007. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: setembro de 2012.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de Lei. Brasília: MP, 2011. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: setembro de 2012.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Traçado Metodológico**. Brasília, junho de 2008.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Traçado Metodológico**. Brasília, 2009.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À

FOME. **Informe técnico sobre a aplicação da metodologia do Projovem Adolescente para o ano de 2012.** Brasília, 19 de janeiro de 2012.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Resultado da Pesquisa Qualitativa do Projeto Agente Jovem:** sumário executivo. Brasília, 2007.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Resultado da Pesquisa Quantitativa do Projeto Agente Jovem:** sumário executivo. Brasília, 2007.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos:** Brasília, 2013.

_____. Portaria n. 879, de 03 de abril de dezembro de 2001, que estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. Brasília, 2001.

_____. Lei n. 12.852, de 05 de agosto de 2013, que 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. Brasília, 2013.

_____. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2006.

_____. Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012, que aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

_____. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Jovens em situação de risco no Brasil.** Brasília: Banco Mundial, 2007.

BRUSHINI, M.C.A. **Mulher, casa e família:** Cotidiano nas camadas médias paulistas. São Paulo: Vértice – FCC, 1990.

CADERNOS DE ESTUDOS: Desenvolvimento social em debate. **Projeto Agente Jovem**: avaliação de seus impactos. Brasília, DF: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; SAGI, n. 8, jul. 2008. 80p.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro**: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO, 1, 2007, Porto Alegre. Integração Sul-Americana e Gestão do Território. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

CARMO, P.S. **As Caras da Juventude**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CARVALHO, M.C.B. (org). **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Cortez, 1995.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. **As transformações da questão social**: In: BELFIORE, W et al. Desigualdade e a questão social. São Paulo: EDUC, 2000. p. 17-50 e 235-272.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEAS - CE. **Ata da 167ª Reunião Ordinária do CEAS – CE no dia 29 de Março de 2012**. Disponível em: <http://www.ceas.ce.gov.br/.../atas/atada167reuniaoordinariadoceas.pdf>. Acesso em: outubro de 2013.

CRUZ, D.A. **Fotos do Projovem Adolescente do município de Caucaia-CE**. Caucaia: 2013.

DEMO, P. **Brincando de Solidariedade**: Política Social de primeira-dama. In: SILVA e SILVA, M. O. (coord.). OL Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987. v. 99.

ERIKSON, E.H. **Identidade**: Juventude e crise. Rio de Janeiro: Editora

Zahar, 1972.

FALEIROS, V.P. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. In: Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000, p. 41- 56.

FARIAS, L.A.C. **Planejamento nacional, região e território no Nordeste brasileiro**: novas configurações. Revista Políticas Públicas, São Luis, v.16, n.1, p.145-155, jan/jun. 2012.

FALCÃO, M.C. **A seguridade na travessia do estado assistencial brasileiro**. In: **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 111-126.

FERREYRA, S.E.. A qualidade de vida como conceito – sua utilização no acionar dos trabalhadores sociais no âmbito da saúde. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.74, p. , 2003.

GIOVANNI, D. **Sistemas de Proteção Social**: uma introdução conceitual. OLIVEIRA, M.A. (org). Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil. Campinas, Unicamp, 1998.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Perfil Básico Municipal – 2012 – Caucaia**. Fortaleza: Ipece, 2009.

GOVERNO MUNICIPAL DE CAUCAIA. **O município**. Disponível em: <http://www.caucaia.ce.gov.br>. Acesso em: outubro de 2013.

GONDIM, L.M.P. (org.) **Pesquisa em ciências sociais**: o projeto da dissertação de mestrado. Fortaleza: EUFC, 1999.

GROPPO, L.A. **Juventude**: Ensaio sobre Sociologia e História das Juventudes Modernas. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000.

HAGUETTE, T.M. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1997.

IAMAMOTO, M.V. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico – metodológica. 12. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **A questão social no capitalismo.** In: VII Encontro nacional de pesquisadores em Serviço Social, VII ENPESS, Brasília: UNB, 2000.

IBGE. Censo demográfico de 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: setembro de 2013.

KALOUSTIAN, S.M. (org). **Família brasileira:** a base de tudo. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LAURELL, A. C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOBO, T. **Avaliação de processos e impactos em programas sociais:** algumas questões para reflexão. In: RICO, E.M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009, pg.75-84.

LOSACCO, S. **O jovem e o contexto familiar.** In: ACOSTA, A.R., VITALE, M.A.F. (orgs). **Família:** redes, laços e políticas públicas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005, pg. 63-76.

MARTINELLI, M.L. (org.). **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. (Núcleo de Pesquisa 1).

MELO, V.A. **Projovem e Sustentabilidade:** resultados do processo socioeducativo na preservação do meio ambiente e da vida humana. ETIC – Encontro de Iniciação Científica – ISSN 21-76-8498, América do Norte, 530 07 2010. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/>. Acesso em: novembro 2012.

MELO, A.S.A.S. **A Atuação do Assistente Social no Projovem Adolescente e o seu Viés Educativo.** Sumários de Revistas Brasileiras, São Paulo, v. 12. n°2, não pag, junho 2000. Disponível em: <http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/a>. Acesso em: novembro 2012.

MELO, F.S. **O olhar da juventude do Projovem Adolescente em Salvador acerca da construção de uma cultura de paz.** In: Congresso Luso Afro

Brasileiro de Ciências Sociais. Diversidades e (Des) igualdades, 11. 2011, Salvador. Disponível em: <http://www.xicolab.eventos.dype.com.br/site/anaiscomplementares>. Acesso em: novembro 2012.

MENDES, J.T.N., RIBEIRO, L.L. **Projovem Adolescente e sua implantação no município de Goytacazes/RJ.** Disponível em: <http://www.ufjf.br/nugea/files/210/09/texto-unb-2012.pdf>. Acesso em: novembro 2012.

MINAYO, M.C.S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.
_____. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 3. ed. São Paulo: Hucitec, Rio de Janeiro: Abrasco, 1994.

MIOTO, R.C.T. **Cuidados sociais dirigidos á família e segmentos sociais vulneráveis.** In: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. In: Programa de capacitação continuada para assistente social. Capacitação em Serviço Social e política social. Brasília: UNB – CFESS/ABESS, 2000, cap. 4. 5. 6.

_____. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M.A.,MATOS, M.C., LEAL,M.C. (orgs). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos.** 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap.2, p.43-60.

OSTERNE, M.S.F. **Família, pobreza e gênero: o lugar da dominação masculina.** Fortaleza: edUECE, 2001.

_____. **Família, gênero e geração: temas transversais.** Fortaleza: EDUECE, 2004.

OLIVEIRA, H.M.J. **Cultura Política e Assistência Social: Uma análise das orientações de gestores estaduais.** São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, T. D. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Rev. Katál**, Florianópolis, v.13, n.2, p. 191-200, julho/dezembro 2010.

PASSOS, I.C.F. **A construção da autonomia social e psíquica no pensamento de Cornelius Castoriadis**. Pesquisas e Práticas Psicossociais, São João Del-Rei, v.1, n.1, junho 2006. Disponível em: <http://www.ufsj.edu.br>. Acesso em: abril/2013.

PAIVA, W.L., MEDEIROS, C.N., CAVALCANTE, A.L. **Caracterização socioeconômica e geográfica dos municípios que compõem o complexo industrial e portuário do Pecém (CIPP)**. Fortaleza: Ipece, 2012.

POCHAMANN, M. **Proteção Social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.18, n.2, p. 03-16, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v.18n2/a02v18n2.pdf>. Acesso em: abril/2013.

PEREIRA, P.A.P. (org.), BRAVO, M.I.S. **Política Social e Democracia**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M.A., MATOS, M.C., LEAL, M.C. (orgs). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010. cap.1, p. 25-42.

RICO, E. M. (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SALES, M.A., MATOS, M.C., LEAL, M.C. (orgs). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SARTI, C.A. **Famílias enredadas**. In: ACOSTA, A.R., VITALE, M.A.F. (orgs). **Família: redes, laços e políticas públicas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005, pg. 21-36.

SANTOS, N.N. **A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**. O caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. São Paulo, 2011. 166p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo).

SANTOS, Milton et al. Prefácio. **O retorno do território**. In: _____. **Território: Globalização e Fragmentação**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1996. p.11-20.

SAWAIA, B.B. **Família e afetividade**: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, A.R., VITALE, M.A.F. (orgs). **Família**: redes, laços e políticas públicas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005, pg. 39-50.

SECRETARIA DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Assistência Social**: algumas questões básicas: capacitação à distância para conselheiros e gestores municipais e estaduais de Assistência Social. Brasília: s.n., 1999. (Diálogo, 1).

SILVA, E.R.A., ANDRADE, C.C. **A política nacional de juventude**: avanços e dificuldades. In: AQUINO, L.M.C., CASTRO, J.A., ANARDE, C.C. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009.

SPOSATI, A. O. (coord.) **A assistência social no Brasil, 1983-1990**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. FALCÃO, M.C., TEIXEIRA, M.F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva**: Concepções Fundantes. Curso de Formação de Multiplicadores. Escola Nacional de Administração Pública/ENAP, outubro de 2007.

TELLES, P.S. **Algumas reflexões sobre o traçado metodológico do Programa Projovem Adolescente**. In: Colóquio Internacional. Educação e Contemporaneidade, 6. 2012, São Cristovão, SE. Disponível em: <http://www.educonufs.com.br>. Acesso em: novembro 2012.

TELLE, V.S. **Direitos sociais**. Afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

TRIBO DAS ÁGUAS. **O povo Tapeba**. Disponível em: <http://www.tribodasaguas.org.br>. Acesso em: 15 de Outubro de 2013.

UNICEF. **O direito de ser adolescente**: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades. Brasília: s. n., 2011.

YASBEK, M.C. et. al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS – CESA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ALUNA: Danyelle Alves da Cruz

ORIENTADORA: Prof(a) Liduína Farias

TÍTULO DA PESQUISA: Avaliação do Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo – sob a ótica de seus profissionais: a experiência do município de Caucaia/Ce.

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/____

1- Dados Pessoais:

Nome: _____ Idade: _____

CRAS: _____ Sexo: () F () M

Função: () Técnico de referência () Orientador(a)

Escolaridade: _____

Vínculo empregatício: () contrato
 () cargo comissionado
 () estatutário
 () outro(s) _____

Como ingressou no PJA?

Desde quando trabalha no PJA? Caso tenha outra experiência com o PJA e/ou outro serviço direcionado a jovem, cite-a.

Você foi capacitada para exercer sua função? Se sim, como ocorreu a capacitação e a sua periodicidade.

Quais as atividades que você executa no PJA e a sua carga horária.

2- Projovem Adolescente (PJA):

Quantidade de coletivos e sua organização (período e espaço físico):

Quantidade de jovens por coletivo: _____

Total de jovem por CRAS: _____

Quanto(s) jovem(ns) são oriundo(s) da PSE: _____

Quanto(s) recebe(m) variável jovem: _____

De acordo com o MDS quantos jovens deveriam ser atendidos por este CRAS? _____

De que forma os jovens ingressam no PJA?

Quais as localidades/bairros onde residem estes jovens? São áreas consideradas de risco?

Qual o local de execução das atividades?

Você considera o espaço físico:

() adequado

() inadequado Justifique: _____

Qual o tipo de material que você utiliza para executar as atividades?

Pedagógico: _____

Áudio-visual: _____

Esportivo: _____

Artes: _____

Informática: _____

Outro(s): _____

Das atividades executadas:

Qual(is) considerada(s) fácil(eis) e difícil(eis) de executar, e por quê?

Qual(is) atividade(s) desperta maior e menor interesse dos jovens? Justifique.

As orientações do MDS para os ciclos são seguidas?

() Sim () Não Justifique:

Existe coordenação específica para este serviço?

() Sim () Não Justifique:

Ocorre monitoramento e/ou avaliação do serviço, qual sua periodicidade?

() Sim _____

() Não _____

3- PAIF:

Realiza-se algum tipo de atividade com as famílias dos jovens do PJA?

() Sim Qual(is): _____

() Não Justifique: _____

Se sim, quem executa esta(s) atividade(s) e qual sua periodicidade.

Estas atividades ocorrem de forma integrada (PAIF x PJA) conforme orientação do MDS? Relate.

Quantas famílias são acompanhadas pelo PAIF: _____

Quantas estão no Cadúnico: _____

Quantas recebem PBF: _____

Quantas estão fora do perfil do serviço: _____

Qual a média da renda familiar: _____

Qual(is) a(s) estratégia(s) realizada(s) para o ingresso de famílias que não estão no Cadúnico?

Qual(is) a(s) questão(ões) familiares apresentada(s) pelos jovens e suas famílias como conflituosas?

De que forma você configura a família dos jovens assistidos por você?

Diante destas questões, qual o trabalho realizado pela Equipe Técnica do CRAS?

De que forma a Equipe Técnica trabalha o processo de autonomia e integração dos jovens e suas famílias?

4- Mundo do trabalho, territorialização e avaliação:

Em relação à temática - mundo do trabalho – como ela é trabalhada nos coletivos. Cite exemplo(s).

Em sua opinião o jovem é preparado para o mundo do trabalho no PJA. Justifique.

Como ocorre a ampliação do conhecimento dos jovens sobre o território onde vive?

Como você avalia o PJA e o PAIF?

Avalie o avanço na rede de proteção social e promoção social como meio de fortalecimento da política de Assistência Social como direito.

APÊNDICE B – Fotos do Projovem em Caucaia-CE

Figura 6 - Campanha contra Exploração Sexual nas ruas de Caucaia-CE



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 7 - Oficina de esporte no Cras Dr. José Turíbio de Sousa



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 8 - Campeonato entre coletivos



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 9 - Projeção de filmes educativos



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 10 - Oficina de artes com material de EVA



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 11 - Rodas de conversa



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 12 - Oficina de artes com jornal



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

Figura 13 - Apresentação artística em comemoração ao Dia das Mães



Fonte: CRUZ, D.A. (2013)

ANEXOS

ANEXO A - Programas para a juventude do governo federal – maio de 2009

Programa	Órgão Principais	Principais benefícios oferecidos	Público-alvo
Eixo 1 – Elevação de escolaridade, qualificação profissional e cidadania			
1. ProJovem Modalidade 1: ProJovem Urbano – reformulação do antigo ProJovem	SNJ	Certificação do ensino fundamental e de capacitação inicial ao mundo do trabalho; desenvolvimento de experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00/mês, pago durante 20 meses	Jovens entre 18 e 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental, membros de famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo
Modalidade 2: ProJovem Adolescente – reformulação do Agente Jovem	MDS	Oferta de atividades socioeducativas por um período de 24 meses, com introdução a conhecimentos sobre o mundo do trabalho; desenvolvimento de habilidades gerais e estímulo a práticas associativas; auxílio financeiro de R\$ 30,00 pago às famílias	Jovens entre 15 e 17 anos pertencentes a famílias em condição de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família, egressos ou que estejam cumprindo medidas socioeducativas, egressos do Peti e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual
Modalidade 3: ProJovem Trabalhador – reorganiza o Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã,	MTE	Profissionalização; elevação de escolaridade; experiências em ações comunitárias; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 600,00	Jovens entre 18 e 29 anos, que já concluíram o ensino fundamental, em situação de desemprego, provenientes de famílias com

Empreendedorismo Juvenil e incorpora o Escola de Fábrica; submodalidade em execução: Juventude Cidadã		distribuídos em seis parcelas de R\$ 100,00	renda familiar per capita de até um salário mínimo
Modalidade 4: ProJovem Campo – antigo Saberes da Terra	MEC	Elevação de escolaridade; qualificação profissional inicial em produção rural; formação integrada ao mundo do trabalho e da cidadania; pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00	Jovens da agricultura familiar, entre 18 e 29 anos, que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental
2. Soldado Cidadão	Ministério da Defesa (MD)	Atividades de formação e qualificação técnica para jovens egressos do serviço militar com o intuito de prepará-los para o mercado de trabalho	Jovens recrutas
3. Jovem Aprendiz	TEM	Aprendizagem de ofício ou profissão com contrato de trabalho determinado	Jovens entre 14 e 24 anos
4. Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a educação básica na modalidade de Proeja	MEC	Formação inicial e continuada/ensino fundamental; educação profissional técnica de nível médio/ensino médio; educação profissional e tecnológica integrada à educação escolar indígena	Jovens com idade mínima de 18 anos na data da matrícula
Eixo 2 – Educação: ensino médio e superior			
5. Programa Universidade para Todos (ProUni)	MEC	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino	Jovens com renda familiar per capita de até um e meio salário mínimo, para

		superior privadas para estudantes de baixa renda Alunos do ProUni em tempo integral recebem bolsa de um salário mínimo mensal	bolsa integral, ou até três salários mínimos, para bolsa parcial – 50% do valor da mensalidade – e professores da rede pública que não tenham formação superior
6. Projeto Rondon	MD	Desenvolvimento de trabalhos nas áreas de estudo em regiões remotas do Brasil, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias	Jovens estudantes de ensino superior
Eixo 3 – Financiamento e crédito rural			
7. Programa Nossa Primeira Terra	MDA	Linha de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) para aquisição e investimento em infraestrutura básica de imóveis rurais	Jovens entre 18 e 28 anos que queiram permanecer no meio rural
8. Programa PRONAF Jovem	MDA	Financiamento de até R\$ 6 mil para cada unidade familiar, sendo que o prazo de pagamento é de dez anos, com juros de 1% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto	Jovens entre 16 e 25 anos que tenham concluído a formação ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional
Eixo 4 – Cultura, esporte e lazer			
9. Programa Segundo Tempo	Ministério do Esporte	Promoção do acesso de crianças e jovens da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando	Crianças e jovens em situação de risco social que estejam cursando o ensino fundamental ou médio

		complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo	
10. Programa Bolsa Atleta	Ministério do Esporte	Garantia de apoio financeiro aos atletas com mais de 12 anos que não contam com o patrocínio da iniciativa privada e que já começaram a mostrar seu alto potencial em competições nacionais e internacionais. O apoio financeiro tem duração de um ano, podendo ser prorrogado	Jovens maiores de 12 anos, atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico paraolímpica
11. Programa Escola Aberta	MEC	Oferta de atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do ensino médio e fundamental, que são abertas nos fins de semana exclusivamente para atender a comunidade. Os jovens que ministram as oficinas recebem ajuda de custo mensal de R\$ 150,00	Jovens e pessoas da comunidade
12. Pontos de Cultura	MEC	Ampliação do acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais; repasse de recursos financeiros a cada ponto de cultura para a realização de atividades e para a aquisição de kit de produção multimídia, computadores com internet banda larga e programas de software livre, estúdio e ilha de edição	População de localidades rurais, indígenas e quilombolas e centros urbanos de todo o país
Eixo 5 – Meio ambiente			
13. Programa	Ministério	Formação e	Jovens entre 15 e 29

Juventude e Meio Ambiente	do Meio Ambiente (MMA) e MEC	fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educomunicação, empreendedorismo e participação política	anos
Eixo 6 – Saúde			
14. Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE) – apoio Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Ministério da Saúde (MS) e MEC	Submissão voluntária a testes em vírus da imunodeficiência humana (HIV); disponibilidade de preservativos nas escolas; informações sobre: prevenção do HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), saúde reprodutiva e drogas	Jovens entre 14 e 19 anos estudantes das escolas públicas
15. Programa Saúde na Escola (PSE)	MS e MEC	Avaliação das condições de saúde; ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável; promoção das práticas corporais e de atividade física; educação para a saúde sexual; saúde reprodutiva e prevenção das DSTs/AIDS; ações de prevenção de gravidez na adolescência; prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; promoção da cultura de paz; educação permanente de jovens para promoção da saúde	Alunos da rede pública de ensino: ensino fundamental, ensino médio, rede federal de educação profissional e tecnológica e EJA
Eixo 7 – Segurança pública			
16. Programa Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça (MJ)	Redução da exposição dos jovens à violência e à	Tem como público prioritário de ações a população de 15 a 24

com Cidadania (Pronasci)		criminalidade	anos de idade, moradora das regiões metropolitanas mais violentas do país
17. Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens	Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)	Articulação política, que prevê ações de advocacy nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; produção de indicadores sobre a mortalidade de adolescentes e jovens; levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para a prevenção da violência e, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil	O público é constituído de adolescentes e jovens. Em agosto de 2009, a faixa etária ainda não estava definida

Fonte: AQUINO; CASTRO; ANARDE, 2009, p.62-64.

