

JUVENTUDE, ESCOLARIZAÇÃO E PODER LOCAL

RELATÓRIO DA 1ª FASE DA PESQUISA
Políticas públicas de juventude na Região Metropolitana de Goiânia

Maria Teresa Canesin
Edna Mendonça O. de Queiroz

Goiânia, maio 2005

Fapesp

CNPq

Região Metropolitana de Goiânia - GO

A. Caracterização da Região Metropolitana de Goiânia

Introdução

O presente texto tem o propósito de traçar um desenho das políticas públicas desenvolvidas pelo poder público municipal para os setores juvenis na Região Metropolitana de Goiânia – GO (RMG), mediante a análise das políticas setoriais da educação, da assistência social, da saúde, da cultura e de instâncias governamentais designadas para atuarem especificamente com os referidos segmentos da população.

Primeiramente, apoiando-se em dados referentes aos quatro municípios selecionados para a pesquisa¹ – Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade – apresenta, panoramicamente, as características históricas, sócio-econômicas e políticas da RMG. A seguir, de acordo com os objetivos estabelecidos pela pesquisa e de acordo com o conceito de política pública², descreve os programas, projetos e ações concebidos e implementados, ou não, pelo poder público municipal, que se aproximam das demandas e dos interesses juvenis. Delineia, ainda, as concepções que permeiam a esfera pública no tocante aos diversos modos de relacionamento com os agentes jovens, tecendo, por fim, considerações gerais.

1. Região Metropolitana de Goiânia

A constituição da RMG ocorreu nas últimas décadas, quando o estado de Goiás sofreu mudanças estruturais significativas³. A modernização da agricultura, o expressivo esvaziamento do campo e o êxodo rural produziram um incremento populacional nas áreas

¹ Dos 11 municípios que formam a RMG, quatro foram selecionados para a pesquisa, obedecendo ao critério de maior densidade demográfica, ou seja, os mais populosos. A primeira fase de levantamento dos dados empíricos nesses municípios foi realizada pelas auxiliares de pesquisa Fabiana de Sousa Fabrício, Lorena Amaral e Silva, Ludmila Rodrigues de Lima, Luzia Aparecida de Oliveira, Márcia Pereira Melo, Maria Auxiliadora Dias da Silva Ribeiro, Ozana Silva Donha, Rejane Isaura de Assis, Rita de Cássia Simões, Wirzi Mara Lopes da Silva.

² Entende-se por política pública o “Estado em ação”, o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (Höfling, 2001, p. 31).

³ A RMG, instituída por meio da Lei Complementar nº 27/1999, do estado de Goiás (Goiás, 2004), é composta por 11 municípios e localiza-se na mesorregião denominada Centro Goiano. O estado de Goiás, por sua vez, é formado por 246

urbanas, sobretudo, no espaço da Grande Goiânia e do Entorno de Brasília. A modernização agrícola, diretamente dependente da indústria siderúrgica e química do Centro-Sul do país, realizou-se de maneira a concentrar-se em poucos produtos, em reduzidos produtores e no aumento das disparidades regionais.

Em termos produtivos e sociais⁴, Goiás apresenta um cenário que se assemelha a um mosaico: algumas áreas ostentam grande produtividade decorrente da monocultura mecanizada, outras subsistem na forma de produção tradicional; também, há zonas de manifesto inchaço populacional, e outras são rarefeitas ou vazias (Estevam, 2000). Estas mudanças também configuram-se na demografia. Em 1996, Goiás tinha 4,5 milhões de habitantes; O Censo de 2000 (IBGE, 2000) indica o incremento de mais de 300 mil habitantes. Ainda, segundo o IBGE, a taxa de urbanização do país é de 78,4%, e Goiás apresenta um índice significativamente superior, pois 85,8% dos seus habitantes residem no espaço urbano. Cabe ainda destacar que 31,4% dos habitantes têm menos de 14 anos de idade e 30%, de 15 a 29 anos. A maioria quase absoluta da população goiana concentra-se no Entorno de Brasília e na RMG, e a grande maioria dos municípios tem uma população de até 20 mil habitantes que subsistem de atividades agropecuárias.

Analisando a RMG em termos da estrutura de empregos formais, tendo como base os dados da Relação Anual Informações Sociais (RAIS), observa-se que, na década de 1990, a maior concentração de trabalhadores ocupados encontrava-se na faixa etária de 30 a 39 anos de idade (Goiás, Seplan, 2004). Em relação ao emprego de jovens na faixa etária de 15 a 17 anos, observa-se que de 1990 a 1997, houve uma queda, em números absolutos, da ocupação desse segmento juvenil nos setores formais de trabalho. De 1998 a 2001, ocorreram oscilações positivas na ocupação desses jovens. Na faixa etária de 18 a 24 anos, o número de jovens ocupados reduziu-se no período de 1990 a 1996. A partir de 1997 até 2001, houve uma crescente e constante ocupação desses jovens, especialmente nos setores de indústria e de comércio.

A população do município de Goiânia, somada à população dos dez outros municípios que formam a RMG, atinge um total de 1.636.705 habitantes. Deste

municípios, classificados segundo as cinco mesorregiões e 18 por microrregiões, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴ O formato do modelo econômico visualiza-se na estrutura do produto interno bruto (PIB) goiano. Segundo os dados publicados pela Secretaria de Planejamento do estado de Goiás (Goiás, Seplan, 2004) em 2001, 47,44% da renda era originária do setor de serviços, 17,54% da agropecuária e 35,03% da indústria.

contingente, 98,4% dos habitantes residem na zona urbana, e o restante, na rural. A tabela 1 mostra que, na última década, ocorreu certa constância de crescimento populacional decorrente, sobretudo, do número significativo de migrantes vindos de várias partes do país. É possível observar o desenho demográfico da região metropolitana.

Tabela 1 – População dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia

Municípios	1991	1996	2000
Abadia de Goiás	2.860	3.343	4.971
Aparecida de Goiânia	178.483	265.868	335.822
Aragoiânia	4.910	5.713	6.415
Goianápolis	10.716	10.191	10.636
Goiânia	922.222	1.001.756	1.090.581
Goianira	12.896	15.194	18.743
Hidrolândia	10.254	11.199	12.699
Nerópolis	12.987	15.241	18.574
Sto. Antonio de Goiás	1.988	2.437	3.103
Senador Canedo	23.905	44.266	53.030
Trindade	54.072	68.558	82.131
Total da Região Metropolitana	1.235.293	1.443.766	1.636.705

Fonte: Extraído do Plano Plurianual (2002-2005) da Prefeitura Municipal de Goiânia. Goiânia, 2001.

A tabela 1 acima apresenta dados descritivos da evolução populacional na RMG nos anos de 1991, 1996 e 2000. Segundo estudos realizados pelo Departamento de Ordenação Sócio-econômico da Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam) da Prefeitura Municipal de Goiânia, a RMG apresentou no período de 1991 a 2000 um crescimento de 32,5%, superando a média apresentada pelo estado de Goiás, que foi de 24,5%. Destacaram-se, em crescimento populacional, os municípios de Senador Canedo, com 122%, Aparecida de Goiânia, com 88% e Trindade, com crescimento de 52%. O município de Goiânia, nessa década, foi o que apresentou o menor índice de crescimento populacional (18%).

A região metropolitana é polarizada pela cidade de Goiânia⁵. Vários fatores contribuem para esse fato: ser a capital do Estado, localizar-se no centro do país e constituir-se como cidade-entreponto das várias regiões do estado. A cidade expandiu-se em seus sessenta anos de existência, alterando substancialmente o projeto urbanístico inicialmente proposto, o qual previa a construção de um espaço urbano para a população de 50 mil habitantes. Atualmente, a cidade abriga 1.093.007 habitantes, segundo o censo do IBGE de 2000. Desse total, 21,98% encontram-se na faixa etária de 15 a 24 anos, totalizando 240.265 jovens.

Nas décadas de 1950 a 1970, o fato de a Região Centro-Oeste ser uma grande fronteira brasileira em expansão interferiu no formato do crescimento populacional e na configuração do espaço urbano. As alterações da estrutura agrária, a expansão da economia e o crescimento populacional expressaram esse movimento.

A construção de Brasília e os investimentos estatais em infra-estrutura, como estradas e energia elétrica, foram substanciais para concretizar o processo de ocupação, em especial, a construção de duas rodovias: a BR-153, ligando Goiânia ao oeste do estado de São Paulo e a BR-060, ligando Brasília e Anápolis à Região Sudoeste do estado de Goiás. A BR-060 posicionou Goiânia de forma a deslocar a influência do entreposto comercial do Triângulo Mineiro na Região Sudoeste do estado, principal produtor agrícola da região. Nesse cenário, Goiânia e Brasília constituíram-se em centros concentradores de população no estado.

⁵ A cidade nasceu em 1933, com o advento do Estado Novo. A política econômica delineada pelo governo Vargas pretendia incluir áreas agrícolas na lógica de uma produção mais sintonizada com o padrão urbano industrial. Mais áreas de povoamento significavam novas frentes de expansão do capital. Enfatizava Vargas, a necessidade de "localizar no centro geográfico do país poderosas forças capazes de irradiar e garantir nossa expansão futura. Do alto dos nossos chapadões infundáveis, onde estarão amanhã os grandes celeiros do país, deverá descer a onda civilizadora para as planícies do oeste e do noroeste" (Vargas *apud* Canesin e Loureiro, 1994, p. 81). Com o propósito de subsidiar a interiorização do capital e buscar novas formas de sustentação política, o governo Vargas criou a *marcha para o Oeste*. Em Goiás, os anseios de Vargas de avançar pelo oeste até a Amazônia coadunavam-se com as realizações do interventor Pedro Ludovico Teixeira ao transferir a capital do estado da cidade de Goiás para Goiânia. "Pelo lado do Estado Novo, Goiânia servia como concretização dos ideais do momento, como símbolo que encarnava, na prática, o nacionalismo apregoado pelo regime", assinala Chaul (1984, p. 150). De acordo com o censo de 1940, a cidade possuía uma população de quase 19 mil habitantes e, em 1950, a sua população já era superior a 53 mil. Nesse período, ainda sob a condução de Pedro Ludovico Teixeira, a cidade desenvolveu-se mediante os estímulos do próprio estado que buscava sua consolidação. A construção de Goiânia e a Marcha para o Oeste incrementaram a política de colonização e a imigração; o desbravamento da região do Mato Grosso Goiano e a implantação de novas vias de comunicação intensificaram o desenvolvimento populacional e o fluxo migratório para o estado. Esse contexto, até 1950, favoreceu Anápolis, cidade próxima, a 50 km da capital que, servida por uma malha ferroviária, centralizou as atividades de entreposto comercial do estado. Havia, nesse período, duas cidades pólos: Anápolis, pólo econômico e Goiânia, pólo administrativo (Agenda 21, 2003, p. 19). "No período entre 1948 e 1955 o crescimento da renda goiana (525,1%) foi bem maior que o da brasileira (330,4%), sendo que o setor agropecuário manteve-se como principal responsável por esse crescimento. Em termos populacionais, no período censitário de 1940-1950, a população brasileira aumentou 26%, enquanto a goiana cresceu quase o dobro, 47,1%. Manteve-se o mesmo ritmo na década seguinte, 1950-1960: 36,6% e 60,9% respectivamente" (Canesin; Loureiro, 1994, p. 102-103).

Nas décadas seguintes, em Goiás, do ponto de vista econômico, verificou-se o início da implantação de agroindústrias, mas a agropecuária manteve-se como principal sustentáculo econômico do estado. Esse setor, direta e indiretamente, estimulou o crescimento das cidades em atividades ligadas ao comércio varejista, à construção civil e aos serviços⁶.

A crise econômica dos anos 80 e 90 iniciou a proliferação de áreas de posses, de loteamentos clandestinos e a emergência dos condomínios fechados. A região do entorno de Goiânia expandiu-se de forma desordenada. A taxa de crescimento populacional de Goiânia estabilizou-se e a dos municípios vizinhos ampliou-se. A população de baixa renda, não tendo acesso aos lotes na cidade de Goiânia, deslocou-se para os municípios próximos. Estes, parcelados e ocupados sem planejamento e infra-estrutura, transformaram-se quase em cidades dormitórios, como assinala documento da Agenda 21 (2003):

O parcelamento dos municípios vizinhos gerou conurbação com o município de Goiânia, provocando um demanda por infra-estrutura a ser implantada pelo poder público, tais como; transporte coletivo de massa, equipamentos de saúde, de educação, criando enormes vazios urbanos e pressionando a zona rural do município de Goiânia. (p. 22).

Esse processo delineou as características da expansão dos municípios que compõem a região metropolitana e que fazem limite com a cidade de Goiânia nos lados sul, leste e oeste, respectivamente (anexo 1). Os municípios pesquisados, Goiânia, Aparecida de

⁶ Sucintamente, é possível delinear a expansão urbana de Goiânia e das demais cidades da RMG tendo como parâmetros condicionantes estruturais, econômicos e sociais do estado de Goiás e os aspectos específicos de configuração do formato de ocupação do espaço urbano. O primeiro momento compreende o período de 1933 a 1950 e tem como fator determinante a construção da capital, exercendo o Estado o papel de principal gestor do espaço urbano na nova capital, à medida que comercializava, fazia doação de terrenos e disciplinava o crescimento da cidade. O segundo momento abrange o período de 1950 a 1964, considerado marcante para a expansão urbana da cidade em razão da intensificação do fluxo migratório e o aparecimento de inúmeros parcelamentos. Em 1960, a população da cidade de 150 mil habitantes atingia 260 mil habitantes. Os fatores estruturais que determinaram esse processo são inúmeros: o impacto da política de interiorização do governo Vargas, a construção da Usina Rochedo e a realização da primeira etapa da hidrelétrica de Cachoeira Dourada, a construção de Brasília e a pavimentação da BR 153. O terceiro momento abarca o período de 1964 a 1975 e é caracterizado pela consolidação de Goiânia como pólo de desenvolvimento regional. O estado de Goiás, nesse período, sofreu os impactos do avanço do capital no campo, da modernização da agricultura, da concentração de propriedades rurais e, em consequência, Goiânia absorveu grandes contingentes de trabalhadores rurais – oriundos do setor agrícola e sem qualificação para as atividades urbanas – que alargaram os espaços periféricos. A população atinge, em 1970, o total de 380.773 habitantes e a cidade perdeu a característica de ser meramente a capital administrativa do estado; transformou-se em centro populacional, administrativo, financeiro, comercial e de negócios. Do ponto de vista da expansão urbana a cidade avançou em direção à Região Sul, mais especificamente, para o município vizinho de Aparecida de Goiânia. Em geral, verificou-se concentração dos espaços urbanos no interior do município e, nos municípios circunvizinhos, avolumaram-se os parcelamentos. O quarto momento, que compreende o período de 1975 a 1992, é demarcado pela crise econômica regional e nacional, pelo fim do milagre econômico e, sobretudo em decorrência da crise do petróleo no início dos anos 70. A proliferação de grande contingente de migrantes continuou de forma intensa e, de 1975 a 1985 a população da capital passou de 555 mil para 855 mil habitantes (AGENDA 21, 2003).

Goiânia, Trindade e Senador Canedo, apresentam perfis que têm as marcas dos condicionantes estruturais do processo de urbanização.

Em sua trajetória, Goiânia afirmou-se economicamente pela dinâmica do setor de serviços e como distribuidora e consumidora de produtos industriais, ao passo que Brasília desenvolveu o setor terciário, centrado em atividades próprias do setor público. “Aproximadamente, um terço da população do Estado vive num espaço de 50 km da capital (excluindo-se Anápolis) e sobrevive com um pouco mais de dois salários mínimos em média”, afirma Moysés (2000, p. 5). Em termos populacionais, tendo como referência o eixo Goiânia/Brasília pelo trajeto da BR-060, vive uma população superior a três milhões de habitantes. Goiânia, Anápolis e Brasília possuem “uma dinâmica sócio-econômica-cultural-demográfica que envolve aproximadamente 40 municípios e uma população de mais de 4 milhões de pessoas” (Moysés, 2000, p. 5). O espaço urbano do entorno de Goiânia e Anápolis possui um embrionário parque industrial, formado por fábricas de calçados, de roupas, de embalagens de papel, de alumínio, de papelão, de plástico, de biscoitos, de conservas, de mobiliário, de material elétrico, de cerâmicas, de remédios, além de metalurgia.

No panorama econômico do município, é possível visualizar potencialidades econômicas, como a indústria de confecções, o setor de serviços (educação, saúde, turismo, informática), o comércio varejista e atacadista, e o setor de agronegócios. A tabela 2 apresenta dados indicativos de empregos, em Goiânia, por setor de atividade econômica.

Tabela 2 – Estoque e participação de empregos em Goiânia por setor de atividade econômica, nos anos de 1999 e 2000

Setores	Estoque (1999)	Participação (%)	Estoque (2000)	Participação (%)
Extração mineral	273	0,1	264	0,1
Indústria de transformação	34.621	16,0	36.296	16,3
Serv. Ind. de utilidade pública	6.543	3,0	6.290	2,8
Construção civil	18.548	8,6	18.941	8,5
Comércio	52.918	24,4	56.558	25,4
Serviços	94.151	43,5	95.016	42,6
Administração Pública	6.181	2,9	6.167	2,8
Agropecuária, extração vegetal	3.196	1,5	3.281	1,5
Outros	86	0,0	115	0,0
Total	216.517	100,0	222.928	100,0

Fonte: Extraído do Plano Plurianual 2002-2005 da Prefeitura Municipal de Goiânia. Goiânia, 2001.

O setor que mais emprega é o de serviços, seguido pelo comércio; juntos, ocupam aproximadamente 68% da força de trabalho, com destaque para a educação e a saúde. A indústria de transformação e construção civil absorvem quase a quarta parte da mão-de-obra goianiense.

Aparecida de Goiânia é o município da RMG que mais se destaca como alternativa de desenvolvimento econômico, por meio de um processo de industrialização, que teve início em meados da década de 1970 e, ainda se encontra em franca expansão. As indústrias alimentícias, de construção civil e de transformação, de modo geral, são as de maior relevo, somando 628 estabelecimentos industriais (Goiás, Seplan, 2002). No entanto, a atividade principal do município também é o setor de serviços, caracterizado por ampla rede de motéis e responsável pela ocupação de significativo contingente de mão-de-obra. O município de Aparecida de Goiânia possui 336.392 habitantes (Censo 2000/IBGE), e 53,4% da população (179.583) com idade entre zero e 24 anos e os jovens com idade entre 15 e 24 anos (71.618) constituem 21,3% da população.

O município de Senador Canedo tem uma população de 53.105 habitantes (Censo IBGE, 2000). Os habitantes de zero a 24 anos, em Senador Canedo, correspondem a 54,9% do total da população (29.138) e 20,9% (11.098) têm idade entre 15 e 24 anos. A atividade principal do município é o comércio, e com uma característica singular, em especial, a distribuição de combustíveis em larga escala que se configura como um setor estável que subsidia a economia do município. Economicamente, o município possui um número significativo de empresas, especialmente ligadas ao setor de abastecimento de produtos derivados do petróleo, como gás de cozinha, querosene, óleos automotivos, etc. Senador Canedo destaca-se, dentre os municípios do entorno, como o que, após a capital, apresenta maior taxa de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). No entanto, essa situação não se reflete na ocupação da mão-de-obra do município, uma vez que grande parte da sua população trabalha em Goiânia.

Em Trindade, a indústria de transformação e extrativa é considerada a principal atividade do município (Goiás, 2004). Na sua totalidade urbana, a população de Trindade

(81.457 habitantes) conta com 50,7% com idade entre zero e 24 anos (41.308) e 20,7% têm idade entre 15 e 24 anos (16.442).

Dos quatro municípios da RMG que foram estudados, Trindade e Goiânia são os que contam com uma estrutura administrativa criada com o propósito de atender às demandas da juventude local. Em Trindade, a Superintendência Municipal da Juventude, criada em abril de 2001, é vinculada diretamente ao gabinete do prefeito. Uma coligação de cinco partidos (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido Liberal – PL, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Progressista – PP) elegeu o prefeito (PSDB) em 2000, para o mandato de 2001 a 2004 e todos os assessores diretos eram do seu partido político⁷.

De 2001 a 2004, a administração municipal de Goiânia coube a um prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT), que foi eleito com base na coligação PT, Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde (PV) e Partido da Mobilização Nacional (PMN)⁸. O município contava com a Assessoria Especial para Assuntos da Juventude, cujo gestor pertencia aos quadros do PT, e era vinculado ao Gabinete do Prefeito. Contava também com gestor responsável especificamente pela Educação de Jovens e Adultos (EJA), na Divisão de Educação Fundamental de Adolescentes, Jovens e Adultos, localizada na Secretaria da Educação.

Em Senador Canedo, o prefeito da gestão 2001-2004 era do PSDB⁹, eleito com base em uma ampla coligação partidária composta por nove partidos de diferentes linhas de atuação política (PSDB, Partido Progressista Brasileiro – PPB, PL, Partido Republicano Progressista – PRP, PDT, Partido Social Trabalhista – PST, Partido Trabalhista Nacional – PTN, PSB e Partido Geral dos Trabalhadores – PGT). O prefeito, no seu terceiro mandato

⁷ No período correspondente a 2001 a 2004, o prefeito George Moraes do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) administrou a cidade com a articulação majoritária dos partidos Partido Social Democrático (PSD) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo sido reeleito contando com uma ampla articulação dos seguintes partidos: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Social Liberal (PSL), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Social Cristão (PSC), Partido Liberal (PL), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), (partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Verde (PV), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido Comunista do Brasil (PC do B).

⁸ A configuração partidária do poder público municipal teve o seguinte formato: o período 1992 a 1996 o prefeito Darci Accorsi (PT) gestou a cidade em aliança do PT, PC do B e PSDB. De 1996 a 2000, sob o comando do prefeito Nion Albemaz, do PSDB, articulou-se a aliança do seu partido com PFL, PTB e PL, em oposição à gestão anterior. No período 2001 a 2004, a composição partidária incluiu PT, PC do B, PPS e PMN e teve como prefeito Pedro Wilson do PT, que tentou a reeleição em coligação com PC do B, PTB, PMN, Partido Comunista Brasileiro (PCB), mas foi derrotado no segundo turno por Iris Rezende, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com a coligação PMDB, PSC e Partido da Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), que administrará o município de 2005 a 2008.

⁹ O prefeito de Senador Canedo nessa gestão foi Divino Pereira Lemes (PSDB). No último pleito foi eleito Vanderlan Vieira Cardoso do PL com a coligação do PDT, PMDB, PL, PPS e Partido Humanista da Solidariedade (PHS).

não-consecutivo, contava com um quadro de assessores pouco representativo dessa coligação, quase todo, pertencente ao seu partido (PSDB).

Por sua vez, todos os assessores, titulares das dez pastas administrativas existentes em Aparecida de Goiânia, pertenceram aos quadros do partido do prefeito (PFL) que estava no segundo mandato consecutivo¹⁰. Sua gestão representava uma coligação partidária de 11 partidos de orientações políticas diversas (PFL, PSDB, PC do B, Partido Social Democrático – PSD, PSB, PSC, PRTB, PGT, Partido Humanista da Solidariedade – PHS, PRP e PTN). A Secretaria Municipal de Educação e Cultura, por intermédio da Coordenadoria Pedagógica, era o órgão responsável pelo acompanhamento dos programas de educação de jovens e adultos existentes no município.

Em síntese, a consolidação da RMG na década de 90 se fez pela constituição de Goiânia como metrópole regional que tem recebido um contingente significativo de pessoas em busca de trabalho, de saúde, de educação e de serviços em geral. Estudos de Moysés (2004) sinalizam que a taxa de urbanização da RMG, segundo os dados do IBGE de 2000, fica acima de 90% e que do total de pessoas com 15 anos e mais de idade que trabalham ou estudam nos municípios pertencentes à RGM, 80,4% realizam essas atividades na cidade de Goiânia e apenas 13,3%, em outros municípios. Esse fluxo orientado, sobretudo, em busca de trabalho e de educação indica que os municípios gravitam em torno da capital. O crescimento urbano desordenado tem gerado maior pressão sobre o poder público goianiense para responder às demandas sociais diversas. Nesse sentido, também, os problemas sociais como de transporte urbano, de saúde, de habitação e de educação não são específicos de cada município, mas de toda a RGM.

2. Ações, projetos e programas desenvolvidos pelo poder público municipal que envolvem segmentos juvenis

O levantamento realizado na primeira etapa da pesquisa – Juventude, escolarização e poder local: RMG – revelou uma dispersão das ações¹¹ destinadas à juventude nos

¹⁰ No período correspondente a duas gestões, 1997 a 2004, o prefeito Ademir Menezes, do PFL, administrou a cidade articulando PFL, PSDB, PL e PP.

¹¹ As ações referidas neste texto contemplam formas de intervenção do poder público em resposta às demandas da juventude feitas por meio de atividades eventuais (ações), projetos (que definem de modo sistematizado os objetivos e as atividades propostas) e programas (que configuram atividades programadas para atingir objetivos específicos de caráter mais duradouro).

municípios estudados. Examinando a tabela 3, demonstrativo dos programas, dos projetos e das ações dos municípios selecionados para a pesquisa, é possível conhecer a natureza e as formas de implementação desenvolvidas pelo executivo municipal para os segmentos juvenis. É importante registrar que o quantitativo maior de ações (81,5%) estão localizadas no município de Goiânia, e que os demais municípios sediam, cada um, apenas 4% das ações identificadas.

Tabela 3 – Ações/programas/projetos de juventude por secretarias nos municípios

Secretaria	FA	%
Secretaria Municipal de Assistência Social/Inclusão/Ação Social	4	6,2
Secretaria Municipal de Educação	14	21,5
Secretaria Municipal de Saúde	4	6,2
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	-	-
Secretaria Municipal do Esporte	3	4,6
Secretaria Municipal da Cultura	6	9,2
Secretaria Municipal de Trabalho	3	4,6
Secretaria Municipal de Governo	1	1,5
Secretaria Municipal de Habilitação	-	-
Secretaria Municipal de Turismo	-	-
Secretaria Municipal de Juventude	21	32,3
Secretaria Municipal de Segurança Pública	-	-
Secretaria Municipal de Participação/Cidadania	6	9,2
Outras	2	3,1
Sem informação	1	1,5
Total	65	100,0

A maioria das ações desenvolvidas na RMG (53,8%) encontra-se localizada, prioritariamente, em órgãos criados com o objetivo de atender às demandas juvenis, que existem nos municípios de Goiânia (Assessoria Especial para Assuntos da Juventude) e Trindade (Superintendência de Juventude e Eventos) e em secretarias de educação. Grande parte da intervenção municipal ainda se realiza por órgãos do campo da assistência social e da cidadania (15,4%). A dispersão observada na tabela 3 expressa a realidade verificada nos municípios no seu conjunto, embora seja importante destacar as suas singularidades. As ações públicas não se constituem ainda em políticas sistemáticas voltadas ao público jovem, mas fazem parte do atendimento de diferentes órgãos para o alcance de seus objetivos específicos.

Em relação aos recursos alocados, observa-se que o poder municipal tem contribuído significativamente (58,2%) para o desenvolvimento das ações, o que pode traduzir a sua dificuldade em ampliar a capacidade de romper as barreiras de obtenção de financiamentos externos.

A reduzida participação (13,2%) de outros setores da sociedade fica evidenciada, ao se observar o índice de recursos públicos municipais aplicado (86,8%), bem como o de recursos federais (18,7%). Cabe salientar que grande parte dos recursos públicos municipais são provenientes de verbas direcionadas do governo federal. No entanto, a maior parte das ações tiveram origem, em sua concepção, no município (59,0%), e, em sua grande maioria, surgiram na gestão 2001-2004 (70,0%). Os programas que se originaram de reivindicação da sociedade civil ou de grupos juvenis (11,5%) têm pouca representatividade numérica (tabela 4).

Tabela 4 – Período do início de ações, programas e projetos dos municípios

Período	FA	%
Até 1980	1	1,7
1981-1984	-	-
1985-1988	-	-
1989-1992	2	3,3
1993-1996	3	5,0
1997-2000	12	20,0
2001-2004	42	70,0
Sem informação	-	-
Total	60	100,0

Tabela 5 – Forma de concepção das ações, programas e projetos dos municípios

Concepção	FA	%
Programa/diretriz do governo federal em parceria com município	6	9,8
Programa/diretriz do governo do Estado em parceria com município	-	-
Programa com origem no município	36	59,0
Programa existente e reestruturado na atual gestão	1	1,6
Proposta/reivindicação da sociedade civil	4	6,6
Proposta/reivindicação de grupos juvenis	3	4,9
Outros	2	3,3
Sem informação	9	14,8
Total	61	100,0

Embora se observe certo isolamento do poder público municipal na concepção dos projetos destinados às demandas juvenis, constata-se que houve busca de consultoria para a sua implementação: cerca de 48,3% das ações contaram com assessoria de órgãos públicos (44,1% das assessorias realizadas), bem como de universidades (35,3%), além de outros segmentos da sociedade, como organizações não-governamentais (ONGs), consultorias privadas, dentre outros (17,6%). Merece atenção a ausência de recursos e consultorias de organismos internacionais que não estão presentes em nenhuma das ações estudadas.

A maioria dos coordenadores de ações é do sexo masculino (58,3%) e de escolaridade superior (58,2%) ou superior incompleto (26,7%). É importante registrar que o maior quantitativo de ações identificadas são do município de Goiânia, que conta com 66% de coordenadores com nível superior completo. Os municípios circunvizinhos estudados contam com apenas 25% dos seus coordenadores com formação superior.

De um modo geral, os coordenadores das ações são originários da atividade docente (26,4%), da participação em grupos religiosos (20,7%), dos movimentos estudantis ou militância partidária (18,4 %) e do próprio funcionalismo público, atuando em ações para jovens (cerca de 17,2%). Ainda assim, cerca de 61,7% das ações investigadas não tiveram qualquer forma de capacitação. Os 38,3% que contaram com algum tipo de trabalho de preparação para a atividade foram, em sua maioria (52,2%), cursos ou programas de preparação desenvolvidos pela equipe técnica da própria prefeitura (27,3%) ou de universidades (27,3%). Para o alcance dos objetivos, os coordenadores contam com estagiários em 58,3% das ações estudadas e quase na sua totalidade (94,3%) são remunerados.

Tabela 6 – Experiência dos gestores das ações, programas e projetos dos municípios

Experiência	FA	%
Prática docente/trabalho com jovens	23	26,4
Trabalho com jovens-organização da sociedade civil	9	10,3
Sem experiência anterior com jovens/nunca atuou com esse grupo	1	1,1
Prática em projetos para jovens – órgão público	15	17,2
Participação/militância em movimento estudantil/militância partidária	16	18,4
Participação em grupos religiosos	18	20,7
Atendimento psicológico para jovens	1	1,1
Atendimento médico para jovens	-	-
Participação/atuação em movimentos culturais juvenis	2	2,3

Experiência de trabalho com jovens infratores	-	-
Experiência de trabalho com jovens em situação de vulnerabilidade social	-	-
Pesquisador sobre o tema juventude	1	1,1
Outros	1	1,1
Sem informação	-	-
Total	87	100,0

Em relação ao público destinatário das ações desenvolvidas nos quatro municípios, conforme tabela 7, grande parte (51,7%) das ações não são concebidos exclusivamente para os jovens. As ações que atendem ao público jovem somam 46,6%, e atingem as faixas etárias de 14 a 17 anos, 14 a 24 anos, 14 a 29 anos e 18 a 29 anos. A maioria do público dessas ações são alunos das escolas (30,0%) e crianças e adolescentes que residem na região (30,0%). Segundo a tabela 7, é possível identificar que o público destinatário compreende 6,7% de jovens carentes/de baixa renda, 5% de jovens em situação de vulnerabilidade social, 3,3% de jovens em conflito com a lei e 3,3% de crianças e adolescentes envolvidos com o trabalho infantil.

Tabela 7 – Público destinatário das ações, programas e projetos dos municípios

Público destinatário do programa	FA	%
Alunos	18	30,0
Alunos portadores de necessidades especiais	-	-
Crianças e adolescentes envolvidos com trabalho infantil	2	3,3
Crianças e adolescentes que residem na região de execução do projeto	18	30,0
Jovens carentes/baixa renda/pobres/desfavorecidos	4	6,7
Jovens universitários	2	3,3
Jovens em situação de vulnerabilidade social	3	5,0
Jovens em conflito com a lei	2	3,3
Jovens inseridos em grupos juvenis	1	1,7
Jovens egressos de outros programas para jovens	-	-
Jovens com defasagens escolares	-	-
Outros	6	10,0
Sem informação	4	6,7
Total	60	100,0

Tabela 8 – Faixa etária do público destinatário das ações, programas e projetos dos municípios

Faixa etária	FA	%
7 – 17	14	23,3
7 – 24	7	11,7
7 – 29	10	16,7
14 – 17	2	3,3
14 – 24	8	13,3
14 – 29	14	23,3
18 – 24	-	-
18 – 29	4	6,7
25 – 29	-	-
Sem informação	1	1,7
Total	60	100,0

É interessante observar, no entanto, que embora os objetivos dessas ações sejam bastante diversificados, uma parte significativa (19,5%) aponta a ampliação/desenvolvimento do universo cultural e artístico dos jovens como objetivo principal. A seguir, os objetivos mais freqüentes são a inclusão social (10,4%) e a promoção do protagonismo juvenil (9,1%).

As ações preponderantemente desenvolvidas são palestras (23,4%) e oficinas (22,1%), e acontecem, em grande parte, em espaços ocupados por programas de outra natureza (78,3%).

A análise quantitativa dos quatro municípios em seu conjunto não pode, no entanto, prescindir de uma discussão particularizada das ações públicas que ocorrem em cada um desses municípios. Desse modo, pretende-se apresentar, em seguida, uma descrição das ações por município.

Em Senador Canedo, as ações localizam-se na Secretaria de Valorização Humana e na Secretaria Municipal de Educação, nas quais há quatro projetos em fase de implementação, mas que não têm uma orientação definida exclusivamente para o público jovem, na faixa etária de 15 a 24 anos. O projeto Sentinela, que a prefeitura desenvolve em parceria com a Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho e o governo federal, tem o objetivo de prevenir a violência, o abuso e a exploração sexual em jovens de 7 a 17 anos. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), também com os mesmos parceiros, tem como público-alvo crianças e adolescentes na faixa de 7 a 14 anos. Os recursos

destinados são, na sua totalidade, repassados pelo governo federal. Os projetos Arte Cultura na Escola e na Comunidade e Sexta Cultural, originários da Secretaria Municipal da Educação foram iniciados no ano de 2003. Ambos estão orientados para alunos do ensino fundamental, com o objetivo de motivar a participação de crianças e jovens em atividades artísticas e culturais. Os recursos não-declarados são provenientes do poder municipal.

No município de Aparecida de Goiânia, o executivo municipal concentra suas ações em três órgãos: Secretaria de Desporto e Lazer, Secretaria de Bem-Estar Social e Secretaria de Educação e Cultura. No primeiro, há dois projetos: Grupo Muzenza, que promove práticas esportivas e eventos, como a capoeira, e tem como público-alvo a comunidade em geral, e o Projeto de Iniciação Esportiva, que tem como objetivo ensinar práticas esportivas, religiosas e conhecimentos políticos e selecionar crianças e jovens (de 7 a 17 anos), mais talentosos, visando tirá-los da rua e inseri-los no mercado de trabalho. Ambos são mantidos com verbas do poder municipal. Na área de assistência social, há o Projeto Sentinela, que está em fase de implementação, e tem o propósito de combater a exploração e o abuso sexual e fazer atendimento psicossocial a crianças e jovens na faixa de 7 a 17 anos. Esse projeto conta com um repasse de verbas do governo federal no valor de cento e setenta e três mil reais. Nas áreas de educação e cultura, há o Projeto Talentos da Terra, que visa apoiar e divulgar os jovens cantores, na faixa etária de 14 a 29 anos e promover o resgate da cultura popular. Está em fase de implementação, em parceria com o governo estadual, mas não há informação quanto ao quantitativo de recursos a ele destinados.

No município de Trindade, a maioria das intervenções da municipalidade em relação aos segmentos juvenis concentra-se em quatro instâncias governamentais: Superintendência da Juventude, Secretaria da Assistência Social, Gabinete do Prefeito e Secretaria da Educação e Cultura.

Dos quatro municípios investigados da RMG, Trindade é o único, além de Goiânia, que conta com uma estrutura administrativa, criada em abril de 2001, com o propósito de atender às demandas juvenis. Essa instância governamental desenvolve ações voltadas para a mobilização de jovens entre 14 e 24 anos, em parceria com igrejas (em especial, Igreja Católica) e ONGs (Grupo Desencanto). Desenvolve eventos, como a Semana da Juventude, e tenta agregar jovens em torno de ações filantrópicas (como por exemplo, a doação de alimentos). No Gabinete do Prefeito, há um projeto denominado Semear Consciência,

voltado para as escolas e a comunidade em geral, mas orientado, em especial, para os jovens, visando criar cidadãos conscientes com sentimento de amor pela cidade, e pelo meio ambiente, visando sua preservação. A Secretaria da Assistência Social desenvolve o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) atendendo a crianças e adolescentes na faixa entre 7 a 14 anos, com o repasse de verbas do governo federal (duzentos e cinquenta mil reais). Na área de educação e cultura, há um projeto – Escolinha de Arte do Grupo Desencanto, desenvolvido em parceria da prefeitura com o governo do estadual e empresas; direciona-se à comunidade em geral, com enfoque especial para os jovens, e tem o propósito de disseminar a arte e promover, mediante a arte, a reinserção do cidadão na sociedade.

Em Goiânia, os projetos e programas desenvolvidos no âmbito municipal encontram-se alocados em diferentes instâncias governamentais que agregam, de forma mais significativa, as demandas juvenis – Assessoria Especial para Assuntos da Juventude, Secretaria Municipal de Educação, Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (Fundec), Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal da Cultura e Secretaria Municipal de Esporte e Lazer. Dos 53 programas identificados, conforme informação obtida com base em entrevistas com os gestores dos programas, a maior parte (cerca de 80%) foram implantados nos últimos três anos (2001-2003).

De um modo geral, as ações/programas identificados não foram planejados para um atendimento direcionado à faixa etária de 15 a 24 anos. Em sua maioria, são dirigidas a crianças e adolescentes ou à população de modo mais amplo. As ações/projetos e programas que, em sua maior parte, procuram atingir os jovens, são os promovidos pela Assessoria Especial para Assuntos da Juventude.

A assessoria foi criada em 1997, na gestão do PSDB. Ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito, resulta da articulação de segmentos juvenis no pleito eleitoral (partidos da base aliada, movimentos estudantes e outros). Implementada para ser um órgão gestor das políticas públicas de juventude do município de Goiânia, somente em 2001 esse órgão passou efetivamente a fazer parte da agenda governamental e da sociedade goianiense, com o desenvolvimento de ações para estabelecer propostas de atendimento às demandas dos jovens. Desenvolveu, na dinâmica interna da gestão, interface com outros

órgãos (Educação, Cultura, Fumdec), em termos de ações integradas, visando dar visibilidade às questões relacionadas à juventude.

Com o propósito de desenvolver um trabalho que pudesse articular as ações existentes no município voltadas ao público jovem e envolver as organizações juvenis que possuíam visibilidade e abrangência no município, a assessoria buscou atuar como órgão responsável por promover as relações entre os interesses juvenis e as ações públicas municipais.

As ações desenvolvidas pela Assessoria Especial para Assuntos da Juventude foram majoritariamente realizadas envolvendo jovens de setores organizados (movimento hip-hop, movimento estudantil, pastorais da juventude, etc.). Pela natureza das ações propostas e desenvolvidas pela assessoria, verifica-se que os programas estudados não são projetos de maior duração, capazes de contar com uma participação prolongada do jovem. Caracterizam-se como eventos que tiveram preparação ao longo da gestão, com o propósito de obter a ampla participação da juventude goianiense, tais como a Conferência Municipal da Juventude e o 1º Festival da Juventude, realizados, respectivamente, em abril e julho de 2004.

3. Concepções de juventude que permeiam ações, programas e projetos

Pretende-se, nesta parte do texto, mapear as concepções/representações que ancoram ações, projetos e programas que anunciam intervenções do poder público dos municípios investigados, no tocante à pretensão de atingir um segmento específico: os jovens.

O poder público municipal, como campo de forças e relações sociais, é marcado por um conjunto de mediações institucionais e de aparelhos burocráticos que delimitam o exercício da política, que expressa multiplicidade de espaços e de lugares sociais nos quais se constroem lutas e enfrentamentos de grupos, classes e sujeitos diversos.

No exercício do poder, temporalmente delimitado pela periodização da gestão, estão em jogo a conjuntura ou a conjunção de forças, os interesses, as forças partidárias que se agregam e se atritam, e também as concepções de mundo dos gestores que se movimentam para implementá-las.

A premissa sociológica, referência para descrição das diferentes concepções sobre juventude que permeiam as práticas do poder público municipal nos municípios estudados da região metropolitana, é que vida social não existe antes, mas simultaneamente às representações que dela fazem os homens. Nesse sentido, há a compreensão de que a vida social é constituída por agentes e suas práticas sociais, permeadas pelas representações ou concepções que elaboram. Os agentes são eminentemente ativos e atuantes e, na relação com as posições sociais que ocupam, produzem representações e práticas em um processo dinâmico.

Representações sociais, genericamente, são modos de pensar, são concepções de mundo, discursos, imanentemente constitutivos da forma como os agentes produzem suas condições históricas de existência. Como pontua Lefort (1983), a diversidade das matrizes de representações existentes expressam visões de sociedade e são produto de uma elaboração coletiva reciprocamente articulada e, ao mesmo tempo, díspar. Assim sendo, não são falsas ou verdadeiras, mas no sentido posto por Lefevre (1983) são “ao mesmo tempo falsas e verdadeiras: verdadeiras como respostas aos problemas reais e falsas na medida que dissimulam objetivos reais” (p. 55).

Constituem-se, como conteúdo dos sistemas simbólicos, em instrumentos estruturantes da comunicação e de conhecimento e têm o poder de condicionar os objetos que nomeiam. Permeando os diferentes campos, tendem a expressar formas de relações de poder, bem como significações sobre o espaço e o lugar dos agentes, qualificando ou não a natureza de suas presenças e definindo as possibilidades e os limites de suas ações.

Pelas informações obtidas na pesquisa, é possível visualizar diferenças de concepções entre os próprios municípios e entre os campos de atuação (assessorias da juventude, educação, assistência social, saúde, esportes e lazer, e cultura). Em decorrência procurar-se-á tratar os municípios na sua singularidade, tendo como recurso a análise das concepções nos campos referidos.

Na cidade de Aparecida de Goiânia, os dois principais projetos relacionados à condição juvenil estão alocados nos campos do esporte e do lazer, e da assistência social. A análise das concepções presentes nas falas dos gestores, com base nas questões abertas, leva a perceber que no campo do esporte e do lazer, predomina a concepção do jovem muito carente. A existência do projeto está vinculada à necessidade de lazer, de diversão para o jovem, conforme relato do gestor da Secretaria de Desporto e Lazer: “até devido a nossa cidade ser do interior (...) o nosso projeto procura trazer, para a cidade, o lazer”. Na perspectiva da carência, os recursos públicos são destinados a práticas que possam levar “o garoto a conhecer o mundo esportivo e o mundo religioso, ensinando [ainda] política e religião”. Os ensinamentos da política referem-se a informações sobre o cotidiano do município como “saber o nome do prefeito, da primeira dama e dos vereadores”. Com essas ações, considera-se que “se não fosse o nosso projeto seria um garoto pacato (...) ele vai crescer mais desinibido. Nossos instrutores cobram deles melhor desempenho escolar e boa educação com os pais”.

No campo da assistência social, a gestora responsável pelo projeto Sentinela, programa específico de transferência de recursos do governo federal, compreende que “a juventude tem muitas oportunidades” mas, “poucos aproveitam devido a falta de incentivo familiar”. A incapacidade de os jovens apropriarem-se das oportunidades é relacionada à família “que se encontra um pouco desestruturada (...) a mãe tem que sair para trabalhar, ela é chefe de família, esta que por sinal mudou muito. (...) a maioria não dá acompanhamento necessário para os filhos, que ficam perdidos”. Associando a existência

de oportunidades e a falta de assistência, em decorrência da desestruturação da instituição familiar, a fala da gestora sinaliza que o poder público tem assumido mais o seu papel “porque as denúncias aumentaram”. Esse conjunto de fatores demarca o discurso da gestora: “que os jovens devem ser despertados, mais conscientizados, estimulados e não estão aproveitando bastante o espaço que têm por falta de informação e de formação”.

Na cidade de Trindade, o discurso institucional que anuncia concepções sobre jovens tem como locus a Secretaria de Educação e Cultura e a Superintendência da Juventude.

No primeiro, o projeto desenvolve atividades artísticas ligadas a uma organização não-governamental – Grupo Desencanto –, e o jovem é percebido como “uma grande força (...) está cheio de energia e precisa se expor, mas estas coisas nem sempre são bem-vindas. A juventude nem sempre é valorizada, respeitada”(gestor da Escolinha de Arte do Grupo Desencanto). Entendido como energia, força, o jovem é aquele que tem “vida própria e não adianta você querer ir contra isto, esta vida própria é uma questão de energia, de coração, de vivência”. Para o gestor entrevistado, a cultura, a arte e o esporte são possibilidades para os jovens constituírem-se, entretanto, afirma: “no nosso município isto é pouco valorizado. Vamos resumir numa coisa: juventude dá voto? Entendeu né?”.

Na Superintendência da Juventude, cujas atividades estão voltadas para realizações de eventos, e que desenvolve o projeto Semear Consciência, estão presentes expressões como o “os jovens são o futuro do amanhã (...) acho que devemos lutar pelos nossos direitos de maneira responsável, consciente, de forma certa, respeitando os bons princípios” (gesto do Projeto Semear Consciência) e também, que a juventude é uma fase da vida na qual necessariamente se vivenciam situações de riscos. A gestora que organiza a Semana da Juventude assim se expressa:

a juventude é uma fase da vida (...). É na juventude que as pessoas entram no mundo das drogas, coisa que vai agravar a vida deles no futuro. Nos eventos a gente faz campanha contra as drogas. Então a gente tem que conscientizar a nossa juventude (...). Tem que ter um trabalho mais presente, tem que ter mais cuidado. Todos os eventos que a gente faz aqui eles vão em massa. Nosso principal ponto é a segurança. A gente não vai proibir o mau elemento, mas a gente dá segurança. Nós fizemos o primeiro Carná-Trindade, que foi arrecadação de alimentos, também, abrindo a cabeça do jovem para ser mais solidário (...).

Compreendida como fase da vida, a juventude é percebida como fadada ao risco, e as expressões prevenção, cuidado e conscientização (abrir a cabeça), sobretudo no combate ao uso de drogas e a violência, assumem centralidade nas falas. Em razão dessa concepção, as ações públicas orientam-se para eventos em que os jovens são chamados a participar, no espaço da ordem.

Em Senador Canedo, é possível identificar majoritariamente concepções originárias de programas e projetos de transferência de renda do governo federal alocados nas Secretaria de Valorização Humana, Social e Trabalho, e Secretaria da Educação . Na lógica da implementação, os gestores como agentes sociais fazem adequações, realizam práticas e intervenções nos agrupamentos juvenis, reinterpretem-nas sob o crivo do senso comum, supondo conhecê-las. A gestora do programa Sentinela, desenvolvido pela Secretaria de Valorização Humana, afirma que “trabalha com a concepção de uma juventude consciente, mas muitas vezes consciente de seus direitos e não de seus deveres”. A expressão uma juventude consciente de direitos mas não de deveres aparece associada a uma imagem de “família conflitiva nas relações entre pais e filhos, diante de uma família que vem sofrendo transformações”. A imagem de jovem com direitos emblematicamente vincula-se, sem nenhuma crítica, à idéia do protagonismo juvenil, intrínseca ao programa. Na interpretação da gestora, “eles [os jovens] são os maiores autores desse projeto que é levado a eles”. Em sua concepção, estão presentes o papel, a responsabilidade do município na execução do programa e as exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA; Brasil, 2004), como instrumento de regularização do atendimento. A gestora do programa Sentinela assinala:

O Sentinela trabalha na área preventiva, na comunidade, por isso a gente fala muito com a sociedade civil, com a associação de bairro, escolas, agentes de saúde, pois são eles que detectam e verificam a realidade da criança e do adolescente. A área preventiva é fundamental qualquer programa social (...), nesse sentido deve estar lá na base da família.

O discurso da gestora do Peti afirma que a parcela de jovens com os quais o programa atua são de risco social e que, portanto, “trabalham no resgate da auto-estima, resgatar o que ele não teve na infância. Ele começa a trabalhar muito cedo, então, é para ajudá-lo a ter aquela infância perdida. É uma maneira dele ter um reforço escolar”.

Simultaneamente ao afirmar que o programa lida com jovens “que tiveram a infância perdida por começarem a trabalhar cedo”, a gestora recorre à imagem de jovens ociosos. Considera que existe no município uma “quantidade muito grande de jovens ociosos e que o poder público não está atingindo a toda população”. Entretanto, apesar dos limites, entende que os diversos programas e projetos “estão conseguindo que eles realmente cresçam e desenvolvam nas notas, no aprendizado e também promovam a família (...). Esses trabalhos são de risco social e a gente está resgatando o jovem e a família”.

Na Secretaria Municipal de Educação, é possível identificar concepções mais organicamente relacionadas ao campo da arte e cultura. “Acho que os jovens querem espaço, eles estão querendo uma oportunidade. Estar se expressando, passando experiência do que gostariam que o pessoal fizesse com eles, algum trabalho (...). Falta muita coisa para eles, não têm lazer. O lazer deles são os bares, às vezes a esquina, chega lá e se envolve com bebidas e drogas”, afirma a gestora do programas Arte e Cultura na Escola e Comunidade, e Sexta Cultural.

Na cidade de Goiânia, as concepções expressam maior diversidade em relação à temática. Identificam-se campos simbólicos distintos que informam as concepções que alimentam as ações, os programas e os projetos. Percebem-se certas diferenças e homogeneidades quando se consideram os campos da cultura, da educação, da assistência social, da saúde e da assessoria especial da juventude.

As falas dos gestores ligados à assessoria da juventude de Goiânia revelam que as concepções sobre a juventude aproximam-se das formuladas no campo acadêmico. No discurso anunciado por dois gestores, relatados em seguida, é possível constatar essa afirmação. O primeiro gestor diz:

Não dá pra falar de juventude considerando todos os jovens de uma só forma. É preciso considerar que há uma diversidade grande de juventude, uma pluralidade, daí falar em juventudes e não em juventude, sendo isto, fruto das várias condições de vida que os jovens possuem. A juventude ou as juventudes têm em comum, serem um segmento que está numa fase especial da vida, fase de questionamento do mundo que está colocado, de redescoberta do mundo. É uma fase privilegiada, de formação, principalmente dos valores. Não significa que estes nunca vão ser deixados, mas muitos desses valores acabam sendo adquiridos neste período da vida, que é a saída da fase infantil para o chamado mundo adulto. É uma fase muito importante, que os jovens e as jovens consolidam seus valores em relação a vida e o mundo. (gestor da Assessoria da Juventude).

Um segundo gestor afirma:

Eu entendo que existem juventudes. (...) é o termo mais apropriado, porque hoje em dia existem várias tribos, vários tipos de jovens e infelizmente o poder público ainda não conseguiu atingir todos (...) porque a gente consegue ver muito o jovem estudante, o jovem Igreja e esquece os jovens que estão em outras tribos. Então devem ser trabalhadas todas essas juventudes e principalmente o jovem que está excluído. (gestor do projeto Expografite)

Os gestores anunciam a temática da juventude como ampla, complexa, a condição juvenil permeada pela diversidade e pela pluralidade e têm o entendimento de que deve haver uma transversalidade na forma de gestar as políticas públicas juvenis envolvendo as áreas da cultura, da educação, da saúde, do lazer, etc. Estas concepções encontram-se no limiar do que se qualifica como representações instituintes de uma outra compreensão da realidade, no caso específico, do que significa ser jovem nas sociedades contemporâneas e como o poder público poderia desenvolver ações diferenciadas para este segmento da população.

O campo da cultura, embora não disponha de programas e projetos exclusivamente voltados ao público juvenil, desenvolve ações que atingem especialmente esse segmento. As concepções presentes nas falas dos gestores aproximam-se da compreensão de que ser jovem constitui uma etapa da vida relacionada à energia, à utopia, à atuação político-social como também a diversidades de agrupamentos e identidades culturais presentes no espaço social. Um dos gestores observa que

ela [a juventude] é responsável por essa energia, essa utopia, essa vontade de fazer as coisas (...) então se não há juventude atendida, um despertar da sensibilidade crítica, um resgate dos valores culturais, resgate da cidadania, auto-estima bem trabalhada, pode-se passar batido, perder a juventude e não contribuir para a geração que está vindo atrás. Juventude é ter energia, reciprocidade para ajudar as pessoas e a sociedade, ela é de fundamental importância para aumentar a energia e o estímulo político social. (gestor de Tendas Culturais)

Outro gestor desse campo avalia que a juventude é uma fase da vida, um processo de várias construções de identidades culturais e agrupamentos,

esses agrupamentos sociais que se localizam e se organizam na sociedade em busca de espaços, talvez por uma sanha, um emblema comum que é a utopia

e a esperança de um mundo melhor, uma vontade de conseguir dominar as ferramentas que vão dominar o futuro do mundo. Ela é múltipla como é a sociedade, representa vários agrupamentos sociais dentro de suas várias realidades como os punks, os hip-hops, os excluídos, os intelectuais (...)
(gestor dos programas Goiânia em Cena e Casa da Cultura)

Em geral, no campo da assistência social, os programas e os projetos típicos de transferência de renda do governo federal trazem embutidas as concepções que os inspiram a perceber a forma como deve ser realizada a intervenção nos agrupamentos juvenis. O binômio risco e proteção para promover a inclusão social aparece mediado pela legalidade do ECA e por um componente novo, típico do campo da assistência social, que é o papel da família como ponto de partida e de chegada do conjunto de ações que o poder público deve desenvolver para implementar seus programas e projetos.

Uma das concepções presentes tem um componente psicologizante, por entender que o jovem tem fortes potencialidades e que compete ao adulto orientá-lo. A presença da tutela do adulto justifica-se pelo argumento do caráter educativo que o poder público deve imprimir em suas ações. Afirmar uma gestora:

O jovem é aquele que traz dentro de si um grande potencial que na verdade ele mesmo ignora e que cabe a nós enquanto adultos com maior compreensão da realidade auxiliar a descobrir toda essa potencialidade (...) um dos nossos objetivos principais é auxiliar o adolescente ou o jovem a encontrar dentro dele mesmo as respostas que na verdade muitas vezes ele busca externamente. (gestora da Medida Sócio-educativa de Prestação de Serviço à Comunidade)

Constata-se, também, que de acordo com a orientação das concepções ditadas por programas e projetos de transferência de renda, os gestores, ao realizarem intervenções e práticas sociais, refletem e reinterpretam as formulações orientadoras sem, contudo, na maioria das vezes terem tempo político para redesenharem suas ações. Conforme uma gestora menciona, o conceito de juventude está sendo redefinido no desenvolvimento das ações públicas:

a concepção que eu tenho é questionável (...) quem está atuando, é claro que ela [a concepção de juventude] é importante porque define as diretrizes ou o retrato de como se vai dar o programa. O programa que eu trabalho vem de Brasília, e só agora nós estamos participando de um momento de avaliação dos anos anteriores e até tentando mudar. A concepção já vem pronta e muito pouco você pode fazer. Embora o nosso programa em suas diretrizes fala em

protagonismo infanto-juvenil, a gente pergunta: “o que é isto? (...)”. Acho que nós precisaríamos estar envolvendo muito mais o nosso jovem, inclusive para o próprio processo de formação política. (...) Desde a Constituição de 1988 e depois o ECA colocaram a criança e o jovem como prioridade, criaram-se leis que dão proteção ampla para os mesmos e só depois começa se a discutir com eles sobre o futuro deles e da nação. (gestora do Sentinela)

A gestora, em sua entrevista, além de mencionar a importância da participação dos jovens na construção de projetos e programas, destaca o papel do poder público no alargamento dos espaços de atuação dos jovens como categorias diferenciadas. Imbuída por uma concepção presente no campo da assistência social, situa a família como o espaço institucional mais significativo para a formação das identidades juvenis. A gestora salienta que

o poder público tem um papel estimulador na criação de espaços de diálogos com a juventude (...) o jovem deve estar propondo coisas para o futuro do país. Ele [o poder público] é o agregador das várias juventudes, da classe média, da periferia (...) a gente percebe que essas juventudes estão separadas, são diferentes (...). No Departamento da Infância e da Adolescência, nós não estamos vendo a juventude só, isoladamente, mas uma população periférica. (...) Nossos Cemas [Centro Municipal de Assistência Social] têm trabalhado com a família. A juventude e a família têm o mesmo status da família (...). As políticas voltadas para a assistência social não podem dissociar o jovem da sua família, são políticas que quando a gente atinge a família a gente atinge a juventude (...) Nós estamos principalmente fazendo uma retaguarda com a família, para dar condições que a família tenha esse jovem mais perto dela. (gestora do Sentinela)

Evidencia-se no campo da assistência social a submissão do jovem à lógica de proteção da família – ele se salva se a família se salvar. Essa concepção de assistência social traz inovações em relação à política tradicional da assistência social, pois é diferente da concepção moralista que percebe os problemas dos jovens como decorrentes da desagregação familiar.

Às vezes, o gestor reproduz literalmente as concepções já formuladas pelo programa gerador:

A juventude é o período mais importante da vida, nesse período de 15 a 18 anos ele tem que ser muito orientado (...). Tem que ter capacitação na área de meio ambiente, saúde e cidadania. Tem que ter conhecimento de si, muita auto-estima, discutir temas como violência, AIDS/DSTs, gravidez, só através desses temas a gente vai conseguir mudanças de comportamento. (gestor do Agente Jovem)

Ainda está presente no campo da assistência social, a concepção do jovem como sujeito de direitos, mesmo em situação de risco infracional. O jovem, que vive situação de risco, em um amplo processo educativo, deveria ter oportunidades de reintegração e de re-socialização no espaço institucional familiar e, assim, poder exercitar a sua condição de sujeito de direitos. Na expressão da gestora da Medida Sócio-educativa de Liberdade Assistida, o jovem/adolescente, em fase de desenvolvimento e em uma condição peculiar – ser ator de ato infracional – “tem a oportunidade de re-socialização, quer dizer melhor convívio com a família, oportunidade de ter um curso profissionalizante, oportunidade de voltar a estudar (...)”. O projeto constitui-se na perspectiva de construção de uma rede de proteção, pois o jovem é rejeitado pela “mídia, pela sociedade”, envolvendo segmentos diversos, governamentais e da sociedade civil. “Não adianta trabalharmos isoladamente sem que haja uma junção estado, município e as ONGs, que tenham como objetivo a re-socialização do adolescente (...)”, afirma a gestora.

A institucionalização do ECA parece ter acontecido com bastante força no campo da assistência social e a família tornou-se, por excelência, o locus de inclusão social. O diferenciador na construção do discurso em relação a política de assistência social tradicional é a ressignificação do sentido da família para além da perspectiva moralizante e enfatiza a integração, porém desconhecendo os diferentes tipos presentes, atualmente, na dinâmica social. O espaço institucional familiar é referido como aquele para o qual as ações devem ser dirigidas e, assim sendo, parece prevalecer o entendimento de que o jovem só se salva na família e vice versa. Uma gestora, no amplo espectro dessa concepção, afirma: “A gente não trabalha com o jovem especificamente, e sim com a família, porém a orientação é que se perceba e trabalhe os jovens como seres em formação e possuidor de desejos e sonhos que devem ser respeitados e orientados pelo ECA” (gestora do Renda Mínima).

No campo da educação, as concepções relacionam juventude como uma etapa da vida que não é somente cronológica, pois pressupõe personalidades em formação e também sujeitos que se constroem em processos de mudança, e qualidades como ousadia, transgressão e descoberta são inerentes à condição juvenil. Salienta uma gestora: “A juventude não se limita à simples idade cronológica, é um estado de espírito, se refere também à personalidade do indivíduo. Ser jovem é ser capaz de ousar, de transgredir a

ordem, de acreditar e de ter ideal” (gestora dos projetos Escola Vai ao Cinema e Mostra Pedagógica). Uma outra assim se expressa:

falando de faixa etária, a juventude vai da idade de 12 até 22 anos (...), sai da infância e está se concebendo como adulto, às vezes, age como criança, outras, como adulto. É uma fase importante porque estrutura a personalidade, entra em conflitos e vai amadurecendo. O jovem tem ritmo próprio, de descoberta e energia muito grande, de conflitos que é diferente da criança e da pessoa de trinta/quarenta anos. Então é muito importante a ação educativa nesse momento (...). (gestora de Arte-Educação)

Na esteira dessa concepção, duas gestoras ainda assinalam:

Acho que a juventude vai além da idade cronológica (...) ser jovem é todo o ser que tem uma flexibilidade de mudança, de se livrar dos preconceitos, de se sentir capaz e contente de participar de todas as ações da comunidade. (gestora do Projeto Boa Visão).

Vejo a juventude mais que uma faixa etária da vida; juventude é um momento de descoberta, de integração, de articulação e, ao mesmo tempo, contraditório de desarticulação e desestabilização diante das condições materiais que têm hoje na nossa sociedade. (gestora do Informática Educativa – Mídias Em Educação)

No campo da saúde, é possível identificar concepções com componentes híbridos – ora a presença de vinculação entre idade cronológica e condição de ser jovem, quase como transição biológica, ora como fase de descoberta, de liberdade, de aprendizado de valores e de profissionalização para entrada no mercado de trabalho. Segundo a fala de uma gestora, “a faixa etária que nós consideramos juventude para se trabalhar começa em torno de 12/13 anos e vai até 25 anos. O jovem joga a liberdade como condição de ter e assumir algumas ações, no caso do nosso projeto envolve o sexo, então o jovem é muito vulnerável (...), é o que o organismo às vezes está querendo” (gestora do Cuide de seu Amor: use camisinha).

Na ótica do entendimento da juventude como transição, afirma uma outra gestora: “Eu acho que é uma fase de início da vida adulta e que é quando a pessoa toma contato realmente com as questões da vida adulta, com as responsabilidades que requer a vida adulta, uma fase em que ele sai da adolescência e que entra na fase adulta, essa transição”(gestora do Programa da Atenção Integral à Saúde da Mulher). Também ancorada nos argumentos da faixa etária, transição para a vida adulta e afirmação da identidade, a gestora concebe ser jovem nos seguintes termos: “Juventude é a partir da adolescência, dos

13 anos até os 25 anos quando se dá a inserção no mercado de trabalho, quando ele já está sendo preparado (...) é a fase do primeiro emprego, do lúdico, onde o jovem está buscando sua própria identidade e um papel dentro da sociedade” (gestora da Rede de Atenção às Mulheres, Crianças e Adolescentes em Situação de Violência). Cabe ressaltar, ainda, que as mudanças da realidade têm alterado, no campo da saúde, as concepções acerca do que significa ser jovem, como pontua uma das gestoras: “Na saúde, a gente tem o costume de trabalhar muito com a faixa etária dos adolescentes, então a juventude é um tema novo. Então agora começa a trabalhar esse tema que é a ampliação da faixa etária que a gente trabalhava.(...) a gente percebeu que algumas questões da saúde acabam perpassando a faixa do adolescente que a gente considerava até os 21 anos. Essa questão corporal, da mudança dos valores que a gente precisa atender” (gestora do Programa de Saúde do Adolescente).

4. Considerações gerais

De acordo com o propósito do presente texto – traçar um desenho da natureza das políticas públicas desenvolvidas pelo poder municipal para os setores juvenis na RMG – é preciso salientar a questão que norteou o levantamento preliminar: com a orientação de um determinado conceito de políticas públicas procurou-se identificar nas ações, programas e projetos, tendo como panorama os contextos sócio-econômico e político dos municípios selecionados, certos desenhos institucionais que tratam da questão da juventude, mesmo que de forma emergente.

As políticas públicas desenvolvidas pelo poder municipal, direcionadas aos segmentos juvenis, foram examinadas pela ótica de que, no âmbito estrutural, as políticas públicas expressam o Estado em ação, atendendo às necessidades e aos anseios de setores específicos da sociedade. Segundo Höfling (2001, p. 31), devem ser compreendidas como “as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada” (grifo da autora). Assumem feições diferentes, implicando pressupostos, conceitos, proposições políticas, concepções de mundos e materialidade de ações, programas e projetos que combinam diversas estratégias resultantes de correlação das forças políticas envolvidas no tempo definido de gestão .

Há, também, a compreensão de que elas se desenvolvem em um contexto que contém as marcas das especificidades regionais, do contexto econômico e político, do tempo de gestão e de fatores diversos. A RMG constitui-se em um cenário em que há diversidades, se comparada a outras regiões do país, mas há também homogeneidades quando se constata que no “Brasil, infelizmente, é nas áreas mais modernas e mais dinâmicas que se concentra a maior parte da riqueza do país e, também, a miséria e a pobreza. A experiência brasileira mostra que riqueza e pobreza atraem-se” (Moysés, 2004, p. 180).

Considerando esse cenário, as informações obtidas por meio da investigação realizada apresentam acentuada dispersão das ações que atendem ao segmento juvenil, e

um centralização dessas ações ocorre no município de Goiânia. Desse modo, evidencia-se a diferença entre as ações implementadas pelos municípios circunvizinhos estudados e a capital, que se manifesta em termos quantitativos e qualitativos. As ações do poder público municipal do conjunto da RMG contam, especialmente, com recursos próprios, reduzida participação da sociedade civil e nenhum recurso advindo de organismos internacionais.

As ações, os projetos e os programas, em sua maioria, foram concebidos e implementados pelo poder público municipal. Observa-se que o índice de participação do público destinatário é de 36,7%. Por outro lado, percebe-se que se concentra no município de Goiânia o número maior de projetos e a presença de parceiros diversos da sociedade civil como, ONGs, fundações, empresas, associações e universidades.

De um modo geral, as ações existentes foram concebidas e executadas na gestão 2001-2004, o que delineia um quadro pouco consolidado que se reflete no funcionamento dos programas: ampla participação de estagiários na implementação das ações, bem como, ainda, a insuficiente capacitação específica para a atividade dos profissionais.

Goiânia conta com uma assessoria exclusiva para atender às demandas juvenis e observa-se que o desenho das ações concebidas e implementadas nesse município diferenciam-se dos demais municípios, uma vez que os objetivos e a implementação estão mais em sintonia com os segmentos juvenis organizados.

Em relação às concepções que informam ou alimentam as ações públicas emergentes no campo da juventude é possível alinhar certas observações. Há uma diversidade de concepções na forma de os gestores compreenderem a temática, tanto no que se refere aos municípios estudados quanto às áreas de saber e de intervenção. Identificam-se concepções originárias de campos tradicionalmente permeados por práticas políticas clientelistas, em geral, crivadas por interpretações do senso comum, naturalizadas, em que a juventude é percebida como fase da vida associada a riscos e a problemas sociais e, assim, o papel do poder público limita-se a propiciar proteção em forma de tutela. Também, demarcam os projetos e programas próprios de transferência de renda do governo federal a concepção de que os agrupamentos juvenis, oriundos das camadas populares, devem ser passíveis de intervenção. O binômio risco e proteção para produzir a inclusão social é recorrente nos discursos dos gestores e mediado pela legalidade do ECA. No campo da assistência social aparece, de forma diferenciada, o significado do espaço da família como

locus de investimento para a reintegração do jovem. De um lado, está presente a concepção da família entendida como instituição em processo de mudança, mas desintegrada e moralmente incapaz de promover um jovem ajustado; de outro, a emergência de uma concepção que, de certa forma, rompe com a visão moralista de família convencional, mas reforça a necessidade de o jovem subsumir-se à lógica de um núcleo de relações vicinais.

No campo da cultura e da educação, resguardadas as diferenças entre os municípios, é possível identificar a concepção de que ser jovem está associado às potencialidades de mudanças, à liberdade, ao processo de formação, à capacidade de transgredir, ousar, etc. Em relação ao que se convencionou chamar na pesquisa de nova institucionalidade (assessoria/superintendência da juventude), há diferenças substanciais na forma de conceber o jovem nas duas cidades da região metropolitana que possuem organismos dessa natureza. Na cidade de Trindade, prevalece a idéia de eventos, de mobilização dos jovens para conscientizá-los e direcioná-los contra o uso de drogas e a violência, ou então, semear consciência, difundindo valores políticos de acordo com os interesses dos governantes. Na fala dos gestores ligados à assessoria da juventude de Goiânia, identificam-se concepções novas sendo gestadas, próximas do campo acadêmico: compreendem a condição juvenil como diversa, plural, complexa, e formulam interpretações mais elaboradas do sentido da transversalidade que a política pública juvenil deve ter para contemplar os diferentes segmentos.

As novas concepções que estão sendo instituídas permanecem ainda no patamar de ações que não chegam a ter materialidade no formato de políticas públicas, e na segunda parte da pesquisa, poderão ser melhor investigadas em estudos de caso.

Referências Bibliográficas

AGENDA 21: Goiânia, subsídios 2002/2003. Goiânia: ARCA Goiás; Universidade Católica de Goiás (UCG); Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam). jul. 2003.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm> Acesso em 08 dez. 2004.

CANEZIN, Maria Teresa; **LOUREIRO**, Walderês Nunes. **A escola normal em Goiás**. Goiânia: Ed. da UFG, 1994.

CHAUL, Nasr N. F. **A construção de Goiânia e a transferência da capital**. 1984. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás (UFG). Goiânia.

ESTEVAM, Luis. A economia política em Goiás. **Estudos**, v. 27. n. 3. Goiânia: UCG. jul./set. 2000. p. 455-567.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal de Goiânia. Plano plurianual do município de Goiânia: 2001-2004. Goiânia, 2001.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento (Seplam). Departamento de Ordenação Sócio-econômico. Radiografia sócio-econômica do município de Goiânia. Goiânia: Seplam, 2002.

GOIÁS. Gabinete Civil da Governadoria do Estado. Lei Complementar no 27, de 30 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.gabinetecivilgoias.gov.br/leis_complementares.htm>. Acesso em 22 jun. 2004.

_____. Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan-Go). Disponível em: <<http://www.portalsepin.seplan.go.gov.br/>>. Acesso em: 21 set. 2004.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**. Campinas, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo 2000.

LEFEVRE, Henri. **La presencia y la ausência: contribución a la teoría de las representacions/Mexico**: Fondo de Cultura Economica, 1983.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOYSÉS, Aristides. **Centro de Pesquisa e Estudos Metropolitanos de Goiânia: uma proposta preliminar**. Goiânia, 2001. Não-publicado.

_____. **Goiânia, eleições e governança urbana**. Goiânia, 2000. Não-publicado.

_____. **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

Anexo 1

