

JUVENTUDE, ESCOLARIZAÇÃO E PODER LOCAL

RELATÓRIO DA PRIMEIRA FASE DA PESQUISA

**AÇÕES PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS
MUNICIPAIS DE ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO ABC:
ENTRE GERAÇÕES, CICLOS E TRAJETÓRIAS**

**Elmir de Almeida
Marilena Nakano
Marli Pinto Ancassuerd**

**Santo André
Março de 2005**

Siglas

CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CME – Conselho Municipal de Educação
CONFINTEA – Conferência Internacional de Educação de Adultos
CRJ – Centro de Referência da Juventude
DET – Departamento de Educação do Trabalho
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IMT – Instituto Mauá de Tecnologia
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MOVA Regional – Movimento de Alfabetização
PAC – Programa de Alfabetização e Cidadania
PEE – Plano Estadual de Educação
PME – Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
PPS – Partido Popular Socialista
PROALFA – Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos
PROMAC – Programa Municipal de Alfabetização e Cidadania
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
SE – Secretaria da Educação
SEC – Secretaria de Educação e Cultura
SECE – Secretaria de Educação, Cultura e Esporte
SECEL – Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer
SEDESC – Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania
SEFP – Secretaria de Educação e Formação Profissional
SEJA – Serviço de Educação de Jovens e Adultos
SMECE – Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte
UMESP – Universidade Metodista de São Paulo

Relação de tabelas e quadros – Parte 2

Tabela 1 - Índice de escolaridade e de Alfabetização – Municípios do ABC - 2000	11
Tabela 2 - Orçamento Municipal para educação de jovens e adultos – 2000 – 2003	18
Tabela 3 - Composição da dotação orçamentária - 2003	19
Tabela 4 - Número de vagas nos programas, projetos, ações – 2001-2003	20
Tabela 5 - Desenho das políticas de educação de jovens e adultos no ABC – espaço utilizado segundo a geração da política	23
Tabela 6 - Organização curricular	24
Tabela 7 - Natureza das parcerias – nas políticas de primeira geração	30
Tabela 7.1 - Natureza das parcerias – nas políticas de segunda geração	31
Tabela 8 - Composição do orçamento segundo a origem do recurso – políticas de segunda geração 2002 – 2003	33
Tabela 9 – Perfil dos gestores	36
Tabela 10 – Público destinatário do programa por faixa etária – Santo André – 2001 - 2003	38
Quadro 1 - Educação de jovens e adultos no ABC - Níveis de atendimento - 2003	9
Quadro 2 - Políticas de educação de jovens e adultos – Políticas, Municípios, Partidos - 1987 – 2000	12
Quadro 3 - Documentos, Diretrizes e Legislações orientadores da formulação e implementação das Políticas de Educação de Jovens e Adultos	22
Quadro 4 - Materiais Didáticos	26
Quadro 5 - Formas de avaliação dos alunos	28
Quadro 6 - Articulação das políticas de educação com outros programas/projetos/ações	29
Quadro 7 - Participação dos atores no âmbito da formulação e da execução das políticas	34

Relação de quadros e tabelas – Parte 3

Tabela 1 – Número de projetos/programas para juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC e Partidos Políticos no governo	44
Tabela 2 – Marcos cronológicos de início dos projetos/programas para a juventude das administrações locais do ABC, 1970-2003	45
Tabela 3 – Áreas de atividades compreendidas pelos projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC	49
Tabela 4 – Faixas etárias do público-alvo beneficiado pelos projetos/programas desenvolvidos pelas administrações locais do ABC	50
Tabela 5 – Espaços que os projetos/programas/eventos para a juventude das administrações locais do ABC ocupam com maior frequência	51
Tabela 6 – Tempo de duração total dos projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC	52
Tabela 7 - Tipos de atividades desenvolvidas no interior dos projetos/programas para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC	52
Tabela 8 – Participação do público destinatário na etapa de elaboração dos projetos/programas/eventos desenvolvidos para a juventude pelas administrações locais do ABC	56
Tabela 9 – Tipos de participação do público destinatário dos projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC	56
Tabela 10 – Origem dos recursos que financiaram os projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC	58
Quadro 1 – Secretarias ou diretorias das administrações locais do ABC que desenvolveram projetos/programas para a juventude	46
Quadro 2 – Tipos de projetos/programas desenvolvidos para a juventude pelas administrações locais do ABC	60

Sumário

Apresentação.....	1
Parte 1 – O cenário do ABC.....	3
Parte 2 - As duas gerações de políticas públicas de educação de jovens e adultos do ABC - 1987 a 2003	8
1) Descrição dos programas, projetos e ações.....	9
2) Os tempos do ABC, as concepções das políticas de educação de jovens e adultos e o nível de institucionalização.....	11
3) Financiamento das políticas de educação de jovens e adultos no ABC.....	15
4) Desenho das políticas de educação de jovens e adultos.....	21
5) Políticas de educação de jovens e adultos – a questão da participação.....	30
6) O perfil dos gestores.....	35
7) Políticas de jovens e adultos e o segmento juvenil.....	38
Parte 3 - As trajetórias do ciclo vital das ações para a juventude no ABC.....	40
1) As configurações dos projetos para a juventude nos governos locais do ABC: 1970 a 2003.....	43
2) Reiteração, diversificação e inovação na natureza das ações e modos de agir.....	45
3) A participação juvenil e da sociedade civil nas diferentes etapas de configuração dos projetos e programas.....	55
4) A prefeiturização das ações para a juventude nos municípios do ABC.....	58
Considerações finais.....	62

Apresentação

Este texto tem por objetivo apresentar as análises realizadas sobre os dados coligidos na primeira fase do trabalho de campo desenvolvido junto às administrações municipais das cidades da Região do ABC, no âmbito do projeto de pesquisa *Juventude, escolarização e poder local*.

Nos sete municípios do ABC, a equipe nele nucleada atuou de formar a contemplar os dois eixos centrais da investigação: 1) “novos modos das administrações municipais formular e executar ações públicas para a juventude” e 2) “novos modos das administrações municipais conceber e implementar políticas públicas de escolarização de jovens e adultos”.

Os trabalhos de campo referentes aos eixos 1 e 2 – aplicação de formulários e realização de entrevistas juntos aos gestores dos governos locais do ABC - estiveram sob a responsabilidade de Elmir de Almeida, Maria Elena Villar e Villar, Marilena Nakano e Marli Pinto Ancassuerd e contou com a colaboração de seis bolsistas de iniciação científica¹, do PIC do Centro Universitário Fundação Santo André, no período 2002-03.

Posteriormente, a análise dos dados levantados e sistematizados sobre o Eixo 2 (EJA) ficou a cargo de Marilena Nakano e Marli Pinto Ancassuerd. A mesma atividade, correlata ao Eixo 1 (JUV) foi desenvolvida por Elmir de Almeida, Maria Elena Villar e Villar e Maria Cristina Cavaleiro. Na efetivação das atividades desta fase foi fundamental a coadjuvação de oito novos bolsistas² financiados, novamente, pelo PIC do Centro Universitário Fundação Centro André.

O esforço coletivo desta equipe de docentes, pesquisadores e auxiliares de pesquisa foi decisivo para a elaboração do texto que ora apresentamos.

Assim, na primeira parte dele, apresentamos uma breve caracterização do ABC, enfatizando aspectos, tais como: os elementos que contribuíram para a construção da unidade e identidade desta territorialidade como Região; alguns indicadores sócio-demográficos, econômicos e de exclusão social que permitem compreender o ABC como uma unidade tecida pela diversidade sócio-econômico de suas localidades e por fim realizou-se uma rápida caracterização da dinâmica sócio-política das localidades e da Região.

A segunda parte deste texto foi integralmente dedicada à descrição e análise das políticas públicas de escolarização de jovens e adultos implementadas pelos governos

¹ André Saconi Oliveira, Maria Stela da Silva Tamura, Patrícia dos Santos Amorim, Sandra R. T. Prado, Shirley Ap. M.M. Bellisoni

municipais do ABC, no período compreendido entre 1987-2003. Nesse período, constata-se a existência de duas “gerações de políticas” de educação de jovens e adultos: a primeira marcada pelo claro recorte das políticas de um estado provedor e a segunda, percorrida pela idéia da participação e da escassez de recursos.

Completa este texto, a terceira seção que aborda descritiva e analiticamente os dados levantados sobre as “ações públicas para a juventude” implementadas pelos governos locais da Região, no período que vai de 1970 a 2003. Nela, constata-se a presença de ações públicas para os segmentos juvenis das distintas localidades do ABC, marcadas por trajetórias e ritmos que contém práticas discursivas ao mesmo tempo reiterativas e inovadoras sobre a juventude, os jovens e os modos de definir e operacionalizar as ações para os sujeitos desta fase da vida nas diferentes cidades. Assim, verifica-se que na Região não há uma concepção unívoca sobre esta fase da vida; constata-se a existência e convivência de pelo menos duas formas distintas de representá-la e a partir delas derivar os projetos e programas que visam atender aos seus direitos. O campo das ações públicas para a juventude, assim em construção no ABC, produz descompassos, dualidades, polarizações e conflitos entre o Estado-local e os jovens. Por fim, e com base nos dados trabalhados, afirma-se que, na grande maioria das administrações locais do ABC, vem se tecendo, com maior ou menor ênfase, uma rede institucional de atenção e de promoção de ações para os jovens. Portanto, a possibilidade de haver políticas públicas para as juventudes, em pelo menos cinco das sete municipalidades da Região, mesmo considerando o inquestionável caráter emergente de muitas das ações verificadas, constitui-se muito mais que uma promessa alvissareira.

² Carolina Marete André, Daniela Assensio Galdi, Fabiane Buzzo Carrion, Márcia José Pereira, Maurício Osório Gonçalves, Natali Viana Sales, Rosa Maria Sena e Talita

Parte 1 **O cenário do ABC**

O ABC paulista compõe-se de sete cidades – Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – e espacialmente integra o tecido urbano da Região Metropolitana da Grande São Paulo. Nacionalmente, o ABC ganhou projeção e é identificado como uma Região, principalmente, em função da existência e combinação de duas ordens de fatores ainda hoje presentes e atuantes em sua espacialidade urbana: a implantação e consolidação de um significativo e complexo parque industrial e a presença de um forte movimento operário e sindical.

Este cenário não pode ser tomado como espaço isolado do país e do mundo, longe das influências do sistema mais geral, capitalista, e das estruturas de poder que ultrapassam as suas fronteiras espaciais. Mas, ao mesmo tempo, ele é produzido por forças e ações próprias desse lugar, dando-lhe uma conformação que o torna peculiar no cenário brasileiro e mundial.

O ABC era o subúrbio, bucólico, lugar procurado por aqueles que procuravam distância do município de São Paulo, de sua agitação e sua atividade intensa (Martins, 1992). Poré, decisões tomadas fora da região vão fazer dela o lugar que abrigará o parque industrial mais importante do Mercosul e do Brasil. Inicialmente, no final do século XIX, em função da instalação da ferrovia São Paulo Railway, ligando Jundiaí ao Porto de Santos, para o escoamento da produção da lavoura cafeeira do oeste paulista, instalaram-se aqui inúmeras indústrias, fazendo com que na década de 30 a região já adquirisse um perfil claramente industrial. Esse perfil foi se consolidando com a construção da Via Anchieta, no final dos anos 40, e, nos anos 60, vai assistir à instalação das grandes montadoras na região, mudando em definitivo o seu perfil (Silva, 1994 *apud* Nakano, 2004).

Apesar das decisões externas terem um grande peso na configuração do perfil industrial da região, os aspectos locacionais, também contribuíram para a configuração desse cenário.

Ao longo de sua história, a Região viveu momentos de grande desenvolvimento econômico, período 1950 – 1970, e, a partir da década dos 80 até os dias de hoje, vem se deparando com uma intensa mutação no quadro da indústria, com o deslocamento de muitas delas para outros espaços do país e o fechamento de outras em função das dificuldades de enfrentar as novas exigências impostas pelo mercado. Esse quadro impacta a composição e estruturação do mercado de trabalho, havendo uma diminuição significativa de trabalhadores no setor industrial, um aumento das taxas de desemprego aberto e oculto. Além disso,

crecem os números de empresas do setor serviços e do comércio. No entanto, é preciso ressaltar que esta mutação em andamento não pode ser interpretada como uma diminuição da importância da indústria no ABC, pois é exatamente em função da importância dela que o setor terciário pode se desenvolver nesta Região (Matteo, Tapia, 2002).

Além da pujança do parque industrial do ABC, o que de fato vai tornar a região do ABC uma região peculiar foi e é a capacidade de agir de seus atores que vincaram na região a marca da luta operária.

A luta operária teve início no nascedouro da própria indústria, contra as péssimas condições de trabalho a que estavam submetidos os trabalhadores e com forte influência anarco-sindical (1881–1922). Essa luta se estendeu pelas décadas de 30 a 50, influenciada pela forte presença do Partido Comunista Brasileiro - PCB que, além das questões específicas dos trabalhadores da região, carregava bandeiras nacionais e internacionais contra o capitalismo e pela transformação da sociedade (1928–1948). O fim da década dos 70 e o início dos anos 80 viram surgir o novo sindicalismo na região, passando a ser referência de luta, nacional e internacionalmente, em função da capacidade autônoma dos trabalhadores e da politização das questões do trabalho (Médici, Pinheiro, 1990 *apud* Nakano, 2004, Sader, 1988).

Assim, a região é remetida para fora de suas fronteiras por causa da importância do seu parque industrial e porque passa a ser referência de luta autônoma para os trabalhadores, quando se olha para ela a partir do país.

Mas, quando se detém o olhar nos pequenos espaços e nos atores locais, percebe-se que toda a luta operária do ABC, desde sua emergência, veio acompanhada de inúmeras outras lutas e ações, acontecidas em outros espaços, como os bairros, as escolas, as igrejas, as associações. Além disso, também se encontram campos diversos de atuação: o religioso, o de gênero, o de geração, o de raça/etnia, o de meio ambiente, a saúde, a cultura, a política-partidária. Outros atores, além dos operários, produzem seus territórios, suas temáticas e identidades coletiva: os estudantes, as mulheres, os jovens, os trabalhadores da cultura, os professores, compondo um quadro ímpar (Martins, 1994; Vieitez, 1999 *apud* Nakano 2004). Todo esse amálgama de atores e ações compõe hoje a comunidade cívica da Região do ABC (Putnan, 1996), não sem a existência de sinais fragilidades e de contradições, a exemplo da existência dos Carecas do ABC, que têm o preconceito como móvel de sua ação e na violência uma forma singular de expressão (Costa, 1993; Nakano, 2004).

De toda essa luta, em inúmeros espaços e a partir de temáticas diversas e necessidades específicas, os anos 90 viram surgir no ABC três instituições de âmbito regional, dando à

região concretude institucional. Essa produção regional tem sido analisada como uma das experiências mais importantes dos últimos tempos porque disputa a produção de soluções para problemas regionais, articulando os sete municípios do ABC, bem como seus atores - tanto aqueles vinculados ao Estado, quanto os da sociedade civil. Essas instituições e os atores que a produziram atuaram e atuam no sentido de articular os elementos regionais, potencializando-os, na linha do “desenvolvimento endógeno”, também como condição para o estabelecimento de novas formas de relação com os atores externos à Região e que tomam decisões que impactam sobre ela. (Leite, 2003, Haddad, 2004, Arbix, Zilbovicius, 2002).

Isso tudo não quer dizer que o ABC seja uma região marcada pela unidade. Ela é também a expressão da desigualdade própria das economias capitalistas. Assim, nesta região estão o município que ocupa o 1º. lugar no ranking de exclusão social do país, São Caetano do Sul, porque detém os melhores indicadores de qualidade de vida, convivendo com o município que ocupa o 2.096ª. posição do ranking de exclusão, Rio Grande da Serra (Pochmann, Amorim, 2003 *apud* Nakano, 2004).

Não distinguiríamos entre unidade e diversidade, se não soubéssemos que a unidade é o próprio do planeta e da história e a diversidade é o próprio dos lugares. Os eventos operam essa ligação entre os lugares e uma história em movimento. A região e o lugar, aliás, definem-se como funcionalização do mundo e é por eles que o mundo é percebido empiricamente. A região e o lugar não têm existência própria. Nada mais são que uma abstração, se os considerarmos à parte da totalidade. Os recursos totais do mundo ou de um país, quer seja o capital, a população, a força de trabalho, o excedente etc., dividem-se pelo movimento da totalidade, através da divisão do trabalho e na forma de eventos. A cada momento histórico, tais recursos são distribuídos de diferentes maneiras e localmente combinados, o que acarreta uma diferenciação no interior do espaço total e confere a cada região ou lugar sua especificidade e definição particular. Sua significação é dada pela totalidade de recursos e muda conforme o movimento histórico. (Santos, 2002: 165)

Se a unidade e visibilidade adquiridas pelo ABC são tributárias de processos de indução da ordem externa – a indústria e o capital industrial que nele se estabelecem, outros ritmos e práticas sócio-políticas de atores e agentes sociais internos à região manifestamente esforçaram-se para a fabricação e sedimentação da idéia do ABC como unidade, tanto material como política e cultural.

Na Região, desde meados da década de 80, as administrações locais do ABC contam com governos gestados por partidos progressistas e de natureza democrática, sobressaindo-se o PT em Diadema, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Em São Bernardo do Campo, desde 1989, tem ocorrido uma alternância de partidos progressistas no

governo municipal, tais como, PT, PSDB, PPS e PSB. Neste quadro, a exceção recai sobre São Caetano do Sul que, historicamente, conta com sucessivos governos locais de natureza ideológica conservadora e tradição política populista, gestados por representantes do PPB, ou do PFL, ou do PTB.

Esta conjuntura histórica regional permitiu que a maioria dos governos das administrações municipais do ABC instituísse novos padrões de interações entre o Estado – na sua dimensão local – e a sociedade, assim como implementassem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento social, a conquista de direitos e a participação social de seus moradores.

É neste quadro de referências que vemos surgir na Região, desde 1983/4, investimentos públicos efetuados pelos executivos municipais nas áreas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio) e do ensino superior que, inequivocamente, têm contribuído para o incremento dos indicadores de escolaridade de distintas gerações (infantil, juvenil e adulta) de cada um dos municípios e da Região. Apesar dos efeitos impostos por legislações nacionais que impactaram fortemente a distribuição de recursos, os executivos locais instituíram políticas com recursos quase que exclusivamente municipais na produção de políticas públicas nos mais diversos campos. Entre 1987 e 2000, o ABC viu nascer um conjunto significativo de programas, projetos e ações no campo da educação de jovens e adultos, a maior parte deles marcados pela idéia do direito à educação e contra o aligeiramento existente nas políticas compensatórias, como a da educação supletiva.

Além disso, desde os anos iniciais da década de 90, os sete executivos locais do ABC têm produzido um acúmulo de experiências na efetivação de projetos ou propostas de atuação para e com a juventude. Muitas das ações empreendidas, a exemplo do ocorrido nos níveis estadual e federal de governo, se concretizaram pela mediação de políticas setoriais da educação, cultura, esporte, lazer, saúde e assistência ou promoção social, outras focalizaram direta e especialmente alguns setores ou segmentos da população juvenil, notadamente os segmentos jovens das camadas populares.

A partir de 1997, os governos locais de Santo André (1997), São Bernardo do Campo (em 1998), Diadema (em 2003), Ribeirão Pires (em 2001) e São Caetano do Sul (em 2003) principiaram o ciclo vital de institucionalização de ações públicas para juventude, mediante a constituição de instâncias ou órgãos destinados a assessorar ou coordenar as ações, a designação legal de gestores públicos para dirigir as assessorias ou coordenadorias e a

destinação de recursos orçamentário-financeiros para a formulação e implementação de programas, projetos, atividades e eventos para a juventude.

Este trabalho tem como perspectiva apresentar algumas hipóteses levantadas quando da conclusão da primeira fase do estudo mencionado, de maneira especial sobre as políticas educacionais destinadas a jovens e adultos (já consolidadas) e as políticas de juventude (historicamente emergentes) desenvolvidas pelos executivos municipais do ABC. Pretende, ainda, problematizar algumas hipóteses sobre as relações e interações entre estas duas modalidades de intervenção pública que têm como sujeitos e elementos centrais os jovens, os seus direitos e a participação social dos mesmos como atores sociais na esfera pública.

Parte 2
As duas gerações de políticas públicas de educação de jovens e adultos do ABC
- 1987 a 2003 -

A Região do ABC, entre 1979 e 1980, foi o palco de ações inusitadas no campo das lutas democráticas em nosso país, quando um conjunto diversificado de atores tomou conta das praças e das ruas, ganhou visibilidade, não como identidades particulares, mas por algo comum que os unia naquele “momento de fusão”: de defesa do direito de fazer greve dos operários e de suas lideranças que estavam presas.

As identidades constituídas nos clubes de mães, nos grupos de fábrica, no “sindicalismo autêntico”, nas comissões de saúde, embora mutáveis e mutuamente influenciáveis, permaneceram diversas. Os acontecimentos cruciais, onde se encontraram e que constituíram “momento de fusão”, produziram novas formas de identidade coletiva que criaram referências comuns mais abrangentes e vínculos maiores. Assim se deu basicamente nas greves de 1979-80 (em São Bernardo do Campo). (Sader, 1988: 312).

Mas, se até este momento permaneciam as identidades singulares, e o “momento era de fusão”, pouco a pouco, elas vão sendo recobertas pela ação sindical e, gradativamente, pela ação partidária. É neste processo que vemos nascer as políticas públicas de educação de jovens e adultos no ABC, não só como programas estruturados e institucionalizados no interior do Estado, mas *como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos* (Rua, 1998: 731), expressão de possíveis conflitos que se manifestam na disputas de recursos e bens, envolvendo um campo de negociação.

Além do forte impacto das ações dos atores locais nas políticas públicas de jovens e adultos do ABC, é preciso considerar as injunções externas à região para entender as alterações dessas políticas nesse mesmo território.

É a partir dessas percepções que será feita a análise da instituição dos serviços de educação de jovens e adultos nos municípios do ABC, no período de 1987 a 2000.

Os municípios do ABC, desde 1987, percorreram um caminho no sentido de instituir políticas públicas de educação de jovens e adultos, sendo possível identificar, em 2003, três grandes modalidades de programas, projetos e ações:

- a) MOVA Regional e PROALFA, estruturados por atores e setores diversos, do poder público e da sociedade civil, como ação civil pública para a erradicação do analfabetismo, em alguns casos como a garantia de adultos e jovens cursarem até o 1º segmento do Ensino Fundamental;

- b) Ensino Fundamental e Ensino Médio de educação de jovens e adultos (EJA, SEJA e PROMAC), estruturado no interior do sistema municipal de educação, como uma das vertentes da escola;
- c) Telecurso, Ensino Fundamental- 2º segmento e Ensino Médio, uma reprodução de proposta concebida fora do âmbito municipal, pela Fundação Roberto Marinho, assumida pelo executivo local.

A existência dessas três modalidades de política de educação de jovens e adultos não significa que no interior de cada uma delas não haja diferenças. Um olhar mais acurado sobre cada uma delas permite encontrar não apenas três, mas seis modalidades distintas.

Para analisar cada uma delas pretende-se, inicialmente, apresentar um quadro descritivo de cada um dos programas, projetos e ações e, posteriormente, analisar as diferentes concepções das políticas, a sua implementação, o perfil dos gestores nelas envolvidos, finalizando com a análise sobre a população atendida, bem como a concepção sobre jovem verbalizada pelos gestores e como ela impacta a conformação das políticas.

1) Descrição dos programas, projetos e ações

Os programas, projetos e ações voltados para o atendimento educacional de jovens e adultos existentes nos municípios do ABC variam muito quanto ao nível de atendimento. Além disso, agrupamentos de municípios e mesmo ações comuns, também variam os níveis de atendimento. O Quadro 1 permite verificar essa diversidade.

Quadro 1
Educação de jovens e adultos no ABC - Níveis de atendimento
2003

Município	Programa/ Projeto/ Ação	Nível de atendimento			
		Alfabetização	En. Fundamental 1º segmento	En. Fundamental 2º segmento	Ensino Médio
R. Gde da Serra	MOVA				
S. Caetano do Sul	PROALFA				
Ribeirão Pires	MOVA				
Santo André	MOVA				
	SEJA				
Diadema	MOVA				
	EJA				
São Bernardo	MOVA				
	PROMAC				
	Telecurso				
Mauá	MOVA				
	EJA				

Data-base:2003

Ganha destaque um conjunto de ações desenvolvidas por todos os municípios do ABC no sentido de erradicar o analfabetismo e, em alguns casos, garantir escolaridade até a 4ª série do Ensino Fundamental. Em torno dessas ações articulam-se diferentes atores da sociedade civil e do executivo local.

Dos sete municípios do ABC, seis deles – cinco governados pelo PT e um pelo PSB - implantaram o MOVA Regional- Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Região do ABC, como um movimento regional de combate ao analfabetismo. Esta modalidade de ação foi incorporada à base de dados das políticas públicas porque, atualmente, ela é quase que integralmente financiada com recursos dos orçamentos municipais, bem como as suas coordenações são ocupadas por profissionais do quadro de funcionários das prefeituras.

Este movimento deve ser analisado para além dos objetivos educacionais, pois a ele está incorporada a questão regional. Nessa medida, ele merece ser objeto de estudo mais aprofundado.

São Caetano do Sul é o único município que não aderiu ao MOVA Regional e organizou um projeto próprio, denominado PROALFA – Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos, também em parceria com um ator local e coordenado por profissional da Administração Municipal.

Assim, pode-se dizer que todos os municípios do ABC desenvolvem ações no sentido de erradicar o analfabetismo com políticas relativamente similares. Esse tipo de ação, juntamente com a universalização do Ensino Fundamental, para as crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, e a diminuição substantiva da chegada de novos migrantes para o ABC, especialmente a partir da década dos 80, explicam porque o índice de alfabetização³, em todos os municípios do ABC, se aproxima de 1, situação considerada ideal⁴, quando se toma para análise os índices produzidos por Pochmann et al, 2003. (Tabela 1).

³ O “Atlas da exclusão” do Brasil toma como referência cada um de seus municípios. Ao fazê-lo, são trabalhados diversos índices, dentre eles o de escolaridade e o de alfabetização que “quantifica a participação da população no legado técnico-cultural da sociedade. Para isso, apurou-se o tema Conhecimento por meio dos indicadores ‘anos de estudo do chefe de família’ e ‘alfabetização da população acima de cinco anos de idade’”. (Pochmann et al, 2003: 17).

⁴ “Para interpretar o resultado de cada município brasileiro basta ter em mente duas coisas: 1) o índice varia de zero a um; 2) as piores condições de vida equivalem a valores próximos a zero, enquanto as melhores situações sociais estão próximas de um”. (Pochmann et al, 2003: 19).

Tabela 1
Índice de escolaridade e de Alfabetização – Municípios do ABC
2000

Municípios do ABC - 2000	Índice de escolaridade	Índice de alfabetização
Diadema	0,600	0,886
Mauá	0,603	0,886
Ribeirão Pires	0,689	0,909
Rio Grande da Serra	0,569	0,866
Santo André	0,754	0,921
São Bernardo	0,769	0,912
São Caetano	0,878	0,949

Fonte: Atlas da exclusão social no Brasil.
Pochmann *et al.* 2003.

Dentre os municípios que garantem que jovens e adultos possam cursar até a 4ª série do Ensino Fundamental, no MOVA, estão Diadema, Santo André e Ribeirão Pires. No caso deste último município, esta é a única ação voltada para a educação de jovens e adultos. No caso dos outros dois municípios, o MOVA pode ser considerado complementar aos serviços de educação de jovens e adultos instituídos em período anterior a este movimento.

Além das ações de erradicação do analfabetismo, também, encontramos no ABC a configuração de um campo escolar, como políticas de governos locais, voltado exclusivamente para a educação de jovens e adultos. Os municípios de Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo criaram, respectivamente, EJA - Educação de Jovens e Adultos, o SEJA - Serviço de Educação de Jovens e Adultos, o PROMAC – Programa Municipal de Alfabetização e Cidadania. Todos esses programas garantem o 1º e 2º segmentos do Ensino Fundamental a jovens e adultos.

O município de Mauá instituiu também um serviço, tal como Diadema, denominado EJA - Educação de Jovens e Adultos, garantindo o Ensino Fundamental e Médio.

A última modalidade de ação no campo da educação de jovens e adultos, o Telecurso, no município de São Bernardo, garante o atendimento de alunos do 2º segmento do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Assim, Diadema e Santo André, para garantir o Ensino Fundamental combinam dois tipos de políticas: o MOVA e um serviço de educação de jovens e adultos na modalidade escolar.

Por sua vez, Mauá garante o atendimento no Ensino Fundamental e no Médio, apenas por meio do EJA. Através do MOVA este mesmo município procura garantir uma aproximação da escola àqueles que estão fora dela. É interessante procurar conhecer como os MOVAs se estruturam na Região, em função dessa diversidade.

São Bernardo do Campo, por meio das três políticas - MOVA, PROMAC e Telecurso – garante, de forma complementar, o atendimento de alfabetização ao ensino médio.

2) Os tempos do ABC, as concepções das políticas de educação de jovens e adultos e o nível de institucionalização

As concepções das diferentes políticas de educação de jovens e adultos no ABC parecem relacionar-se, no momento de seu surgimento, diretamente com as posições político-partidárias daqueles que estavam à frente do governo da cidade. Da concepção também decorre um determinado nível de institucionalização das políticas.

Quadro 2
Políticas de educação de jovens e adultos – Políticas públicas, Municípios, Partidos
1987 – 2000

Ano de instituição	Política pública	Município	Partido
1987	EJA	Diadema	PT
1988			
1989	SEJA	Santo André	PT
1990			
1991	PAC ⁵	São Bernardo do Campo	PT
1992			
1993	EJA	Mauá	PMDB
	PROMAC ⁶	São Bernardo do Campo	PSB
1994			
1995	Telecurso	São Bernardo do Campo	PSB
	MOVA	Diadema	PT
1996			
1997	MOVA	Santo André	PT
	MOVA	Mauá	PT
	MOVA	Ribeirão Pires	PT
1998	MOVA	São Bernardo do Campo	PSB
1999	PROALFA	São Caetano do Sul	PTB
2000	MOVA	Rio Grande da Serra	PT

Data-base:2003

O Quadro 2 permite verificar que, na década dos 80, foram desencadeadas políticas de educação de jovens e adultos nos municípios de Diadema e Santo André.

O governo municipal do município de Diadema, sob a égide do Partido dos Trabalhadores, inaugura, em 1987, a concretização da idéia do direito à escolarização de jovens e adultos que não tiveram acesso à escola ou que dela tivessem sido excluídos. Há aqui uma antecipação daquilo que seria aprovado em 1988 na Constituição Federal, em seu artigo

⁵ PAC – Programa de Alfabetização e Cidadania, de São Bernardo do Campo, instituído em 1991.

⁶ O PROMAC substituiu o PAC.

208, no qual consta o dever do Estado com a educação: “ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”.

Ainda nesta década, na esteira de Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo, respectivamente em 1989 e 1991, também instituíram serviços voltados exclusivamente para jovens e adultos.

Estas iniciativas devem ser entendidas no quadro das lutas pela democratização que percorreram o país, ao longo da década dos 80, e que tiveram na figura de alguns sindicatos e do Partido dos Trabalhadores, com fortes elos entre si, atores centrais. Não sem razão, os dois serviços de educação de jovens e adultos surgem em governos petistas e estão situados na região do sindicato que ganhou maior visibilidade, o dos metalúrgicos de Santo André e de São Bernardo do Campo e Diadema.

Em 2003, ano do levantamento de dados da presente pesquisa, é inequívoco que essas políticas já estão consolidadas. Em Diadema o serviço já durava 16 anos, em Santo André, 14 anos, e em São Bernardo do Campo, 12 anos. Neste último caso, com uma outra denominação.

Elas são desenhadas à luz da idéia de direitos, fortemente explicitados no caso de Santo André e Diadema.

Na aquisição dos direitos sócio-políticos que fundam o conceito de cidadania plena de forma que os educandos possam investir na conquista e na ampliação desses direitos. (Objetivos do SEJA – Santo André)

Levar o educando à aquisição do conhecimento, para fazer dele um instrumento de vivência no exercício de sua prática social. (Objetivo do EJA – Diadema)

Na década dos 90, dela excluído o ano 1991 e incluído o ano 2000, foram instituídas políticas de educação para jovens e adultos em todos os demais municípios do ABC e, de forma complementar aos serviços já existentes, em Diadema, Santo André e São Bernardo do Campo, outras modalidades de política neste campo específico.

O conjunto de políticas instituídas evidencia uma tendência gradativa de alteração dessas iniciativas, alguma com recorte marcadamente escolar, outras conformadas por uma ação civil pública de combate ao analfabetismo. Tal realidade caracteriza, claramente, a existência de duas gerações de políticas no ABC: a primeira geração é a das políticas de escolarização, criadas sob a responsabilidade do Estado e instituídas na estrutura administrativa dos municípios de Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo e Mauá; a segunda, trata-se de ações marcadas pela articulação de diferentes atores na condução da

política, envolvendo o Estado e a sociedade civil. Nesta última geração de políticas, o Estado e distintos parceiros se responsabilizam pela erradicação do analfabetismo.

Ainda em 1993, no interior da vertente escolar, vemos a transformação do PAC de São Bernardo do Campo em PROMAC e a criação do EJA no município de Mauá.

Essas duas políticas ainda são concebidas a partir da idéia da escola e do acesso e posse do conhecimento como direitos, como se pode depreender das concepções que as percorrem.

Contribuir para o desenvolvimento das potencialidades intelectuais e culturais do jovem e adulto, respeitando suas necessidades e revelando seus saberes, visando a promover o acesso a outros conhecimentos... para o exercício pleno da cidadania. (Objetivos do PROMAC – São Bernardo do Campo).

Erradicar o analfabetismo na cidade e incentivar a continuidade nos estudos. (Objetivo do EJA – Mauá).

A partir de 1995 vemos surgir no ABC, também por meio de uma ação desencadeada em Diadema com a criação do MOVA, políticas fundadas sob o princípio da participação da sociedade civil no combate a um problema existente na região, o do analfabetismo. Pode-se dizer que os sete municípios, em 5 anos, adotam práticas nesse sentido. São Caetano do Sul é o único município que não aderiu ao MOVA, o que não quer dizer que não tenha desencadeado ações similares, pois o PROALFA cumpre a mesma função, conforme pode ser observado na análise das concepções dessas políticas.

Nos sete municípios do ABC, as idéias de direito, cidadania e participação crítica e inserção social percorrem todos os MOVAs locais, bem como o PROALFA. Sobre este último é importante frisar que o governo do executivo municipal expressa claramente a intenção de erradicar o analfabetismo de forma a atingir o nível mais próximo de zero.

Além dessas características comuns, Santo André e Ribeirão Pires buscam, ainda, relacionar as ações dos MOVAs locais com as questões do mundo do trabalho, assim são propostos objetivos vinculados à empregabilidade e à profissionalização.

O grau de institucionalização das políticas permite reafirmar ou não as concepções expressas pelos gestores naquilo que diz respeito ao papel do Estado e da sociedade civil.

Assim, em quase todas as políticas de educação de jovens e adultos da primeira geração pode-se observar a existência de uma instância, formalmente instituída na estrutura das secretarias de educação, responsável pela política. Em Diadema encontramos a Divisão de Educação de Jovens e Adultos, em Santo André, a Gerência de Educação de Jovens e Adultos, em São Bernardo, a Secção de Educação de Jovens e Adultos. Somente no

Município de Mauá, as atribuições estão diluídas num grupo profissional genérico de Coordenação Técnica.

Já nas políticas da segunda geração pode-se perceber que essa tendência de institucionalização já não é mais observada como marca predominante. Nos municípios em que havia políticas da primeira geração, há uma tendência de atribuir a responsabilidade da condução do MOVA à mesma instância responsável pelo EJA e PROMAC. Há uma exceção, no município de Santo André, o MOVA fica afeto ao Departamento de Educação do Trabalho – DET, da Secretaria de Educação e Formação Profissional, dando ênfase, por meio desta vinculação, às relações educação e trabalho.

Ainda nas políticas da segunda geração, vamos encontrar o MOVA sendo conduzido por dirigente de creche (Rio Grande da Serra), por professoras de Educação Infantil (São Caetano do Sul) e por um coordenador técnico (Ribeirão Pires), evidenciando uma clara diluição desta política no interior do aparato do Estado.

Resta investigar como esta segunda geração de políticas está consolidando a idéia de educação como um direito de jovens e adultos na Região do Grande ABC, numa estreita relação com a atuação dos diferentes atores, pois os MOVAs surgem no contexto da discussão sobre a região do ABC, que deu origem a três instituições marcadas pelo recorte regional, iniciado em 1990 com a criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, e que se fortaleceu com a instituição da Câmara Regional do ABC (1997) e a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC (1998). As políticas da primeira geração nascem de um movimento voltado para fora, pela redemocratização do país, com fortes raízes locais; as políticas de segunda geração nascem de um movimento interno, de auto-reconhecimento regional, pelas mãos dos atores dos sete municípios do ABC.

3) Financiamento das políticas de educação de jovens e adultos no ABC

A questão do financiamento das políticas de educação de jovens e adultos na Região do ABC deve ser analisada à luz de três elementos: a crise fiscal do Estado, no âmbito da Região do ABC; a legislação em vigor, neste caso específico a Emenda Constitucional 14, aprovada em setembro de 1996, que, “dentre outras disposições, obriga estados, Distrito Federal e municípios a aplicarem, até 2006, pelo menos 60% do percentual constitucional mínimo de 25% (ou seja, 15%) da receita de impostos no ensino fundamental, e cria, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, com vigência obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998”. (Davies, 1999: 3); as opções políticas dos atores regionais.

No que concerne à questão fiscal, há uma idéia generalizada sobre a existência de uma crise, especialmente nos municípios como os do ABC que passaram, no século passado, por forte processo de industrialização e que, atualmente, vivem intensos processos de mutação com a diminuição do número de indústrias. Criou-se um mito de que os orçamentos de muitos municípios dessa natureza sofreram fortes impactos, conduzindo a uma crise fiscal. Uma das bases para esta reflexão está assentada na queda proporcional da arrecadação do ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, principal tributo dos orçamentos de municípios como os do ABC, que se relaciona ao nível da atividade econômica. Um exemplo disso é o caso de Santo André. Neste município, o ICMS representava 52% da arrecadação dos impostos em 1990 e 31,7%, em 2000. (Daniel Filho, 2003).

Ainda tomando Santo André como exemplo, apesar da queda proporcional do ICMS, quando comparado o período de 1988–2000, a receita deste tributo de 2000 é 31,1% do que a do ano de 88 em termos reais. Além do aumento real da arrecadação deste tributo no período considerado, outros tributos também sofreram elevação. Isso coloca em questão a tese da crise fiscal para municípios como Santo André, cuja receita total cresceu em termos reais, no período de 1988-2000. (Daniel Filho, 2003).

Considerando o caso de Santo André, é possível trabalhar com a hipótese de que o fenômeno do crescimento real da arrecadação no período de 1988 – 2000 ocorreu também para os demais municípios da Região, pois os dados gerais apresentados no cenário do ABC apontam que é aquele município um dos mais atingidos pela mutação da atividade econômica, com a diminuição do número de indústrias. Isso permite apontar para a possibilidade de que os atores locais puderam contar, para o período estudado, com recursos para o desenvolvimento de novas ações ou o incremento daquelas já existentes.

O FUNDEF, tal como sobejamente discutido, enfraquece determinadas modalidades e níveis de ensino; “além de não garantir nem o desenvolvimento, nem a melhoria do ensino fundamental, pela sua lógica de redistribuição dos recursos com base no número de matrículas existentes, o Fundef contribui para enfraquecer e desarticular o sistema de ensino, uma vez que, segundo a Lei 9.424, as matrículas da educação infantil, de jovens e adultos (supletivo) e do ensino médio não são consideradas para efeitos de redistribuição dos recursos. Como só as matrículas no ensino fundamental regular valem para a obtenção de recursos do Fundef, as autoridades tenderão a privilegiar tais matrículas e deixar de lado as dos demais níveis de

ensino, que não trazem um centavo a mais para os cofres dos governos. Se a educação infantil, a educação de jovens e adultos e a do ensino médio (2º grau) já não eram privilegiadas antes, agora, pela lógica do Fundef, tenderão a ser negligenciadas mais ainda”. (Davies, 1999: 17).

Como efeito do FUNDEF, em alguma medida, poder-se-ia explicar a não criação de novos programas de educação de jovens e adultos ou o incremento dos já existentes, a exemplo dos da primeira geração de políticas, tal como desenhados por Diadema, Santo André, São Bernardo e Mauá entre 1987 e 1993, uma vez que estas modalidades de ação exigem maiores aportes de recursos financeiros da parte do Estado:

A reforma educacional iniciada em 1995 veio sendo implementada sob o imperativo de restrição do gasto público, de modo a cooperar com o modelo de ajuste estrutural e a política de estabilização econômica adotados pelo governo federal. [...] Essas diretrizes de reforma educacional implicaram que o MEC mantivesse a educação básica de jovens e adultos na posição marginal que ela já ocupava nas políticas públicas de âmbito nacional...”. (Haddad; Di Pierro, 2000: 122).

Contudo, se o FUNDEF cria determinações desfavoráveis ao desenvolvimento das políticas de educação de jovens e adultos, isso não ocorre de forma inexorável. Os atores locais podem decidir e agir sobre seus próprios territórios, evidenciando posições conflituosas com a política nacional em vigor e, além disso, no caso do ABC, podem também dispor de certo montante de recursos dos orçamentos municipais.

No caso específico da educação de jovens e adultos, os atores locais do ABC têm sido capazes de se articularem na luta contra a erradicação do analfabetismo, apesar das limitações impostas pelo FUNDEF. Assim, eles evidenciam capacidade de produção de novas políticas de educação para este segmento específico da população.

O MOVA surge em 1995, antes mesmo da aprovação da Emenda Constitucional 14, quando o debate já está ocorrendo e as disputas em andamento. De novo, Diadema é o município que inicia ações nesse campo, fortemente vinculadas à história do MOVA desenvolvido em São Paulo, na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT, de 1989-1992, segundo a concepção freiriana dos direitos dos cidadãos ao acesso à escolarização de qualidade, numa estreita relação com a sociedade civil.

Assegurar a todos os jovens e adultos não escolarizados de Diadema o direito à alfabetização. Integrar e engajar diferentes setores da Sociedade Civil num amplo movimento de alfabetização e Educação. Criar o Fórum Municipal de Alfabetização com a participação dos diferentes segmentos representativos da sociedade. (Objetivos do MOVA – Diadema).

Também em 1995, o município de São Bernardo do Campo inicia o Telecurso, garantindo, no âmbito municipal, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio para jovens e adultos que não puderam frequentar a escola na idade considerada adequada.

Mesmo depois de instituído o FUNDEF, é importante ressaltar que os municípios mantiveram as políticas de educação de jovens e adultos da primeira geração, bem como o Mova de Diadema e o Telecurso de São Bernardo do Campo praticamente com recursos próprios, conforme é possível verificar nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2
Orçamento Municipal para educação de jovens e adultos – 2002– 2003

Município	Política	Dotação no orçamento municipal		Orçamento	
		Sim ⁷	Não	2002 R\$	Previsão 2003 R\$
Rio Grande da Serra	MOVA	X		s/inf.	360.000,00
São Caetano do Sul	PROALFA	X		105.000,00	85.000,00
Ribeirão Pires	MOVA	X		s/inf	99.600,00
Santo André	SEJA	X		s/inf	285.500,00
Santo André	MOVA	X		1.471.097,50	1.796.340,26
Mauá	EJA	X		s/inf	s/inf
Mauá	MOVA	X		s/inf	s/inf
São Bernardo do Campo	TELECURSO	X		295.319,61	428.485,41
São Bernardo do Campo	PROMAC	X		4.014.761,30	4.425.722,96
São Bernardo do Campo	MOVA	X		513.668,28	749.558,59
Diadema	MOVA	X		340.000,00	400.000,00
Diadema	EJA	X		2.700.000,00	s/inf

Data-base:2003

Os dados da Tabela 2 permitem concluir que alguns gestores não dominam ou não têm acesso aos dados do orçamento. Esse fenômeno pode ter pelo menos duas explicações: uma delas, a tradicional separação entre a coordenação responsável pelo desenvolvimento das ações educacionais e o controle do orçamento, como se fossem coisas apartadas e que por isso deveriam ser controladas por profissionais de áreas diferentes; outra, diz respeito aos maiores valores absolutos destinados ao EJA de Diadema e PROMAC de São Bernardo do Campo.

Tabela 3
Composição da dotação orçamentária - 2003

Município	Política	Recurso Federal			Recurso Estadual			Recursos Municipais			Outros		
		sim	não	s/resp	sim	não	s/resp	sim	não	s/resp	sim	não	s/resp
Rio Grande da Serra	MOVA			X				X	X			X	
São Caetano do Sul	PROALFA		X				X		X			X	
Ribeirão Pires	MOVA		X				X		X			X	
Santo André	SEJA	X					X		X				X
Santo André	MOVA		X				X		X			X	
Mauá	EJA			X			X	X					X
Mauá	MOVA	X						X		X	X		
São Bernardo do Campo	TELECURSO			X				X	X				X
São Bernardo do Campo	PROMAC			X				X	X				X
São Bernardo do Campo	MOVA			X				X	X				X
Diadema	MOVA		X				X		X				X
Diadema	EJA		X				X		X				X
Total		2	6	5	0	7	5	12	0	1	5	3	4

Data-base:2003

Os dados da Tabela 3 permitem concluir também que, com exceção de Santo André e Mauá, todos os demais municípios não recebem recursos do Governo Federal destinados à educação de jovens e adultos. O Governo Estadual é o grande ausente na implementação dessas políticas, pois nenhum município recebeu recursos para este fim, desta instância de governo.

Portanto, confirma-se que é no âmbito local que as políticas de educação de jovens e adultos se desenvolvem, com recursos dos próprios municípios e dos parceiros que atuam nesse campo. No item sobre participação da sociedade civil nas políticas de educação de jovens e adultos pretende-se discorrer de forma mais aprofundada sobre esta questão. Já é possível perceber que a segunda geração das políticas públicas de jovens e adultos são marcadas por parcerias e o montante de recursos financeiros registrados no orçamento são imensamente menores, em termos absolutos, daqueles destinados às políticas de primeira geração.

Tomando como referência o número de vagas em cada uma das políticas, é possível aprofundar a reflexão sobre a questão do financiamento.

⁷ É importante frisar que nem sempre a dotação é específica para a política.

Tabela 4
Número de vagas nos programas, projetos, ações – 2001-2003

Município	Política	Nº de vagas		
POLÍTICAS DA PRIMEIRA GERAÇÃO				
		2001	2002	2003
Diadema	EJA	6.100	6.100	6.100
Mauá	EJA	3.900	s/inf.	s/inf.
Santo André	SEJA	2.985	2.844	2.735
São Bernardo do Campo	PROMAC	5.303	5.204	5.527
Sub-total		18.288	14.148	14.362
POLÍTICAS DA SEGUNDA GERAÇÃO				
Diadema	MOVA	1.700	1.700	1.700
Mauá	MOVA	s/inf.	s/inf.	s/inf.
Ribeirão Pires	MOVA ⁸	1.500	1.500	1.500
Rio Grande da Serra	MOVA	450	750	730
Santo André	MOVA	1.892	2.350	2.016
São Bernardo do Campo	TELECURSO	1.581	1.520	1.477
São Bernardo do Campo	MOVA	1.593	1.491	1.395
São Caetano do Sul	PROALFA	1.335	524	276
Sub-total		8.551	8.335	7.594
Total		22.939	22.483	21.956

Data-base:2003

Ao cotejar os dados da Tabela 4 com os da Tabela 2 é possível aproximar-se, pelo menos inicialmente, aos valores despendidos pelas administrações municipais na implementação das diferentes políticas, por aluno, no âmbito da educação de jovens e adultos. É preciso observar que o montante do gasto/aluno deve ser visto com reserva, pois, provavelmente, cada município despense para além dos valores obtidos, uma vez que não se tem informações sobre outros gastos nesta mesma rubrica. Apesar dessa limitação, uma primeira aproximação ao gasto/aluno permite realizar reflexões importantes sobre as políticas de primeira e de segunda geração.

Tomando como referência os dados do orçamento e do número de alunos do ano 2002, verifica-se que em Diadema, o custo/aluno do MOVA é de R\$ 200,00 e o do aluno do EJA, é de R\$ 442,62. Os valores obtidos para o município de São Bernardo são: PROMAC, R\$ 771,47 e MOVA R\$ 344,51.

⁸ Trata-se de potencial de vagas para atendimento.

Caso os dados dos municípios analisados sejam tendenciais, pode-se afirmar que os dispêndios realizados nas políticas da primeira geração representam quase o dobro, em termos relativos, do que aqueles gastos com as políticas da segunda geração, o que reafirma a análise sobre financiamento do ensino fundamental, após a aprovação do FUNDEF.

Apesar dos perversos efeitos do FUNDEF, a Região do ABC foi capaz de agir no campo da educação de jovens e adultos instituindo e consolidando políticas públicas de forma a garantir o direito desses sujeitos à educação. As políticas instituídas confirmam a capacidade de ação dos atores locais.

4) Desenho das políticas de educação de jovens e adultos

Os desenhos das políticas de educação de jovens e adultos guardam estreita relação com o contexto histórico de geração das mesmas e revelam o esforço realizado na Região para manter a qualidade desta modalidade de educação, mesmo quando, proporcionalmente, os recursos são significativamente menores a exemplo dos MOVAs. Tudo isso pode ser depreendido através da análise de inúmeros elementos.

Os programas, projetos e ações foram formulados à luz de determinados documentos, diretrizes e legislações, diferenciando as políticas de primeira geração e as de segunda, conforme pode ser observado no Quadro 3.

O ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente marcou fortemente a formulação de quase todos os programas, projetos e ações de educação de jovens e adultos dos municípios do ABC, com exceção do MOVA do município de Ribeirão Pires. Interessante notar que um número bastante pequeno de alunos, na faixa etária de 0 a 18 anos, freqüenta os programas, projetos e ações de educação de jovens e adultos, conforme poderá ser visto posteriormente. Isso revela o impacto do ECA na educação de modo geral e também no âmbito das políticas de educação que atendem o segmento jovens e adultos.

Neste caso, o ECA orientou a formulação de todas as políticas de jovens e adultos postas em andamento no ABC, mais do que a Constituição Federal e a LDB.

Quadro 3
Documentos, Diretrizes e Legislações orientadores da formulação e implementação
das Políticas de Educação de Jovens e Adultos

Município	Política	Documentos, diretrizes, legislações									
		CF	PEE	PNE	PME	CONFINTEA	LDB	CEE	CME	Parecer Cury	ECA
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO											
Diadema	EJA	X					X				X
Mauá	EJA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Santo André	SEJA	X		X	X		X		X		X
São Bernardo do Campo	PROMAC	X		X		X	X	X			X
Sub-total		4	1	3	2	2	4	2	2	1	4
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO											
Diadema	MOVA	X					X				X
Mauá	MOVA	X	X	X	X	X	X		X		X
Ribeirão Pires	MOVA				X						
Rio Grande da Serra	MOVA						X		X		X
Santo André	MOVA				X				X		X
São Bernardo do Campo	TELECURSO	X		X		X	X	X			X
São Bernardo do Campo	MOVA	X		X		X	X	X			X
São Caetano do Sul	PROALFA	s/informação									
Sub-total		4	1	3	3	3	5	2	3	0	6
Total		8	2	6	5	5	9	4	5	1	10

Data-base:2003

Mas, é preciso diferenciar as políticas da primeira geração das de segunda, pois todas aquelas foram formuladas à luz de três legislações básicas: Constituição Federal, LDB e ECA. O mesmo não ocorreu para o caso das políticas de segunda geração, pois, apesar dessas três legislações terem sido as mais utilizadas, alguns municípios desconsideraram a Constituição Federal e a LDB.

O que se pode depreender disso é que as políticas de primeira geração, por serem fortemente recortadas pela idéia de escolarização formal, tiveram, necessariamente, que se deparar, no momento de sua formulação, com as questões de ordem legal, o mesmo não ocorre com as políticas de segunda geração. O caso do MOVA – Ribeirão Pires tomou como base apenas o Plano Municipal de Educação.

A idéia de escolarização formal que permeia as políticas de primeira geração também pode ser detectada pelo uso do espaço, conforme pode ser observado na Tabela 5. As ações das políticas de primeira geração ocorrem no espaço da escola. As políticas da segunda geração estão espalhadas por diferentes espaços públicos estatais e espaços cedidos pela sociedade civil. Uma questão que merece ser investigada: como a natureza do espaço utilizado marca positiva ou negativamente as políticas.

Tabela 5
Desenho das políticas de educação de jovens e adultos no ABC
-espaço utilizado segundo a geração da política-

Município	Política	Espaços utilizados para as atividades						
		Sala de aula	As. de moradores	Outros espaços culturais	Igrejas	Residências particulares	Bibliotecas públicas	Empresas
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO								
Diadema	EJA	X						
Mauá	EJA	X		X			X	
Santo André	SEJA	X						
São Bernardo do Campo	PROMAC	X	X		X			
Sub-total		4	1	1	1	0	1	0
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO								
Diadema	MOVA		X	X	X	X		X
Mauá	MOVA	X	X	X	X	X	X	X
Ribeirão Pires	MOVA		X	X	X	X		
Rio Grande da Serra	MOVA	X	X		X	X		
Santo André	MOVA	X	X	X	X	X		X
São Bernardo do Campo	TELECURSO	X			X			
São Bernardo do Campo	MOVA	X	X		X	X		
São Caetano do Sul	PROALFA	X		X				
Sub-total		6	6	5	7	6	1	3

Data-base:2003

A organização curricular das diferentes iniciativas, no âmbito das políticas de educação de jovens e adultos, tende a ser diferente de uma tradicional seriação. A Tabela 6 traz dados relativos à modalidade de organização curricular das políticas.

Tabela 6
Organização curricular

Município	Política	Organização curricular	Número de fases/ciclos/módulos	Duração de cada fase/ciclo/módulo	Frequência
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO					
Diadema	EJA	ciclo	3 a 5	7 a 12 meses	Presencial
Mauá	EJA	s/inf	s/inf	s/inf.	Presencial
Santo André	SEJA	ciclo	1 a 2	7 a 12 meses	Presencial
São Bernardo do Campo	PROMAC	Série/termo	8 ou mais	4 a 6 mese	presencial
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO					
Diadema	MOVA	fase	1 a 2	7 a 12 meses	Presencial
Mauá	MOVA	s/inf.	s/inf.	4 a 6 meses	Presencial
Ribeirão Pires	MOVA ⁹	fase	3 a 5	s/inf.	Presencial
Rio Grande da Serra	MOVA	fase	3 a 5	s/inf.	Presencial
Santo André	MOVA	módulo	3 a 5	s/inf.	Presencial
São Bernardo do Campo	TELECURSO	Curso/disciplinas	6 a 7	4 a 6 meses	Presencial ¹⁰
São Bernardo do Campo	MOVA	curso	1 a 2	7 a 12 meses	Presencial
São Caetano do Sul	PROALFA	módulo	1 a 2	7 a 12 meses	Presencial

Data-base:2003

As modalidades de organização curricular adotadas possibilitam que haja uma maior flexibilidade quanto à forma de trabalho, o que permitiria que ações voltadas para a educação de jovens e adultos se aproximassem das necessidades e interesses desse grupo específico. Um estudo de caso poderá revelar como tais formas de organização curricular impactam nas práticas educativas cotidianas.

Vale ressaltar que dentre as políticas de primeira geração verifica-se a instituição de ciclos – SEJA de Santo André e EJA de Diadema – numa clara incorporação das recentes propostas de organização curricular, de forma a enfrentar a solução de continuidade para a aprendizagem dos alunos, típica da organização seriada.

A duração de cada ciclo/etapa/fase/módulo é indicadora da preocupação com a qualidade do trabalho, uma vez que não se prende às fórmulas aligeiradas da antiga concepção de educação supletiva.

Há que se registrar o avanço conceitual alcançado ao superar a idéia de educação compensatória advinda do ensino supletivo, de caráter emergencial, para uma concepção de educação enquanto direito. (Soares, 2003: 130).

⁹ Trata-se de potencial de vagas para atendimento.

¹⁰ No Telecurso não é exigida a frequência do aluno para a eliminação de disciplinas.

Outro indicador do não aligeiramento das propostas é a característica relativa à frequência. Todas as ações educativas, tanto as de primeira geração quanto as de segunda, são presenciais. Algumas delas estão articuladas com medidas de incentivo à escolarização, de forma a garantir a presença dos alunos, através de vale transporte, vale alimentação e bolsa de estudo. Isso ocorre nos municípios de Santo André – MOVA, São Bernardo do Campo – Telecurso e PROMAC.

Outra ação de incentivo à escolarização é a da reserva de vagas. Diadema, por meio de uma parceria com a Diretoria de Ensino da rede estadual, garante vaga na escola de opção do aluno do EJA e do MOVA, para a continuidade dos estudos. São Bernardo do Campo também garante vaga no PROMAC e no Telecurso para os alunos portadores de necessidades especiais.

A pesquisa permitiu captar as modalidades de ações de incentivo à escolarização nessas três cidades. Mas, também os municípios de Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul afirmam realizar ações nesse campo, mesmo sem identificá-las. Isso eleva para cinco municípios, dentre os sete do ABC, a preocupação com a permanência dos alunos em atividades escolares, independente da política ser de primeira ou de segunda geração.

Ao currículo organizado em ciclos, fases, módulos, termo, à natureza presencial de todas as políticas, aos incentivos à escolarização, somam-se práticas decalcadas na produção própria do material didático, indicando a existência de mais um elemento presente na prática educativa que poderá permitir uma maior aproximação aos interesses e necessidades dos jovens e adultos.

Em todos os municípios, os educadores produzem material didático. Dentre as doze políticas em andamento, sete delas não utilizam livro didático, quatro delas utilizam material elaborado pela equipe técnica da Secretaria. Os dados do Quadro 4 permitem aprofundar a análise sobre esta questão específica, quanto às políticas de primeira e de segunda geração.

Há uma tendência de utilização de maior variedade de recursos didáticos nas políticas de primeira geração do que nas de segunda. Especialmente em alguns municípios, como o caso de Santo André, a diferença entre o SEJA e o MOVA é muito grande. Naquele, há muita variedade de recursos, enquanto, neste, restringe-se a poucos elementos.

Relativo a livro didático, chama atenção o fato de que em todas as políticas de primeira geração não se utiliza livro didático e, nas de segunda, em quatro delas, apesar de não se utilizar este tipo de material, a equipe técnica da Secretaria elabora material próprio. É interessante aprofundar o conhecimento sobre este último dado, pois ele pode revelar uma

maior fragilidade dos MOVAs, exigindo das equipes técnicas das Secretarias, às quais estão vinculados, a produção de material de maneira centralizada.

Quadro 4
Materiais Didáticos

Município	Política	Material didático									
		Livro didático	Produção do educador	revistas	jornais	vídeos	Laboratórios	TV	Equipamentos de esporte	At. extra-classe	Biblioteca
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO											
Diadema	EJA	não	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	-
Mauá	EJA	não	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Santo André	SEJA	não	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	Sim
São Bernardo do Campo	PRO-MAC	não	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	Sim
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO											
Diadema	MOVA	Mat. elaborado pela equipe técnica	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	-
Mauá	MOVA	não	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim	Sim	Sim
Ribeirão Pires	MOVA	Mat. elaborado pela equipe técnica	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	-	Sim	Sim
Rio Grande da Serra	MOVA	não	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-	-	-
Santo André	MOVA	Mat. elaborado pela equipe técnica	Sim	-	-	-	-	-	sim	-	-
São Bernardo do Campo	TELE-CURSO	Livros próprios	Sim	Sim	Sim	-	-	-	-	Sim	Sim
São Bernardo do Campo	MOVA	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	-	-	-	Sim	-
São Caetano do Sul	PRO-ALFA	Mat. elaborado pela equipe técnica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-	Sim	Sim

Data-base:2003

A variedade de recursos utilizados na prática educativa, mais especificamente a utilização de livro didático, sinaliza, de um lado, para a existência de formas diferentes de relação das equipes técnicas das Secretarias com os educadores e, por outro, para a existência

de desigualdades entre as políticas de primeira e segunda geração, tendendo à maior precariedade nas de segunda.

Nesse quadro geral, é preciso salientar o caso de São Caetano do Sul – PROALFA que chama atenção pela variedade de materiais que são utilizados na prática educativa, sendo que apenas neste município os jovens e adultos têm acesso a laboratórios.

É preciso salientar também a especificidade do Telecurso – São Bernardo do Campo, que se apóia em livros próprios, enquadrados na modalidade livro didático. Este caso específico diferencia-se completamente da tendência existente no ABC. Esta modalidade de trabalho caracteriza-se pela predominância de ações dirigidas, voltadas para a certificação.

Relativo ainda ao desenho das políticas, a questão avaliação é reveladora que as práticas adotadas combinam a tradicional “prova” com outros instrumentos. A variedade de instrumentos e de mecanismos, combinados com a avaliação ao longo do processo, permitem afirmar que a diversidade é elemento que marca a avaliação das políticas de educação de jovens e adultos. A questão da avaliação também guarda relação com a questão da certificação e a organização curricular em ciclos/fases/etapas/termos.

O Quadro 5 evidencia que no quesito formas de avaliação não se verificam diferenças significativas entre as práticas implementadas nas políticas de primeira e de segunda geração, com exceção dos MOVAs de Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires que se restringem na adoção da prova como principal instrumento. Mas, quando se trata da instituição de instrumentos, mais uma vez, é no interior das políticas de primeira geração que se encontra maior coerência entre a prática processual de avaliação e seu registro. Dentre as quatro políticas de primeira geração, três delas adotam instrumentos próprios para a chamada avaliação processual: dossiê (EJA – Mauá), fichas de acompanhamento (SEJA – Santo André), portfólio (PROMAC – São Bernardo do Campo). Dentre as políticas de segunda geração, encontram-se instrumentos desta natureza em apenas um, dentre os oito programas existentes: pauta de observações, registros e relatórios (PROALFA – São Caetano do Sul).

Outro elemento importante é a certificação. Todas as políticas de primeira geração adotaram a certificação como um dos componentes de seu desenho. Isso não se repete no caso das políticas de segunda geração, pois metade delas não certifica e uma, dentre as oito, certifica fora do processo.

Quadro 5
Formas de avaliação e de certificação dos alunos

Município	Política	Formas de avaliação						Progressão	Certificação	
		Prova	Trabalho	Frequência	Auto-avaliação	Seminário	Outras		sim	não
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO										
Diadema	EJA	X	X	X	X			Prova, trabalho	X	
Mauá	EJA	X	X	X	X		Dossiê com atividades dos alunos	Trabalho	X	
Santo André	SEJA						Avaliação de desempenho, fichas de acompanhamento	Ficha de acompanhamento-objetivos atingidos	X	
São Bernardo do Campo	PRO-MAC	X	X		X	X	portfólio	Prova, trabalho	X	
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO										
Diadema	MOVA	X	X	X	X			Prova, Trabalho		X
Mauá	MOVA						Cotidianamente	Atividades do dia-a-dia		X
Ribeirão Pires	MOVA	X						Prova		X
Rio Grande da Serra	MOVA	X	X					Prova	X fora do processo	
Santo André	MOVA		X	X	X			Conselho: educadores e equipe técnica	X	
São Bernardo do Campo	TELE-CURSO					X	Participação em sala, atividades individuais e coletivas	Prova	X	
São Bernardo do Campo	MOVA						Atividades, portfólio	Atividades		X
São Caetano do Sul	PRO-ALFA		X				Produções espontâneas, pauta de obs, registros, relatórios	Produção dos alunos, pauta de obs.	X	

Data-base:2003

Resta ainda abordar dois elementos referentes ao desenho das políticas de educação de jovens e adultos implementadas no ABC, no período de 1987 a 2000. Um deles diz respeito à

avaliação e ao acompanhamento da própria política e, o outro, à existência de práticas integradas a outros programas, projetos e ações.

Relativo à avaliação e acompanhamento da implementação das políticas, apenas Ribeirão Pires – MOVA não realiza esse tipo de atividade. Todos os demais municípios afirmam fazê-lo. Um outro estudo poderia dar conta da estreita relação entre a concepção, a avaliação e o acompanhamento dessas políticas. O conjunto de dados apresentados até aqui, talvez, possa compor o quadro de uma possível avaliação e acompanhamento, apesar de não ser este o objetivo do presente estudo.

Para finalizar, há um crescente movimento no sentido de discutir a importância de implementar, cada vez mais, políticas integradas de forma a não desperdiçar recursos, não pulverizar as ações, evitando duplicações desnecessárias, garantindo que um mesmo público não seja “objeto” de ações fragmentadas e implementando práticas complexas, tal como os novos tempos exigem. Entretanto, as políticas nas quais se integram diferentes órgãos, atores, temáticas exigem que desde o seu desenho inicial até o processo de sua avaliação sejam percorridas por esta concepção.

Quadro 6
Articulação das políticas de educação com outros programas/projetos/ações

Município	Política	Articulação com outras ações		Ações com as quais se articula
		sim	Não	
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO				
Diadema	EJA		X	
Mauá	EJA	X		Projeto Escola Aberta
Santo André	SEJA		X	
São Bernardo do Campo	PRO-MAC	X		MOVA e Telecurso
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO				
Diadema	MOVA	X		Outros municípios (MOVA Regional)
Mauá	MOVA	X		Outros municípios (MOVA Regional)
	MOVA	X		Outros municípios (MOVA Regional)
Ribeirão Pires				Ribeirão sim à vida Estação Vida
Rio Grande da Serra	MOVA	X		Outros municípios (MOVA Regional)
Santo André	MOVA	X		Outros municípios (MOVA Regional) Ensino profissionalizante – encaminhamento para o PIC
São Bernardo do Campo	TELE-CURSO	X		PROMAC
	MOVA	X		Outros municípios (MOVA Regional) PROMAC Teelcurso Frente de Trabalho (SEDESC)
São Caetano do Sul	PRO-ALFA	X		Rede Estadual, Fundação Anne Sullivan (portadores de necessidades especiais), Pró-Memória

Data-base:2003

Os dados do Quadro 6 permitem verificar que as políticas de educação de jovens e adultos do ABC, de segunda geração, carregam mais o sentido de políticas integradas do que as da primeira geração. Todas elas têm relação com alguma outra instituição, ator ou programa/projeto de outra ou da mesma Secretaria da respectiva Prefeitura.

É preciso ressaltar que no caso de São Bernardo do Campo, as três políticas implementadas dialogam entre si. Relativo aos MOVAs, deste município e de Santo André, há um vínculo com a questão do trabalho, reforçando uma visão da estreita e forte relação entre educação de jovens e adultos com o mundo do trabalho.

Vale ressaltar que, no caso específico do ABC, a questão da participação merece destaque. Por isso, resolveu-se abordar esta questão como item à parte, apesar dele compor o desenho das políticas.

5) Políticas de educação de jovens e adultos – a questão da participação

De alguma forma já se tocou nesta questão ao abordar as temáticas do financiamento, do desenho das políticas, da relação com o espaço físico, e da integração com outros atores, políticas, instituições.

Assim, inicialmente, pode-se afirmar que cinco das doze políticas implementadas recebem recursos financeiros não-estatais. Estes compõem as dotações orçamentárias dos municípios (Tabela 3). Relativo ao espaço onde acontecem as práticas, também é possível depreender que a sociedade civil participa de forma ativa nas políticas de segunda geração (Tabela 5) e também caracteriza as políticas desta geração a relação com outras ações, não necessariamente do campo da educação (Quadro 6).

Os dados das Tabelas 7 e 7.1 permitem aprofundar as reflexões sobre a relação entre o Estado e a Sociedade Civil na implementação das políticas.

Tabela 7
Natureza das parcerias – nas políticas de primeira geração

Município	Política	Parceiros	Identificação dos atores	Recursos financeiros	Cessão de espaço físico	Recursos humanos	Assessoria técnica
Diadema	EJA		Prefeitura	x	x	X	x
		1º parceiro	0	0	0	0	0
		2º parceiro	0	0	0	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0
Mauá	EJA		Prefeitura	x	x	X	x
		1º parceiro	0	0	0	0	0
		2º parceiro	0	0	0	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0
Santo André	SEJA		Prefeitura	x	s/inf	s/inf	s/enf
		1º parceiro	0	0	0	0	0
		2º parceiro	0	0	0	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0
São Bernardo do Campo	PRO-MAC		Prefeitura	x	x	X	x
		1º parceiro	UMESP	x	0	X	x
		2º parceiro	0	0	0	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0

As políticas de primeira geração são integralmente mantidas pelos executivos locais, apenas São Bernardo do Campo tem como parceiro a Universidade Metodista de São Paulo. Assim, pode-se afirmar que a implementação dessas políticas tem no Estado o ator central. Elas compõem a geração de políticas públicas integralmente mantidas pelo Estado, nos moldes do estado provedor.

Tabela 7.1
Natureza das parcerias – nas políticas de segunda geração

Município	Política	Parceiros	Identificação dos atores	Recursos financeiros	Cessão de espaço físico	Recursos humanos	Assessoria técnica
Diadema	MOVA		Prefeitura	X	0	X	X
		1º parceiro	Entidades da sociedade civil	0	X	0	0
		2º parceiro	Igrejas	0	X	0	0
		3º parceiro	Centros comunitários	0	X	0	0
Mauá	MOVA		Prefeitura	X	X	X	X
		1º parceiro	Empresas	X	X	X	0
		2º parceiro	Entidades	X	X	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0
Ribeirão Pires	MOVA		Prefeitura	X	X	X	X
		1º parceiro	Federação das SABs	0	X	X	0
		2º parceiro	Igrejas e escolas	0	X	0	0
		3º parceiro	Empresas e sindicatos	X	0	0	0
Rio Grande da Serra	MOVA		Prefeitura	X	X	X	X
		1º parceiro	Ford	X	0	0	0
		2º parceiro	Sindicodiv	X	0	0	0
		3º parceiro	Unibanco	X	0	0	0
Santo André	MOVA		Prefeitura	X	X	X	X
		1º parceiro	Entidades da sociedade civil	0	X	X	0
		2º parceiro	Empresas	X	0	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0
São Bernardo do Campo	TELE-CURSO		Prefeitura	X	X	X	X
		1º parceiro	SESI	0	0	X	X
		2º parceiro	0	0	0	0	0
		3º parceiro	0	0	0	0	0
São Bernardo do Campo	MOVA		Prefeitura	X	X	X	0
		1º parceiro	UMESP	0	0	X	X
		2º parceiro	Igrejas e SABs	0	X	0	0
		3º parceiro	empresas	X	X	0	0
São Caetano do Sul	PRO-ALFA		Prefeitura	X	X	X	X
		1º parceiro	Instituto Mauá de Tecnologia	X	0	X	0
		2º parceiro	Escolas estaduais	0	X	0	0
		3º parceiro	Fundação Anne Sullivan	0	X	X	X
Total de ações/prefeituras – segundo o tipo de participação (excetuadas as parcerias)			8 (100%)	8 (100%)	7 (87,5%)	8 (100%)	8 (100%)
Total de parceiros pesquisados - segundo o tipo de participação (excetuadas as Prefeituras)		24 (100%)		9 (37,5%)	12 (50%)	7 (29,2%)	3 (12,5%)

Data-base:2003

Em todos os municípios, as políticas de segunda geração contam com parcerias para a sua execução. Mas, inequivocamente, são os executivos locais os maiores responsáveis por

isso. Todos eles garantem recursos financeiros, cessão de espaço físico (com exceção de Diadema), recursos humanos e assessoria técnica. Isso permite dizer que essas políticas são percorridas pela idéia do direito à educação como dever do Estado. Parece que estas políticas encontram-se a meio caminho entre aquelas totalmente mantidas e executadas pelo Estado, tais como as políticas de primeira geração aqui estudadas, e aquelas em que os parceiros dividem igualmente as responsabilidades. Um aprofundamento do estudo poderá jogar luz sobre essa questão.

A participação mais significativa dos parceiros se dá no quesito cessão de espaço físico. Aqui é preciso salientar que a presente pesquisa captou apenas três parceiros de cada uma das políticas. Os dados da Tabela 5 permitem afirmar que relativo a este item há um número maior de parceiros do que aquele que consta da Tabela 7.1, pois o MOVA conta com salas, inclusive, em residências particulares, o que pode indicar a existência de uma capilaridade desta ação, também a ser mais bem estudada.

Ainda relativo à participação da sociedade civil, a sua presença fica mais diluída quando se trata de recursos humanos e assessoria técnica. Parece se repetir nas políticas de segunda geração, a tradicional ausência da sociedade civil no debate das questões pedagógicas.

Sobre a participação da sociedade civil, no quesito recurso financeiro, é necessário diferenciar as políticas de primeira geração das de segunda. Conforme já apresentado no item financiamento, aquelas são financiadas quase exclusivamente, quando não na totalidade, pelo Estado. A participação de outros atores é pouco significativa, pois se restringe a 5% do total dos recursos do orçamento de 2002 dos municípios de Mauá e Santo André.

Diferentemente, nas políticas de segunda geração, pode-se dizer que é significativa a atuação dos atores, pois do total de parceiros pesquisados, 37,5% deles participam com recursos financeiros. Mas, os dados da Tabela 8 permitem verificar que essa participação varia de município para município, podendo agrupá-los em três situações: a) num pólo, aqueles em que os executivos locais arcam com a totalidade ou a maior parte dos recursos financeiros (Diadema e São Bernardo do Campo com 100%, Santo André, com 99%, Rio Grande da Serra, 78,4%); b) numa posição intermediária, aqueles em que há uma divisão eqüitativa entre os atores envolvidos, em termos de participação quanto a recursos financeiros (Ribeirão Pires e Mauá). Neste grupo, encontra-se o único município com recurso federal; c) num outro pólo, aquele em que apenas um ator da sociedade civil arca com a quase totalidade dos recursos financeiros (São Caetano do Sul, 90%).

Tabela 8
Composição do orçamento em termos de origem do recurso – políticas de segunda geração
2002 – 2003

Município	Política	Origem do recurso	2002	2003
			% em relação ao montante do projeto	% em relação ao montante do projeto
Diadema	MOVA	Federal	0	0
		Estadual	0	0
		Municipal	100	100
		Outros	0	0
Mauá	MOVA	Federal	0	30
		Estadual	0	0
		Municipal	40	50
		Outros	60	20
Ribeirão Pires	MOVA	Federal	0	s/inf.
		Estadual	0	s/inf.
		Municipal	50	s/inf.
		Outros	50	s/inf.
Rio Grande da Serra	MOVA	Federal	s/inf.	0
		Estadual	s/inf.	0
		Municipal	s/inf.	78,4
		Outros	s/inf.	21,6
Santo André	MOVA	Federal	0	0
		Estadual	0	0
		Municipal	100	99
		Outros	0	1
São Bernardo do Campo	TELE-CURSO	Federal	0	0
		Estadual	0	0
		Municipal	100	100
		Outros	0	0
São Bernardo do Campo	MOVA	Federal	0	0
		Estadual	0	0
		Municipal	100	100
		Outros	0	0
São Caetano do Sul	PRO-ALFA	Federal	0	0
		Estadual	0	0
		Municipal	10	10
		Outros	90	90

Data-base:2003

Finalmente, resta ainda analisar os dados relativos à participação dos atores na formulação e na execução das políticas.

A participação dos atores no âmbito da formulação das políticas caracteriza-se de formas bastante diferentes nos municípios. São identificadas situações opostas (Quadro 7): aquela em que não há qualquer participação, ficando a formulação a cargo do executivo, de forma centralizada no poder hierarquicamente superior, no gabinete do prefeito, como é o caso de São Bernardo do Campo; no outro extremo, verifica-se a participação de diferentes atores do interior dos executivos locais (da administração superior aos professores) e de atores da sociedade civil. Neste último caso, os municípios produziram espaços de encontro dos atores, como os fóruns populares, as conferências e os conselhos municipais (Mauá e Santo André). Entre esses pólos há situações diversas: desde a que não há a participação dos atores da sociedade civil, ficando a formulação a cargo da equipe técnica da prefeitura, passando ou não pelas diferentes instâncias da secretaria à qual ela se vincula, incluindo ou não os

professores no debate, até a situação em que a formulação fica a cargo da Diretoria de Educação e a única entidade parceira.

Quadro 7
Participação dos atores no âmbito da formulação e da execução das políticas

Município	Política	Atores que participam da formulação da política	Participação do público destinatário na execução da política
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO			
Diadema	EJA	SECEL Divisão da Educação do Trabalhador Equipe Técnica da SECEL Professores	Sistemática - na formulação e execução do "Projeto Político Pedagógico da escola"
Mauá	EJA	Administração Superior (Chefia de Gabinete/Gabinete do Prefeito) Equipe Técnica da SECE Fóruns Populares Conferências Municipais Conselhos Municipais Professores	Conselhos e Fóruns
Santo André	SEJA	Administração Superior (gabinete do Prefeito) Equipe técnica da SEFP Fóruns Populares Conferências Municipais Professores Consultoria externa Conselhos Municipais	Sistemática - na formulação e execução do "Projeto Político Pedagógico da escola"
São Bernardo do Campo	PROMAC	Administração Superior (Chefia de Gabinete, Gabinete do Prefeito)	Assistemática – o corpo docente escolhe o projeto didático da sala
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO			
Diadema	MOVA	SECEL Divisão da Educação do Trabalhador Equipe Técnica da SECEL Professores	Não há participação
Mauá	MOVA	Equipe Técnica da SECE Fóruns Populares Conferências Municipais Conselhos Municipais Professores	Sistemática – Conselhos e Fóruns
Ribeirão Pires	MOVA	Equipe Técnica da SE	Assistemática – Agenda 21 e Plano diretor Sistemática – reuniões locais de planejamento
Rio Grande da Serra	MOVA	Equipe Técnica da SÉC	Assistemática
Santo André	MOVA	Equipe Técnica da SEFP Fóruns Populares Consultoria externa	Fórum do MOVA Regional Assistemática - encontros
São Bernardo do Campo	TELE-CURSO	Administração Superior (Chefia de Gabinete, Gabinete do Prefeito)	Assistemática – aprofundamento da área de estudo quando há interesse dos alunos
São Bernardo do Campo	MOVA	Administração Superior (Chefia de Gabinete, Gabinete do Prefeito)	Assistemática – o corpo docente escolhe o projeto didático da sala
São Caetano do Sul	PRO-ALFA	Equipe Técnica da Diretoria de Educação e Cultura Instituto Mauá de Tecnologia	Sistemática e institucionalizada- Seminário para a erradicação do analfabetismo

Data-base:2003

Sobre a participação no âmbito da formulação (Quadro acima), não há diferenças significativas entre as políticas de primeira e de segunda geração. Há duas nuances a serem destacadas no caso dos MOVAs de Santo André e Mauá: a) a retirada da administração superior no âmbito da formulação da política, ficando a cargo das equipes

técnicas e da sociedade civil. Isso permite supor que nestes casos houve uma diluição do poder no campo dessas políticas; b) a presença da Administração Superior em três das quatro políticas de primeira geração, apontando para uma clara assunção dessas políticas, por aqueles que detêm o poder superior.

Sobre a participação do público destinatário, há diferenças entre as políticas de primeira geração e as de segunda. Naquelas, dentre as quatro, há três que prevêm a participação do público destinatário na execução, seja por meio de Conselhos e Fóruns (Mauá – EJA), seja na formulação e execução do “Projeto político pedagógico da escola” (Diadema – EJA e Santo André – SEJA).

Nas políticas de segunda geração predominam práticas assistemáticas de participação do público destinatário na execução das políticas e mecanismos diversos: fóruns e conselhos, reuniões locais, encontros, seminários. Vale ressaltar que são exatamente essas políticas que nasceram sob a égide da participação, no contexto da discussão sobre a Região.

6) O perfil dos gestores

As políticas, em grande medida, são marcadas pelas concepções que elas carregam, pelos recursos destinados a elas e pelos profissionais que a conduzem. Por isso, analisar o perfil dos gestores permitirá, de certa forma, confirmar ou negar análises anteriormente feitas, bem como introduzir novos elementos para a reflexão sobre as ações desenvolvidas no campo da educação de jovens e adultos na Região do ABC.

É necessário observar que os formulários foram preenchidos com dados dos coordenadores dos programas/projetos/ações. Entretanto, por vezes, há outros profissionais vinculados à coordenação que se responsabilizam por implementar inúmeras ações, sobre os quais não foram coletados dados. Por ocasião da realização do estudo de caso, talvez isso venha à tona, dependendo do município escolhido.

Feita esta observação, pode-se iniciar a análise dos dados da Tabela 9. Para os doze programas, projetos e ações há um total de 9 (nove) coordenadores. No ano 2003, a maioria deles estava há pouco tempo na função: um profissional há menos de um ano, quatro, de 1 a 2 anos, e, três, há mais de 3 anos. Todos que exerciam a função de coordenação, no máximo dois anos, eram de administrações petistas. Os dois que exerciam a função há mais de 3 anos eram de São Bernardo do Campo (PSB) e São Caetano do Sul (PTB). Este fenômeno talvez possa ser explicado em virtude da natureza dessas funções serem de confiança do Prefeito, o

que conduz à troca de profissionais quando o prefeito assume uma determinada gestão, após as eleições. No início do ano 2003, os governos estavam em operação há dois anos.

Tabela 9
Perfil dos gestores

Município	Política	Tempo que ocupa o cargo	Tempo que está na área	sexo	Idade (anos)	escolaridade
POLÍTICAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO						
Diadema ¹¹	EJA	De 1 a 2 anos	3 anos ou mais	fem	30	Especialização
Mauá	EJA	3 anos ou mais	Menos de 1 ano	fem	s/inf.	Especialização.
Santo André	SEJA	De 1 a 2 anos	3 anos ou mais	fem	36	Superior
São Bernardo do Campo ¹²	PROMAC	3 anos ou mais	3 anos ou mais	fem	40	Superior
POLÍTICAS DE SEGUNDA GERAÇÃO						
Diadema	MOVA	De 1 a 2 anos	3 anos ou mais	fem	30	Especialização
Mauá ¹³	MOVA	-	-	-	-	-
Ribeirão Pires	MOVA	Menos de 1 ano	3 anos ou mais	fem	56	Especialização
Rio Grande da Serra ¹⁴	MOVA	De 1 a 2 anos	3 anos ou mais	fem	33	Superior
Santo André	MOVA	De 1 a 2 anos	3 anos ou mais	mas	46	Superior
São Bernardo do Campo	TELECURSO	-	-	-	-	-
São Bernardo do Campo	MOVA	-	-	-	-	-
São Caetano do Sul	PROALFA	3 anos ou mais	3 anos ou mais	fem	s/inf	Superior

Data-base:2003

Mas, é preciso ressaltar que, na maior parte dos municípios, os prefeitos estavam em seu segundo mandato, com exceção de Rio Grande da Serra. Assim, apenas em São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul não houve alterações de profissionais na passagem de uma gestão para outra do mesmo prefeito. É importante analisar os impactos desse fenômeno no desenvolvimento das políticas. Um estudo de caso que tenha esta questão como foco poderá trazer elementos sobre como a troca de profissionais interfere nas possibilidades de concretização das políticas tal como tenham sido desenhadas na sua origem.

¹¹ Em Diadema, a mesma pessoa é responsável pela coordenação do MOVA e do EJA.

¹² Em São Bernardo do Campo, a mesma pessoa responsável pela coordenação do MOVA, PROMAC e Telecurso.

¹³ Em Mauá, no momento da entrevista, a coordenadora pedagógica ocupava o posto de Secretária da Educação, Cultura e Esportes. A equipe responsável pela coordenação pedagógica assumiu as tarefas de coordenar o MOVA. Por isso, os dados desta entrevista específica foram desconsiderados.

¹⁴ Em Rio Grande da Serra, dado o tamanho do município e o pequeno aporte de recursos, a Secretária da Educação responde por todas as atividades de sua Secretaria, contanto com o apoio de profissionais que atuam na rede de ensino de educação infantil..

No entanto, apesar de se verificar o pouco tempo na função, um dos elementos definidores da escolha dos profissionais foi o da experiência com educação de jovens e adultos, pois a imensa maioria deles tinha mais de 3 anos em 2003, com exceção de Mauá – EJA. Isso revela que, no caso específico do ABC, a escolha desses profissionais não passou exclusivamente por critérios político-partidários, de beneficiamento de pessoas em função de compromissos anteriormente assumidos na campanha eleitoral, pois a questão da competência no campo específico evidencia-se pelos dados relativos ao tempo que cada um dos profissionais está na área.

Agrega-se a isso o fato da maioria dos profissionais ter curso superior, mesmo nas políticas de segunda geração, nas quais não é exigido dos educadores o mesmo nível e especificidades em termos de escolaridade dos professores das redes de ensino que estão no sistema escolar.

Mesmo considerando a experiência anterior e a qualificação dos profissionais que coordenam as políticas de educação de jovens e adultos, alguns municípios implementaram ações de capacitação específica de seus quadros para exercerem a função de coordenação. No caso de Rio Grande da Serra - MOVA, isso foi garantido pela Equipe Pedagógica da Prefeitura de Ribeirão Pires, evidenciando uma interlocução inter-municípios, avaliada como “boa” pela coordenadora. Em Diadema – MOVA e EJA e Mauá – EJA , as equipes técnicas das Prefeituras garantiram a capacitação das novas coordenadoras. Em Santo André – SEJA, além da equipe técnica da secretaria, houve também a participação de assessorias. Nesses três municípios as capacitações foram consideradas de boas a excelentes.

Em São Bernardo do Campo – PROMAC, MOVA e Telecurso, Ribeirão Pires, Santo André – MOVA, Mauá - MOVA não houve capacitação específica dos coordenadores das políticas.

Os coordenadores dos programas/projetos/ações voltados para o atendimento de jovens e adultos fazem parte de equipes técnicas, todas elas compostas por profissionais com formação superior, com predominância em Pedagogia. A única exceção é o caso do MOVA – Santo André, cuja equipe técnica é majoritariamente composta por economistas, evidenciando o recorte do trabalho neste campo de ação.

Um outro dado que merece destaque é o de que a quase totalidade dos coordenadores e dos membros das equipes técnicas são mulheres. Repete-se na educação de jovens e adultos o fenômeno da feminização encontrada na educação brasileira, mais fortemente no Ensino Fundamental. Resta saber qual o impacto desse fenômeno na implementação dessas políticas.

De novo, a única exceção é o MOVA – Santo André, que tem um coordenador, e da equipe de cinco pessoas, três delas são do sexo masculino.

7) Políticas de jovens e adultos e o segmento juvenil

Toda a discussão realizada até aqui permitiu uma breve aproximação às políticas de educação de jovens e adultos na Região do Grande ABC. Agora, é importante realizar a discussão sobre essas mesmas políticas, a partir de um olhar focado no segmento juvenil, 15 a 24 anos, especialmente porque há o fenômeno do rejuvenescimento da população atendida e decorrente disso a necessidade de ampliar o olhar sobre as práticas desenvolvidas, para além das necessidades e interesses dos adultos.

A pesquisa revelou que as prefeituras não organizam dados relativos à questão etária, com exceção de Santo André. Isso impediu que fossem obtidos dados globais sobre o fenômeno do rejuvenescimento e também revela que os programas de educação de jovens e adultos do ABC não utilizam – idade - como elemento da organização das ações.

Assim, somente a partir dos dados do município de Santo André, pretende-se apontar hipóteses sobre as características da população atendida, no EJA e no MOVA, para posterior aprofundamento quando do estudo de caso.

Tabela 10
Público destinatário do programa, número de vagas por faixa etária – Santo André
2001 - 2003

Faixa etária	2001				2002				2003			
	SEJA		MOVA		SEJA		MOVA		SEJA		MOVA	
	Nº abs	%										
10-14	0	0	45	2,4	0	0	60	2,6	0	0	8	0,4
15-19	285	9,5	141	7,5	290	10,2	163	6,9	228	8,3	90	4,5
20-24	414	13,9	153	8,1	370	13,0	196	8,4	303	11,1	159	7,9
25-19	467	15,6	282	14,9	415	14,6	306	13,0	428	15,6	273	13,5
30-39	769	25,8	343	18,1	731	25,7	393	16,7	727	26,6	553	27,4
40-49	495	16,6	428	22,6	519	18,2	537	22,9	521	19,0	420	20,8
50 ou mais	555	18,6	500	26,4	519	18,2	695	29,6	528	19,3	513	25,4
Total	2985	100	1892	100	2844	100	2350	100	2735	100	2016	100
Sub-total das faixas etárias 15-19 e 20-24		23,4		15,6		23,2		15,3		19,4		12,4
Sub-total das faixas etárias acima dos 25 anos		76,6		82%		76,8		82,1		80,6		87,2

Data-base:2003

Ao comparar os dados da tabela 10, referentes aos anos 2001 a 2003, é possível afirmar que: a) a população atendida no SEJA e no MOVA de Santo André é formada majoritariamente por adultos, sendo que neste último serviço há mais adultos em termos

proporcionais do que no SEJA; b) há mais jovens no SEJA do que no MOVA. Naquele programa, um pouco menos de um quarto dos alunos encontrava-se na faixa etária de 15 a 24 anos, nos anos 2001 e 2002. No MOVA, o percentual não ultrapassava a casa dos 15,6%, no ano 2001. É preciso investigar se este fenômeno se repete em outros municípios e caso isto ocorra é importante saber por que os jovens estão mais em programas da modalidade do SEJA do que do MOVA.

Apenas esses dados não permitem dizer que há um processo de rejuvenescimento da população que frequenta as ações de educação de jovens e adultos, mas permitem afirmar que o percentual de alunos jovens é significativo. Apesar disso, os diferentes municípios não se organizaram ainda para a produção de estatísticas, considerando as idades, que permitam acompanhar este fenômeno, de forma a subsidiar a discussão e a proposição de ações que considerem as diferentes fases da vida. “Se a reflexão é sem referência etária, a sociedade não pode organizar as idades, como os sexos, as classes sociais e as culturas: as quatro dimensões de toda a sociedade.” (Gaullier, 1998: 2).

Isso pode revelar a existência de uma concepção de cidadão abstrato, sem idade, e no caso de alguns municípios, tal como já se apontou anteriormente, também como trabalhador abstrato. Nessa medida, a juventude não é considerada como uma fase da vida, com peculiaridades, e que pela sua situação pode polemizar os valores e projetos da geração adulta, apontando para novas possibilidades de futuro. Por sua vez, os jovens, sujeitos concretos, podem ficar submetidos à figura simbólica de aluno, sem que seus interesses e necessidades, marcados pela condição etária, possam vir à tona marcando os desenhos das políticas públicas de educação de jovens e adultos e sua forma de implementação.

Enfim, essa é uma questão a ser investigada num estudo de caso para trazer luz sobre a organização das políticas tendo como referência a questão etária.

Parte 3

As trajetórias do ciclo vital das ações para a juventude no ABC

As ações públicas voltadas ao atendimento dos direitos da juventude no ABC expressam as mudanças ocorridas no plano econômico e na dinâmica política da Região, desde a década de 80. Como expressão das mudanças no campo econômico não se pode deixar de considerar as transformações ocorridas na base da sua estrutura produtiva, o que gerou uma crise profunda no mercado de trabalho, especialmente nos anos 90, que trouxe funestas conseqüências para o conjunto de trabalhadores do ABC, mas em especial aos jovens de ambos os sexos. No plano político, as ações para a juventude que vem se concretizando nesta espacialidade urbana devem ser creditadas às alterações ocorridas na dinâmica e composição do poder local em quase todas as cidades da Região e que foram conseqüências das lutas empreendidas pelos movimentos sindicais, sociais e populares que, no contexto da transição democrática, logram fazer chegar aos poderes políticos municipais partidos comprometidos com os valores da cidadania, da participação popular e com o alargamento da esfera pública. Por fim, elas são também tributárias de um emergente “movimento cívico” que vem atuando no contexto regional de modo a gestar alternativas para o desenvolvimento social e econômico sustentável.

Sob as injunções desses processos, os governos das sete administrações do ABC foram assumindo nas suas agendas políticas a programação e operacionalização de projetos voltados ao atendimento de determinados direitos dos segmentos adolescentes e jovens. A emergência e o desenvolvimento de projetos com tais finalidades adensaram o ciclo de interações estabelecidas entre os poderes políticos locais, a sociedade e os segmentos juvenis. Este ciclo de atuações, por sua vez, não possui características uniformes nem lineares, ao contrário, constata-se que este movimento se opera a partir de ritmos e temporalidades distintas, ocorre produzindo ambigüidades e paradoxos políticos no trato com os jovens e tem como um de seus desdobramentos a reprodução de representações múltiplas e polissêmicas sobre a juventude e os sujeitos que a vivem, emprestando-lhes sentidos e significados variados.

Estudos desenvolvidos anteriormente indicam que desde os anos 80, os governos das administrações municipais do Grande ABC, exceptuando-se os de Rio Grande da Serra formularam e desenvolveram projetos com vista a atuar junto aos segmentos juvenis dos setores populares moradores de suas distintas cidades. Para tanto, foram gestadas, basicamente, duas modalidades de projetos: uma delas consistiu na criação de equipamentos públicos nos quais adolescentes e jovens participavam de ações de natureza “sócio-educativa”

(nas áreas da cultura, esporte, recreação e lazer) com o objetivo de tirá-los do ócio e protegê-los dos perigos e vicissitudes “da caótica e nociva” vida urbana. A grande meta a ser alcançada era a de formá-los “para vida coletiva e para a cidadania”; exemplos de projetos com tais perspectivas foram as Casas da Juventude de Mauá, os Clube dos Menores e Centros Juvenis de Cultura de Diadema.

Outra modalidade de projetos foi aquela procedida pelos setores da Cultura e Esporte e Lazer mediante o fomento e execução de atividades públicas de difusão de determinadas práticas expressivas gestadas por agrupamentos ou coletivos jovens no campo da cultura e do lazer – grupos de rock, de rap, de grafiteiros, e *skatistas*. Este tipo de intervenção pública buscava incentivar e contribuir para a publicidade das novas formas de produção de sociabilidades juvenis gestadas no tecido urbano das distintas cidades da Região. Os projetos dessa modalidade se caracterizaram por ser concebidos e executados, em sua grande parte, privilegiando menos os atores juvenis e as sociabilidades que produziam e mais os produtos culturais que gestavam no tecido urbano das cidades. São exemplares dessas ações projetos como o “Rock em Rua”, “Projeto Grafitando no Paço”, montagem de pista pública para a prática de *skate* em Santo André; os eventos culturais de Rap e Break em São Bernardo do Campo; os shows com o Movimento Hip Hop e o fomento às práticas amadoras de observação astronômica e astrofísica em Diadema. (Almeida, 2001).

Tomadas em conjunto, as atividades implementadas indicavam, à época, para a emergência de uma sensibilidade política mais visivelmente localizada em determinados setores do poder político local, que ensejavam novas formas de interação com a sociedade e, em especial, com os segmentos infanto-juvenis. Analisando em perspectiva temporal, não se pode afirmar que havia uma clara e resoluta tomada de posição dos governos municipais daquelas localidades, envolvendo os executivos e os diferentes setores das administrações públicas municipais, em relação à adolescência e juventude e os sujeitos que viviam estas fases da vida. Tratava-se mais da emergência de modos seletivos de atuação configurados por quadros técnico-políticos de determinados setores das administrações municipais, invariavelmente os da Cultura, Educação e Esporte e Lazer, Assistência Social e Saúde. No interior daquelas estruturas públicas, agentes técnicos comprometidos como os dilemas da inserção e integração precárias ou marginais de adolescentes e jovens na estrutura e dinâmica sócio-econômica e cultural de suas localidades, se esforçavam por tematizar a situação de adolescentes e jovens como assuntos socialmente problematizados e atuaram no sentido de inserir determinadas necessidades ou demandas próprias da situação social e sociabilidades de adolescentes e jovens no campo dos direitos. (Almeida, 2001)

Muitas daquelas atividades foram concebidas e definidas tomando-se como referência as concepções normativas sobre as novas gerações inscritas no Estatuto da Criança e Adolescentes¹⁵; outras eram deliberadamente formuladas a partir de pressupostos que dispensavam maiores elaborações conceituais sobre a juventude e compreendiam os adolescentes e jovens a partir das noções de risco ou vulnerabilidade ou, ainda, aceitavam sem maiores considerações críticas, os jovens apenas como vítimas da violência social e urbana ou de precários ou incompletos processos de socialização, portanto carentes da atenção e ações compensatórias e tutelares dos governos municipais. Poucos foram os projetos desenhados e executados levando-se em consideração os jovens como atores sociais, dotados de competências políticas de modo a participar ativamente da esfera pública e estabelecer interações com os governos municipais, e participar de processos deliberativos de ações que deveriam ser incorporadas aos programas governamentais de gestão da cidade.

Ainda que as interações estabelecidas entre aqueles governos e os segmentos juvenis fossem numericamente restritas, conformadas a partir de diagnoses e pressupostos politicamente conservadores e de recorte marcadamente funcionalista nos modos de compreensão dos processos educativos que deveriam favorecer a socialização e a conquista da cidadania das novas gerações, elas produziram impactos variados tanto no interior de cada uma das localidades como junto a alguns segmentos da juventude organizada. Neste contexto político as virtualidades serão tecidas e novas posturas de poder público municipal se explicitarão. Tais impactos ainda não foram suficientemente dimensionados e avaliados por estudos aprofundados, contudo é possível afirmar que determinados atores coletivos juvenis, com maior participação e visibilidade na esfera pública de distintas localidades da Região (tais como jovens organizados em torno de manifestações culturais e de lazer, juventudes partidárias, pastoral da juventude e movimento estudantil secundarista), exerceram pressão sobre os poderes políticos locais; esses, por sua vez, se viram incitados a interagir com as juventudes de suas cidades a partir de novos modos e registros (os projetos executados foram preponderantemente marcados por uma ação tutelar sobre setores juvenis) (Almeida, 2001).

A partir da segunda metade da década de 90, são perceptíveis as alterações ocorridas neste cenário. Tendo por base os acúmulos produzidos, os governos municipais do ABC demonstraram maior atenção face à situação de adolescentes e jovens e incorporaram nas suas agendas políticas, mesmo que com ênfases diferenciadas, questões relativas à condição

¹⁵ Lei 8069/90

juvenil no contexto das mutações sócio-econômicas e políticas que afetavam diferencialmente cada municipalidade e a Região e manifestaram a necessidade de se formatar e promover “políticas públicas” ou “programas governamentais” para a juventude, casos dos governos de Santo André (1997) e São Bernardo do Campo (1998).

Na esfera pública de cada localidade, o poder político municipal se engajou na disputa pela produção de representações sobre a condição juvenil e tem participado do debate sobre determinadas dimensões do universo vivencial e relacional dos jovens, ao mesmo tempo em que vem ampliando e diversificando o repertório de ações dirigidas aos mesmos. Esta postura política significou a ampliação e adensamento das redes institucionais de atenção e atuação com os jovens.

Esse plano de intervenção pública dos governos municipais do ABC - tanto da perspectiva material como simbólica - ainda não foi objeto de estudos sistemáticos e aprofundados e constitui-se um vasto campo de investigação a ser devassado por pesquisas que se dediquem à descrição e compreensão dos modos e formas como vem sendo construído o campo de ações destinadas aos jovens em décadas recentes, no complexo e cambiante cenário do Grande ABC. Esta pesquisa e os resultados que aqui apresentamos buscam contribuir para a produção de conhecimento sobre o mesmo, sem, contudo, ter a pretensão de esgotar as possibilidades que ele enseja.

1. As configurações dos projetos para a juventude nos governos locais do ABC: 1970 a 2003

As descrições e análises que se seguirão foram formuladas tomando-se por referência os dados oferecidos por gestores públicos e os coordenadores de projetos das sete administrações locais, tendo por base os acúmulos e os sentidos das ações públicas para as juventudes, nas últimas três décadas, no ABC. Os dados fornecidos revelam que, desde a década de 70 até o presente, foram configuradas, aproximadamente, 125 ações visando a, seletivamente, atender aos direitos de adolescentes e jovens de suas respectivas cidades. Procedidos aos trabalhos de tratamento e sistematização dos dados, aquele número foi consolidado em um total de 106 projetos/programas, integrando, definitivamente, o banco de dados de nossa investigação. Se o conjunto de ações apreciadas não esgota, do ponto de vista quantitativo, todas as possibilidades de atuação levadas a efeito pelos poderes políticos locais focalizados, certamente ele se constitui numa amostra reveladora do que vem se construindo

neste campo, sobretudo, no que diz respeito ao que foi desenvolvido a partir da segunda metade dos anos 90 até o momento,

Os 106 projetos/programas apreciados se dividem desproporcionalmente pelas sete administrações municipais do ABC e de acordo com a amostra induzida, os governos municipais de Santo André e São Caetano do Sul, juntos, operacionalizaram mais da metade dos projetos (60%); e em menor proporção o fizeram Mauá (13,2%), Ribeirão Pires (11%) e São Bernardo do Campo (9,4%). Diadema e Rio Grande da Serra informaram a ocorrência de um pequeno número de ações, conforme se pode verificar na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – **Número de projetos/programas para juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC e partido político no governo, 2003**

Administração local	Partido Político no Governo	Frequência	(%)
Diadema	PT	6	5,7
Mauá	PT	14	13,2
Ribeirão Pires	PT	11	10,4
Rio Grande da Serra	PT	1	0,9
Santo André	PT	26	24,5
São Bernardo do Campo	PSB	10	9,4
São Caetano do Sul	PTB	38	35,8
TOTAL		106	100,0

Data-base: 2003

Os dados dispostos na Tabela 2 ratificam apontamentos de estudos precedentes, pois evidenciam que desde os anos da década de 70, na Região, os governos municipais de São Caetano do Sul e Santo André já investiam em trajetórias de configuração de ações públicas destinadas aos jovens. Eles revelam, ainda, que a partir dos anos 90 o volume de ações desenvolvidas se tornou quantitativamente expressivo. No período que vai de 1970 a 1996, foram implementados 11 projetos, enquanto nos períodos de 1997-00 e 2001-04, efetivaram-se respectivamente, 28 e 60 ações, ou seja um total de 88 projetos/programas. Para além da evidente emergência da maioria das ações, a somatória dos números apresentados sinaliza ainda para um outro aspecto da postura política dos governos locais do ABC em relação aos direitos dos jovens: o esforço de desenvolver uma ação pública

sem grandes discontinuidades político-administrativas e a produção de uma certa unidade entre os governos das distintas administrações municipais, no que concerne à necessidade de atuar programaticamente com os segmentos juvenis, reforçando, assim, a identidade da Região como tal. Dessa forma, é possível inferir que os governos municipais do ABC realizavam investimentos no sentido de combinar ritmos e temporalidades: formulação de políticas públicas setoriais de matriz universalizante - casos das políticas sociais de educação, saúde, cultura, esporte e lazer etc - com ações públicas específicas para jovens de determinadas extrações sociais.

Tabela 2 – Marcos cronológicos de início dos projetos/programas para jovens desenvolvidos pelas administrações locais do ABC

Início do projeto/programa/evento	MUNICÍPIO							Frequência	(%)
	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul		
1970-1990	0	0	0	0	1	0	3	4	3,8
1991-2000	0	7	4	0	4	5	13	33	31,1
2001-2004	5	5	4	1	21	4	20	60	56,6
Desconhece/Não forneceu dados/Não há dados	1	2	3	0	0	1	2	9	8,5
TOTAL	0	7	4	0	5	5	16	106	100,0

Data base: 2003

2) Reiteração, diversificação e inovação na natureza das ações e modos de agir

De forma semelhante ao ocorrido nos anos 70 e 80, quando a trajetória deste ciclo de ações públicas se alimentou de projetos basicamente implementados pelos órgãos públicos municipais da Cultura, Assistência Social e Saúde e Educação os projetos e programas conformados a partir da década de 90, continuaram a ser, com algumas variações caso a caso, definidos e implementados por esses mesmos setores: das 106 ações indicadas pelos nossos interlocutores, nas diferentes administrações públicas, mais da

metade, 52%, foram definidas e implementadas pelos setores da cultura (30 projetos) e educação (25 projetos), não sendo desprezível, porém, o percentual de projetos ou programas gestados pelos setores da saúde pública, da inclusão social e cidadania/desenvolvimento social e cidadania¹⁶, com 23 ações. O Quadro 1, atesta para o que se afirmou anteriormente, pois ele retrata os setores das distintas administrações municipais que vem concebendo e formulando projetos para os segmentos juvenis, bem como os organismos públicos responsáveis pela execução e coordenação dos mesmos.

Quadro 1 – Secretarias ou diretorias das administrações locais do ABC que desenvolveram projetos para a juventude

Municípios	Setores da Administração Municipal	Órgãos executores e coordenadores das ações
Diadema	Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	Diretoria de Educação Diretoria de Cultura
	Secretaria de Governo	Diretoria de Ação Social e Cidadania
Mauá	Secretaria Municipal de Assistência e Inclusão Social	-
	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte	-
	Secretaria Municipal de Saúde	-
Ribeirão Pires	Secretaria Municipal de Participação e Cidadania	Gerência de Cultura Gerência de Esporte e Lazer Centro de Referência da Juventude
Rio Grande da Serra	Secretaria Municipal de Educação e Cultura	-

¹⁶ Anteriormente setores denominados de Assistência Social ou Ação Social e Cidadania

Santo André	Secretaria de Habitação e Inclusão Social	Departamento de Inclusão Social e Cidadania Assessoria da Juventude Centro de Referência da Juventude
	Secretaria de Educação e Formação Profissional	Departamento de Educação para o Trabalhador
	Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer	Diretoria de Cultura Diretoria de Esporte e Lazer
	Secretaria da Saúde	
	Sub-Prefeitura de Paranapiacaba	Gabinete da Sub-Prefeitura
	Fundação Medicina do ABC(*)	Departamento de Pediatria Departamento de Herbiatria
São Caetano do Sul	Diretoria de Educação e Cultura	Departamento de Educação Departamento de Cultura
	Diretoria de Esporte e Turismo	Departamento de Esporte Coordenadoria de Juventude
	Diretoria de Saúde e Higiene Pública	Diretoria de Saúde
	Fundação das Artes(*)	Fundação das Artes
São Bernardo do Campo	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania	Programa de Juventude Departamento de Formação e Qualificação Profissional

Obs: Os nomes das Secretarias foram extraídos dos organogramas das distintas administrações municipais, fornecidos ao final de 2003

(*) Trata-se de instituição de ensino superior criada pelos executivos municipais de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul

(*) Trata-se de instituição pública de direito privado criada pela PMSCS.

Uma parcela significativa de projetos que foram gestados a partir da década 90 e na década em curso, ainda são concebidos adotando-se as noções de vulnerabilidade e de risco social, pois compreendem os adolescentes e jovens como indivíduos peculiares que se caracterizariam por uma relativa maturidade biológica e sexual e uma certa imaturidade social, moral e política, não sendo, portanto, integralmente capacitados para decidirem

sobre as “melhores”, “corretas”, e “mais sadias” escolhas de inserção social e no cotidiano de suas cidades. Segundo alguns os gestores, a juventude pode ser representada como:

“... uma faixa etária que se qualifica entre os pontos de vista médico, psiquiátrico, psicológico. (...) Mas, fundamentalmente, jovem é todo indivíduo que tem potencial para o trabalho.”

Ou ainda,

“Como no geral, a gente entende o jovem a partir de 14 anos, até lá pelos 20, 21, quando ainda tem aquela fase que tem todas as mudanças: no modo de pensar, no modo de agir. Aquela fase que existem muitos problemas de relacionamento com os pais e que eles passam a ter um maior relacionamento com os amigos fora de casa. É onde surge grandes e graves problemas.”

“Uma fase de aprendizado, de elaboração. É o momento que você tem de grande preparo para a vida. (...) Toda a sua formação de caráter, toda formação ideológica; depois você vai agregando algumas outras coisas ao decorrer da vida.”

“A juventude é o fiel da balança de um desenvolvimento de uma sociedade para o bem ou para o mal. A juventude é justamente a passagem deste estágio da infância para a concepção de um equilíbrio da sociedade. Então, ele é o fiel da balança para você ter uma sociedade justa, uma sociedade produtiva, ou também se for um peso negativo, tudo de errado.”

“É uma fase da vida, uma suspensão para a vida adulta. Nesta fase, vai estar sendo decidido várias coisas. (...) O momento de indecisão.”

Há também, percepções sobre a juventude que revelam um ceticismo quanto a sua capacidade de agir politicamente como ator social:

“Mas uma coisa que eu vejo no jovem, no geral, para todos, é uma falta de comprometimento, de participação política e de apropriação mesmo das ações públicas que lhe são dirigidas.”

No entanto, é possível verificar também a existência de uma outra matriz discursiva, que busca compreender a condição juvenil a partir da heterogeneidade da situação dos jovens no presente e afirmando que as ações públicas que lhes são direcionadas só lograrão alguma eficiência e eficácia, se considerarem estrategicamente a multidimensionalidade da vivência dos jovens, e formularem uma rede desta e complexa de atenção tal como explicita o gestor:

“É multidimensional esta concepção. A gente pode pensar numa questão de faixa etária, porque é o jovem, é o adolescente; enfim até onde vai esta juventude, isto vai até o final digamos da adolescência ou engloba uma parte da idade adulta. É multidimensional, na medida em que o jovem começa a ser precocemente jovem aos 12 anos, mas, uma pessoa de 25 anos pode ser jovem. Eu acho que a juventude é isto, um conceito muito elástico e dimensional que tem que ser discutido sobre as várias perspectivas: sociais, econômicas, educativas etc.”

É a partir da mobilização deste quadro de referências e representações que os distintos governos locais desenvolveram projetos com atividades predominantemente vinculadas ao universo das práticas esportivas (36 ações) e de lazer (5 ações) e da formação, produção e difusão culturais (34) - envolvendo linguagens e práticas nas áreas da música, das artes cênicas (dança, teatro e circo) e das artes plásticas e gráficas. A esta espécie de “currículo realizado”, soma-se, com expressão, àquelas atividades formativas e preventivas que incidiram sobre determinados aspectos da vida reprodutiva e sexual de adolescentes e jovens - gravidez na adolescência, prevenção e informação sobre DSTs e AIDs - (7 projetos) e outras que visaram a prestar assistência ou acompanhamento terapêutico individual ou grupal aos usuários de drogas (legal ou socialmente criminalizadas) (5 projetos).

De acordo com coordenadores entrevistados, nas ações empreendidas têm importância relativa o estímulo à mobilização e participação dos jovens em diferentes instâncias ou espaços de debate e reflexão sobre a condição juvenil e a situação dos jovens na dinâmica social e urbana da realidade local e regional, (tais como Semanas, Conferências, Fóruns e Encontros da Juventude, ou, ainda, atividades que fomentam a mobilização e a participação juvenil em instâncias ou em espaços públicos de participação e deliberação sobre os investimentos e gastos dos poderes políticos locais, bem como sobre a natureza e qualidade das intervenções municipais nos diferentes bairros e comunidades de cada uma das localidades investigadas¹⁷). (Tabela 3).

Tabela 3 – Áreas de atividade compreendidas pelo programa/projeto/evento para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC

Áreas de atividade	Frequência	(%)
Esporte	36	34,0
Teatral	17	16,0
Musical	9	8,5
Dança	5	4,7
Artes plásticas, gráficas, visuais, circenses	3	2,8
Saúde (DST, gravidez na adolescência etc)	7	6,6
Qualificação profissional	4	3,8
Lazer	5	4,7
Acompanhamento e reinserção social	3	2,8
Estímulo à participação juvenil (fóruns, conselhos, OP)	12	11,3
Assistência ou acompanhamento terapêutico individual ou em	5	4,7
Outras	5	4,7

¹⁷ A exceção seria o município de São Caetano do Sul, à medida que os governos do executivo local não adotam, explicitamente, práticas ou metodologias participativas de definição e acompanhamento do orçamento programa, envolvendo a sociedade civil organizada e os moradores da cidade de modo geral.

Desconhece/não forneceu dados/não há dados	0	0,0
Produções literárias	2	1,9
Complementação de renda/geração	0	0,0
19	2	1,9
TOTAL	115	108,5

Data-base:2003

Na maior parte das ações concretizadas, o público-alvo não são os jovens que compõem os intervalos etários de 18-24 anos ou 25-29 anos, pois apenas 4% dos projetos os elegem como foco de atenção. Já os adolescentes inseridos na faixa de idades de 14 a 17 anos e as crianças e adolescentes de 7 a 13 anos, constituem os focos centrais da grande maioria dos projetos. (Tabela 4). Desse modo, constata-se que, embora os governos locais da Região tenham incorporado a fase de vida juventude, compreendendo os jovens menos com um “estado de coisas” e mais como um “problema político” (Rua, 1997) e de desenvolvimento econômico-social daquelas territorialidades urbanas e que, a partir dos anos 90, seja expressivo o investimento público efetuado para a ampliação e diversificação do repertório de projetos, a grande maioria das Secretarias e/ou Diretorias responsáveis pelos mesmos ainda se apropriam e investem na definição de adolescência e juventude, disposta no Estatuto da Criança e Adolescente¹⁸ ou, ainda, ao que no país, legalmente, se considera idade adequada ou ideal para o período de escolarização de adolescentes e jovens nos sub-níveis de Ensino Fundamental e Médio, ou seja, mediante um recorte etário.

¹⁸ Lei 8069/1990

Tabela 4 – Faixas etárias do público-alvo beneficiado pelos projetos/programas para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC

Faixas etárias	Frequência	%
7 a 13 anos	48	45,3
14 a 17 anos	52	49,1
18 a 24 anos	4	3,8
25 a 29 anos	0	0,0
desconhece/não forneceu dados/não há dados	2	1,9
TOTAL	106	100,0

Data base: 2003

Ao lançar mão dessas formulações legais para conceituar e compreender as juventudes e os jovens, os governos municipais do ABC, de modo reiterativo promovem simultaneamente uma uniformização e um deslocamento: assumem a infância e a adolescência como fases da vida etária e legalmente correspondentes a “juventude” e desconsideram em seus objetivos e propósitos as necessidades, expectativas e direitos de uma considerável parcela de jovens acima dos 17 anos de idade. Tais formas de representar a juventude permitem constatar que os governos municipais do ABC ainda operam com conceitos restritivos sobre a juventude e os jovens e deixam de considerar os processos de mutações econômicas e culturais em curso na atualidade, o que têm implicado na produção de processos combinados de “desinstitucionalização” e “descronologização” das idades da vida e a “dessincronização” e “deslinearização” das trajetórias que os jovens formalizam na transição para a vida adulta (Sposito, 2005; Pimenta, 2004). Esses modos de atuar dos governos locais do ABC circunscrevem a persistência de descompassos entre trajetórias: *as do jovens* – seus modos vidas, produções culturais, trajetórias de inserção e integração social e econômica – e *a das ações públicas* que são concebidas e a eles endereçadas.¹⁹

Um cenário com tais características permite outras constatações: a prevalência da perspectiva educativa de inspiração funcionalista, compreendida com a ação das gerações

adultas sobre os imaturos – quer seja na dimensão formativa, como preventiva e corretiva - e uma forte determinação do “modelo e do tempo escolares” na concepção de muitos projetos e programas. Esta assertiva se sustenta, ainda, no fato de que alguns dos projetos que têm como objetivo contribuir para preparação, iniciação ou qualificação do jovem para o mundo do trabalho, trazem como imperativa condição de acesso a exigência dos jovens estarem freqüentando regularmente os níveis fundamental ou médio de escolarização ou, ainda, que promovam a sua reintegração ao universo da educação escolar. Além desses fatores, deve-se adicionar o dado de que, aproximadamente, 40% do público atingido pelos projetos constituem-se de “alunos” das escolas das distintas redes de ensino (pública e privada) em presença nas municipalidades. Além do mais, as atividades desenvolvidas por 48% dos projetos, transcorrem-se em salas de aulas. Do total, apenas 16% ocupam centros juvenis, 10% teatro e aproximadamente 4,% dos projetos são executados em praças públicas.

Tabela 5 – Espaços que os projetos/programas/eventos para a juventude das administrações locais do ABC ocupam com maior freqüência

Espaços	Freqüência	(%)
Salas de aulas	51	48,1
Centros juvenis	17	16,0
Cinema	1	0,9
Teatro	11	10,4
Praças públicas	4	3,8
Centros culturais	1	0,9
Parques	1	0,9
Outros	8	7,5
Auditório	1	0,9
Instalações de instituições privadas	1	0,9
Espaço próprio local	4	3,8
Centros esportivos	2	1,9
Desconhece/não forneceu dados/não há dados	4	3,8
TOTAL	106	100,0

Data-base: 2003

¹⁹ Sobre a noção de trajetórias juvenis, ver Sposito, 2005 e Pimenta, 2004.

A “forma escolar” se sobressai ainda mais quando se verifica que num percentual significativo dos projetos as atividades são organizadas a partir de “palestras”, “cursos” e “oficinas”. Além disso, uma grande parcela de projetos conta com uma carga horária diária e são desenvolvidos, majoritariamente, num período que vai entre 6 meses e de 11 a 13 meses. Isto implica afirmar que, em grande medida, os projetos desenvolvidos visaram a atuar com os adolescentes e jovens de modo complementar ou suplementar a ação escolar formal, preenchendo o seu dia-a-dia, ao longo do ano.

Tabela 6 – Tempo de duração total dos projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC

Qual a duração total do programa/projeto/evento?	Frequência	(%)
1 dia	9	8,5
de 2 a 6 dias	3	2,8
7 dias	1	0,9
de 8 a 29 dias	2	1,9
1 mês	4	3,8
de 2 a 5 meses	5	4,7
6 meses	3	2,8
de 7 a 11 meses	13	12,3
12 meses	12	11,3
13 ou mais meses	42	39,6
Desconhece/Não forneceu dados/Não há dados	12	11,3
TOTAL	106	100,0

Data-base: 2003

Tabela 7 – Tipos de atividades desenvolvidas no interior dos projetos/programas para a juventude implementados pelas administrações locais do ABC

Tipos de atividades	Frequência	(%)
Palestras	12	11,3
Cursos	12	11,3
Oficinas	14	13,2
Atividades Psicoterapêuticas individuais/grupo)	9	8,5
shows	7	6,6
exposições	4	3,8
mostras	3	2,8
concursos	1	0,9
campeonatos	3	2,8
viagens, excursões	0	0,0
outras	0	0,0
desconhece/não forneceu dados/não há dados	1	0,9
Responderam que não existe	40	37,7
TOTAL	106	100,0

Data-base:2003

Esses modos de definir e operacionalizar as ações com adolescentes e jovens, nas distintas localidades do ABC, permitem dimensionar os alcances e limites das mesmas. Aquelas que foram desenhadas para se desenvolver no interior das agências escolares, e com suas atividades ocorrendo no interior de uma rede física totalmente estruturada, com equipamentos de boa qualidade arquitetônica, dispendo de múltiplos recursos logísticos, didático-pedagógicos e de quadro de pessoal técnico, administrativo e operacional (casos de São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo e Santo André); apresentam maior capilaridade e mais chances de atingir um maior número de adolescentes e jovens, moradores de diferentes comunidades ou bairros, dada à grandeza da rede de escolar em presença nas municipalidades da Região, além disto indicam o esforço para ampliar e diversificar as ações que integram o projeto pedagógico das unidades escolares nas quais elas se inserem. Tais projetos assim executados, sinalizariam, ainda, para a promoção

interfaces ou a integração, em algum nível, de setores distintos das administrações municipais.

Por outro lado, pode-se também extrair que os projetos que se concretizam em espaços públicos diversos do escolar – tanto do ponto de vista da sua vocação, quanto da sua localização no tecido urbano, e da perspectiva de suas condições físicas e logísticas - atingiriam uma parcela menor do contingente juvenil, pois mais acessíveis aos jovens e adolescentes moradores no entorno do mesmo. No entanto, pode-se também levantar a hipótese de que os jovens que acessam e se beneficiam das ações implementadas em espaços dessa natureza, apresentam uma maior heterogeneidade etária e diferenciação sócio-econômica e cultural. Dessa forma, o encontro entre distintas identidades e sociabilidades próprias do mundo e da cultura juvenil é favorecido e as trocas que ele possibilita, tornaria, potencialmente, mais densos e complexos os arranjos socializadores de adolescentes e jovens. Essas modalidades de projetos, reforçam a afirmação de que os governos locais do ABC se esforçam por investir em ações que assegurem aos jovens de distintas camadas sociais um tempo de moratória, compreendida esta, sobretudo, como preparo e amadurecimento cultural, intelectual e profissional.

Constata-se ainda a existência de projetos formulados e executados pelas Secretarias de Educação de Diadema, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo que têm por objetivo promover mediações entre os jovens e o mundo do trabalho. Alguns desses projetos adotam apenas parcialmente estratégias do “modelo escolar”. No entanto, há algumas modalidades de projetos executados nesta área, como os desenvolvidos pelos governos de Diadema e Santo André, que assumem como critérios de seleção do público alvo o recorte sócio-econômico (filhos de família de baixa renda e moradores de núcleos populares) e a frequência (ou o retorno) dos adolescentes e jovens aos bancos escolares – no ensino fundamental ou médio. Outras ações lançam mão desses

mesmos critérios e objetivam contribuir para os jovens postergarem a inserção no mercado de trabalho, à medida que fornecem ao público beneficiado “bolsas de estudo” e/ou “bolsa-transporte”.

O cruzamento dos dados certifica, ainda, que esta realidade não se concretiza de forma homogênea nas distintas municipalidades do ABC. Nas ações públicas para os jovens formalizadas pelos governos municipais de São Bernardo do Campo, Mauá e São Caetano do Sul, em especial nesta última, imperam mais fortemente o “modelo escolar”. Além disso, é em São Caetano do Sul que uma grande parcela das ações ocorre em espaços das instituições escolares de ensino fundamental e médio (das redes públicas municipal e estadual) ou em agências escolares de ensino formal das “belas artes”²⁰.

Estabelecer esta diferenciação é elementar, pois permite apreender e distinguir, no contexto regional, inovações nos modos como determinados governos locais vão conceber, programar e organizar ações para a juventude, a partir dos anos finais da década de 90. Os dados fornecidos indicam a emergência de um conjunto de medidas de ordem política e administrativa visando a criar novas institucionalidades (assessorias ou coordenadorias de juventude) no interior das Prefeituras ou, ainda, a instituição de equipamentos coletivos para atuar em planos distintos, mas complementares, das culturas juvenis no ABC, como, por exemplo, os Centros de Referência da Juventude – CRJs criados pelos governos de Santo André, Diadema e Ribeirão Pires.

Esses emergentes modos de atuar de alguns governos locais da Região é fruto, em boa parte, da mobilização e pressão de grupos ou agrupamentos juvenis, tais como jovens

²⁰ Caso da Fundação das Artes, em São Caetano do Sul. Trata-se de autarquia, criada pelo legislativo e sancionada pelo executivo municipal de São Caetano do Sul. Nesta sentido, a Fundação das Artes é juridicamente compreendida como instituição pública, de direito privado que atua na área do ensino, no campo da Cultura.

vinculados à agremiações partidárias – PT, PC do B, PPS -, ao movimento estudantil secundarista e à pastoral da juventude, e implicaram uma série de medidas de política governamental e a criação de dispositivos que incluíram desde interações mais amígdas e conseqüentes com coletivos juvenis organizados, passou por processos de debates com setores e atores organizados da sociedade civil e o com os legislativos municipais, pela busca de interlocução e processos de formação com assessorias especializadas no trato público com os jovens, até a formulação de reformas administrativas da máquina pública municipal - com a conseqüente criação de cargos e funções públicos - e a provisão de recursos orçamentário-financeiros face às deliberações adotadas.

O total dessas ações é parcialmente compreendido e analisado neste momento da investigação; estudos em profundidade serão necessários para melhor dimensionar e avaliar os impactos que elas trouxeram para atuação dos governos locais com a juventude e como representam esta específica fase da vida. Porém, é possível afirmar que institucionalização de novas instâncias burocrático-administrativas com o propósito de programar, coordenar ou assessorar as ações voltadas para a juventude bem como a criação de Centros de Referência da Juventude – CRJs demarcam alterações na produção discursiva sobre a juventude e jovens ao mesmo tempo em que permitiu a ampliação e diversificação das ações, pois enriqueceram e adensaram as medidas de natureza educativa ao mesmo tempo em que se investiu em novos arranjos socializadores propostos aos jovens, pois os CRJs criados assumiram como diretrizes de ação: o “fortalecimento e ampliação da participação ativa e dos direitos de cidadania da juventude através do reconhecimento, valorização e potencialização de seus trabalhos e intervenções sociais.” Esses princípios se traduziram nos seguintes objetivos:

“1. Promover espaços de convivência e intercâmbio entre os diferentes segmentos juvenis com objetivo de potencializar o diálogo entre eles e oportunizar a participação e utilização democrática nos espaços públicos.”

“2. Oferecer instrumentos e recursos que possam potencializar as ações da juventude, a fim de que esta fortaleça sua capacidade de diálogo nos diferentes espaços públicos.

“4. Elaborar e organizar uma base de dados informatizada, com informações qualificadas e organizadas numa linguagem específica, para que sejam utilizadas pela juventude no desenvolvimento de seus trabalhos e escolhas pessoais e profissionais.”

Ressalte-se desses princípios, aquele que acentua a valorização e defesa da participação juvenil, tanto na perspectiva da consideração e legitimação dos jovens como atores sociais bem como, e particularmente, na participação dos mesmos nos processos deliberativos em diferentes etapas que compõem a configuração das ações públicas formalizadas visando a garantir o acesso e fruição de seus direitos.

3. A participação juvenil e da sociedade civil nas diferentes etapas de configuração dos projetos e programas

Sobre este segundo aspecto da participação juvenil, os dados fornecidos, permitem constatar a existência de um hiato entre a declaração dos princípios e a efetiva participação dos jovens nas etapas da definição, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações públicas levadas a efeito. De acordo com a amostra obtida, aproximadamente 53% dos projetos se encontravam em curso; 3% estavam em fase de concepção e 12,3% passavam pela etapa de avaliação.

De acordo com nosso levantamento, o princípio da participação do público jovem beneficiário dos projetos se concretizou em 61 projetos (57,5%). Contudo, constata-se que

a participação dos atores juvenis, em grande parte, limitou-se a “sugestão de atividades” (45,3%) no momento de implementação das ações e em apenas 7 ações, os jovens estabelecem interações com a equipe coordenadora das mesmas. (Tabelas 8 e 9)

Tabela 8 – Participação do público destinatário na etapa de elaboração dos projetos/programas/eventos desenvolvidos para a juventude pelas administrações locais do ABC

	Frequência	(%)
sim	61	57,5
não	45	42,5
desconhece/não forneceu dados/não há dados	0	0,0
TOTAL	106	100,0

Data-base:2003

Tabela 9 – Tipos de participação do público destinatário dos projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC

Tipos de participação	Frequência	(%)
Sugere atividades	48	45,3
Participa de reuniões com a equipe coordenadora	7	6,6
Representação individual de jovens destinatários na equipe coordenadora para definição do programa	0	0,0
Opiniões individuais	2	1,9
Representação de grupos juvenis destinatários para definição do programa	2	1,9
Outros	2	1,9
Desconhece/não forneceu dados/não há dados	0	0,0
Responderam que não	45	42,5
TOTAL	106	100,0

Data-base:2003

Concernente à participação dos distintos atores da sociedade civil, nos diversos tempos da configuração dos projetos, os dados apresentam uma situação menos negativa, pois circunscrevem a participação de coletivos juvenis institucionalizados (movimento

estudantil e juventudes partidárias) e aqueles atores coletivos juvenis com menor grau de formalização (Movimento *Hip Hop*, *punks* e *skatistas*), principalmente nas municipalidades de Diadema, Santo André, Ribeirão Pires e São Bernardo do Campo.

Se se considerar apenas os dados fornecidos pelos coordenadores dos projetos, pode-se afirmar que ainda são incipientes e frágeis os investimentos dos governos municipais do ABC visando a assegurar a participação ativa dos jovens - suas organizações e identidades coletivas - bem como a de outros atores coletivos, setores sociais e integrantes do poder social local e regional nos processos de deliberações que ocorrem nas diferentes etapas que levam a conformação dos projetos ou programas que são endereçados aos segmentos juvenis. Sobretudo naquelas etapas que dizem respeito à definição e concepção e avaliação das ações. A constatação dessa realidade, poderia nos remeter a avaliações negativas ou, no mínimo, permitiria relativizar a legitimidade das ações concebidas e implementadas para os jovens na Região.

No entanto, as entrevistas desenvolvidas com os gestores de Diadema, Santo André e São Caetano do Sul indicam a ocorrência de investimentos distintos do acima exposto, visando à participação dos jovens, de maneira especial em projetos que foram definidos e desenvolvidos pelas equipes das novas institucionalidades que se responsabilizam por assessorar ou coordenar as ações para a juventude ou pelos quadros técnicos dos Centros de Referência da Juventude. Por sua vez, os gestores da administração local de São Caetano do Sul, ao se manifestarem sobre esta questão, circunscreveram os investimentos feitos em práticas participativas dos jovens a partir da noção da “ação voluntária” ou do “voluntariado”.

“... hoje, a Defesa Civil, é voluntariado puro, 40% são jovens. A animação cultural nos parques, são jovens voluntários que passam por cursos; na distribuição de bolsas de cesta básica para famílias mais carentes, há a presença do jovem. O que a Coordenadoria da Juventude mudou foi a concepção na relação entre a Prefeitura e o voluntariado.”

De qualquer modo, o tema da participação juvenil nas suas relações com o Estado e o governo, solicitam outras formas de aproximação e aprofundamento, de maneira a considerar não apenas o discurso dos gestores mas também e, sobretudo, as posições, percepções e expectativas que têm os jovens a este respeito. Tal temática será retomada, em nossos estudos de casos.

4. A prefeiturização das ações para a juventude nos municípios do ABC

Do ponto de vista do financiamento das ações desenvolvidas, os dados fornecidos indicam que a quase totalidade dos projetos contou com recursos orçamentário-financeiros, equipamentos e quadro de pessoal – técnico, administrativo e operacional exclusivamente disponibilizados pelas administrações locais. Em escala menor, alguns foram financiados mediante parcerias firmadas entre o executivo municipal e as esferas federal e estadual de governo; verifica-se a ocorrência de projetos financiados por convênios ou acordos entre os poder público municipal e entidades ou organizações da sociedade civil (Tabela 10). Esses dados são reveladores da inexpressividade das interações entre as diferentes esferas do Estado brasileiro (local, regional e federal) no trato da condição juvenil e dos direitos dos

juvens. Sobretudo no que diz respeito às relações entre o poder público municipal e o governo estadual de São Paulo.

Tabela 10 - **Origem dos recursos que financiaram os projetos/programas/eventos para a juventude desenvolvidos pelas administrações locais do ABC,**

Qual a origem dos recursos que o programa/projeto/evento recebe?	MUNICÍPIO							Frequência	(%)
	Diadema	Mauá	Ribeirão Pires	Rio Grande da Serra	Santo André	São Bernardo do Campo	São Caetano do Sul		
Recursos Federais	0	5	0	0	0	0	1	6	5,7
Recursos Estaduais	0	1	1	0	2	0	0	4	3,8
Recursos Municipais	6	7	8	1	23	10	31	86	81,1
Sociedade civil organizada	0	0	2	0	0	0	1	3	2,8
Outras fontes. Quais?	0	0	0	0	0	0	3	3	2,8
desconhece/não forneceu dados/não há dados	0	1	0	0	1	0	2	4	3,8
Total projetos na cidade	6	14	11	1	26	10	38	106	100,0

Data-base:2003

A constatação de que no ABC, o poder político local é o ator principal na formulação e no financiamento de ações direcionadas aos jovens ratifica determinadas afirmações expressas em análises já elaboradas sobre as políticas públicas para jovens no Brasil, as quais identificam nos governos de administrações municipais uma maior vontade e sensibilidade política no trato como as questões e demandas do universo juvenil, (bem como para um grande potencial de inovação nas etapas de definição e formulação de ações voltadas especificamente para o público jovem) (Sposito e Carrano, 2003; Sposito, 2002)

Comprovada esta realidade, pode-se avaliar que, para o contexto do ABC, não há elementos suficientes – tanto de ordem política como financeira e administrativa - para evocar o poder de indução das esferas estadual ou federal de governo sobre a gestão de

ações públicas endereçadas aos segmentos juvenis; tampouco autorizaria a formulação de referências a processos políticos ou administrativos que envolvessem questões em torno da polaridade centralização-descentralização neste campo de atuação - o que poderia conduzir a afirmações ou reflexões sobre processos de municipalização em contexto federativo. Os elementos fornecidos pelos executivos municipais da Região, nesta específica questão, demonstram uma incontestável **prefeiturização** no trato público com o mundo juvenil (Tobar, 1991)

Esquemáticamente, seria possível, agrupar as ações desenvolvidas pelo governos locais, no período pesquisado, em sete modalidades ou tipos de projetos. A dimensão educativa está presente em todas as modalidades consistindo-se um “a priori”. Contudo, em função das concepções ou representações de juventude e de jovens nelas implícitas, as formas de operacionalização dos projetos/programas e o público-alvo que visam a atingir apresentam diferenciações, conforme se pode apreender no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Tipos de projetos/programas desenvolvidos para a juventude pelas administrações locais do ABC

Ações educativas	Modos de operacionalização	Locais em que os projetos são operacionalizados	Natureza do Público atingido	Administrações municipais promotoras das ações públicas e setores responsáveis
i) de natureza escolar;	Integram o currículo escolar; uso do espaço-tempo escolar e dos recursos didáticos, logísticos e quadro de pessoal da unidade de ensino.	Instituições de ensino	Homogêneo, quanto faixa etária e a natureza do público a ser atingido – alunos/estudantes	São Caetano do Sul (Diretoria de Educação e Cultura); Mauá (Secretaria de Educação, Cultura e Esporte);
ii) de desenvolvimento de atividades de informação, difusão e fruição artístico-culturais;	Não se pautam rigidamente pelo “modelo escolar”, tratam-se de ações educativas de natureza informal, complementar ou suplementar ao currículo escolar	Instituições de ensino	Homogêneo quanto a faixa etária e a natureza do público a ser atingido	São Caetano do Sul (Diretoria de Educação e Cultura e Fundação das Artes); São Bernardo do Campo (Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania); Santo André (Secretaria de Cultura e Lazer e Secretaria de Habitação e Inclusão Social); Mauá (Secretaria de Educação, Cultura e Esporte)
iii) de prevenção e difusão de informação na área da saúde e acompanhamento terapêutico	Uso de estratégias e atividades variadas: oficinas, atividades artísticas e de lazer, palestras e eventos	Instituições de ensino; unidades básicas de saúde; centros de referência; centros comunitários	Homogêneo, quando público escolar e heterogêneo quando em outros espaços.	São Caetano do Sul (Diretoria de Saúde); São Bernardo do Campo (Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania); Santo André (Secretaria da Saúde; Secretaria de Habitação Inclusão Social e Fundação de Medicina do ABC); Mauá e Ribeirão Pires
iv) de natureza artístico-culturais, esportivas e de lazer (formação, difusão e fruição	Realiza quadros de iniciação e formação nas áreas artístico – culturais e esportivas bem como atividades de recreação e lazer mediante o oferecimento de cursos, oficinas, eventos, campeonatos, torneios etc	Centros culturais, praças, parques, quadras e ginásios poliesportivos, campos de futebol, centros de referência	Heterogêneo	Diadema (Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer); Mauá (Secretaria de Educação, Cultura e Esporte e Secretaria de Assistência e Inclusão Social) Ribeirão Pires (Secretaria de Participação e Cidadania); Rio Grande da Serra (Secretaria de Educação e Cultura); Santo André (Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer e Secretaria de Habitação e Inclusão Social); São Bernardo do Campo (Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania) São Caetano do Sul (Diretoria de Esporte e Turismo; Diretoria de Educação e Cultura e Fundação das Artes)

Ações educativas	Modos de operacionalização	Locais em que os projetos são operacionalizados	Natureza do Público atingido	Administrações municipais promotoras das ações públicas e setores responsáveis
v) de Informação, iniciação e qualificação sobre o mundo do trabalho e mercado de trabalho	Referenciadas ao ritmo e tempo escolares; condicionam o acesso à frequência (ou ao retorno) à educação escolar (ensino fundamental, médio ou superior; cursos, oficinas, visitas às empresas e participação em eventos culturais	Instituições de ensino; centros de formação para o trabalho ou centros/núcleos formação profissional	Homogêneo quanto à idade e quanto a posição na estrutura sócio-econômica	Diadema (Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Secretaria de Governo); Santo André (Secretaria de Educação e Formação Profissional); São Bernardo do Campo (Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania) São Caetano do Sul (Diretoria de Educação e Cultura)
vi) convivência, integração de jovens e grupos organizados; mobilização e incentivo à participação; estímulos à organização de novos grupos juvenis	Realização de encontros livres ou programados; saraus; festas; festivais; conferências, semanas; fóruns de juventude	Centros de referência da juventude, centros culturais, praças e parques; espaços de debate e deliberação sobre o OP	Heterogêneo	Diadema (Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e Secretaria de Governo); Ribeirão Pires (Secretaria de Participação e Cidadania); Santo André (Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer e Secretaria de Habitação e Inclusão Social); São Bernardo do Campo (Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania)
vii) alfabetização digital, laboratório de informática e ‘lan house’ pública	Desenvolve processos de alfabetização digital e disponibiliza sala com <i>PCs</i> para os jovens “navegarem” pelo universo <i>web</i>	Centro de referência da juventude	Heterogêneo	Diadema (Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer); Santo André (Secretaria de Educação Formação Profissional e Secretaria de Habitação e Inclusão Social)

Considerações finais

A análise dos dados e das entrevistas realizadas com os gestores dos governos municipais do ABC permite firmar que esses têm atuado como protagonistas no tratamento político das questões de educação de jovens e adultos e da juventude, mobilizando e contratando quadros técnico-políticos e administrativos bem como lançando mão de recursos financeiros e físicos para operacionalizar um rol de atividades que tem por objetivo contribuir para a efetivação dos direitos à educação e para o atendimento das especificidades da fase juvenil da vida.

Sobre as ações públicas em torno da educação de jovens e adultos é possível perceber a existência de duas gerações de políticas: as de primeira geração são recortadas pela idéia direito e do estado provedor e as de segunda geração são marcadas pela participação da sociedade civil, mesmo que de forma pontual, e por poucos recursos financeiros.

As duas gerações de políticas são a expressão cabal do esforço realizado no âmbito local para garantir o direito à educação a jovens e adultos, em função da ausência das demais esferas de governo, federal e estadual.

As políticas de primeira geração estão consolidadas e são marcadas pela inserção da estrutura administrativa das prefeituras locais, criando melhores condições para a sua permanência e desenvolvimento do que as de segunda geração.

As ações desenvolvidas no campo da educação de jovens e adultos não focalizam as diferentes fases da vida e as peculiaridades, atendo-se à idéia de um cidadão abstrato.

Relativo às políticas para juventude, no contexto regional, é possível depreender, ainda, que as ações públicas efetivadas foram concebidas basicamente por três setores públicos: Educação, Cultura, Esporte e Lazer; Assistência, Inclusão Social e Cidadania e Saúde. Em grande medida, é no interior dos organismos localizados nesses setores que se pode localizar e circunscrever as matrizes discursivas mais dominantes sobre a condição juvenil e sobre os jovens. Assim, uma das representações mais expressivas sobre a juventude, existente em todos os governos locais da Região é aquela que a compreende como “adolescência”, definida a partir de um recorte etário tal como se encontra disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa representação se ancora, ainda, numa imagem de adolescência entendida como fase da vida marcada pela imaturidade e pelo desejo de “transgredir e experimentar”; um tempo de transição e de “responsabilidades relativas”.

Em linhas gerais, nos governos municipais do ABC, os adolescentes e jovens, em sua maioria, são reconhecidos mais pelo que ainda “não são”; por aquilo que as gerações adultas consideram ser seus “déficits”, em outras palavras, adolescentes e jovens são apreendidos como

virtualidade, indivíduos que ainda não são sujeitos, portanto descapacitados para agir política e socialmente, bem como individualmente sobre os sentidos de suas trajetórias de inserção e de transição para a vida adulta.

Assim, muitos dos projetos desenvolvidos têm como objetivo interferir neste trânsito de modo a garantir a vivência de uma espécie de “moratória” e proporcionar aos adolescentes e jovens “êxito” em seus processos de inserção e inclusão social, no presente e no futuro. Um número significativo de ações acaba por tutelar adolescentes e jovens, mesmo quando concebidas com a participação destes sujeitos.

Por essas razões é que afirmamos, anteriormente, haver um certo **descompasso entre trajetórias**: as inerentes às dos jovens e as de um conjunto não desprezível de ações públicas desenvolvidas.

Não obstante, este plano não esgota as possibilidades verificadas no ABC, pois no interior dos governos locais de Diadema, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano há a insurgência de uma outra prática discursiva, provocada pela mobilização e pressão exercidas por determinadas identidades coletivas juvenis, que disputam representar as juventudes e os jovens a partir de outros recortes – etário, cultural e político -, sobretudo a partir de noções ampliadas de direito e cidadania e do direito à cidade. Sob a pressão de coletivos jovens, aqueles governos têm empreendido um movimento de ampliação do foco sobre a condição e a situação juvenil no contexto de cada localidade - e também regionalmente - e vêm produzindo, de forma ainda incipiente, novas imagens sobre os jovens e realizando novos investimentos políticos, administrativos e financeiros. Em algumas das administrações, os investimentos praticados produziram mais a configuração de uma “marca” ou um “símbolo” para reafirmar o reconhecimento da condição juvenil, casos, por exemplo de Ribeirão Pires e Mauá. Em outros, os investimentos buscam combinar as dimensões simbólicas e as de ordem propriamente material e política que o reconhecimento dos jovens das distintas juventudes implica – seus modos de vida, produção cultural e política no interior de cada cidade e na Região.

Pode-se se afirmar que este outro modo de conceber a fase jovem da vida e os segmentos juvenis é mais perceptível nos setores da Assistência e Inclusão Social e, em alguma medida, em Departamentos ou Diretorias de Cultura ou em Secretarias de Governo e Saúde, ao passo que em Diretorias ou Departamentos de Educação, Formação Profissional ou Formação para o Trabalho, Esporte e Lazer, Saúde e nas Fundações Educacionais (de Medicina e de Artes) prevalece a matriz discursiva que compreende a juventude como adolescência.

Assim, constata-se que aqueles setores que buscam compreender a juventude e os jovens a partir de uma perspectiva mais complexa e multidimensional, os investimentos realizados para garantir a participação juvenil avançam no sentido de incorporar e garantir a presença jovem nos processos deliberativos das distintas nas fases de configuração das ações - concepção, implementação, monitoramento e avaliação. Por outro lado, naquelas Secretarias ou Diretorias em que predominam concepções mais restritivas sobre a juventude, as práticas que envolvem a participação juvenil são também restritivas ou empobrecidas; senão, inexistentes. Desse modo, pode-se afirmar que no contexto da região, atualmente, há a montagem de uma polarização entre concepções de jovens e participação juvenil bem como de modos de atuação política com os adolescentes e jovens.

A realidade acima constatada não se manifesta de forma idêntica em cada uma das municipalidades da Região. Nos governos municipais de Diadema, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo e Santo André, há uma evidente convivência e reprodução dessas polarizações. Já nos governos de Mauá, Rio Grande da Serra e, principalmente, São Caetano do Sul constata-se uma percepção mais homogênea e de conjunto de juventude e sobre os jovens. Neles, por vezes, não é difícil constatar a perda do esforço de apreensão dos sujeitos juvenis e da execução de modulações, em nome de uma ação pública de caráter universal, ou seja, aquela ação que visa a atender o direito de todos e, portanto, atenderia também adolescentes e jovens.

Em que pese a existência dessas dualidades, polarizações e nuances é impossível não admitir que na Região, em cada uma das municipalidades, mesmo que com ênfases políticas variadas, haja um movimento de constituição de redes públicas de atenção e ação com e para os jovens. O que, por sua vez, contribui também para alimentar a identidade do ABC como unidade regional.

Ainda que grande parcela das ações públicas apreciadas seja emergente, ousaríamos considerar que nas administrações municipais de Diadema, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul as condições políticas, burocrático-administrativas, financeiras e de pessoal para a concretização de políticas governamentais para as juventudes avançaram para além do plano da virtualidade. A manutenção e o adensamento deste ciclo de ações analisado dependerão, em grande medida, da vontade política e de investimentos de várias ordens dos governos que se inauguram em janeiro de 2005, sobretudo nos investimentos que deverão fazer para radicalizar e consolidar as interações com as distintas juventudes de suas respectivas cidades.

Os estudos de caso que estamos desenvolvendo, desta feita contando com as percepções e avaliações dos atores juvenis sobre esses movimentos, deverão oferecer um conjunto mais amplo de informações bem como novos elementos para ajuizarmos com maior precisão este ciclo de ações públicas para a juventude dos governos municipais do ABC e as conquistas de cidadania obtidas pelos jovens.

Referências

Parte 1 – O cenário do ABC

- ARBIX, Glauco, ZILBOVIVUS, Mauro. 2002. **Ajuste local à globalização: um estudo comparativo do investimento estrangeiro direto no ABC e na Grande Porto Alegre**. SEED Documento de Trabalho. Num. 22. Genebra, OIT.
- COSTA, Márcia Regina da. 1993. **Os “carecas do subúrbio”- Caminhos de um nomadismo moderno**. Petrópolis: Vozes. 234 p.
- HADDAD, Paulo R. 2004. **Cultura local e associativismo**. Captado em www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/apl20.pdf. Acesso em 09/01/05.
- LEITE, Márcia de Paula. 2003. **Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- MARTINS, Heloísa Helena Teixeira de Souza. 1994. **Igreja e Movimento Operário no ABC**. São Paulo: Editora Hucitec; São Caetano do Sul: Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.
- MARTINS, José de Souza. 1992. **Subúrbio. Vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo: São Caetano, do fim do Império da República Velha**. São Paulo: HUCITEC; São Caetano do Sul: Prefeitura de São Caetano do Sul.
- MATTEO, Miguel; TAPIA, Jorge Ruben Biton. 2002. Características da indústria paulista nos anos 90: em direção a uma *city region*? **Revista de Sociologia e Política**, nº. 18: 73-93, jun.
- MÉDICI, Ademir; PINHEIRO, Suely. 1990. **1º. de Maio e os principais momentos da luta sindical em São Bernardo: 1902-1990**. São Bernardo do Campo: Secretaria de Educação, Cultura e Esportes.
- NAKANO, Marilena. 2004. **Jovens no encontro de gerações: democracia e laços solidários no mundo do trabalho**. São Paulo: Faculdade de Educação da USP. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.
- POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo (organizadores). 2003. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez. 223p.
- POCHMANN, Márcio *et. al* (organizadores). 2004. **Atlas de exclusão social, volume 3: os ricos no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora. 204p.
- PUTNAM, Robert. D. 1996. **Comunidade e Democracia- a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, Milton. 2002. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 384p.

SILVA, Sergio Luiz de Cerqueira. 1994. **Crise e ajuste da indústria da Grande São Paulo – 1980/1993: um estudo do caso da Região do ABC.** Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, para obtenção do título de mestre.

VIEITEZ, Cândido Giraldez (organizador). 1999. **Reforma Nacional-Democrática e Contra-Reforma: a política do PCB no coração do ABC Paulista/1956-1964.** Santo André: Fundo de Cultura do Município de Santo André. 239p.

**Parte 2 - As duas gerações de políticas públicas de educação de jovens e adultos do ABC
- 1987 a 2003 -**

DANIEL FILHO, Bruno José. 2003. **O orçamento participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro – reflexões sobre a experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000.** São Paulo: PUC. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais.

DAVIES, Nicholas. 1999. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta.** Campinas: Autores Associados.

GAULLIER, Xavier. 1998. **Agés mobiles et generations incertaines.** Paris: CNRS, mimeo, 35p.

HADDAD, Sérgio & DI PIERRO, Maria Clara. 2000. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, no. 14, p. 108-130.

POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo (organizadores). 2003. **Atlas da exclusão social no Brasil.** São Paulo: Cortez. 223p.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD. **Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas.** Brasília, 1998. 2 v.

SADER, Eder. 1988. **Quando novos personagens entraram em cena- experiências e luta dos trabalhadores da Grande São Paulo – 1970-1980.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 329p.

SOARES, Leôncio. 2003. A formação do educador de jovens e adultos. In SOARES, Leôncio (org.). **Aprendendo com a diferença – Estudos e pesquisas em Educação de Jovens e Adultos.** Belo Horizonte: Autêntica. pp.121-141.

Parte 3 - As trajetórias do ciclo vital das ações para a juventude no ABC

ALMEIDA, Elmir de. 2001. **Política pública para a juventude: proposta para uma 'moderna condição juvenil'**. São Paulo, FEUSP (tese de doutoramento)

PIMENTA, Melissa de Mattos. 2004. **Trajetórias juvenis**. São Paulo, FFLCH-USP. (relatório de qualificação ao doutorado)

RUA, Maria das Graças. 1997. As políticas públicas e a juventude dos anos 1990. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.

SPOSITO, Marília P. 2003. **Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas**. São Paulo: Ação Educativa.

_____. 2005. Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. In: **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

TOBAR, Frederico. 1991. O conceito de descentralização: usos e abusos. In **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, n.5-jun.