

**Ellen de Cássia Sousa Parrela**

**POSSIBILIDADES E LIMITES DA RELAÇÃO ESTADO-  
SOCIEDADE CIVIL NA PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO SCV**

Belo Horizonte

Faculdade de Educação da UFMG

2005

**Ellen de Cássia Sousa Parrela**

**POSSIBILIDADES E LIMITES DA RELAÇÃO ESTADO-  
SOCIEDADE CIVIL NA PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO SCV**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas  
Orientadora: Profa. Dra. Ana Lúcia Amaral  
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte

Faculdade de Educação da UFMG

2005



**Universidade Federal de Minas Gerais**

**Faculdade de Educação**

**Programa de Pós-Graduação em Educação e Inclusão Social**

Dissertação intitulada *“Possibilidades e limites da relação Estado-Sociedade Civil na proposição de políticas públicas: o caso SCV”*, área de concentração: Políticas Públicas, de autoria da mestranda Ellen de Cássia Sousa Parrela, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Profa. Dra. Ana Lúcia Amaral – FaE/UFMG – Orientadora

---

Profa. Dra. Rosemary Dore Soares – FaE/UFMG – Titular

---

Prof. Dr. Geraldo Magela Pereira Leão – FaE/UFMG – Titular

---

Profa. Dra. Maria de Lourdes Rocha de Lima – FaE/UFMG – Suplente

---

Profa. Dra. Carmem Lúcia Eiterer – FaE/UFMG – Suplente

Belo Horizonte, 17 de março de 2005

Para Fábio e Fija, meus pais, pelo amor  
incondicional e,

Para Alice, Cecília, Luíza, Fábio e João, estrelas  
luminosas da minha constelação-guia

## AGRADECIMENTOS

Dentre as inúmeras pessoas que ajudaram na pavimentação do caminho intelectual que construí até aqui, quero agradecer, muito especialmente:

À Professora Ana Lúcia Amaral, minha orientadora, pela liberdade concedida, pela confiança em minhas escolhas teóricas, pela escuta atenta e sensível e pelo carinho maternal com que sempre me recebeu;

À Professora Rose Dore que, mesmo distante, foi interlocutora constante nessas reflexões;

Ao James Ladeia, Cássio Avelino, Maria Amélia Gomes, Leôncio Soares, Aparecida Silva, Wellington Oliveira, Marise Fagundes e Simone Lessa, por compartilharem comigo leituras e saberes;

Pelo apoio, carinho e cumplicidade, agradeço:

Ao Prof. Ruy Muniz, companheiro de outras conquistas;

Ao Prof. Júlio Pinto, que apontou um caminho quando tudo era desordem;

Ao Márcio Leite, com quem é possível compartilhar espaços de criatividade;

A Liu, Luis Carlos, Lucas, Felipe e Sônia, minha família em Belo Horizonte;

Ao Marcos Filho, amigo de antigas empreitadas, por todos os dias atribulados e noites insones que sempre marcavam a finalização dos inúmeros projetos que fizemos juntos;

Aos amigos da FUNORTE, especialmente à Ivone, Mara, Áurea, Anair, Izabel, Simone, Edileuza, Sandra e Kátia pela atenção toda especial que sempre me dispensaram;

A Rose, Cláudio, Cláudia, Chico e Adriana, funcionários da Secretaria da Pós-graduação da FaE/UFMG e Rose, Marli, Sérgio e Ricardo, da biblioteca, que, pela competência, presteza e boa vontade, defendem o valor do funcionalismo público.

À equipe de instrutores do Programa SCV, por terem dado o melhor de si mesmos para o sucesso do Projeto e especialmente a Vânia Duarte, coordenadora da segunda turma, pela coragem de experimentar;

E, não menos importantes, a todos os jovens participantes do Programa SCV e às suas famílias que, durante quase seis meses, dividiram conosco o desafio de construir relações de solidariedade, respeito e amizade, acalentando a certeza de que, mais cedo ou mais tarde, acharemos a saída.

*Na colocação dos problemas histórico-críticos, não se deve conceber a discussão científica como um processo judiciário, no qual há um réu e um promotor, que deve demonstrar por obrigação que o réu é culpado e digno de ser tirado de circulação. Na discussão científica, já que se supõe que o interesse seja a pesquisa da verdade e o progresso da ciência, demonstra ser mais “avançado” quem se coloca do ponto de vista segundo o qual o adversário pode expressar uma exigência que deva ser incorporada, ainda que como um momento subordinado, na sua própria construção. Compreender e valorizar com realismo a posição e as razões do adversário (e o adversário é talvez todo o pensamento passado) significa justamente estar liberto da prisão das ideologias (no sentido pejorativo, de cego fanatismo ideológico), isto é, significa colocar-se em um ponto de vista “crítico”, o único fecundo na pesquisa científica.*

*A. Gramsci*

## RESUMO

O estudo das bases de proposição de um Programa do Governo Federal voltado para a inclusão de contingentes jovens das periferias urbanas serviu de mote para que se realizasse, neste trabalho, a análise da atual configuração da sociedade civil e das possibilidades de relacionamento desta com o aparato estatal.

Tendo sido proposto como uma ação diferenciada de inclusão social de jovens em processo de marginalização, com ênfase no aspecto de “formação para a cidadania”, o Programa SCV se organizou a partir de uma lógica de descentralização, focalização e parceria com entidades da sociedade civil, tendências que vêm caracterizando a proposição de políticas públicas por parte do governo brasileiro.

Neste trabalho, além de analisarmos cada uma das ações - escolarização, profissionalização e voluntariado - propostas no Programa como fatores combinados de uma inclusão que não perdesse de vista os valores de cidadania, refazemos a gênese do Estado moderno e das relações estabelecidas com a sociedade civil, buscando compreender as possibilidades de aprofundamento dos movimentos de “ampliação do Estado” detectados por Gramsci.

Argumenta-se que a multiplicação de associações civis na gestão e financiamento de políticas públicas possui uma natureza ambígua e está a depender da afirmação de uma cultura de eticidade, baseada no reconhecimento do outro como sujeito de direitos, para se caracterizar, efetivamente, como sinal da transferência do poder regulatório do Estado para a Sociedade Civil.



## **ABSTRACT**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- Situação atual da escolaridade dos participantes .....	111
Gráfico 2	- Situação da escolaridade dos participantes que interromperam os estudos .....	111
Gráfico 3	- Situação da escolaridade dos participantes que estão estudando .....	112
Gráfico 4	- Porcentagem dos alunos de acordo com a série em que foram reprovados .....	113
Gráfico 5	- Situação atual dos participantes de acordo com a ocupação ...	130
Gráfico 6	- Tipo de ocupação dos participantes que estão trabalhando .....	136
Gráfico 7	- Tipo de ação voluntária realizada no programa .....	148
Gráfico 8	- Opção pela continuidade dos trabalhos voluntários .....	150
Gráfico 9	- Participação em grupos de natureza política, sócio-cultural e/ou religiosa .....	152
Gráfico 10	- Tipo de agremiação freqüentada pelos participantes .....	153

## LISTA DE TABELAS

- 1 - Brasil\*: Taxa de analfabetismo por idade, sexo, renda e situação de domicílio – 1990 ..... 112
- 2 - Perfil da desocupação juvenil, Brasil, 2001 ..... 131
- 3 - Posição na ocupação, por faixas etárias, Brasil, Censo 2000 (%) ..... 134

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>SCV</b>	- Serviço Civil Voluntário
<b>PNDH</b>	- Programa Nacional de Direitos Humanos
<b>MJ</b>	- Ministério da Justiça
<b>FAT</b>	- Funda de Amparo ao Trabalhador
<b>T.R</b>	- Termo de Referência
<b>CONASC</b>	- Comissão Nacional do Serviço Civil Voluntário
<b>SEDH/MJ</b>	- Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Ministério da Justiça
<b>SPPE/MTE</b>	- Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho
<b>STBs</b>	- Secretarias Estaduais de Trabalho
<b>PEQs</b>	- Programa Estadual de Qualificação
<b>SIGAE</b>	- Sistema de Gestão das Ações do Programa de Emprego
<b>UF</b>	- Unidades Federativas
<b>AIDS</b>	- Síndrome de Imunodeficiência Adquirida
<b>DST</b>	- Doenças Sexualmente Transmissíveis
<b>MEC</b>	- Ministério da Educação
<b>SESI</b>	- Serviço Social da Indústria
<b>FUNORTE</b>	- Faculdades Unidas do Norte de Minas
<b>LDB</b>	- Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>FMI</b>	- Fundo Monetário Internacional
<b>ONGs</b>	- Organizações Não-governamentais
<b>OCIPs</b>	- Organizações Cíveis de Interesse Público
<b>PLANFOR</b>	- Plano Nacional de Formação para o Trabalho

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	15
2	O PROGRAMA SERVIÇO CIVIL VOLUNTÁRIO: DISCURSO E PRÁTICA ....	35
2.1	Histórico e Concepção .....	35
2.2.2	A experiência da FUNORTE na execução do Programa SCV: o discurso na prática .....	42
3	BASES CONCEITUAIS FORMULADAS EM TORNO DO PROGRAMA SCV E DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO CRÍTICA .....	56
3.1	Política e Políticas Públicas .....	56
3.1.1	Atores sociais e “mercado político” .....	58
3.1.2	Políticas Públicas e Arenas Políticas .....	62
3.2	Para entender o Programa SCV .....	66
3.2.1	Variações em torno do tema da exclusão social .....	66
3.2.2	Capital humano, capital social e desenvolvimento endógeno .....	72
3.2.3	Parceria Estado – Sociedade: visão econômico-instrumental ou perspectiva de democratização da esfera pública? .....	78
4	GÊNESE DAS RELAÇÕES ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: CONSEQÜÊNCIAS PARA A PROSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	82
4.1	O Estado em três tempos .....	83
4.2	Programa Serviço Civil Voluntário no contexto das políticas públicas de bem estar social .....	97
5	FAZENDO A “LEITURA” DA EMPIRIA .....	104
5.1	Aspectos da Escolarização .....	109
5.1.1	Cultura escolar e exclusão social .....	119
5.2	Aspectos da Profissionalização .....	123

6 SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE EMANCIPATÓRIO .....	157
6.1 Estado, Sociedade e construção da cidadania .....	157
6.2 O “nexo dialético” entre conceito e realidade em Gramsci: estrutura e superestrutura como momentos mutuamente determinantes .....	165
6.3 O conceito de Estado em Gramsci .....	168
6.4 Atualização do conceito de Sociedade Civil: novas formas de associativismo na esfera pública .....	180
6.5 Sociedade civil e realidade brasileira .....	188
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	194
REFERÊNCIAS.....	206

## 1 INTRODUÇÃO

O Serviço Civil Voluntário – SCV, é um programa social criado em 1998 pelos Ministérios da Justiça e do Trabalho e Emprego, cuja implementação envolveu a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - SEDH, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, as Secretarias Estaduais do Trabalho e diversas entidades do terceiro setor, bem como instituições educacionais públicas e privadas.

Oficialmente o Programa SCV foi idealizado como um “rito de passagem à maioridade, com ênfase em dois aspectos: a preparação do/da jovem para o trabalho e para a cidadania, entendida como participação social solidária em uma sociedade democrática” (MJ/MTE/Termo de Referência, 2001:2). O Programa se define ainda como uma alternativa ao serviço militar obrigatório, tendo em vista os altos índices de exclusão apresentados por este, na atualidade. Assentado no ideal da passagem do jovem de 18 anos à maioridade, o programa explicita, como um de seus principais objetivos “o despertar do jovem para a responsabilidade e solidariedade social” (TR, 2001:2). A atividade produtiva empreendida, no Programa, através das ações de profissionalização, bem como a proposta de escolarização dos jovens participantes, deveriam ser entendidas, segundo os propositores, a partir dessa referência de inclusão que tem na “responsabilidade e solidariedade social” sua marca de fundo.

O Projeto de Pesquisa apresentado ao programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG, na área de Políticas Públicas em Educação, resultou da minha experiência na coordenação do Programa Serviço Civil Voluntário, durante os anos de 2002 e 2003. Em linhas gerais, a pesquisa foi encaminhada no sentido de analisar o Programa SCV, visando depreender elementos que pudessem contribuir

para a formulação de novas políticas de inclusão de contingentes jovens em processo de marginalização.

Ao se propor pesquisa sobre o Programa “Serviço Civil Voluntário” ao Programa de Pós-graduação em Educação e Inclusão Social da UFMG, pretendia-se, no início, aprofundar a investigação sobre o desempenho escolar dos integrantes do SCV e sobre a presença das ações de elevação da escolaridade dos participantes como um dos componentes estruturais do Programa, avaliando o elemento “escolarização” como fator de inclusão social. Nessa linha, a pesquisa deveria se deter nos aspectos que configuram a relação de jovens das periferias urbanas com a escola, relação esta que seria definida pelos resultados objetivos conseguidos (medidos em termos de “notas” e índices de evasão e repetência) e pela análise qualitativa dessa relação, captada em termos das representações dos jovens sobre o elemento “escolarização”, no que se refere à importância desse fator na determinação de seu futuro e, particularmente, em sua inserção no mundo do trabalho.

No entanto, três aspectos do ante-projeto de pesquisa chamaram a atenção da Comissão Avaliadora, durante o processo seletivo para o Mestrado: a) o fato do Programa SCV ter-se constituído como uma proposta de política pública voltada para a juventude que, no limite, poderia representar uma alternativa ao Serviço Militar Obrigatório, cumprindo função de “rito de passagem” à maioria; b) o fato desse Programa ter-se estendido a todos os Estados da Federação, consumindo vultosos recursos do erário público e cumprindo uma curva crescente de atendimento<sup>1</sup>; e c) a possibilidade de se aprofundar a análise do Programa como proposta de política pública voltada à inclusão social de jovens. Tais aspectos

---

<sup>1</sup> Desde 1998, quando foi implantado, experimentalmente, no Rio de Janeiro e no Distrito Federal, o Programa SCV passou do atendimento a 5.000 jovens aos quase 50.000 que representavam meta de atendimento em 2002.



justificariam a mudança do foco da pesquisa, da análise do processo de escolarização dos participantes (caminho inicial proposto) para a avaliação do Programa como um todo, e de sua pertinência como política pública voltada para a juventude.

Uma vez decidida a mudança do foco da pesquisa, elegeu-se o elemento “profissionalização” como eixo de análise dos dados empíricos colhidos em entrevistas semi-estruturadas e questionários respondidos pelos participantes, e a integração desse eixo com os demais elementos do Programa (escolarização e voluntariado), de forma a avaliar sua pertinência para a consecução do objetivo geral da promoção da inclusão social dos jovens pesquisados.

### **Juventude e inclusão social: contexto sócio-econômico e cultural**

A juventude é o arco do círculo vital em que prevalece a orientação para o futuro, percebida como ampliação das possibilidades para além das determinações de origem e grupo familiar, classe e contexto social. Segundo Melucci (1997), tal abertura de perspectiva “corresponde a uma forte orientação para a auto-realização, resistência contra qualquer determinação externa dos projetos de vida e desejo de uma certa variabilidade e reversibilidade de escolhas” (Melucci, 1997:9).

Assim entendida, a juventude é, por excelência, o estágio de acirramento dos processos identitários para os quais contribui o *empowerment* gerado pela crença de que “tudo pode ser conhecido, tudo pode ser tentado, tudo se pode mudar e tudo pode ser imaginado” (Melucci, 1997:10), resultado dos processos de maturação biológica e da expansão real dos campos cognitivo e emocional. O excesso de informação e meios, característica muito marcante das culturas urbanas, nesse

tempo, faz com que essa “abertura para todos os possíveis” seja muito mais intensamente vivenciada, diversificando os cenários de experimentação identitária: moda, corpo, música, religiosidade, consumo, participação em grupos, drogas, etc, representam experiências episódicas, temporárias, mas carregadas de valor simbólico, canais de que os jovens se utilizam para se comunicar com o mundo e obter reconhecimento. No entanto, Melucci chama a atenção para o risco da fragmentação da experiência, desencadeada pelo volume de informação disponibilizada em relação ao pouco tempo investido pelos jovens para organização dessas informações. Segundo ele, as novas patologias sociais dos jovens estão relacionadas à “dissolução da perspectiva temporal”(id, p.10), o que faz com que a experiência seja aprisionada por um presente ilimitado, de fracas raízes, desmemorizado. A efemeridade do presente, o descompromisso com o passado e com o futuro, ou seja, com o sentido que os jovens poderiam construir sobre “o que foram e o que poderiam se tornar”, faz muito mais dramático o choque de realidade, inevitável posteriormente, que transforma a experiência vazada no imaginário em frustração, medo, tédio e perda de motivação.

Entre os jovens das periferias urbanas, os processos de construção de identidade, além de apresentar o mesmo aspecto de fragmentação e desenraizamento (dado que tais processos são um fenômeno característico das sociedades contemporâneas), são perpassados, ainda, por conflitos inerentes à experiência sistemática da exclusão. Muito embora numerosos estudos (Guimarães, 1997; Toledo, 1997; Dubet,1993; Sánchez-Jankowski,1994) comprovem que a violência entre jovens organizados em “galeras” ou “gangs” não se restrinja à população de baixa renda, o comportamento agressivo de jovens das periferias e favelas não deixa de ser “a resposta de um segmento social que já não acredita

mais na conciliação, na concretização de uma harmonia social” (Herschmann, *apud* Guimarães, 1997:203).

Estudando as gangues de Los Angeles, Sánchez-Jankowski (1994) concluiu que, a despeito de todo o aparato repressivo colocado em funcionamento pelo Estado, as gangues são um fenômeno urbano em constante expansão. Isso porque, segundo o pesquisador, as gangues são *organizações* que se formam como resposta coletiva a determinadas condições de miséria e isolamento. Como tal, desenvolvem uma racionalidade estratégica capaz de garantir sua sobrevivência financeira e estabelecer relações de poder, seja com gangues rivais, seja com a polícia, com a mídia ou com o sistema produtivo. Na opinião do autor, os dirigentes deveriam procurar para o pretenso “problema das gangues” soluções de ordem econômica e produtiva, ao invés de medidas repressivas e penais, simplesmente.

A conclusão desse pesquisador apenas confirma a importância do fator “trabalho”, seja como elemento fundamental dos processos de construção de identidade na juventude, seja como princípio ordenador da caótica situação dos jovens das periferias urbanas, instaurada no rastro da miséria, da ociosidade, do isolamento e da falta de perspectivas e projetos pessoais.

Como elemento fundante da construção identitária, o trabalho representa o campo onde se desenvolvem, ao mesmo tempo, as relações entre gerações, a socialização dos jovens especificamente quanto aos papéis da vida adulta e os processos de reprodução social e econômica. As pesquisas sobre trabalho e juventude confirmam a complexidade dessa relação e apontam para a incerteza que marca a inserção dos jovens no sistema produtivo. Segundo Chiesi e Martinelli (1993), a incerteza quanto à opção laboral é atribuída a dois fatores descritos a seguir.

Em primeiro lugar, à reduzida experiência de trabalho propiciada aos jovens durante o tempo que freqüentam a escola. Quando não se materializa sob a forma de ocupação precária e ocasional, a experiência do trabalho é sempre remota e postergável, fato que se agrava com a necessidade/ideologia colocada pelo próprio mercado de trabalho, de ampliação da escolaridade como fator de “competitividade e empregabilidade”. Enquanto estão distantes do mundo do trabalho, os jovens são bombardeados pela mídia com os mais variados apelos de consumo e utilização do seu tempo livre, o que os remete à gratificação imediata de desejos e necessidades, alheando-os das complexas relações de produção, dos longos períodos de aprendizagem necessários ao domínio de uma profissão e das complicadas relações derivadas de um contrato de trabalho.

Uma segunda causa para a incerteza dos jovens em relação à profissão é atribuída diretamente à família, por conta do seu despreparo para orientar, nos filhos, esse tipo de escolha e à falta de percepção quanto a suas habilidades, competências e desejos efetivos. É muito comum, por sua vez, que os pais ofereçam uma vivência do trabalho pontuada muito mais por insatisfação, cansaço e ansiedade do que propriamente por sentimentos de satisfação e realização pessoal. A esse quadro de incerteza, deve-se somar, segundo os pesquisadores, a própria atitude experimentadora dos jovens, o que os leva a adiar a escolha profissional definitiva em favor da exploração de capacidades pessoais e de possibilidades e demandas do mercado de trabalho.

As questões que se colocam sobre o trabalho como oportunidade e escolha pessoal são amplamente perpassadas e influenciadas, no entanto, pela realidade da crise estrutural do sistema capitalista que convulsiona os postos de trabalho assalariado, de tempos em tempos, mas que, na atualidade, é acirrada pelo

programa político e econômico idealizado sob a égide da doutrina neoliberal. Sem pretender dicotomizar os fatores subjetivos e objetivos que condicionam a inserção dos jovens no sistema produtivo, trata-se, como quer Frigotto (1998), de perceber

uma mediação de primeira ordem, constituída pelo pressuposto da centralidade do trabalho como criador da condição humana, que recebe, historicamente, mediações de segunda ordem, que transforma o trabalho criador em alienação, mercadoria e força de trabalho (Frigotto, 1998:28).

De fato, a complexa questão do destino profissional dos jovens, de uma maneira geral, e dos jovens das periferias urbanas, no âmbito das questões colocadas por esta pesquisa, está, até certo ponto, determinada pelo atual cenário onde prevalece a orientação político-econômica conhecida como neoliberalismo.

Na tentativa de redesenhar as origens do neoliberalismo como fenômeno distinto do liberalismo clássico de dois séculos atrás, Perry Anderson (1995) retorna ao cenário de pós-guerra e aos países de capitalismo avançado na Europa e América do Norte, onde florescia o Estado Interventor, concretizado pelo *Welfare State* europeu e pelo *New Deal* norte-americano. Segundo esse autor, a doutrina neoliberal nasce, então, como “reação veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar” (Anderson, 1995:9), levantando-se contra toda e qualquer tentativa de limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado. A tese de que o “igualitarismo” promovido pelo Estado de Bem Estar “destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (Anderson, 1997:10) somente ganhou credibilidade após 1973, quando os países capitalistas caíram numa longa e profunda recessão. A partir daí, fortaleceu-se a idéia de que a crise era resultado da ação reivindicativa dos sindicatos e da pressão exercida em favor do aumento dos gastos sociais pelo Estado. O remédio prescrito pela doutrina neoliberal para reversão da crise defendia a disciplina orçamentária como medida para promover a estabilidade monetária, a contenção absoluta dos

gastos sociais, a redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas de forma a estimular os agentes financeiros.

Assim, embora tenha se constituído como doutrina no pós-guerra, o projeto neoliberal somente conquistou hegemonia após ter sido colocado em prática, sucessivamente, pelos governos de Thatcher, na Inglaterra, Reagan nos EUA, Kohl na Alemanha, Schluter na Dinamarca, e em seguida por quase todos os países do Norte da Europa, e simultaneamente na Austrália e na Nova Zelândia. Na América Latina, o Chile, de Pinochet, guarda a importância de ter sido o grande campo experimental das teorias neoliberais, antes mesmo de Thatcher na Inglaterra. Posteriormente, países como a Bolívia, México, Argentina, Venezuela e Peru encenaram a “virada continental em direção ao neoliberalismo”. No Brasil, a doutrina vem ganhando força desde o governo militar pós 64, com contornos mais definidos a partir do governo Collor. De acordo com Montaño, a doutrina neoliberal representa

a atual estratégia hegemônica de reestruturação geral do capital, face à crise, ao avanço técnico-científico, à reorganização geopolítica e às lutas de classe que se desenvolvem no pós 70, e que se desdobra basicamente em três frentes articuladas: o combate ao trabalho (às leis e políticas trabalhistas e às lutas sindicais e da esquerda) e as chamadas “reestruturação produtiva” e “reforma do Estado” (Montaño, 2002:26).

Sob a hegemonia neoliberal, essas três frentes articuladas resultam em novas formas de sociabilidade, aqui nos importando analisar os novos modos de pensar e empreender políticas sociais (ligadas à “reforma do Estado”) e as novas formas de alienação do trabalho (ligadas à “reestruturação produtiva”), de forma a que se possa concluir sobre as reais possibilidades dos jovens, e em particular, dos jovens das periferias urbanas, empreenderem sua inserção no sistema produtivo.

Por “reforma do Estado” entendemos o esforço dos governos nacionais filiados ao “Consenso de Washington”<sup>2</sup> de implementar programa de estabilização e reformas institucionais que, entre outras medidas, visavam a: privatizações, política monetária restritiva, incentivo às importações através da redução de tarifas alfandegárias, corte dos gastos públicos, liberalização financeira e de preços e renegociação da dívida externa.

Sob a batuta do ministro Bresser Pereira, como titular do Ministério criado por FHC para encaminhar as “reformas do Estado - o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) -, implantou-se o debate sobre a urgência de promover uma “reforma gerencial” do Estado capaz de contemplar três dimensões:

Uma dimensão primordial que é *institucional-legal*, baseada na criação de instituições normativas e organizacionais, como agências executivas e organizações sociais, que constituem unidades descentralizadas de gestão. Uma segunda dimensão *cultural*, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais. Uma última *dimensão-gestão*, para por em prática as novas idéias gerenciais, oferecendo à população “um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor”(cf.Bresser Pereira *apud* Montaño, 2002:42).

Dessa forma, políticas sociais – que claramente não podem ser mensuradas por critérios mercantis do tipo “custo/benefício” – passam a ser executadas segundo parâmetros de “eficiência gerencial”, no bojo das reformas orientadas para o mercado, para as quais deveriam contribuir “políticas sociais compensatórias direcionadas”, tendo como principais executores organizações públicas não-estatais.

As questões levantadas pela pesquisa levaram à análise de um segundo aspecto do programa neoliberal, o da “reestruturação produtiva”. Por “reestruturação

---

<sup>2</sup> O “Consenso de Washington” foi como ficou conhecida a reunião realizada em 1989 entre organismos internacionais de financiamento (BID, FMI, Banco Mundial), representantes do governo americano e economistas latino-americanos com a finalidade de avaliar as reformas econômicas necessárias ao “programa de estabilização” de países da América Latina. Segundo Montaño, “as recomendações dessa reunião abarcaram dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual.” (Montaño, 2002:29)

produtiva” entendemos o esforço de diminuição do tempo e custos da produção, aportado pelo uso intensivo de tecnologias de automação, com a finalidade de maximizar lucros. Tal esforço leva ao “enxugamento” da estrutura produtiva, com externalização de certas áreas, gerando subcontratação e/ou terceirização, o que altera substancialmente a relação salarial, resultando em precarização das condições de trabalho e em perdas de direitos trabalhistas historicamente conquistados. No contexto da “terceira revolução tecnológica”, o que se apresenta é um quadro de crescimento econômico refletido no aumento real dos níveis de produtividade, realidade que se emparelha com o desemprego estrutural e/ou com o aumento do número de trabalhadores informais ou do “trabalho supérfluo em massa” (Frigotto, 1998:44)<sup>3</sup>.

É nesse contexto de desemprego estrutural que florescem, insidiosamente, os discursos sobre “empregabilidade”, entendida como o desenvolvimento de habilidades, atitudes e valores que supostamente incrementariam as condições do trabalhador se manter empregado. O conceito de “empregabilidade” se torna mais falacioso quando deixa implícito que os trabalhadores que são expulsos do mercado de trabalho o são por sua própria responsabilidade, porque não conseguiram se requalificar, operando uma “reconversão profissional” capaz de torná-los adequados à nova ordem.

Assim, nos juntamos a Frigotto para perguntar:

Qual o sentido da educação e formação para a empregabilidade, requalificação e reconversão profissional, dentro de uma realidade endêmica de desemprego estrutural, trabalho supérfluo em massa e das evidências empíricas que mostram que há hoje, mediante a incorporação de tecnologia, aumento de produtividade, crescimento econômico sem aumento do nível do emprego? (Frigotto, 1998:46)

---

<sup>3</sup> Negando as teses que avaliam o “impacto” das novas tecnologias sobre a sociedade e a cultura, Frigotto, a partir de estudos de Pierre Levy, chama a atenção para o fato de que as tecnologias não podem ser analisadas como “impactando sobre” a sociedade, uma vez que são produto dessa sociedade e refletem a característica excludente das relações sociais.



No entanto, apesar das evidências, o poderoso conceito de empregabilidade – que tem suas raízes nas teorias do “capital humano”<sup>4</sup>- influenciou a definição de macro-políticas educacionais oriundas de organismos internacionais como o BID, o FMI, o Banco Mundial e a OIT, impregnando-as com as noções de “habilidades básicas, competências para a produtividade, qualidade total e competitividade”. Tais noções passaram a orientar, a partir de então, programas de educação básica e de formação profissionalizante, estando na base de propostas como aquelas encaminhadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego para requalificação de trabalhadores com recursos do FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador, de onde emergiu o Programa Serviço Civil Voluntário, objeto dessa pesquisa.

A idéia geral que orienta a análise aqui proposta aponta para o rompimento do consenso acerca da vinculação crescimento econômico/ justiça social, revelando a incapacidade demonstrada pelo capitalismo e pelas políticas neoliberais de sustentarem políticas de inclusão social, uma vez que permanecem intocadas as questões de ordem estrutural que determinam a atual configuração da sociedade produtiva, marcada eminentemente por processos excludentes. Nessa direção, propostas como o SCV estariam fadadas ao fracasso, revelando-se inócuas. No entanto, a nossa experiência na coordenação do Programa em Montes Claros, a convivência com os problemas e expectativas dos jovens participantes, o fato de termos acompanhado muito de perto o progresso de uns, o retrocesso de outros, o movimento de todos, e, por outro lado, o fato de termos aproveitado uma certa “desregulamentação” da proposta oficial para operar algumas modificações que se

---

<sup>4</sup> A teoria do “capital humano” foi elaborada no fim da década de 50 e início da década de 60 de forma a vincular o conceito “a uma função agregada macroeconômica, para explicar as diferenças de desenvolvimento econômico-social entre as nações e as diferenças e desigualdades entre grupos sociais ou entre indivíduos” (Frigotto, 1998:36).

revelaram bastante positivas em termos de satisfação/alegria/realizações interessantes dos atores envolvidos, instigaram-nos a levantar algumas questões:

1. Nesse contexto de desemprego estrutural, de acirramento de processos excludentes via globalização e demais mecanismos concentradores de capital, que tipo de política pública poderia dar conta de enormes contingentes de jovens sem escolaridade de nível fundamental, sem qualificação para o trabalho, em situação de pobreza crítica e, pelos três motivos expulsos do sistema produtivo? Como se dará a inserção profissional desses jovens, exatamente aqueles sem nenhuma condição de “empregabilidade”? Que tipo de conhecimentos serão necessários para criar condições de trabalho ( já que a diminuição de “empregos” é uma realidade)?
2. Em relação ao cidadão que recebe esse benefício, de que formas assimila os conhecimentos socializados durante a experiência do programa? Que proveito auferir da experiência? As ações desenvolvidas no programa chegam a provocar alguma mudança na vida desses jovens?
3. Um terceiro grupo de questões diz respeito ao estudo do “desenho” do Programa e de sua execução por uma das instituições contratadas: qual a amplitude do espaço de recriação possibilitado pela execução de uma ação política proposta no “estilo” *top-down*? Quais as distâncias entre o projeto e o projeto na prática? De que formas o contato com o público-alvo, durante a execução do Programa, determina mudanças na proposta oficial e em nome de que valores e crenças a executora resolve assumir esse espaço de autonomia e realiza as mudanças julgadas necessárias? E ao final, é possível que as mudanças operadas possam se agregar como contribuições

à proposta oficial? Seria esse o espaço real de legitimação das ações dos atores sociais em arenas abertas pelo poder público?

O que resulta de toda essa análise é a confrontação de uma ação social voltada a um público específico face aos condicionantes econômico-sócio-culturais que atuam sobre esse mesmo público.

Outra contribuição teórica que almejavamos oferecer ao debate atual sobre políticas públicas se relacionava com o estudo de um dos aspectos centrais da própria proposta do Serviço Civil Voluntário que é a participação da sociedade civil na operacionalização do programa. As reflexões realizadas nesse sentido levaram-nos à análise das formas de contrato social que regula a sociabilidade contemporânea, contrato social esse originário dos centros de força fundantes de toda a racionalidade moderna. Frente à conclusão quanto à aparente inocuidade do programa, construída a partir da análise dos dados coletados, nos perguntávamos se seria diferente caso a relação do Estado (como propositor do programa) com o coletivo dos beneficiários se estabelecesse tendo como base o autêntico reconhecimento dos atores – propositores e beneficiários – como agregados coletivos dirigidos por interesses, ao mesmo tempo, convergentes e conflitantes. Em outras palavras, perguntávamos sobre a possibilidade de um novo contrato social, legitimador de autêntico diálogo entre Estado e Sociedade Civil, que ampliasse as características emancipatórias<sup>5</sup> da proposição de políticas públicas.

Sob o risco de que o texto da dissertação sofresse uma fragmentação irreconciliável entre dois momentos fortes da análise – 1) da proposta em si, bem

---

<sup>5</sup> O termo “política emancipatória” aparece, na literatura especializada, menos como conceito estruturado e mais como adjetivação de processos que objetivam a busca da autonomia por parte dos indivíduos que normalmente são alvos de políticas públicas; por esse motivo, embora não o tenhamos incluído na tipologia de políticas públicas detalhada no Capítulo 2, tomamos esse termo como conceito diferenciado tendo em vista os pressupostos práticos e ideológicos que sustentam a elaboração dessa idéia.

como dos aspectos característicos de sua operacionalização no período analisado, com crivo maior do elemento “profissionalização” e 2) dos construtos teóricos que permitissem a elaboração de um quadro de referência relativo às formas de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil na proposição de políticas públicas – optamos por favorecer os aspectos políticos e ideológicos sobre os operacionais, sem nos furtarmos à análise destes, mas fugindo de uma certa postura “realista” que nos obrigaria a reduzir a realidade ao que existe, ao constatado.

Tal opção pode parecer óbvia uma vez que, necessariamente, deveríamos estabelecer um caminho teórico que orientasse a análise dos dados, sob pena de perecer sob uma empiria estéril e injustificada. Mas, quando afirmamos a prevalência, nesse texto, dos aspectos político-ideológicos que sustentam a proposição de políticas públicas, com foco na relação Estado - Sociedade Civil para materialização de tais propostas, estamos confessando e antecipando uma opção teórica realizada na medida da impossibilidade de contermos a pulsão para enxergar além do cenário que se nos apresenta no atual estágio das relações sociais marcadas pelo poder regulador do Estado. Para satisfação de nossas próprias expectativas, era necessário que buscássemos subsídios para construir cenários onde propostas de inclusão social se provassem factíveis, superando o quadro desolador que se apresentou na análise dos dados empíricos. Ou seja, ante a possibilidade de que a crítica ao programa SCV forjasse uma postura desalentada e por isso conformista porque estacionada na crítica, optamos por ampliar a análise, de forma a podermos pensar as políticas públicas de inclusão social como possibilidades aninhadas em visões de novas práticas democráticas.

As questões colocadas fazem perfilar então, esquematicamente, o seguinte conjunto de objetivos:

## **Objetivo geral**

Estudar o Programa “Serviço Civil Voluntário”, a partir do entendimento do contexto sócio-político e econômico do qual emergem políticas públicas dessa natureza.

## **Objetivos específicos**

- Estudar as concepções norteadoras da proposição do Programa SCV, bem como os referenciais teóricos e as bases conceituais subjacentes a esse modelo de assistência social, no quadro geral das políticas públicas de inclusão, de forma a estabelecer uma tensão entre o modelo estudado – onde a parceria com a sociedade civil ocupa um lugar relevante na execução das ações – e a atual configuração dessa sociedade civil que é chamada a participar de uma política governamental;
- Analisar o fator “qualificação profissional”, delimitação operada na trama da proposta para possibilitar a análise da pertinência do tratamento dispensado a essa dimensão como indicador de efetiva inclusão no sistema produtivo;
- Proceder ao Estudo de Caso do Programa SCV realizado em Montes Claros – MG, comparando a proposta oficial com a experiência efetiva da executora, durante o período de outubro de 2002 a março de 2003;
- Captar as concepções dos jovens atendidos pelo programa em Montes Claros, de forma a apreender o lugar ocupado pela escola, pelo trabalho e pelas ações de solidariedade social na produção de sua existência;

- Avaliar o impacto da participação do programa nas condições de vida de 05 (cinco) entre os 84 jovens atendidos em 2002/2003, pela executora.

As estratégias utilizadas para responder às questões levantadas pela pesquisa fizeram combinar duas técnicas específicas: (1) o estudo de dois grupos de teorias: um primeiro grupo de teorias e concepções subjacentes à proposição do Programa SCV, particularmente no que se refere ao elemento “qualificação profissional” como fator de inclusão social dessa faixa da população brasileira; um segundo grupo de teorias relativas à relação Estado– Sociedade Civil, tendo como fundo as concepções de democracia e construção da cidadania e de sua relação com contratos sociais daí resultantes, para que se pudesse perceber os pontos de incongruência entre princípios declarados na proposta do Programa e as condições reais de interação da sociedade civil com o Estado propositor de políticas públicas; (2) a aproximação com os beneficiários do Programa, principais sujeitos das ações empreendidas, a fim de compreender suas próprias concepções sobre o processo ao qual se submeteram. A palavra desses atores nos parecia de importância fundamental para atestar qualquer conclusão a respeito da validade do Programa como política pública.

O conjunto dos procedimentos de pesquisa escolhidos - a articulação do estudo teórico e das técnicas de entrevista com os atores envolvidos (incluindo aqui os jovens e suas famílias) - fizeram configurar o “Estudo de Caso” como a forma metodológica final, no sentido de estarmos realizando, além de um levantamento teórico das questões inerentes à proposição do Programa SCV, uma investigação empírica sobre “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real (sendo) que o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001:31).

De fato e ainda segundo Yin (2001),

A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta de dados e a análise (Yin, 2001:33).

Ainda segundo o autor, o Estudo de Caso presta-se, perfeitamente, para as pesquisas de avaliação, sendo sua aplicação mais importante a de “*explicar os vínculos causais em intervenções da vida real que são complexas demais para as estratégias experimentais*” (ibidem, p. 34), aplicação pertinente em vista do objetivo de avaliar o Programa SCV como política pública voltada para a juventude.

O Estudo de Caso do Programa SCV desenvolvido em Montes Claros possibilitou:

- Estudo detalhado do funcionamento do programa;
- Estudo das alterações promovidas pela executora tendo em vista o posicionamento crítico em relação à proposta oficial;
- Levantamento da situação profissional dos participantes pós-programa.

Para analisar o impacto do Programa na alteração das condições objetivas da vida dos jovens, foi delimitada uma amostra intencional de 05 participantes a partir de critérios previamente determinados: situação sócio-econômica, escolaridade, inserção comunitária, problemas com drogas e/ou com a polícia, histórico profissional etc, o que permitiu aprofundar o conhecimento sobre dados da realidade dos jovens atendidos, condição indispensável para compreensão de seu próprio esforço de inclusão.

O texto que se segue compreende mais cinco capítulos, além dessa introdução e das considerações finais: no capítulo 2 detalhamos as bases

operacionais da proposta a partir da análise crítica do Termo de Referência elaborado pelas entidades propositoras, estabelecendo a discussão sobre o *modus operandi* característico da proposta levada a efeito em Montes Claros, sob nossa coordenação. Evitando possível “contaminação” da análise pela proximidade da pesquisadora com o objeto pesquisado, procuramos isentar essa apresentação de qualquer julgamento de valor em relação às ações desenvolvidas, apenas procurando demarcar os espaços de recriação inerentes à execução de qualquer proposta, incluindo a que estamos analisando aqui, ainda que venham pré-formuladas, o que indica as marcas subjetivas impressas às ações sociais, para além de qualquer pretensão de homogeneidade e padronização, por parte do poder público.

No capítulo 3 são isolados e analisados não só os conceitos que gravitam ao redor da proposta divulgada pelo Governo Federal através do Termo de Referência do Programa SCV, mas os conceitos relacionados às políticas públicas, incluindo a tipologia utilizada para classificar as ações do poder público quanto à definição de políticas que, ao mesmo tempo, impactam diretamente a sociedade e constituem arenas para o embate entre interesses diversos, expressos pelos diferentes núcleos de poder.

O capítulo 4 refaz a genealogia do estado moderno, iniciando a reflexão sobre a parceria Estado - Sociedade Civil proposta no Termo de Referência do Programa SCV. Argumentar-se-á que o recuo do Estado no financiamento e na oferta de serviços sociais refaz a fronteira entre o público e o privado, disseminando, para o conjunto da sociedade e sob o signo da “parceria”, responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não governamentais. Detalhando a análise dos condicionantes



estruturais que fundamentam essa postura, procuramos atentar para as virtualidades do processo de ampliação do Estado, numa concepção gramsciana, sem perder de vista o percurso que nos separa de uma esfera pública realmente participativa.

No capítulo 5 apresentamos a metodologia utilizada para a coleta dos dados e, na seqüência, fazemos a análise dos dados colhidos nos dois momentos de contato com os participantes. No primeiro momento, seis meses após o término do Programa, quando aplicamos um questionário a 43 dos 81 participantes, com os quais foi possível o contato, questionário este que contemplava indagações sobre as três ações desenvolvidas: elevação da escolaridade, profissionalização e ações de solidariedade social. Quase um ano depois de finalizado o programa selecionamos intencionalmente cinco participantes visando aprofundar as primeiras questões consideradas e captar as idéias e expectativas que os mesmos alimentavam quanto ao seu próprio processo de inclusão social. Os dados foram analisados por seção correspondente a cada um dos aspectos considerados. Tendo em vista o recorte operado em relação ao aspecto “profissionalização” como condição de inclusão no sistema produtivo, estendemo-nos e intensificamos a análise dos dados relativos à esse aspecto. Longe de representar o acatamento de uma abordagem “economicista” ou “instrumentalizadora” do objetivo de inclusão social inerente à proposta, o recorte serve à análise das condições estruturais que fazem saltar as contradições inerentes aos objetivos defendidos pelos proponentes e as reais condições de execução do Programa.

No capítulo 6 propusemo-nos a realizar a síntese entre o quadro que se apresentou na análise dos dados - que, inevitavelmente, leva à crítica do que consideramos como falacioso na proposta do SCV – e uma visão prospectiva, calcada nas discussões que recuperam e atualizam o conceito de sociedade civil, a

partir de Gramsci e de outros autores contemporâneos. Discutimos as formas como têm se configurado as forças nesse *locus* de emergência de ações e representações que ressignificam o espaço público e podem forçar a remodelação da ação do Estado, ampliando as possibilidades de constituição de uma arena para apresentação de novas questões de interesse coletivo. A proposição de políticas públicas são localizadas aí, potencialmente, como estratégias de obtenção de maior volume de hegemonia, como expressão do embate entre interesses concorrentes.

Finalmente, nas considerações finais, retomamos o Programa SCV numa abordagem mais geral e conclusiva de seus pressupostos básicos de forma a confrontá-lo com o quadro construído a partir da análise da sociabilidade específica que caracteriza a ação política dos atores sociais. Pretendemos deixar claro que estamos evitando a compreensão dessa esfera ampliada da ação estatal como reino de virtuosismo, onde se corporificariam a luta do bem (representado pelos interesses dos indivíduos e grupos reunidos na esfera pública) contra o mal (encarnado pelo estado corporativo, defensor dos interesses da burguesia dominante). Aceitando, inclusive, o caráter inconcluso dos estudos que apontam para a emergência de uma esfera participativa, aberta ao diálogo entre o sistema e o mundo da vida, num sentido habermasiano, vemos a constituição desse espaço como possibilidade colocada, sim, pelo surgimento de novos atores coletivos, mas cuja consolidação é possibilidade alentada pelo devenir histórico subsumido pela ação concreta dos sujeitos sociais.

## **2 O PROGRAMA SERVIÇO CIVIL VOLUNTÁRIO: DISCURSO E PRÁTICA**

### **2.1 Histórico e Concepção**

O Programa Serviço Civil Voluntário foi uma ação do governo federal, criada em 1996, no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos concebido pelo Ministério da Justiça, com o intuito de abrir uma alternativa ao universo de mais e 3 milhões de jovens – entre homens e mulheres que completaram 18 anos – excluídos do Serviço Militar Obrigatório. Pelo perfil de atendimento fixado pelos propositores, orientado para os jovens em situação de risco social – baixa escolaridade, nenhuma qualificação para o trabalho e desempregados e, ainda, vivendo em situação de pobreza crítica - o Programa SCV se apresentava como política pública de inclusão social.

O Programa foi proposto a partir da pretensa integração de três ações consideradas definidoras de um perfil mais completo de inclusão social: elevação da escolaridade, profissionalização e realização de atividades voluntárias voltadas para afirmação de valores de solidariedade social. As três ações deveriam ser desenvolvidas em 600 horas, o que fazia com que o Programa durasse, em média, cinco meses e meio.

Os participantes, escolhidos localmente pela executora, de acordo com o perfil mencionado acima, recebiam uma bolsa mensal no valor de R\$60,00 (sessenta reais), além de lanche, vale transporte, uniforme e material apostilado, confeccionado pelas próprias executoras para subsidiar os cursos profissionalizantes (que compreendiam conteúdos denominados “habilidades

básicas”, “habilidades específicas” e “habilidades de gestão”), e a formação para a cidadania, reunindo textos diversos sob o título “conteúdos de cidadania”.

O Programa “Serviço Civil Voluntário” foi implementado experimentalmente em 1998, nas cidades do Rio de Janeiro e no Distrito Federal, atendendo a 4,6 mil jovens. Na implementação experimental do Programa foram investidos R\$7,9 milhões do FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador. Em 1999, o Programa continuou sendo executado no Rio de Janeiro e no Distrito Federal e foi expandido para mais 13 estados, ampliando para 8 mil o número de jovens atendidos com investimentos de R\$ 6,5 milhões do FAT e, aproximadamente, mais 30% desse valor aportados em parcerias com entidades públicas e privadas. Em 2000, 23 estados da federação realizaram o SCV, abrangendo 98 municípios brasileiros e foram investidos R\$13,1 milhões, somente do FAT, quase triplicando o número de jovens atendidos. Em 2001 o programa se ampliou ainda mais, sendo realizado em todos os estados brasileiros, para um total de 20,5 mil jovens, com investimentos de R\$17,9 milhões do FAT. Em 2002 foi definida a meta de atendimento a 50 mil jovens por ano, meta que se pretendeu cumprir aliando, aos recursos do FAT já disponibilizados, recursos de outras fontes financiadoras, arregimentados pelas próprias executoras em sistema de parceria. (TR, 2001: 4-6).

O desenho da estrutura de proposição, financiamento e operacionalização do Programa, claramente hierarquizante quanto ao controle das decisões, tinha, como centro propositivo e deliberativo, a CONASC – Comissão Nacional do SCV, constituída por representantes do Conselho da Comunidade Solidária, Ministério do Trabalho, Ministério da Educação, Ministério dos Esportes e Turismo, Ministério da Saúde e Secretaria de Estado de Assistência Social, sob coordenação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH/MJ). Além da CONASC, órgão máximo de

coordenação do Programa e definidor dos princípios e diretrizes gerais para sua execução, participaram diretamente na sua gestão, com competências específicas: a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH/MJ) , a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho (SPPE/MTE), as Secretarias Estaduais do Trabalho (STbs), as entidades executoras e comunidades onde o programa foi implementado (TR, 2001:8).

A CONASC era, efetivamente, o órgão de coordenação geral com poder para definir princípios e diretrizes gerais para execução do Programa e suas competências abrangiam o fomento da articulação, em todos os níveis, da ação dos ministérios, secretarias, comandos militares e demais organismos integrantes do SCV, assumindo a responsabilidade de dinamizar a interação entre esses diversos atores com vistas a obter maior envolvimento e integração entre eles. Além disso, era a CONASC que aprovava os conteúdos de “Direitos Humanos” e o Plano de Avaliação e Monitoramento dos projetos desenvolvidos, elaborados pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e operacionalizados pelos gestores dos PEQs., no nível de cada Secretaria Estadual de Trabalho.

A formulação dos conteúdos de “Direitos Humanos” bem como das orientações básicas para elaboração dos conteúdos de educação profissional submetidos à aprovação pela CONASC, a orientação das Secretarias Estaduais de Trabalho para implementação do Programa, a negociação e repasse dos recursos do FAT para execução do SCV e o provimento de informações gerenciais operadas pelo SIGAE eram incumbências da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE-MTE, braço executivo do governo federal, no desenho da estrutura do Programa.

As Secretarias Estaduais de Trabalho – STbs, em cada UF, eram as responsáveis pela seleção e contratação das entidades executoras do Programa, passando a ser o principal órgão apoiador das executoras a partir daí.

Por fim, às Entidades Executoras – ONGs, universidades públicas e privadas, fundações e organizações civis de interesse público - cabia a execução do Programa de acordo com projeto previamente elaborado por cada uma delas e aprovado no âmbito das STbs, gestores locais do SCV. Assim, a implementação do programa foi operada de forma “descentralizada”, cabendo a cada uma das instituições executoras, no âmbito dos municípios, conceberem e operacionalizarem projetos adaptados à realidade local, desde que obedecidas as condições firmadas no Termo de Referência elaborado pela CONASC, com ênfase para maior acuidade na detecção do público-alvo, o qual, pelo menos teoricamente, cada executora deveria conhecer de antemão.

Recaía também sobre a executora a responsabilidade da articulação de novas parcerias com a sociedade civil, no sentido de viabilizar o encaminhamento e colocação dos participantes em postos de trabalho possivelmente ofertados pela comunidade; novas alianças estabelecidas, por conta das executoras, com outras entidades da comunidade possibilitariam também que pudessem ser atendidos, nos mesmos moldes do Programa e sem ônus para o Estado, jovens que não se encaixassem no restritivo perfil fixado pelos propositores mas que, por sua condição sócio-econômica, deveriam ser alvos de ação de inclusão social.

É importante assinalar que o programa foi financiado com verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e integrava o corpo estratégico do PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação para o Trabalho, que tinha nos Programas Estaduais de Qualificação – PEQ, seu principal mecanismo de implementação.

O Programa se definia como uma proposta diferenciada de qualificação profissional em função da ênfase nos aspectos de formação para a cidadania através de ações de voluntariado dirigidas à solidariedade social. Estando assentado no ideal da passagem do jovem de 18 anos à maioridade, o programa explicitava, como primeiro objetivo “o despertar do jovem para a responsabilidade e solidariedade social” (TR,2001:2), posicionando a atividade produtiva – empreendida, no Programa, através das ações de profissionalização – e a escolarização, a partir dessa referência de inserção social.

Os idealizadores do Programa a ele se referiam, no Termo de Referência, como

uma experiência inovadora no campo da capacitação de jovens, com foco integrado na educação, direitos humanos, trabalho e cidadania; (...) uma nova forma de construção, gestão e avaliação de políticas públicas, integrando diferentes organismos governamentais, em todos os níveis, entidades de educação profissional, comunidades, jovens e suas famílias. (TR, 2001:4).

A “integração” pretendida estava subsumida à contratação de entidades civis de interesse público como executoras da proposta e se materializou através de mecanismos internos à concepção do Programa que, por exemplo, tornava compulsória a contrapartida das entidades executoras na operacionalização das ações de escolarização e de atendimento às famílias dos participantes.

O Programa SCV foi monitorado através de dois mecanismos: (1) o SIGAE – Sistema de Gestão das Ações do Programa de Emprego – com responsabilidade de fornecer informações gerenciais sobre o planejamento e execução do Programa e (2) pela supervisão operacional contratada para cobrir as ações do PLANFOR em cada UF, incluindo visitas técnicas aos locais de realização dos cursos. Além desse monitoramento, todos os PEQs – Programas Estaduais de Qualificação foram obrigados a contratar avaliadores externos que avaliassem, dentro de uma

metodologia de estudo de caso, os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade social do programa (TR, 2001:19).

Como resultado das primeiras avaliações do Programa, foram incorporadas, como ação obrigatória às executoras, o atendimento às famílias dos participantes através de cursos de qualificação profissional de curta duração (carga horária média de 60 h/a), totalmente financiadas pelas entidades executoras. Pretendia-se, com essas ações, ampliar o raio de influência do Programa, numa perspectiva de integração com a família dos participantes.

O Programa foi desenvolvido em 600 horas de atividades, assim distribuídas: 200 horas para os conteúdos de direitos humanos/cidadania e trabalhos voluntários na comunidade; 100 horas para a qualificação profissional e 300 horas para elevação da escolaridade.

Os “conteúdos de cidadania” reuniam uma série de temas pré-estabelecidos pela CONASC, englobando desde a divisão política dos poderes e direitos políticos e civis até aborto, uso de drogas, sexualidade e métodos anticoncepcionais. Integrava essa carga horária a realização de atividades de solidariedade social na comunidade, entendida como “forma de aprendizado das diferentes habilidades, em preparação concreta para o exercício da cidadania” (cf. T.R.: 9). Esse “aprendizado concreto do exercício da cidadania” deveria ser colocado em prática em eventos como ajuda em campanhas públicas de vacinação, de prevenção à AIDS e DST, de doenças orais, sendo “expressamente vetada a utilização dos jovens como mão de obra “grátis” para serviços públicos ou privados” (T.R:8 – grifo do autor). As ações de solidariedade social deveriam ser realizadas diretamente pelos jovens sob supervisão das executoras, em programas pensados pelos jovens a partir de suas próprias experiências na comunidade.



As 100 horas reservadas à qualificação profissional visavam à “preparação para oportunidades de trabalho e geração de renda *existentes na comunidade*, por meio de desenvolvimento de habilidades básicas, específicas e de gestão” (T.R,2001:13.grifo nosso). O fato de o T.R explicitar a necessidade de se manter coerência entre as ações de profissionalização e as necessidades de um mercado localizado no âmbito de cada comunidade atendida é justificado, pelos propositores, com o discurso da sustentabilidade, entendido a partir de pressupostos relacionados ao “desenvolvimento endógeno” e ao “aumento do capital social do país”, ou seja, desenvolvimento deflagrado a partir das próprias forças e oportunidades geradas na comunidade local. Pensada dessa forma, a profissionalização deixava em aberto a natureza dos cursos profissionalizantes ofertados ao mesmo tempo em que conferia à executora o poder de fazer qualquer escolha entre uma infinidade de cursos possíveis. O T.R explicitava também a necessidade das executoras realizarem orientação e encaminhamento dos participantes ao mercado de trabalho, através da organização de estágios, cooperativas, associações, micro empreendimentos, entre outras alternativas, como forma de fechar o ciclo de qualificação para o trabalho.

A maior parte da carga horária – 300 horas - estava dirigida para a “elevação da escolaridade”, entendida como “formação, inclusive a distância, e orientação para prestação de exames supletivos do ensino fundamental, visando à obtenção de certificado reconhecido pelo MEC. (T.R, 2001:13). Não estando, portanto, diretamente vinculada ao trabalho educativo por parte da executora, cabia a esta somente gerenciar o encaminhamento de jovens ao ensino supletivo ou buscar “esquemas bastante flexíveis, das próprias secretarias estaduais e municipais de educação, além de opções como Telecurso 2000 e programas do SESI” (cf.T.R.:9) . O custeio das 300 horas dedicadas à essa ação de “elevação da escolaridade”

deveria ser assumido por cada executora, como contrapartida desta às demais ações desenvolvidas no Programa.

## **2.2 A experiência da FUNORTE na execução do Programa SCV: o discurso na prática**

A FUNORTE – Faculdades Unidas do Norte de Minas é instituição privada de ensino superior, com sede em Montes Claros – MG e foi contratada por duas vezes – turmas 2000/2001 e 2002/2003 – para executar o SCV naquele município, tendo atendido, da primeira vez, a 40 jovens e, da segunda, a 83 jovens.

Esta pesquisadora acompanhou ambas as turmas na função de coordenadora de projetos especiais da instituição, portanto, com outras atribuições, além do acompanhamento do SCV. O que se lerá nesta seção é o relato, tanto quanto possível fidedigno, da experiência mais recente, tendo em vista que muitas das alterações imprimidas à segunda experiência com o SCV resultaram da avaliação crítica de erros e acertos da primeira experiência. Os juízos de valor que porventura vierem a ser expressos nesse relato dizem respeito a critérios qualitativos que fundamentaram a tomada de decisões em relação a alternativas levadas a efeito, muitas das vezes baseada em estrito bom senso, e não temos, nesse momento, a preocupação de dar a eles fundamentação teórica mais consistente.

A primeira experiência com o SCV havia demonstrado, entre outras coisas, a dificuldade de se efetivar a elevação da escolaridade pelos meios sugeridos no T.R – organização de salas de telecurso ou orientação para realização de provas em cursos supletivos realizados em módulos ou a distância. As dificuldades podem ser imputadas ao próprio despreparo da executora para lidar com iniciativas desse

gênero e à diversidade das situações nas quais se encontravam os jovens, no que se relaciona ao estágio de escolaridade, o que impedia a adoção de um procedimento padrão no atendimento a essa necessidade. Dessa forma, durante a primeira experiência, optou-se por duas medidas: (1) baseada na LDB/96 que flexibiliza os percursos de escolarização abrindo espaço para os “estudos especiais” realizados através de estudos autônomos e prestação de exames<sup>6</sup>, a própria escola organizou um sistema híbrido em que os alunos poderiam assistir aulas nas salas de ensino supletivo mantidas por ela e, posteriormente, prestar exames também organizados internamente. Isso exigia certa disponibilidade do participante em freqüentar a escola – localizada no centro da cidade, portanto, distante de seus bairros de origem – e, conseqüentemente, de arcar com os custos de sua locomoção; (2) pela exigência de apresentação, por parte dos jovens, de declaração de que se encontravam matriculados e freqüentes à escola regular<sup>7</sup>. O atendimento a essa exigência era condição para que continuassem participando do Programa e possuía todas as características de uma medida coercitiva: condicionava-se o pagamento da bolsa de R\$60,00 à apresentação da Declaração.

Ambos os procedimentos se mostraram falhos e ineficientes: os participantes, por diversas razões, não conseguiam imprimir constância e metodicidade à

---

<sup>6</sup> Em seu artigo 38 a LDB prescreve, sobre a educação de jovens e adultos: “ Os sistemas de ensino manterão cursos e *exames* supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular” (grifo nosso) ; e no parágrafo 2: “os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames”. As ações encaminhadas por nós, para viabilizar a elevação da escolaridade dos participantes do SCV, se fundamentavam, em muito, nas possibilidades de flexibilização aferidas da interpretação desses dispositivos.

<sup>7</sup> O T.R tornava obrigatória a ação de elevação da escolaridade de forma a garantir que os participantes completassem “pelo menos, o nível fundamental (antigo 1º. grau) [...] propiciando estímulo para que prossigam no nível médio e superior”(p. 2). Como a obrigatoriedade recaía sobre a conclusão do Ensino Fundamental, a exigência da Declaração de matrícula e freqüência incidia apenas sobre os alunos que não haviam concluído a 8ª. série, ficando abrandada para os demais que haviam concluído o Ensino Fundamental. Para estes, a executora possuía procedimentos variados: podia oferecer bolsa de estudos, na própria escola, uma vez que mantinha salas de ensino supletivo, ou colocava a disposição orientação ou “tira dúvidas” para os que quisessem prestar exames supletivos. Esses últimos procedimentos estavam condicionados à própria iniciativa dos participantes e eram, sempre, pouco requisitados.

freqüência às aulas, o que possibilitaria maior preparação para realização dos exames e, por esse motivo, fracassavam nesses; não havia uma articulação de fato entre os objetivos perseguidos pelo SCV e aqueles próprios dos cursos supletivos, o que se expressava na dificuldade de se sintonizar o tempo e as exigências de um e de outro. Não havia sequer consenso entre a direção do curso supletivo e os coordenadores do Programa quanto aos conteúdos considerados essenciais, dentro de cada disciplina, de forma a que fosse ajustado um programa especial para os participantes do SCV. Por outro lado, a exigência de comprovação de freqüência à escola regular também apresentava limitações: inicialmente, porque a coordenação se questionava sempre sobre a legitimidade dessa exigência, uma vez que não se podia abstrair o fato de que os alunos tinham sido expulsos daquelas escolas por inadaptação a elas; portanto, cumprir uma exigência formal era “fazer vista grossa” a essa realidade o que conflitava, frontalmente, com os compromissos de inclusão que todos nós, atores da execução do Programa, em maior ou menor grau, acreditávamos ter assumido. Privar os participantes da bolsa, talvez o principal fator de motivação para sua participação, também nos parecia contraditório e penoso, ainda mais quando ponderávamos que a bolsa era um “direito” constituído pelo próprio desenho do Programa, não cabendo a nós discuti-lo como fator de barganha.

Dessa forma, a “elevação da escolaridade”, naqueles moldes, se mostrou uma ação de difícil execução, que ficou restrita a alguns participantes que se dispuseram a freqüentar o ensino supletivo franqueado pela instituição, na condição de alunos regulares<sup>8</sup>.

A experiência com a primeira turma ensejou algumas modificações quanto à ação de elevação da escolaridade para os participantes da segunda turma do SCV

---

<sup>8</sup> Nessa condição foram atendidos 02 alunos da primeira turma e 05 alunos da segunda turma.

da FUNORTE: tendo em vista a experiência com Projetos Pedagógicos levada a termo pela coordenadora do Programa, licenciada em Matemática e graduanda do curso de Pedagogia, foi possível elaborar projetos integrados, interdisciplinares, que tinham como eixo temático as ações de profissionalização e os conteúdos de cidadania. Assim, por exemplo, nas aulas de artesanato, onde os alunos fabricavam *puffs* de garrafa PET, ou quando discutiam sobre reciclagem de lixo nos encontros dedicados aos “conteúdos de cidadania”, eram introduzidos textos sobre o assunto que permitiam a abordagem de conteúdos e competências curriculares como ortografia, produção de texto, cálculos estatísticos, leitura de gráficos, dentre outros.

A experiência com os Projetos Pedagógicos, embora representasse um avanço em termos de articulação entre as ações desenvolvidas no Programa, revelaram-se também insuficientes para assegurar a continuidade e sistematização requeridas para a elevação da escolaridade. Embora tenhamos concluído pela necessidade de intensificar o trabalho com leitura, produção de texto e raciocínio lógico-matemático, entendidos como competências mínimas e foco possível de nossa ação, dada a heterogeneidade do nível de escolarização e competências observadas entre os participantes, de um lado, e o tempo de que dispúnhamos, por outro, e, ainda que conseguíssemos articular, interdisciplinariamente, essas habilidades aos conteúdos de cidadania e às atividades de profissionalização, não conseguimos estabelecer indicadores que dessem conta dos níveis de aprendizagem iniciais e dos avanços alcançados por cada um dos participantes, a partir da seleção de um “programa curricular” ou conjunto de “conteúdos mínimos”, atinentes a cada série. Essa ação seria indispensável se quiséssemos certificar os jovens quanto à escolaridade alcançada.

Portanto, os Projetos Pedagógicos, desenvolvidos numa perspectiva de “individualização dos percursos de aprendizagem” (Perrenoud, 2000), nas salas em que se misturavam alunos de faixas diferenciadas de escolaridade, era a resposta possível da equipe pedagógica do Programa ao objetivo de “elevação da escolaridade” colocado pelos propositores. A iniciativa movia toda a equipe pedagógica do Programa para o debate em torno da redefinição dos objetivos do ensino fundamental e à conscientização quanto à necessidade de estabelecermos competências mínimas a serem “asseguradas” devido à exigüidade da carga horária destinada à elevação da escolaridade. Essa “premência seletiva”, aliada à percepção da falácia contida no fato de que nenhuma “elevação da escolaridade” é possível em 300 horas de trabalho<sup>9</sup>, colocava-nos frente à impossibilidade de cumprir, satisfatoriamente, esse objetivo do Programa. Da mesma forma, as alternativas colocadas pelo T. R. de entender essa ação como “formação, inclusive à distância, e orientação para prestação de exames supletivos do ensino fundamental” já havia se comprovado como de difícil operacionalização, dada, em primeiro lugar, à resistência dos próprios participantes quanto a essa modalidade de ensino e, em segundo, porque atender aos alunos dessa maneira exigia uma conformação de tempo, espaço e disponibilidade de recursos materiais e humanos incompatível com os limites da executora.

Os Projetos de Trabalho passaram a funcionar como atividade suplementar, de enriquecimento, com foco nas habilidades de leitura, produção de texto e raciocínio lógico matemático, integrados às oficinas de profissionalização e aos conteúdos de cidadania, mas continuamos com a opção de oferecer gratuidade aos

---

<sup>9</sup> É importante lembrar também que a carga horária reservada à elevação da escolaridade estava distribuída no tempo total do Programa, sendo inviável dedicar a essa ação um tempo extra, operado fora do tempo dedicado às outras ações, o que, entre outras dificuldades, acarretaria despesas com transporte para os participantes.

participantes para que se matriculassem no ensino regular de suplência mantido pela FUNORTE e/ou a cobrar a certificação de que estavam matriculados e freqüentes em outro estabelecimento de ensino.

A ação de “solidariedade social” também despertava a crítica da equipe responsável pela coordenação local do Programa: embora todos concordassem que as atividades comunitárias fossem positivas, tendo em vista o que considerávamos como uma certa predisposição natural da juventude de se engajar em ações dessa natureza, as atividades – distribuição de preservativos, campanha de prevenção à cárie, visita ao asilo, entre outras – nos pareciam pontuais, episódicas, desarticuladas de um projeto maior, inexistente, de transformação social através da ação solidária. Na opinião da equipe de execução, para gerar os efeitos pretendidos, seria necessário que os participantes se identificassem com uma ação mais ampla, de médio e longo prazos, que exigisse dos jovens um engajamento na gestão da transformação pretendida, atitude difícil de se sedimentar em função do tempo, mas também em função da inexistência de um tal projeto, com a abrangência necessária ao posicionamento dos jovens como atores de um processo de transformação lenta, gradual, mas significativa.

Dessa forma, as ações de solidariedade social, embora se apresentassem como momentos de alegria, descontração, “uma farrá” coletiva, quando os jovens quebravam as rotinas comandadas pelos cursos de profissionalização e saíam pelas ruas da cidade para realizar uma “ação do bem”, não nos convenciam quanto à consolidação da possibilidade de protagonismo social a que almejávamos.

E finalmente, a crítica mais contundente formulada sobre as ações de profissionalização se dirigia a dois aspectos: (1) ao fato de que, em 100 horas, era impossível se criar domínio de qualquer habilidade profissional ao ponto de deixar

os participantes em condição de competirem com outros profissionais mais experientes no mercado de trabalho; e (2) à limitação das possibilidades de profissionalização a um único curso, oferecido indistintamente a todos os participantes, independentemente de suas preferências e experiências anteriores, o que nos parecia “pauperização proposital”, fincada na crença de que “para pobre qualquer coisa serve”.

Assim, tendo em vista toda a experiência acumulada na execução da primeira turma do SCV e as críticas a ela dirigidas, a equipe de execução da segunda turma resolveu operar modificações significativas no desenho do Programa, usando da autonomia incoercível comum a todo ator que se encontre na ponta, ou seja, literalmente com a “mão na massa” na execução de qualquer ação prescrita no estilo *top-down*.

Em primeiro lugar, as 600 horas que deveriam ser divididas em 300 para escolarização, 200 para conteúdos de cidadania e atividades de solidariedade social e 100 para profissionalização, foram convertidas em 600 horas de profissionalização. Isso significou o estabelecimento de um eixo – o do trabalho – que desse significação à experiência de participação no Programa, para além dos discursos insustentáveis por práticas inócuas. A decisão de instituir a profissionalização como eixo articulador de todas as outras atividades foi resultado dos debates e embates da equipe de coordenação (da qual fazíamos parte como coordenadora geral) com os resultados da primeira experiência e com a expectativa, declarada pelos participantes, de que o programa abrisse oportunidades de trabalho, em primeiro lugar. Na verdade, a posição, unânime entre os participantes, era a de que todos estavam ali confiando de que pudessem “arrumar um emprego”. Poucos faziam referência ao desejo de se posicionarem como prestadores de serviço ou



como profissionais liberais no mercado de trabalho, evidenciando a ausência das habilidades de “empreendedorismo” tão propaladas e perseguidas pelas propostas de profissionalização advindas do poder público.

A reconversão no sentido de priorizar radicalmente as oficinas de profissionalização não redundaram na eliminação sumária dos demais objetivos de escolarização e solidariedade social anunciadas pelos propositores, mas fizeram com que essas se articulassem àquela, extraindo dela todo o sentido conferido à participação no Programa.

O primeiro resultado prático da nova configuração dada por nós ao SCV foi a quadruplicação das propostas de profissionalização: ao invés de um único curso ao qual deveriam se submeter todos os participantes, a executora passou a oferecer quatro propostas diferenciadas de cursos profissionalizantes: jardinagem, corte e costura, artesanato e estética. Os cursos eram desenvolvidos de forma totalmente prática, incentivando uma relação próxima com o “mestre de ofício”, no caso, o instrutor que domina o fazer profissional e vai passar seus conhecimentos aos aprendizes durante o desenvolvimento de um projeto específico. Era comum, por exemplo, que os participantes trouxessem sugestões de objetos ou de um determinado estilo de corte de cabelo e pedisse ao instrutor para ensinar a como realizá-lo.

Os participantes faziam uma primeira escolha para efeito de divisão das turmas mas eram incentivados a experimentar outras oficinas durante o primeiro mês, de forma a escolher uma ocupação com a qual realmente se identificassem. Essa experimentação era facilitada pelo fato de não ser desenvolvido um programa teórico, pré-determinado e seqüenciado, para formação das habilidades profissionais. A qualquer momento que chegassem na sala onde se realizava a

oficina era possível se engajar no projeto que os demais estavam desenvolvendo. Depois do primeiro mês, no entanto, eles tinham que proceder a uma escolha que seria desenvolvida nos três meses subseqüentes. Ao final do quarto mês de realização do SCV eles poderiam fazer uma re-opção, levada adiante pelos próximos dois meses finais do Programa.

O material teórico, em forma de apostila, que foi elaborado pela executora para subsidiar as oficinas de profissionalização, era pouco utilizado durante as mesmas, em função do estilo de trabalho adotado pelos instrutores. No entanto, essas apostilas eram o “livro-texto” utilizado nos Projetos Pedagógicos desenvolvidos com os alunos para trabalhar as habilidades mínimas – leitura, escrita e raciocínio lógico – de que falamos anteriormente. Assim, trabalhávamos essas habilidades como pré-requisitos úteis a todos os participantes no processo de escolarização que eles próprios deveriam gerir e para o qual nos colocávamos e à estrutura das escolas mantidas pela Executora a disposição para auxiliar, mas assumindo a impossibilidade de promovermos diretamente a elevação da escolaridade. A não ser pela oferta de bolsas de estudo, que eles muitas vezes não aceitavam ou por não ter disponibilidade de tempo para freqüentarem as aulas ou por não poderem assumir o ônus com transporte até o centro da cidade onde se localizava o colégio supletivo da Executora, a coordenação havia, conscientemente e por sua própria conta e risco, substituído o compromisso de “elevação da escolaridade”, presente no T.R, pelo compromisso possível de trabalhar habilidades básicas que *podiam* vir a contribuir no processo de escolarização de cada um dos jovens.

As atividades de solidariedade social também foram adscritas ao processo de profissionalização dos participantes, da seguinte forma: estávamos convencidos a

não desenvolver nenhuma atividade que não tivesse alguma significação e articulação “orgânica” com o eixo fundamental do Programa, ou seja, a profissionalização. Assim sendo, os alunos deveriam se engajar em alguma ação de solidariedade social a partir das habilidades e competências desenvolvidas nas oficinas profissionalizantes. Muita coisa interessante aconteceu, a partir daí: os alunos da oficina de estética passaram algumas tardes com os velhinhos do asilo São Vicente de Paulo, cortando cabelo e fazendo trabalhos de manicuro e pedicuro; além disso, a partir de uma determinada etapa de sedimentação das habilidades profissionais dessa área, os alunos se ofereceram para prestar serviços de estética para a comunidade em troca de alimentos não perecíveis que, posteriormente eram doados à famílias carentes indicadas por eles mesmos; os jovens da jardinagem assumiram o projeto de revitalização de uma praça localizada próximo à escola onde se desenvolvia o Programa, projeto dificultado pela burocracia da administração municipal que colocava empecilhos quanto à doação de mudas para replantio na referida praça; trabalhos artesanais e peças de vestuário confeccionadas nas oficinas de artesanato e corte e costura também foram trocadas por alimentos e doados à famílias e instituições de caridade<sup>10</sup>.

Dessa forma, pretendia-se romper com a idéia de que qualquer ação comunitária representava uma inserção cidadã. Imprimir significação às ações de solidariedade social era uma forma de discutir com os participantes a necessidade de um “projeto” de transformação que não se esgotava na realização de ações pontuais, por mais bem intencionadas que fossem. Obviamente, “passar as tardes

---

<sup>10</sup> A Executora chegou a montar um *showroom* com exposição permanente das peças fabricadas pelos alunos, localizado nas próprias dependências da escola que abrigava o SCV. Ao final do Programa, os alunos levaram a exposição para o campus universitário mantido pela Executora e, durante uma semana, os alunos do campus trocaram alimentos pelos objetos confeccionados. A inauguração da exposição no campus foi precedida pela apresentação dos grupos de música e dança formados pelos participantes do Programa.

com os idosos do Asilo para cuidar de sua aparência” não chegava a ser um “projeto de transformação social” mas pelo menos, nos parecia mais próximo do efeito de “despertar os participantes para a solidariedade social” pretendido pelos propositores do que a realização de tarefas que não guardavam nenhuma vinculação direta com a experiência imediata dos participantes. Essa articulação nos parecia necessária se quiséssemos salvaguardar a possibilidade dos jovens serem reflexivos em relação à sua própria prática social.

A conversão da carga horária total do Programa para o eixo “profissionalização” não resultou, como vimos, na exclusividade das ações voltadas para a formação de habilidades profissionais. O que nos movia era a necessidade de otimizar os resultados em relação aos recursos disponibilizados, de forma a que os jovens atendidos constituíssem referências de trabalho mais sólidas do que aquelas propiciadas pelo desenho original do Programa. Nesse sentido, o que orientava nossas ações era o desejo de fazer valer o discurso de protagonismo, alentado no texto do T.R. para o que era indispensável o diálogo com a realidade dos participantes, com seus saberes e fazeres, para, a partir daí, redesenhar a proposta. Correndo o risco de parecer demasiado “instrumentalizadores”, ressaltamos que a leitura que fazíamos da premência em relação ao trabalho, ao “ganha pão”, expressa pelos participantes, acabou por precipitar, de nossa parte, a re colocação das atividades propostas tendo como referência a centralidade do trabalho. Isso não quer dizer, no entanto, que eles somente participassem das oficinas profissionalizantes. O que resultou dessa decisão foi a redistribuição do tempo de forma a que toda as atividades desenvolvidas pudessem responder pela expectativa dos participantes sobre alternativas de inclusão social a partir do trabalho.

Assim, o tempo diário dos jovens no SCV era distribuído entre as oficinas profissionalizantes (primeiras duas horas diárias a partir da chegada deles na escola, as 13:00h) e o desenvolvimento de outras atividades, menos “instrumentalizantes” no que tange a formar habilidades laborais específicas, mas de alguma forma a elas relacionadas. Esse segundo grupo de atividades era representado pelas oficinas de arte (música e dança), pela oficina de recreação e pela oficina de jornalismo.

Todas as quatro oficinas funcionavam à base de Projetos, ou seja, negociava-se com os alunos a realização de um produto final que deveria ser apresentado ao término do Programa e toda a aprendizagem gerada nessas oficinas se integrava a esse produto coletivo. Dessa forma, os jovens realizaram apresentação de coreografia “afro” ao som do Grupo Instrumental “Batuque Bakana” organizado a partir da experimentação sonora com instrumentos musicais confeccionados com sucata, por eles mesmos<sup>11</sup>; o grupo participante da oficina de jornalismo montou o “Jornal da Galera” nome com o qual foi batizado o informativo, integralmente redigido por eles, sob tutoria dos alunos do Curso de Jornalismo mantido pela Executora, para veicular notícias do Programa; e, por fim, o grupo da recreação produziu torneios internos de várias modalidades esportivas e deixou inconcluso o projeto de constituição da “Troupe Animada”, grupo formado para atuar em festas infantis, projeto que foi desarticulado com o término do Programa<sup>12</sup>.

O relato sobre as formas organizadas pela equipe da Executora para desenvolvimento do Programa SCV em Montes Claros, centrado no que

---

<sup>11</sup> Esse mesmo grupo foi responsável pela animação de uma passeata organizada por artistas e intelectuais da cidade para protestar contra a homofobia em razão do assassinato do bailarino Igor Xavier, ocorrido em Montes Claros, e que ganhou repercussão nacional. O acontecimento foi tema de discussão nos debates que se realizavam, sob orientação dos instrutores das oficinas profissionalizantes, para cumprir com os “conteúdos de cidadania”.

<sup>12</sup> Os dois últimos projetos mencionados – o jornal e o grupo de recreação – foram realizados em parceria com os Cursos de Jornalismo e Educação Física, mantidos pela Executora.

consideramos alternativas viáveis para contornar as impertinências do desenho original do Programa, não pretende, no entanto, disseminar a impressão de que “tudo tenha sido flores” na nossa experiência com a execução do SCV. O esforço de retrospectiva, formulado presentemente na construção dessa dissertação, é que nos dá a dimensão das modificações operadas na proposta inicial, ao mesmo tempo em que recupera os limites das ações empreendidas por nós.

Sobre isso, há que se considerar a exigüidade do tempo, de qualquer forma insuficiente, para sedimentar habilidades capazes de certificar a identidade profissional dos participantes. Não podemos esquecer que, mesmo formando habilidades profissionais específicas que pudessem representar a possibilidade de um trabalho autônomo, os participantes não possuíam capital suficiente para investir em suas próprias ferramentas de trabalho, o que representava, de fato, elemento restritor de sua inserção autônoma no mercado de trabalho.

É preciso considerar ainda a incipiência das habilidades profissionais formadas, que requereriam um tempo igual para serem sedimentadas e colocadas à disposição no mercado, predispondo os participantes a competirem com profissionais muito mais experientes. A exigência de que a executora empreendesse esforços para encaminhar os concluintes para estágios profissionalizantes ou para situações de emprego formal, onde as habilidades recém-formadas pudessem ser sedimentadas, também não se mostrou exequível: tal exigência demandaria articulações muito mais efetivas com a comunidade e toda uma sistemática de detecção de vagas no mercado de trabalho, o que não é comum ao espectro de ações das executoras, de maneira em geral e, muito menos, em se tratando de uma instituição de ensino superior.

As ações de profissionalização desenvolvidas pela Executora com a família dos participantes, como contrapartida, portanto, sem remuneração, também se revelaram pontuais e deslocadas de um contexto mais amplo de integração, o qual deveria compreender tempos e espaços mais abrangentes do que as 30 h/a dedicadas às oficinas profissionalizantes ( a carga horária proposta no T.R era de 60 h/a; no entanto, seguindo a mesma lógica de diversificação das ações, ao invés de um curso, oferecemos dois, com metade da carga horária prevista; foram ofertados cursos de garçom/garçonete e artesanato, para pais, mães ou, na impossibilidade desses, a tios, primos/primas, irmãos, namorados/namoradas dos participantes).

Por fim, a alteração voluntária das ações prescritas no T.R. deixava em aberto a questão da escolarização como parâmetro de inclusão social: por mais interessante que nos parecesse a proposta de realização de projetos de trabalho, articulados sob um eixo de significação legitimado pela vivência do trabalho, por parte dos jovens , não fomos capazes de acomodar essa iniciativa na exígua carga horária do Programa, nem tampouco de sistematizar essa ação para que representasse, efetivamente, uma alternativa para a elevação da escolaridade, ainda que a escola possuísse os instrumentos legais para isso.

No próximo capítulo, demarcaremos os conceitos considerados imprescindíveis para o entendimento do Programa SCV no contexto mais amplo de políticas públicas e no contexto restrito da sua proposição pelo Governo Federal. Dessa forma, realizaremos uma revisão conceitual não só de termos presentes no discurso do Termo de Referência, que possibilitará a avaliação de sua pertinência em relação ao contexto e condições objetivas de execução do Programa, como também dos conceitos gerais que fundamentam a proposição do SCV no âmbito das políticas de inclusão social.

### **3 BASES CONCEITUAIS FORMULADAS EM TORNO DO PROGRAMA SCV E DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO CRÍTICA**

O que veremos aqui é a discussão conceitual de termos comuns à proposição de políticas públicas, desde o conceito específico de “política” e “política pública”, passando pela tipologia utilizada na análise política de ações governamentais voltadas para o controle social, a partir de uma abordagem descritiva, e não prescritiva, até chegarmos à revisão crítica de terminologias utilizadas pelos propositores do SCV.

#### **3.1 Política e Políticas Públicas**

De início, é necessário interpretar o próprio termo “política”: o queremos fazer a partir da tomada de consciência de que a vida social é sempre complexa, marcada por diferenças de toda a natureza – diferenças de raça, credo, renda, sexo, valores, expectativas e aspirações. Frente à impossibilidade da existência livre de conflitos em função dessas diferenças, a política seria a forma pacífica de equacionar esses conflitos, por oposição ao uso da coerção explícita e espúria. Não que a política nunca se sirva de procedimentos coercitivos, apenas que não se limita a estes, configurando-se como um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1997:2)

Nessa mesma direção, política pública seria o resultado da atividade política e compreende a tomada de decisão sobre a alocação de valores, recursos e



procedimentos, processo que não se esgota na tomada de decisão mas se estende, envolve e requer elaboração e seleção de ações estrategicamente colocadas frente à necessidade de implementar as decisões tomadas.

Resultando do processamento de *inputs* advindos do contexto social e do meio ambiente (que não se limita ao plano interno da sociedade nacional, mas compreende, cada vez mais, o cenário internacional) e, não raro, de *withinputs* originários no seio do próprio sistema político, as políticas públicas se revestem da autoridade soberana do poder público, residindo, exatamente, em seu caráter imperativo, a sua dimensão pública.

O processamento de *inputs* e *withinputs*, expressam, por sua vez, *demandas* - representadas por reivindicações por bens e serviços, por participação no sistema político de decisão ou de cuidado com a coisa pública – e *suportes* entendidos como apoios hipotecados à ação dos governantes, como condição mesma de governabilidade. Embora não estando diretamente vinculado à determinada ação política, os suportes são reservas de confiabilidade<sup>13</sup>, que dão sustentação à ação governamental. Quando um empresário, por exemplo, se furta ao pagamento de impostos devidos pode-se constatar a ausência de um *input* de apoio, o mesmo acontecendo com o absentéismo eleitoral, o desrespeito à autoridade dos governantes e à desconsideração aos símbolos cívicos. Uma crise de governabilidade pode se instalar, portanto, quando há convergência entre a incapacidade do sistema político de encaminhar soluções satisfatórias a demandas, por sua complexidade ou por seu excesso, e o déficit de apoio combinado à presença de *withinputs* contraditórios.

---

<sup>13</sup> O conceito de capital social, entendido como participação substantiva da sociedade civil, e aos valores culturais associados a essa participação para consolidação da democracia social, pode ser estendido à compreensão do que estamos denominando aqui de “reservas de confiabilidade”. O conceito de capital social será revisto adiante.

### 3.1.1 Atores sociais e “mercado político”

A legitimidade – ou ilegitimidade – das respostas do sistema político às demandas configuradas como *inputs* e *withinputs* nos remete à necessidade de identificação dos atores políticos envolvidos nesse processo. Ruz (1997) relaciona uma diversidade de atores, públicos e privados. Dentre os atores públicos, se diferenciam, por sua vez, os políticos e os burocratas. Os atores políticos são por força de mandatos eletivos o que faz com que sejam condicionados pelo jogo eleitoral e pelo pertencimento a partidos políticos. Os burocratas se definem pela ocupação de cargos na máquina estatal, controlando insumos de autoridade, de capacidade técnica e de informação. Em função de possuírem clientelas setoriais e de fomentarem projetos políticos pessoais ou institucionais, é comum a disputa, não só entre políticos e burocratas, mas, também, entre burocracias de diferentes setores do governo.

Os empresários se destacam entre os atores privados por motivos óbvios: afetam diretamente a economia do país pela influência que podem exercer sobre as atividades produtivas e, em decorrência, sobre a oferta de empregos. Daí o grande poder de influírem sobre a definição de políticas públicas, ainda mais quando se constituem como atores coletivos. Se são capazes de articular ação organizada ou dependendo ainda da importância estratégica dos setores onde atuam, os trabalhadores também se convertem em importantes atores sociais.

Outro ator de relevância nos processos políticos são os organismos internacionais que podem ser os agentes financeiros como o FMI e o Banco Mundial, ou organizações internacionais localizadas em países com os quais se

estabelece importantes relações de troca<sup>14</sup>. Há de se considerar também a atuação, em escala global, dos chamados atores transnacionalizados, que concentram grande parcela de poder, particularmente no mercado financeiro e de telecomunicações, mas também no mercado criminoso de armas ou do narcotráfico.

E finalmente, Rúa vai elencar o importante papel da mídia como agente formador de opinião e por isso com poder de mobilizar a ação dos demais atores.

Nós acrescentaríamos à análise de Rúa o incipiente papel das organizações e associações da sociedade civil, manifesto concretamente pelo poder de colocar em disputa diferentes projetos de ação social. Por mais polêmica que seja a ação de associações desse tipo (Santos (1995), bem como Montañó (2002) alertam para o papel de ocultação dos défices da ação estatal, quando não do puro oportunismo financista, desempenhado por ONGs e outras associações da sociedade civil), nós defendemos aqui que o pertencimento a associações voluntárias pode vir a engrossar o que Schimidt (2004)) denomina cultura “pró-democrática”, determinante para a diferenciação qualitativa da relação entre a sociedade civil e o Estado.

A identificação dos diversos atores envolvidos no processo político serve para reforçar o que Fábio Wanderley Reis considera como “mercado político” e para a reavaliação da idéia de “interesse”, definido, genericamente, como a “afirmação de si”, em sentido habermasiano:

Assim entendida, a idéia de interesse se articula diretamente com as idéias de *interação estratégica* e de *poder* – e a categoria do mercado, tomado como o *locus* do jogo dos interesses, não tem porque restringir-se à esfera econômica. Na verdade, a referência a “interesses”, “estratégia” e “poder”, e às afinidades entre eles, redundam em fornecer o critério fundamental para uma definição analítica da própria política como tal, que teria a ver com a ocorrência da interação estratégica e da busca da “afirmação de si” ou do poder entre indivíduos e coletividades em qualquer contexto institucional ou

---

<sup>14</sup> Exemplos de ações decisivas de agentes internacionais podem ser comprovados pelo papel desempenhado pelo FMI na definição de políticas públicas de educação ou pela atuação da Anistia Internacional na questão dos desaparecidos políticos, ou ainda pela operações lideradas por organizações ecológicas internacionais na gestão de conflitos relacionados à preservação da Amazônia.

social concreto e *independentemente do conteúdo específico dos fins que possam ser objeto de conflito ou cooperação* em uma outra esfera de interação (Reis, 1993:4 – grifo do autor)

No sentido proposto por Reis, a atividade política se consubstanciaria em arena das relações estratégicas ou de poder, não possuindo conteúdo próprio mas perpassando as relações sociais, refletindo, em primeiro lugar, a “base social” dos conflitos de qualquer natureza, mas também os centros potenciais ou efetivos de solidariedade mobilizáveis para a resolução de tais conflitos, além de instituir a forma organizacional em que conflitos e solidariedades se manifestam no nível a que se convencionou referir como “político - institucional”.

O autor vai demarcar sua posição denominando de “utopia realista” a idéia desse “mercado político” que, sendo fundado no princípio igualitário, ao menos de forma latente, “não deixa de ser o espaço de busca, mais ou menos áspera, dos interesses”, da “afirmação de si”, traduzida na interação entre indivíduos e coletividades, em qualquer contexto institucional ou social concreto.

Tendo como referência, portanto, essa idéia de política como estratégia de poder onde estão em jogo interesses conflitantes, e aceitando, como ponto de partida, a porção virtuosa dessa concepção, pode-se perguntar: de que forma esses interesses se materializam como “problemas políticos”, adentrando a agenda governamental para se transformar, efetivamente, em políticas públicas?

Rua (1997) considera ser necessário, para isso, que pelo menos uma das seguintes condições esteja presente:

- 1. capacidade de mobilização de ação política**, seja em função das proporções da ação coletiva formada por grandes grupos, seja em função da ação de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ainda pela ação de atores individuais estrategicamente situados;

**2. constituição de uma situação de crise**, no limite, uma catástrofe ou calamidade, onde o ônus de não se resolver o problema seja maior do que o de resolvê-lo;

**3. quando um problema se configura como uma oportunidade**, antevista como vantajosa por algum ator relevante, de forma que o tratamento do problema represente ganhos de qualquer natureza.

A partir do momento em que deixa o “estado de coisas” para se transformar em problema político, com presença garantida na pauta de discussão dos governantes, é iniciada a formulação de alternativas, momento crucial do processo decisório uma vez que é aí que se manifestam, de forma mais ou menos explícita, os interesses e preferências dos atores, e instala-se o conflito. Preferência e alternativa de solução são, assim, pareadas segundo um cálculo de custo/benefício, isto é, das vantagens e desvantagens que podem ser auferidas pelos atores em relação a cada uma das alternativas propostas para solução do problema.

Tendo em vista as preferências e as expectativas de resultados, os atores se aliam ou acirram as disputas, numa dinâmica que pode seguir três padrões, segundo Ruz: lutas, jogos e debates. O padrão ou estilo de interação tem a ver com o tipo de arena política formada, que por sua vez, se refere ao modelo de política pública que está em jogo. Cabe aqui, portanto, uma classificação das políticas públicas, segundo uma determinada tipologia, de maneira a que possamos pensar as formas com que as políticas públicas determinam estilos de interação correspondentes.

### 3.1.2 Políticas Públicas e Arenas Políticas

Embora haja uma infinidade de elaborações tipológicas de políticas públicas, estamos optando pela tipologia apresentada em Lowi (1966), cujos perfis parecem congregam as classificações empreendidas por outros autores.

Lowi classifica as políticas públicas em distributivas, redistributivas e regulatórias, a cada qual correspondendo a constituição de uma arena política com dinâmica e estilo de interação próprios: na arena *distributiva* estão em operação inúmeros centros de interesse, em graus diferenciados de organização. Em termos sintéticos, nas políticas distributivas os recursos governamentais são “distribuídos” de forma a atender inúmeros itens de pequeno custo, cada um destes itens independentes entre si. A multiplicidade de interesses e de possibilidades de acesso colaboram, dessa forma, para a redução do conflito entre os participantes, condicionando, por isso, a conformação da estrutura do poder. Valores como “igualdade, consistência, imparcialidade, uniformidade, precedentes” são invocados para sensibilizar os tomadores de decisão. Como não existe uma “base real” para determinar quem deve ser favorecido, os governantes distribuem os recursos de forma a garantir apoio político e amenizar o conflito com grupos políticos fortes o suficiente para apresentar alguma resistência.

A forma típica de relacionamento na arena distributiva prioriza a “não-interferência mútua”, isto é, cada um procura benefícios para si próprio mas não se opõe a favorecimentos ou benefícios buscados por outros. Sobre esse “estilo” de relacionamento, Lowi esclarece:

uma coalizão fundada nessas bases não se molda no conflito, no compromisso e em interesses que se tangenciam. Ao contrário, compõe-se de membros que não têm absolutamente nada em comum. E isso é possível porque aqueles fundos ou dotações altamente desagregáveis, inclusive os associados a finalidades essencialmente eleitoreiras, são

recipientes de itens não relacionados. Essa é a forma típica de relacionamento na arena distributiva.(Lowi, 1966:3).

As lideranças que emergem dos relacionamentos estabelecidos na arena distributiva se assemelham a corretores ou intermediários, dentro da lógica de cooptação e não de conflito e compromisso.

Os conflitos, aliás, são mantidos no nível individual e restrito, o que abre espaço para coalizões altamente estáveis mas irrelevantes para os resultados mais amplos da ação do governo.

Algumas políticas públicas não implicam necessariamente custo direto aos governos. São as *regulatórias/normativas*. Por exemplo, a limitação de publicidade de determinados produtos ou a regulamentação de como devem ser feitas concorrências públicas. No entanto, as conseqüências dessas políticas quase sempre resultam em perdas e ganhos materiais para setores diversos da sociedade. Por envolver confrontação direta entre favorecidos e desfavorecidos, o estilo de interação próprio das arenas regulatórias envolve conflito e/ou a concessão ou compromisso entre interesses que se articulam e que, quase sempre, envolvem determinados setores da economia. Ou seja, mesmo que leis ou regulamentos, produtos de políticas regulatórias, sejam estabelecidos em termos gerais, o impacto das decisões regulatórias incide diretamente sobre os custos e/ou ainda reduz ou expande a capacidade de ação de atores privados. Dessa forma, a principal diferença entre as políticas distributivas e as regulatórias é que estas implicam em escolha direta entre quem será beneficiado e quem será desfavorecido. Outra diferença importante é que, enquanto nas políticas distributivas os interesses dos disputantes não se relacionam, prevalecendo a lógica da “não-interferência recíproca”, a base típica para coalizões nas políticas regulatórias é inteiramente diferente. Tratando-se de políticas normativas, de natureza setorial, todos os

interesses envolvidos, de alguma forma, deverão se acomodar, geralmente no âmbito da associação que os reúne. Resulta daí que, estando sob abrigo de uma organização, os membros desse organismo não têm outra alternativa senão lutar entre si para formatar as políticas dessa organização ou abandonar a organização em caso da impossibilidade de acomodar seus interesses a ela. Em função disso, a estrutura de poder típica das arenas regulatórias é muito menos estável que das arenas distributivas, uma vez que as coalizões que se formam em torno de interesses compartilhados poderão se alterar caso se alterem esses interesses ou que surjam conflitos entre eles. Apesar dessas diferenças básicas, no entanto, certos elementos característicos das políticas distributivas podem marcar as políticas regulatórias. Isso acontece sempre que líderes políticos empreendem esforços no sentido de desagregar as políticas governamentais, simplesmente porque essa é a forma mais fácil de disseminar a patronagem e o clientelismo, uma vez que diminui o conflito e a confrontação livre entre interesses diversos.

As políticas *redistributivas* trazem a marca da luta por medidas de caráter social. Envolve relações entre amplas categorias de indivíduos, atingindo grandes agregados sociais. É aqui que a coesão no interior das associações de classe se manifesta mais claramente: na redistribuição há sempre dois lados e esses lados estarão sempre marcadamente identificados. Segundo Lowi, existe sempre uma elite de cada lado, que não se restringe apenas à burguesia e ao proletariado. Citando Wallace Sayre, aquele autor propõe uma categorização simplificada para caracterizar os dois lados da relação na arena redistributiva: o grupo dos “fornecedores de dinheiro”, de um lado, e o grupo dos “demandantes de serviços”, por outro, cada um dos quais representando amplas categorias sociais. A clara demarcação do conflito favorece sua institucionalização o que faz com que se reflita



nas próprias burocracias estatais, nos líderes partidários, nas grandes associações de classe.

A grande densidade das pautas redistributivas direciona o processo político no sentido da estabilização e centralização do conflito, ao mesmo tempo que encaminha o poder decisório para fora da alçada do Congresso, localizando-o como prerrogativa do Executivo. Isso se dá, concretamente, pela transferência do controle financeiro para o responsável pela elaboração do orçamento. Sobre a relação entre Congresso e poder executivo nas operações que ocorrem na arena redistributiva, Lowi explica que:

O Congresso pode estabelecer exceções na aplicação de determinados princípios, assim como pode participar de outras formas na implementação desses princípios, estabelecendo padrões e normas de implementação que, de fato, impliquem obrigar o Executivo a fazer concessões. Seja como for, entretanto, os responsáveis em última instância pelos princípios que implicam redistribuição, parecem ser os detentores dos “postos de comando” na elaboração/implementação do orçamento governamental. (Lowi, 1966:12)

Estando dessa forma identificada a dinâmica na arena distributiva – relações polarizadas em grandes agregados sociais com o arbítrio dos agentes que detêm o poder decisório no que se refere à implementação das políticas redistributivas – é fácil perceber que o padrão relacional no que tange ao papel dos atores envolvidos é o de luta, onde se configura uma situação de “soma zero”, isto é, uma situação na qual para que um lado ganhe o outro tem, necessariamente, que perder<sup>15</sup>.

O padrão de “soma zero” é característica marcante da grande maioria das lutas por políticas de corte social que tem no “Estado de Bem Estar” sua expressão mais consistente.

---

<sup>15</sup> Sobre a dinâmica das relações entre os atores envolvidos nas disputas pela formulação de políticas públicas, Ruz (1997) caracteriza, além da situação de “luta” referida, as situações de “jogo”, onde a lógica é vencer um adversário em dada situação específica sem eliminá-lo totalmente do processo de forma a que ele possa vir a ser um aliado, posteriormente; e ainda o padrão de “debate” onde o que vale são as jogadas de persuasão, ou seja, vence aquele que consegue transformar o adversário em aliado, o que envolve análise e argumentação.

No capítulo 4, faremos uma reflexão mais detalhada da crise do Welfare State, como forma de reunir argumentos para análise do Programa SCV. Nesse momento, consideramos suficiente termos procedido, do início dessa seção até aqui, a uma revisão conceitual – política, política pública, a incidência de *inputs* e *withinputs* na formulação de políticas públicas e a diferenciação tipológica das políticas distributivas, regulatórias e redistributivas, bem como das respectivas arenas formadas a partir do padrão de relacionamento típico de cada uma delas. Tal exercício didático de conceituação nos parece necessário para a formulação de parâmetros capazes de direcionar a análise do Programa SCV.

### **3.2 Para entender o Programa SCV**

Nesta segunda parte do texto vamos demarcar alguns conceitos que fundamentam o próprio Programa segundo a ótica de seus propositores.

#### **3.2.1 Variações em torno do tema da exclusão social**

Em princípio, é necessário discutir o próprio conceito de exclusão social, uma vez que a proposta do SCV foi construída tendo como referência o universo de jovens de 18 anos “que não trabalhem, nem estudem, tenham escolaridade inferior à 8ª série e vivam em situação de pobreza crítica” (T.R.:06), portanto, voltada para um contingente marcado pela ausência de condições propiciadoras de sua inclusão.

A discussão sobre o conceito de exclusão social pode ser orientada por uma perspectiva mais instrumental ou economicista e, nesse caso, vai se referir à não inserção do indivíduo ou de coletividades no circuito produção-consumo de

mercadorias. O problema com essa orientação é que ela será erigida em desconsideração a dois fatos que marcam a realidade social em nosso tempo: (a) o primeiro fato é o de que grande parcela do contingente de indivíduos inseridos no circuito produtivo, portanto agregados à condição de formalidade e ajustados ao mercado de trabalho, está, muitas vezes, excluída do acesso aos bens de consumo, o que, por sua vez, é, nessa perspectiva economicista, o indicador de inclusão, por excelência; (b) o segundo fato é que o desenvolvimento capitalista, que sempre ocorreu a partir da conjugação da industrialização com um processo de crescimento da mão-de-obra, sofre mudanças estruturais com o advento das novas tecnologias de automação: aliado a um quadro de referência onde se prioriza a eficiência dada, unicamente, como maximização da produtividade em detrimento da função social do trabalho, as novas tecnologias produtivas fazem com que essa oferta de mão-de-obra “que se caracterizava como um exército industrial de reserva, venha se transformando em um excedente estrutural de mão de obra” (Heringer *et al.*:18).

Dessa forma, dois obstáculos se colocam frente ao marco economicista de referência para determinação e estudo da exclusão social: se por um lado o acesso aos bens de consumo (principal indicador de inclusão, nessa perspectiva) encontra-se dificultado até mesmo para o contingente formalmente inserido no mercado de trabalho, por outro lado tem-se a presença de novas tecnologias que, cada vez mais, prescindem de certas parcelas da mão-de-obra, gerando um quadro de desemprego estrutural e de aumento da informalidade.

Nessa perspectiva, é fácil forjar uma situação de paradoxo insolúvel para o problema da exclusão social, na medida em que o vínculo empregatício, condição privilegiada de acesso aos bens de consumo e a direitos como seguridade social, por exemplo, será sempre deficitário em relação a um processo produtivo que tende

a absorver cada vez menor quantidade de trabalho humano. Pensado sob esse prisma o problema da exclusão social será sempre tratado como uma disfunção constrangedora mas inevitável, e motivará programas sociais compensatórios, que mantenham a “questão social” sob controle.

Contra a naturalização da lógica capitalista, essencialmente excludente, e para além do vínculo entre produção e consumo como principal definidor da sociabilidade humana, é possível entender a exclusão também como resultado de um projeto político e social que inibe a afirmação dos indivíduos como sujeitos de direitos. Ainda que se atribua um papel fundamental à esfera econômica como produtora e reprodutora das condições objetivas de inclusão e exclusão, não é possível desconsiderar que a desigualdade social é construída pelas formas como as relações sociais se estruturam. Reorganizar as relações sociais tendo como fundamento a generalização de direitos socialmente construídos é condição para que a questão da exclusão ganhe novos contornos.

Assim, passa a ser critério de exclusão o não acesso aos bens culturais e simbólicos, e ainda aos direitos constitucionalmente universalizados como os da assistência à saúde e à educação. Nessa condição se encontram muitos trabalhadores que estão incluídos no sistema produtivo formal, mas submetidos à precariedade dos serviços públicos e com acesso restrito aos bens simbólicos e recursos políticos que caracterizam a condição de cidadão. Sob esse ponto de vista,

São excluídos socialmente aqueles que, impedidos estruturalmente de ter acesso a esses bens, constroem uma identidade individual e coletiva baseada nessa impossibilidade de acesso, e em relação aos quais é geralmente construída uma imagem negativa e preconceituosa associada a determinados atributos sociais, raciais e culturais. (Heringer et al, 1994:20)

Martins (1997) traz uma boa contribuição a essa discussão ao problematizar o próprio conceito de exclusão e as razões pelas quais o termo tem sido chamado

para explicar as novas configurações da pobreza. Segundo ele, é próprio do sistema capitalista excluir no sentido de ser essa mesma a lógica de um sistema que a tudo exclui, desenraiza, para que tudo seja convertido em mercadoria e submetido às leis do mercado. Como exemplo, o autor vai citar:

Os camponeses foram desenraizados para que o capital pudesse se apossar da terra e dar à terra um uso capitalista, ou seja, um uso moderno, racional. Ao mesmo tempo [...] o capital precisava que os camponeses trabalhassem de outro modo, como operários, como assalariados, como vendedores de força de trabalho, portanto [...] como equivalentes de mercadoria. (Martins,1997:31)

Se, excluir para incluir, sob a lógica do mercado é prática secular do capitalismo, porque somente agora a questão da exclusão começa a ser percebida de forma contundente? Segundo esse autor a visibilidade dos processos de exclusão é maior, atualmente, por conta do tempo que os excluídos levam, hoje, para se incluírem novamente no sistema produtivo. E ainda: quando acontece a inclusão, ela se dá de forma degradante. Ou seja, “o período da passagem da exclusão para o momento da inclusão está se transformando num modo de vida, está se tornando mais do que um período transitório” (Martins, 1997.:33). Os trabalhadores que aceitam se submeter a ocupações degradantes, por absoluta falta de opção, estão se reincluindo, só que de uma forma precária, que compromete radicalmente sua humanidade.

Tal ajustamento engendra formas de sociabilidade próprias que faz com que nos deparemos com um mundo cindido em dois: de um lado, uma humanidade de ricos e pobres bem ou mal incluídos no círculo de produção e consumo e, de outro, uma sub-humanidade incorporada através do trabalho precário, da contravenção, do trambique. O “universo paralelo” constituído pelos milhões de cidadãos de segunda categoria, para quem não há governo, não há lei nem justiça, não há saída nem horizontes, é produto direto de uma cultura de exploração muitíssimo arcaica que

atinge formas extremamente desumanas no atual contexto de reestruturação produtiva e de desenvolvimento do capitalismo, onde grandes parcelas de trabalho humano se tornaram prescindíveis.

Nesse contexto, ganha pertinência o clamor pela necessidade de se instituir uma solidariedade social capaz de garantir acesso à maioria da população aos direitos básicos. Isso implica o reconhecimento do outro como sujeito de direitos.

As teorias que estudam a dimensão política do reconhecimento social tributam à confluência de uma série de condições a transformação valorativa que coloca a questão dos direitos de cidadania no centro dos debates políticos. Dentre essas condições, propulsionadas pelo inédito desenvolvimento econômico vivenciado pelos países de economia avançada, estão o advento do Estado de Bem-Estar Social, as inovações tecnológicas e o acesso massivo à educação fundamental. Esses fatores estariam contribuindo para mudar significativamente valores básicos não só em relação à política, mas também, em relação ao trabalho, às relações familiares, comportamento sexual, família e religião. Tais modificações apontariam para a crescente ênfase em valores “pós-materiais” ou imateriais em detrimento dos valores materialistas. Isso explicaria, por exemplo, o fato de que, para setores sociais mais educados e desenvolvidos, a realização pessoal no trabalho seja tão, e às vezes mais importante que o salário recebido no final do mês.

Independentemente do número reduzido de pessoas que podem se dar ao direito de colocar a realização pessoal acima dos valores materiais, é importante ressaltar o papel crucial dessa parcela da população como suporte social imediato dos movimentos que cultivam uma subjetividade mais rica e diferenciada e uma relação menos predatória com o ambiente natural e cultural (o respeito às diferenças seria, nesse caso, manifestação dessa nova consciência, bem como os novos temas

de defesa da ecologia, do novo papel das mulheres na sociedade, a liberdade de opção sexual, etc). Contra o argumento de que somente os que conseguiram enfrentar satisfatoriamente as necessidades materiais imediatas estarão libertos para a persecução de valores não materiais, autores como Jessé Souza (1999), contra-argumenta que fatores econômicos estritos são transformados, dialeticamente, em valores simbólicos (normas, jurisprudência, comportamentos e representações da realidade) o que “pressupõe um trabalho social de interpretação e hierarquização dessas mesmas necessidades [materiais]”. Portanto, na opinião desse autor, diferenciar valores materiais e imateriais é sucumbir às abordagens economicistas e “aos modelos de escolha racional baseados em variáveis econômicas que relegam os aspectos culturais a um plano indevidamente secundário”.

Resumindo: ao estudarmos o conceito de exclusão social, propositalmente o fizemos de forma a articulá-lo ao conceito de cidadania. Essa vinculação vai permear toda a análise posterior sobre as possibilidades de inclusão social acenadas pelo Programa SCV.

Outras terminologias presentes na formulação do Termo de Referência do SCV nos servirão, ainda, como parâmetros para análise dos objetivos gerais do Programa: são, respectivamente, os conceitos de capital humano e de desenvolvimento endógeno, articulados ao conceito de capital social, utilizados para justificar o foco das ações comunitárias e o encaminhamento dos participantes para postos de trabalho na comunidade. Faremos a revisão de cada um dos conceitos e de sua articulação, na próxima seção.

### **3.2.2 Capital humano, capital social e desenvolvimento endógeno**

Segundo o T.R, “ao mesmo tempo em que visa à iniciação do jovem à cidadania, investindo na formação de capital humano, o SCV busca também estimular a organização endógena da própria sociedade, contribuindo para o aumento do capital social do país”.

Partindo dessa afirmação, queremos rever os conceitos de capital humano, capital social e desenvolvimento endógeno (entendido como sinônimo de desenvolvimento sustentável) de forma a problematizar a suposta articulação entre eles, defendida no T.R.

Segundo Cattani (2003) a Teoria do Capital Humano é uma derivação da teoria econômica neoclássica e, ao mesmo tempo, uma atualização do axioma liberal do indivíduo livre, soberano e racional. Apesar das críticas que colocam em questão a inconsistência empírica da teoria, seu prestígio foi reafirmado com a crise do modelo taylorista-fordista, quando ela ressurgiu, associada à redefinição das relações de trabalho na empresa e do papel do sistema educacional. Quando se trata da operação de máquinas e equipamentos caros e sofisticados, torna-se necessário conquistar o comprometimento dos trabalhadores no processo produtivo. A contribuição da mão-de-obra qualificada, até então subestimada no sistema taylorista-fordista, passa, então, a ser valorizada para atender às novas necessidades das empresas.

A Teoria do Capital Humano fundamenta-se na crença de que todos os indivíduos têm condições de tomar decisões livres e racionais. Seguem-se duas conclusões a esse axioma: a primeira é a de que desigualdades sociais e diferenças na distribuição de renda são responsabilidades que tocam, principalmente, aos



próprios indivíduos. Os que investem mais em educação garantem rendimentos superiores; outros, que não estão dispostos a isso, acomodam-se em patamares inferiores. A segunda conclusão decorre da primeira, e leva à crença de que o sistema educacional apenas responde às demandas individuais, não tendo como atribuição promover a igualdade de oportunidades. Legitimam-se, assim, as propostas neoliberais de dismantelar o setor público, de transformar a educação num negócio submetido à lógica do mercado. O utilitarismo privatista regido pela lógica do lucro substitui, dessa forma, os princípios de igualdade de oportunidades, de democracia e de solidariedade que se articulam em torno da escola pública, unitária e politécnica, orientada para a emancipação humana.

Da forma como se encontram articulados no texto do T.R<sup>16</sup>, o “Capital Humano” encontraria seu equivalente coletivo na teoria do “Capital Social”. Mas, na verdade, as duas teorias possuem poucos pontos de congruência. Schmidt (2004) conceitua capital social como o conjunto de “redes, normas e valores que favorecem a cooperação entre as pessoas em busca de objetivos comuns, incluindo aspectos da estrutura social e da dimensão psicológico-cultural”. Portanto, o conceito subentende relações que estão ausentes das teorias de Capital Humano e até contrárias a ela, dada a sua acentuada ênfase na capacidade e soberania individual na consumação de seu próprio destino.

O conceito de “Capital Social” é tributário do modelo democrático que vincula associativismo horizontal e cultura cívica e se alimenta de valores como a confiança interpessoal, atitudes favoráveis de cooperação com os outros, intensidade de relações familiares e de vizinhança, participação comunitária e religiosa, envolvimento em organizações da sociedade civil em suas diferentes formas

---

<sup>16</sup> “Ao mesmo tempo em que visa a iniciação do jovem à cidadania, investindo na *formação de capital humano*, o SCV busca também estimular a *organização endógena da própria sociedade*, contribuindo para o *aumento do capital social do país*” (T.R. 2001:2 – grifos nossos)

(entidades recreativas, culturais, de classe, etc), envolvimento em atividades voluntárias e filantrópicas e atuação política tanto em arenas representativas como em movimentos participativos e reivindicatórios que pontuam a vida comunal. Ou seja, há concordância, tanto por parte dos estudiosos da democracia (Tocqueville, Putnam, Inglehart, Held), quanto por parte dos teóricos da sociedade civil (Cohen, Arato, Santos) sobre as inter-relações positivas entre capital social e democracia, no sentido de que o capital social se beneficia da democracia e por outro lado a fortalece, tanto na dimensão participativa quanto na dimensão representativa. É necessário perceber, no entanto, outras dimensões igualmente fortalecedoras da cultura cívica ou pró-democrática tais como níveis razoáveis de igualdade de renda, rarefação de ideologias fundamentalistas, níveis relativamente altos de participação política e de valores pós-materialistas. A articulação desse conjunto de fatores afetaria diretamente o sistema de governo e os próprios cidadãos envolvidos. No primeiro caso, a participação em associações permite aos indivíduos expor seus interesses e demandas ao governo e a proteger-se contra eventuais abusos por parte dos governantes, favorecendo ainda o fluxo das informações através das redes sociais, o que beneficia a constituição de uma esfera pública potencialmente participativa e democrática. No segundo caso, a participação em associações e redes de compromisso vai formando, nos indivíduos, hábitos de cooperação, sentimentos cívicos e habilidades práticas para participação na vida pública.

No entanto, é necessário se precaver quanto a posições que tendem a atribuir às associações da sociedade civil todo o virtuosismo ausente em outras instâncias da vida social como o mercado e a esfera estatal. Putnam (2000) reconhece a possibilidade de completo desvirtuamento do papel das associações nos regimes democráticos, onde podem ocorrer distorção das decisões dos governos,

fortalecimento de indivíduos melhor equipados, uso das arenas associativas em benefício próprio etc. No entanto, é necessário reconhecer também que “se decaí a participação na deliberação política [...] nossa política será mais estridente e menos equilibrada.” (Putnam, 2000:463).

Em resumo, o capital social é entendido aqui como uma categoria que reforça a possibilidade de êxito da democracia, vinculando-o às características da sociedade civil e da sua relação com o Estado: a presença de certos elementos culturais – confiança, reciprocidade, capacidade crítica em relação às ideologias, livre debate etc – aliada à existência e vitalidade de organizações horizontais – redes de interesse, associações voluntárias, partidos, grupos de pressão etc- são considerados aspectos imprescindíveis ao fortalecimento da democracia substantiva e participativa.

O texto do T.R e o desenho do Programa em si mesmo, que privilegia as ações de solidariedade social como necessárias para estimular “a organização endógena da sociedade” nos levará, agora, à discussão do conceito de *organização endógena*, como condição de inclusão social.

Em linhas gerais, desenvolvimento endógeno é o desenvolvimento promovido a partir das potencialidades, dos recursos materiais e culturais e da mobilização dos agentes locais. O conceito é colocado rente às concepções relacionadas à construção e alternativas de desenvolvimento sustentável, entendido como processo de melhoria da qualidade de vida como resultado da compatibilização de crescimento econômico, conservação de recursos naturais e igualdade social. Ambos os conceitos – desenvolvimento endógeno e sustentável – se completam com as noções de “desenvolvimento solidário”, termo que designa o modelo de

desenvolvimento orientado pelos princípios de cooperação, democracia e controle social.

Em resumo, as expressões *desenvolvimento endógeno*, *desenvolvimento sustentável* e *desenvolvimento solidário* se correspondem e servem às análises das possibilidades de desenvolvimento local a partir da aceitação e identificação da heterogeneidade das condições entre determinadas regiões, priorizando a importância do contexto social sobre os ativos produtivos.

Os conceitos de capital social e de desenvolvimento endógeno, sustentável e solidário estão intrinsecamente relacionados, na medida em que o primeiro condiciona o segundo: capital social é percebido como conjunto de relações sociais fermentadas por instituições articuladas em torno de estratégias comuns; a criação de novas instituições poderia favorecer a geração e multiplicação de capital social através da ampliação dos espaços de reorganização social.

A definição de estratégias produtivas mais adequadas às condições locais parte de uma concepção de desenvolvimento que define o território como uma complexa rede de interações econômicas e sociais específicas que, por sua vez, estão fundadas em bases históricas, culturais e naturais que condicionam suas possibilidades de desenvolvimento. A cooperação entre agentes locais seria, assim, um poderoso fator de eficiência econômica e conseqüentemente, de desenvolvimento social.

Entretanto, os teóricos do desenvolvimento endógeno, sustentável e solidário, ao focar suas análises nos processos econômicos locais, não estão desconsiderando a importância de processos econômicos mais amplos, com forte influência global. Segundo Magalhães (2000),

o que se busca com a análise específica das dinâmicas econômicas locais é chamar a atenção para as diferenças. As regiões não respondem da mesma

forma a políticas nacionais de desenvolvimento. É a mobilização do potencial endógeno de cada local que torna possível uma inserção mais favorável nos processos globais. (Magalhães, 2000: 09)

É importante assinalar também que essa concepção de desenvolvimento local subentende a crítica à submissão do trabalho ao capital, exigindo a construção de uma nova centralidade para o trabalho o que, por sua vez, implica a reafirmação da solidariedade e dos princípios de auto-gestão que, mais que valores, são condições para se obter a entronização de objetivos sociais às dinâmicas econômicas.

Uma outra questão relacionada ao desenvolvimento endógeno diz respeito à importância e ao papel das instituições. Segundo Magalhães, uma política local de apoio à economia solidária deve se estruturar em novos arranjos institucionais que podem se efetivar através da articulação de redes de parceria entre organizações governamentais e não governamentais para a implementação das políticas de desenvolvimento sustentável.

De tudo isso decorrem algumas conclusões: ao evocar o termo “desenvolvimento endógeno”, o T.R do SCV pretendia subsidiar os mecanismos de firmação de *parcerias* que são inerentes ao conceito e que foram chamados para legitimar o texto propositivo do Programa

*parcerias* são essenciais para o SCV. Parceria quer dizer, concretamente, mobilização de recursos adicionais – financeiros, físicos, humanos – para essas ações, além de recursos do FAT. (T.R. 2001:05)

No entanto, a confusão conceitual pode ser flagrada não só pelo esvaziamento das implicações estruturais decorrentes da operacionalização do conceito – falar em desenvolvimento endógeno significa muito mais do que indicar a necessidade de se firmar parcerias - como também pela imiscuição do conceito de “capital humano”, claramente legitimador de estratégias competitivas e individualizantes, numa seara em que deveria prevalecer a tentativa de se fundar

consensos entre os atores capazes de levar a termo propostas de desenvolvimento local, sustentável e solidário.

Para finalizar essa revisão crítica dos conceitos que gravitam em torno da proposta do SCV, faremos agora a análise do conceito de “parceria” que é central à proposição do Programa, determinando-lhe, inclusive, o desenho operacional.

### **3.2.3 Parceria Estado – Sociedade: visão econômico-instrumental ou perspectiva de democratização da esfera pública?**

O termo “parceria” é permanentemente utilizado no texto do T.R., seja para justificar a “descentralização” operada no desenho do Programa, no nível dos órgãos do governo federal que o propuseram, seja para incitar as executoras a estabelecer relações de colaboração junto a outras entidades na comunidade, visando à efetividade das ações de inclusão e de integração com as famílias dos participantes.

O Governo Federal explicita o que parece ser uma tendência na proposição e execução de políticas públicas encaminhadas nesse nível de ação governamental, da seguinte forma:

Como outras ações do PNDH e do PLANFOR, o SCV é implementado de forma descentralizada, por meio de projetos concebidos e adaptados às realidades locais, que integram os PEQs, financiados pelo FAT. Os PEQs são o principal mecanismo de implementação do PLANFOR, e estão sob gestão das Secretarias Estaduais do Trabalho, Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. (T.R, 2001:03)

Nessa mesma linha, o modelo de implementação do Programa prioriza parceria com entidades não governamentais – ONGs, OCIPs, fundações, institutos de pesquisa, universidades e IES – na execução direta dos projetos além de estimular as executoras a formalizar “parcerias” com outras instituições sociais para garantir a efetividade das ações. Dessa forma, cada executora “parceira” deve, por

sua vez, mobilizar outras parcerias no nível local da execução do Programa, sendo que o T.R sugere as parcerias fundamentais com:

Comandos Militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica – com os quais foi firmado protocolo de intenções relativo ao SCV<sup>17</sup> – e respectivas instituições educacionais (colégios, academias, centros de formação); organizações governamentais e não governamentais que trabalham com jovens, especialmente aquelas que atuam junto a populações pobres/vulneráveis; representações de empresários e de trabalhadores; entidades de educação profissional e de serviço social, rede públicas de ensino fundamental e médio, escolas técnicas e universidades. (T.R.,2001:05)

Segundo Di Pierro (2001) a estratégia de “parceria” estabelecida pelo Governo Federal no encaminhamento de políticas públicas é comum às demais políticas sociais (saúde e previdência social, por exemplo) e integra um conjunto de princípios que estão vinculados à conjuntura mais geral de redefinição do papel do Estado e de ajuste macroeconômico, tais como:

descentralização da gestão e do financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; e desregulamentação, que, nesse âmbito, implica a supressão ou flexibilização de direitos legais e a permissão de ingresso do setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado. (Di Pierro ,2001:323)

A redefinição de princípios no encaminhamento de políticas públicas pelo governo brasileiro seguiu orientações exaradas pelos organismos financeiros internacionais sob clara inspiração do pensamento neoliberal: regidas por premissas econômicas, as políticas sociais objetivam dotar o sistema de maior eficácia com o menor impacto possível para os cofres públicos de forma a se articularem com as metas de estabilidade monetária, controle da inflação e equilíbrio fiscal.

---

<sup>17</sup> Procurados pela coordenação do Programa SCV, em Montes Claros, para uma possível parceria, os militares do 55 BI não tinham conhecimento do protocolo de intenções nem tampouco se mostraram abertos para o compartilhamento de responsabilidades em relação aos jovens do SCV.

Nesse contexto político, onde se aliam a redefinição do papel do Estado e a degradação da noção de “serviço público”<sup>18</sup>, cria-se um ambiente favorável para o consenso em torno da idéia de parceria entre agências governamentais e organismos da sociedade civil, celebradas em nome da eficácia e da legitimidade dos interesses públicos de instituições privadas.

Não há dúvidas de que o entendimento da natureza do Estado e de sua relação com a sociedade civil está em processo de transformação. A questão é, exatamente, saber em que direção e qual o significado dessa transformação. Ela tanto pode se dar numa perspectiva ético-política, pelo alargamento dos espaços de co-gestão democrática das políticas governamentais, como pela adoção de modelos gerenciais inspirados no setor privado, onde políticas públicas seriam “publicizadas”, ou seja, receberiam concessão do Estado para serem executadas por organismos privados, sem que fiquem claros os mecanismos através dos quais a sociedade e instituições democráticas poderiam exercer controle das atividades de tais organismos.

Essa forma espúria de chamar a participação da sociedade civil parece ficar clara não só pelo desenho “enviesado” da proposição da política em si, onde todo o poder de definição está centrado na CONASC, em âmbito federal, como também pela superficialidade e inconsistência com que são propostas as “parcerias” com as forças comunitárias, ora para predispor à formação de “capital humano”, ora para levar à constituição de “capital social”, em descon sideração aos engendramentos inevitáveis de uma ou outra orientação e da incoerência entre elas. E ainda: tendo concentrado todo o poder decisório – em relação ao modelo de gestão e avaliação, na definição de diretrizes gerais para implementação e execução, bem como de

---

<sup>18</sup> A degradação da noção de serviço público é, em grande parte, incentivada pelas teses da escassez e da crise fiscal do Estado, do excesso de burocratização, paternalismo e crise de governança que permeiam a militância neoliberal.



indicadores operacionais – o que a CONASC relega às entidades “parceiras”, e o faz de forma compulsória, é a operacionalização de ações por si mesmas de difícil execução<sup>19</sup>. Entre elas, a elevação de escolaridade no tempo recorde de cinco meses (totalmente financiada pela executora, como contrapartida desta) e a integração com a família através de cursos de profissionalização de 60 h/a que repetem as mesmas inconsistências da proposta de profissionalização dos jovens: despreocupação com as preferências dos familiares atendidos, pouca articulação com o mercado de trabalho, ausência de medidas que minimizem as dificuldades de apropriação dos meios de produção a partir das habilidades profissionais formadas, etc. Esta tem sido a prática de “parceria” entre o governo e a sociedade civil: as funções de formulação e controle são reservadas ao núcleo estratégico da burocracia estatal; ao “parceiro” resta submeter-se ao comando do proponente da parceria, numa lógica de cooptação com fins claramente instrumentalizantes.

No próximo capítulo empreenderemos um estudo da gênese do Estado Moderno e de sua relação histórica com a Sociedade Civil, com o intuito de melhor perceber as possibilidades e limites do discurso de “parceria” que propostas como o SCV explicitam.

---

<sup>19</sup> Vide capítulo 2 onde relatamos as dificuldades e desacertos da execução do Programa em Montes Claros e também a tese de doutoramento de Geraldo Leão (2000), sobre o mesmo tema.

#### **4 GÊNESE DAS RELAÇÕES ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: CONSEQÜÊNCIAS PARA A PROSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os eixos norteadores das reflexões presentes neste capítulo são a relação Estado-Sociedade Civil e a proposição de programas de governo voltados para o bem estar social, a partir dessa relação. Pretende-se esclarecer as bases conceituais e ideológicas do Programa Serviço Civil Voluntário - SCV como política social empreendida pelo Estado para enfrentamento dos conflitos resultantes da exclusão sistemática de jovens das periferias urbanas.

Articulando-se à sociedade civil para execução do Programa SCV, o Estado evidencia um processo de deslocamento da responsabilidade sobre políticas sociais, fenômeno que exige melhor compreensão dada à variedade de contornos que pode assumir ao tensionar posições que oscilam entre uma visão puramente instrumental e economicista desse tipo de “parceria” até, de modo contraditório e dialético, o movimento de ampliação da participação da sociedade civil organizada em direção a questões que lhe são atinentes.

Pretende-se analisar historicamente as relações entre Estado e sociedade civil, desde a consolidação dos Estados Nacionais até os dias atuais. Procurar-se-á acompanhar as tensões que se instalaram a partir da constituição da burguesia como classe social e, mais adiante, os embates travados com o novo protagonista que irrompe no cenário sócio-político e econômico em finais do século XVIII, o proletariado. Argumenta-se que a luta de classes passa a determinar o jogo de forças a partir de então, fertilizando iniciativas de intervenção do Estado para restabelecer o consenso social.

Portanto, o conceito de Estado abordado aqui deve ser compreendido em suas determinações históricas, transformando-se quando são transformados as condições materiais e interesses temporais que nascem das moventes relações econômicas e sociais.

#### **4.1 O Estado em três tempos**

A gênese do Estado moderno está profundamente enraizada na intensificação do movimento mercantil, iniciada no século XI, que impulsionou a constituição de uma classe de comerciantes instauradores dos burgos – área de comércio e escambo instalada nas cercanias do feudo - principal fator de desestabilização da plurissecular ordem feudal.

Em seu nascedouro, a burguesia (moradores dos burgos) é o elemento-chave da transformação de uma sociedade fragmentada, policêntrica, onde cada feudo representa a unidade política e econômica, dominada pela aristocracia feudal (nobreza + clero). É a aristocracia feudal, desde então, a força contra a qual vai se bater a burguesia, na luta por fazer valer posições políticas e ideológicas no processo de sua consolidação.

A intensificação e a disseminação da atividade mercantil geram, aos poucos, a necessidade de um governo central, do qual pudesse emanar o esforço de organização e normatização do funcionamento comercial, com saldos positivos para a figura cêntrica do monarca.

Ao lado do caráter “gerencial” da monarquia, fator eminentemente funcional e organizativo da concentração de poder nas mãos do rei, há de se reconhecer

também a natureza essencialmente política da centralização, pródromo dos processos monopolistas que alimentaram a constituição do absolutismo.

Norbert Elias (1993) esclarece a dupla função da formação dos monopólios em relação de concomitância com o fortalecimento de poderio monarquista, através do poder centralizado sobre duas funções: o emprego de armas militares (monopólio da “força legítima”, segundo Max Weber) e a arrecadação de impostos:

Os meios financeiros arrecadados pela autoridade sustentam-lhe o monopólio da força militar, o que, por seu lado, mantém o monopólio da tributação. Nenhum dos dois tem, em qualquer sentido, precedência sobre o outro, pois são dois lados do mesmo monopólio. Se um desaparece, o outro segue-o automaticamente[...] (Elias, 1993:96)

A constituição do Estado, na transição da ordem feudal, como “ordem política” se dá em oposição à concepção cosmopolita e universalista da Igreja que, insistindo em proclamar a primazia do reino espiritual sobre o político, é obrigado a reconhecer o potencial de autonomia da esfera política e apressa-se em oferecer o terreno no qual podem “sediarse, mover-se, fortalecer-se e, enfim, prevalecer os interesses temporais que brotam das novas relações econômicas e sociais” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983:429).

Apesar das lutas religiosas que dilaceraram a Europa nos séculos XVI e XVII, não se pôde evitar, portanto, a superação das tradicionais bases divinas de poder pelo Estado territorial, de base expressamente política. “A religião cessa de ser parte integrante da política” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983:427).

Estava garantida

a tomada de consciência por parte do homem dos condicionamentos naturais a que está sujeita sua vida em sociedade e das capacidades de que dispõe para controlar, organizar, gerir e utilizar esses condicionamentos para sua sobrevivência e para seu crescente bem estar (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983: 428).

Coloca-se, nesse momento, o problema da convivência das forças sociais que até certo ponto demandaram e consentiram no nascente Estado territorial, de tendência absolutista.

A princípio, por absoluta insuficiência dos recursos disponíveis para fazer frente ao trabalho de administração das coisas do Estado, incluindo aí a manutenção de um exército estável, o soberano estava obrigado a solicitar ajuda financeira do “país” representado pela assembléia de antigos “senhorios” que, na organização do poder, foram esvaziados do conteúdo prevalentemente pessoal para serem investidos de conteúdo marcadamente político. No entanto, o que parecia ser o esboço de um plano constitucional para viabilizar o funcionamento do Estado, rapidamente se constituiu como elemento contraditório a tendência visceral do Estado moderno, monocrático e centrado na figura do rei.

Pouco a pouco, o príncipe acantonou o direito de aprovação de impostos dos grupos sociais, inventando modos e canais de exação das contribuições controladas e administradas diretamente por ele e as categorias sociais perderam a sua posição constitucional originária e viram reduzida a sua presença – que até aqui tinha sido global *dentro de uma visão de mundo que não conhecia distinção entre o social e o político, entre sociedade e Estado – a esfera social*” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983:429, grifo nosso).

Séculos à frente da instauração das monarquias, Gramsci nos daria uma contribuição definitiva para a compreensão do Estado como somatório das forças da sociedade política e da sociedade civil, mas no processo de consolidação do Estado absolutista, direitos e liberdades das categorias sociais eram tidos como favores, bens concedidos pelo poder do rei.

Desvinculados do poder político então dominado pelo aparelho estatal, os indivíduos ficam impedidos da interlocução com o poder, na condição de classes ou categorias sociais, prevalecendo sua dimensão individual, como súditos restringidos as condições de sua esfera privada. É esta a base sobre a qual repousou a

possibilidade de indivíduos deslocados da esfera pública reconhecerem, entre si, características comuns de seus interesses privados, mentalidade que vai ecoar em todo o processo histórico subsequente.

A sociedade civil, na consolidação dos Estados Nacionais, se forma, portanto, sobre a base do desenvolvimento econômico para o qual convergiam os interesses comuns dos súditos. É através desse princípio organizador que se empreende a defesa da coisa privada e, mais que isso, a luta pela valorização política do domínio privado.

É importante não esquecer que a luta comum dessa categoria social extremamente empenhada em se estabelecer pelo poder econômico – a nascente burguesia- se deu apoiada por uma monarquia sedenta de contribuições fiscais, contra os privilégios da nobreza e do clero, pareada com uma “ativa política de defesa, de sustentação e de estímulo do príncipe em relação à atividade manufatureira e comercial” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983: 429).

Crescendo em hegemonia, a burguesia se requalifica politicamente ao ponto de colocar em questão a legitimidade da exclusiva titularidade do soberano para gerir a ordem estatal. Entram em cena as noções do jusnaturalismo como a decodificação racionalizada dos valores e dos direitos individuais.

Detendo, ela própria, os instrumentos diretos de determinação da ordem social, a burguesia passa a encarnar o “poder estatal”, encontrando a justificação material na ordem natural da economia. Estava lançada a base do Estado de direito, condição do Estado liberal.

Face ao ordenamento jurídico do Estado “que respeita o indivíduo e seus direitos naturais e também a sociedade e suas leis naturais, sobretudo no campo da

economia”. (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983:431), a personificação absolutista do poder do monarca entra em processo de deterioração.

A afirmação lenta e gradual da classe burguesa culmina nos acontecimentos revolucionários que eclodiram na Europa a partir do século XVII (Séc. XVII na Inglaterra e séc. XVIII na França), quando se declara o fim do absolutismo e a conquista do poder político pela burguesia.

A ascensão da burguesia se faz, portanto, sob a égide do liberalismo. A base filosófica da doutrina liberal se traduz, como vimos, pela idéia dos direitos naturais dos homens (ou jusnaturalismo), segundo a qual todos os homens, indiscriminadamente, têm garantidos certos direitos fundamentais – direito à vida, à liberdade, à felicidade, entre outros – direitos que existem de forma independente da própria vontade do homem e que nenhuma vontade alheia pode subtrair, cabendo ao Estado respeitar tais direitos, não invadi-los e, ao mesmo tempo, protegê-los de possível intrusão por parte dos outros.

O Estado liberal nasce, em resumo, da gradual deterioração do poder absoluto do rei, do convulsionamento da ordem social na conquista de direitos políticos e de violentas rupturas provocadas pelo poder hegemônico da classe burguesa na luta para desvencilhar-se da submissão ao poder do monarca e do aparato estatal.

Portanto, o processo de formação do Estado liberal se identifica com a ampliação gradual das liberdades individuais em relação aos poderes públicos e consoante emancipação da sociedade civil em relação ao Estado.

Contrapondo-se ao Estado Absoluto, o Estado Liberal limita seus poderes e funções na medida em que se justifica como resultante da capacidade de homens

inicialmente livres pactuarem, entre si, vínculos minimamente necessários à uma convivência “pacífica e duradoura”.

A liberdade dos homens, nesse sentido, tornava imprescindível, por sua vez e principalmente, “duas” outras liberdades: a liberdade de crença ou, no sentido geral, a liberdade espiritual (o que originou o Estado neutro ou agnóstico) e a liberdade econômica ou relativa aos interesses materiais, à livre iniciativa de produção e disposição de bens e a liberdade de troca, o que confere nova vitalidade ao desenvolvimento e consolidação do capitalismo. A ideologia da livre concorrência anunciada por Adam Smith (1723 – 1790), representou uma força de propulsão do industrialismo que emergia em meio à retração das atividades agrícolas. Em consonância, os teóricos do liberalismo clássico defendiam também o direito à propriedade privada e à acumulação de riqueza, reivindicando o “Estado mínimo”, ou seja, a não intervenção do Estado nas iniciativas da sociedade civil.

A defesa dessas liberdades constituía o corpus ideológico da burguesia, justificando sua ascensão sócio-econômica e política. Apresentava-a como um organismo em contínuo movimento, capaz de trazer toda a sociedade para o mundo dos negócios, da indústria e da nova cultura que florescia. Com isso procurava distingui-la da classe feudal, que mantinha as estratificações (...), não permitindo a mobilidade social. A burguesia, ao contrário, quis revolucionar essa formação social, ampliando as bases sociais para compor sua esfera de classe (Soares, 1996:143).

Se, na época dos grandes movimentos revolucionários, a burguesia pôde contar com o apoio da totalidade das classes subalternas, depois de um século de hegemonia, tendo-se afirmado como classe empresarial e industrial, detentora dos meios de produção, portanto do capital, nova polarização de classes havia se formado.



O proletariado<sup>20</sup> se constitui como classe, na era industrial pela característica de antagonismo com a burguesia no que se refere à propriedade dos meios de produção. Essa relação de dependência caracteriza-se ainda pelo assalariamento, onde o trabalhador aliena sua força de trabalho por um valor que é sempre, proporcionalmente, muito inferior ao valor das riquezas que ele ajuda a produzir. O que Marx chamou de “extração da mais valia” é, portanto, um processo de exploração da força de trabalho, instituído pelos detentores do capital, que se configura como condição do processo de acumulação.

O conflito instalado entre as duas classes concorrentes possui, portanto, natureza muito diversa daquela apresentada nas lutas enfrentadas pela burguesia, na entrada da Idade Moderna, contra a hegemonia da aristocracia feudal. Enquanto lá se enfrentava a caducidade de todo um sistema de valores que, em tudo, fazia antever a irremediável derrocada da ordem feudal, aqui a burguesia tem que assimilar o crescente poder das massas trabalhadoras que, pela contradição inerente às relações de produção capitalista, não podem ser eliminadas ou destruídas:

Assim, a burguesia é obrigada, por um lado, a fazer concessões aos trabalhadores e, por outro, a buscar novos aliados (particularmente na classe média), para rearticular a correlação de forças que se desenhava com o fortalecimento do movimento operário. Nesse processo, redefine o seu projeto de domínio político, de modo a continuar mantendo a direção intelectual e moral das classes subalternas (Soares, 2000:127).

---

<sup>20</sup> Para efeito da compreensão das relações Estado-Sociedade Civil,, vamos tomar aqui o conceito ampliado de proletariado, evitando reducionismos que limitam a identificação da classe operária como os trabalhadores manuais do chão da fábrica. Ao invés, queremos ampliar o conceito de forma a abarcar a totalidade “dos trabalhadores que, não detendo a propriedade dos meios de produção com que operam, estão expropriados da mais valia por eles produzida, vindo assim a assegurar a valorização do capital e sua reprodução, como força de trabalho submetida ao capital” (Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1983:1016).

Mesmo tentando ampliar nossa compreensão do conceito de “proletariado”, a complexidade das relações de produção nos tempos pós-industriais, obrigar-nos-ia a rever este conceito, tendo em vista, por exemplo, a crescente valorização do produto intelectual (ou imaterial), o que confere certa especificidade ao trabalhador em relação ao processo de produção; no entanto, para efeito da análise aqui realizada, basta-nos assinalar a relação de subordinação à força do capital à qual está sujeita a quase totalidade dos trabalhadores.

O processo de concentração de produção e dos capitais, práticas que inauguram uma nova fase do capitalismo – a formação de monopólios substituindo paulatinamente o regime inicial de livre concorrência e de livre cambismo que caracterizou o velho capitalismo – é acompanhado da reação organizada das classes trabalhadoras que se fortalecem através da organização sindical (na esfera econômica), político-partidária (na esfera política) e também pelo acesso às instituições sociais, particularmente, à escola tornada pública e gratuita.

Para compreender os processos de articulação do Estado com uma sociedade civil que vai emergindo na dinâmica de diferenciação propiciada pelos novos modos de produção capitalista, é importante reconhecer que

Essa situação não deve absolutamente ser entendida apenas como um processo pelo qual um número cada vez menor de pessoas se torna “livre” e, mais e mais se torna “não-livre”, embora, em algumas fases, pareça corresponder a essa descrição. Se o movimento é considerado como um todo, podemos reconhecer sem dificuldade que – pelo menos em sociedades altamente diferenciadas – em certo estágio do processo, a dependência passa por uma mudança qualitativa peculiar. *Quanto mais pessoas são tornadas dependentes pelo mecanismo monopolista, maior se torna o poder do dependente, não apenas individual mas também coletivamente, em relação a um ou mais monopólios* (Elias, 1993:100, grifo nosso).

Se, na época da ascensão da burguesia, o Estado se consolidou como instância legitimadora dos interesses da classe social dominante, funcionando no sentido de estruturar as relações concretas entre os homens e o mundo da produção e da economia ou, em outras palavras, existindo como um “comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” ( Marx e Engels *apud* Soares, 2000:91), o momento do posicionamento do operariado no processo de reconfiguração das forças em busca de ampliar seu espaço hegemônico, torna obrigatória a busca do consenso, por parte da classe dominante em relação à classe dominada, no processo dialético de crescente dependência daquela em relação a esta. Esse momento caracteriza, exatamente, o processo de ampliação do Estado

que, da fase estritamente “econômica-corporativa” passa a incorporar a sociedade civil, num esforço de persuasão e obtenção do consentimento das massas, nova esfera do exercício do poder. Assim, embora se mantenha como instância repressiva, coercitiva, jurídica, identificada com a força da lei, o Estado passa a incluir a sociedade civil, como espaço de hegemonia e busca do consentimento das classes subalternas ao projeto das classes dominantes, fazendo valer a fórmula gramsciana segundo a qual “Estado = sociedade política + sociedade civil”.

Portanto, é mister que se reconheça que é no processo de resistência organizada das classes subalternas que a sociedade civil vai se desenhando como espaço de hegemonia, de luta entre interesses concorrentes nascida do confronto entre burguesia e classes subalternas, no esforço de constituir nova ordem moral e ética, que tanto pode mover-se em direção a um “projeto social universalizante”, quanto pode aprofundar as diferenças de classe, dependendo de como todo esse complexo conjunto de forças se articula, ou seja, como se articulam estrutura e superestrutura, em movimento interativo constante, de mútua determinação.

É nesse quadro que se evidenciam e vão se especializando entidades características da chamada “socialização burguesa”, ou seja, aparatos institucionais que, contraditoriamente, tanto representavam instâncias de resistência das classes subalternas à ação do grupo dominante quanto espaços apropriados pela classe burguesa para conformação das massas trabalhadoras. Tais “aparelhos de hegemonia” são instituições que, por um lado, refletem o movimento de organização da sociedade civil na medida em que o conflito social toma contornos mais definidos. Sua consolidação marca a tomada de consciência do fato de que, não podendo destruir a classe de trabalhadores por razões óbvias, a burguesia deverá trabalhar, por via desses mesmos “aparelhos de hegemonia”, para educar o consenso das

massas e obter seu consentimento ao projeto social do grupo dominante. Legitimados pela “classe política”, tais aparatos institucionais, que marcam o advento do Estado social ou assistencialista, não se traduzem, exatamente, na afirmação de valores humanistas de solidariedade social, mas devem ser percebidos como condição de reprodução da força de trabalho necessária à manutenção da ordem em que se dá a valorização e acumulação do capital:

As políticas sociais são, assim, formas e mecanismos de relação e articulação de processos políticos e econômicos. Os processos políticos de obtenção do consentimento do povo, da aceitação de grupos e classes e de manutenção do trabalhador e das relações de produção de riquezas (...). É por isso que se afirma que as políticas sociais constituem mecanismos de reprodução da força de trabalho” (Faleiros,1991:33).

Nascidas sob inspiração de liberais progressistas ou menos ortodoxos frente à pressão exercida pelas classes subalternas, as políticas sociais se detêm sobre a vida e sobre o trabalho como questões coletivas que, por sua vez, estão vinculadas ao problema global da sistemática de acumulação própria da economia capitalista. Assim, o Estado assistencialista se apresenta como reverso da tendência monopolista do novo capitalismo, no que se refere ao plano comum de tutelar a demanda geral por bens e serviços no mercado<sup>21</sup>.

Contraditoriamente, no entanto, tais medidas de fundo eminentemente economicista, caindo na “corrente sanguínea” da sociedade civil, são apropriadas pela massa de trabalhadores e convertidos em direitos sociais, no seu esforço para maximizar a valorização da força de trabalho, conferindo novo vigor à luta de classes, através das organizações dos assalariados em confronto direto com as classes dirigentes, pela preservação e expansão de tais direitos.

---

<sup>21</sup> Segundo Carlos Nelson Coutinho, entre as formas de tutela do Estado no plano econômico, encontram-se ainda a “criação de esquadros que contornem ou atenuem os problemas de realização (encomendas estatais); encarregar-se dos setores ditos infra-estruturais que, embora essenciais à reprodução material do capital global, apresentam baixa lucratividade imediata, transferência de recursos sociais captados pela tributação para incentivo à iniciativa privada” (Coutinho, 1984:166), todas medidas que servem para criar contra-tendências à lei da queda da taxa de lucro.

Para estruturar a prestação de serviços sociais, o Estado usa de critérios tecnocráticos que não são, exatamente, os mesmos critérios que seriam requeridos pelos “beneficiários”, caso tais serviços viessem responder às reais inspirações e reivindicações do conjunto de concernidos. Esse perfil confere ao Estado assistencialista a aura de Estado burocrático, que, no limite do irrestrito poder de intervenção estatal para proceder ajustes e compassamentos das esferas econômicas e social, coloca a possibilidade de uma sociedade inteiramente administrada, o que, por sua vez, além de alterar as estruturas do poder político e econômico, vai de encontro à autonomia da sociedade civil na gestão das questões que lhe são vitais.

Questões como essa estão na base da crise do “Welfare State”, sobre a qual se debruçam liberais clássicos e não ortodoxos e cientistas sociais de tendência progressista, na tentativa de vislumbrar uma saída para os problemas de ordem estrutural que solapam a edificação de políticas sociais. Sobre essa questão, Sônia Driabe e Wilnês Henrique (1987) desenvolvem interessante estudo, classificando teses progressistas e conservadoras que abordam o momento em que o Estado e toda a sociedade civil se posicionam em relação à manutenção e/ou transformação das políticas de bem estar, frente à ruptura do “ciclo virtuoso” que vinculava crescimento econômico e expansão de políticas de corte social, característico do pós-guerra.

O atual debate sobre a crise do Welfare State é polissêmico em razão da própria complexidade da questão que reúne elementos da esfera econômica, política e cultural. No entanto, os variados aspectos da crise emergem conforme a análise se realize pela ótica conservadora ou progressista, entendendo por “conservadoras” as posições de defesa do Estado mínimo, ou seja, as teorias de fundo liberalista e

neoliberalista, e por progressista as teorias que colocam à frente o suposto imperativo da necessidade de caminhar para a diminuição paulatina da pobreza, das desigualdades e das injustiças sociais, por todos os meios necessários. Essa direção, da qual compartilhamos, enfatiza que:

A busca de medidas de reorientação estão, em geral, relacionadas com a “vontade” de que (os programas sociais) deixem de ter apenas papel curativo ou de alívio à pobreza, mas adquiram papel preventivo e de solução das raízes da pobreza (Driabe, S.; Henrique, W.1987:4).

Os progressistas alimentam o debate recrudescendo posições a favor da intervenção estatal, mas chamando a atenção para a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de proposição e gestão de políticas sociais, principalmente em relação ao excessivo peso, burocratização e centralização das estruturas estatais responsáveis pela definição e distribuição de bens e serviços, principal fator de seu indesejável perfil de padronização e massificação. Tais transformações se dariam principalmente por duas vias: a definição de propostas alternativas e diversificadas para cada um dos grupos sociais contemplados e a efetiva participação comunitária e de organizações locais na gestão de programas, ou seja, a democratização dos mesmos.

Os conservadores revidam a argumentação apelando para a tese central do liberalismo, o Estado mínimo, e postulam que a intervenção estatal é perniciosa *per si*, e que os programas sociais se realizam, inevitavelmente, em condições de desequilíbrio orçamentário o que resulta na penalização da atividade produtiva, gerando, como efeito, inflação e desemprego. É bom não esquecer, entretanto, que as teorias liberais guardam ligações atávicas com o traço moralista de fundo meritocrático que imputa ao indivíduo inteira responsabilidade sobre o seu próprio destino. Assim, segundo esse enfoque, ao privilegiar programas sociais, o Estado estaria alimentando a permanência dos cidadãos como beneficiários, dentro da

lógica de “quanto mais é dado, mais é pedido”, o que, em última instância, incentivaria comportamentos morais desviantes como a vadiagem, a promiscuidade, a dissolução dos laços familiares, o desincentivo ao trabalho e à produtividade.

Segundo Driabe e Henrique (1987), teóricos como Rosanvallon argumentam sobre o caráter contraditório dos mecanismos de geração dos programas sociais, pela análise do ciclo vicioso que se forma na tensão entre crise e crise do Welfare State, ou seja, quando a atividade produtiva é reduzida, reduzem-se também os postos de trabalho e as receitas públicas de maneira em geral, o que faz aumentar a necessidade financeira dos programas sociais, exatamente demandados pela crise.

Argumenta-se ainda que a forma típica de financiamento da política social - contribuição da massa ativa de trabalhadores – já traz em si uma tendência ao estrangulamento, na medida em que massas cada vez maiores de trabalhadores estarão dependentes de contribuições arrecadadas de número cada vez menor de trabalhadores contribuintes. Ao desequilíbrio crônico entre gastos e custos crescentes e receitas declinantes, junta-se ainda o fato de que, em condições de recessão, amplia-se e diversifica-se o tipo de aspirações e necessidades dos beneficiários, a pressão por garantias de benefícios mínimos, a elevação dos custos do aparelhamento do Estado para distribuição dos benefícios sociais num contexto de inflação, a cobertura de uma variedade maior de exigências dos beneficiários (aumento de doenças crônicas, por exemplo).

Ainda segundo Driabe, outra vertente das análises financeiras da crise do Welfare State representada por O'Connor (1977), atenta para as raízes estruturais relativas ao Estado capitalista, nesta fase de fortalecimento do capital monopolista. Segundo esse autor, o processo de expansão do capitalismo monopolista torna cada vez mais necessária, a intervenção do Estado em função dos efeitos

desestabilizantes inerentes ao mecanismo monopolista, criador de desequilíbrios que resultam em desemprego, pobreza, contingente excedente etc. Ao intervir, o Estado amplia o aparelho estatal, o que, a médio prazo, agrava a crise na medida em que as atividades do setor estatal, não sendo exatamente produtivas, ainda se revelam onerosas dado o padrão salarial relativamente alto desse setor.

Independentemente das posições político-ideológicas dos debatedores, é consensual que o Estado assistencialista terá que se confrontar com a crise do Welfare State naquelas questões específicas da estrutura de proposição e gestão dos programas sociais, reavaliando a tendência à expansão e burocratização excessiva do aparelho estatal de assistência social que, para manter-se, tende a impulsionar a oferta e proliferação irracional de bens e serviços, intensificando uma tendência entrópica provocada pela má administração de todo o sistema. Além do que, é inegável que a burocracia característica do aparato estatal, além de fragmentária, dificulta a rápida adaptação às mudanças, inclusive às mudanças culturais que resultam em novos valores e expectativas por parte dos usuários dos serviços sociais<sup>22</sup>.

Até agora preocupamo-nos em determinar os nexos que articulam Estado e Sociedade Civil de forma a colher subsídios para análise do Programa Serviço Civil Voluntário - SCV, ação assistencialista encaminhada pelo Estado brasileiro para responder pela inclusão social de jovens das periferias urbanas, cuja ênfase recai na proposição de parceria com a sociedade civil organizada. O argumento central nessa análise é o construto teórico segundo qual as políticas de bem estar servem para amenizar os conflitos sociais e manter um espaço de interlocução do Estado

---

<sup>22</sup> Autores como Inglehart (1977), Gershuny (1987) e Sefer (1981) vão tratar dos novos valores relacionados à formas não mercantis de interação humana, que justificariam a defesa e reivindicação por melhor qualidade de vida, questão que incluiria direitos ao usufruto racional dos bens naturais e ao acesso a equipamentos de recreação e lazer, por exemplo.



com a sociedade civil, o que pretendemos que fique mais claro no próximo segmento.

#### **4.2 Programa Serviço Civil Voluntário no contexto das políticas públicas de bem estar social**

As análises que se seguem estão embasadas no texto de Maria Claro di Pierro (2001). Segundo essa autora, dentre as marcas imprimidas às políticas sociais encaminhadas pelo governo federal, a partir da segunda metade dos anos 90, no contexto das reformas econômicas condicionadas pelas metas do ajuste fiscal – exigências dos acordos com o Fundo Monetário Internacional - três características afetam, diretamente, a proposição de programas como o “Serviço Civil Voluntário”: (a) descentralização da gestão e do financiamento; (b) focalização dos programas e populações beneficiárias; e (c) privatização seletiva dos serviços.

A orientação explicitamente “privatizante e reducionista de tal encaminhamento político resume dois efeitos básicos: a desregulamentação de direitos legais, constitucionalmente defendidos (por exemplo, o direito universal à educação fundamental, que incluiria o atendimento às especificidades da educação de jovens e adultos) e a abertura à participação do setor privado em instâncias anteriormente geridas, de forma exclusiva, pelo Estado.

O argumento a favor da maior “flexibilização” das políticas sociais é construído a partir da tese de que, sob condições recessivas e/ou de restrição orçamentária, é mais eficaz dirigir as ações para aquelas regiões do Brasil mais urgentemente necessitadas ou para subgrupos da população em situação de maior risco social. Essa orientação seletiva provoca uma ruptura com o princípio da

universalidade dos direitos, além do que, face à segmentação da ação governamental, as políticas públicas se assumem como ações paliativas, de caráter compensatório, voltadas para o alívio imediato dos efeitos da pobreza e não para a erradicação ou transformação das condições que geram e acentuam as desigualdades sociais.

O “Serviço Civil Voluntário” é um programa que resume as três características apontadas por Di Pierro para caracterizar a nova geração de políticas governamentais para a área social:

1. O Programa é financiado de forma descentralizada, embora sua proposição e processos decisórios iniciais estejam centralizados pela CONASC – Comissão Nacional do SCV, coordenada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos e integrada por participantes do Conselho da Comunidade Solidária dos Ministérios da Justiça e do Trabalho e pela Secretaria de Estado de Assistência Social. As Secretarias de Estado do Trabalho de cada estado federado (em Minas, SETASCAD – Secretaria de Estado do Trabalho, da Ação Social, da Criança e do Adolescente) cuidam da gerência e dos processos administrativos gerais, dentre eles, a coordenação das executoras locais, contratando avaliadores externos para acompanhar, localmente, a realização dos programas em cada município. Cada executora, em nível local, escolhe as formas de mediar o contato com a sociedade civil de maneira a recrutar o público-alvo do programa. Da mesma forma é facultativo às executoras a implementação de qualquer processo sistemático de acompanhamento e avaliação rotineira das ações realizadas, embora sejam obrigadas a prever, no projeto entregue por ocasião da assinatura do contrato, as formas de encaminhamento dos participantes ao mercado de

trabalho. Cabe à executora, também, estabelecer parceria com outras entidades e instituições da sociedade civil visando a ampliar o raio de ação do Programa, incluindo o atendimento às famílias dos jovens participantes bem como a outras clientela que não aquelas contempladas pelo restrito foco do Programa; as parcerias são indicadas também para conseguir o encaminhamento dos participantes ao mercado de trabalho e favorecer a articulação entre variados atores que poderiam colaborar na efetiva inserção dos jovens atendidos.

2. O programa possui foco excessivamente restritivo, limitando o público-alvo aos jovens de 18 anos, que não tenham completado o ensino fundamental, estejam desempregados e vivam em situação de pobreza crítica. Esse perfil exclui tanto jovens fora da faixa etária que necessitam de mesmo atendimento, como vários outros que, tendo completado o ensino fundamental<sup>23</sup>, não possuem nenhuma qualificação para o trabalho, sem esquecer que jovens que não vivem em situação de miséria absoluta também necessitam se qualificar para o sistema produtivo.
3. A natureza privatizante de ações como SCV está presente tanto na abertura à participação de inúmeros organismos não estatais, quanto nas características imprimidas à execução do programa. Se, por um lado, o Termo de Referência desregulamenta e torna imprecisos os contornos de ações fundamentais da proposta – caso, por exemplo, das ações de escolarização dos participantes, cuja definição dos critérios para viabilização

---

<sup>23</sup> Os programas de acesso e de aceleração da aprendizagem levados a efeito pela Secretaria de Estado da Educação vêm universalizando o acesso ao Ensino Fundamental e “afrouxando” os níveis de exigência em relação aos critérios para aprovação, resultando na elevação dos índices de escolarização sem que isso represente melhoria, de fato, da qualidade da escolarização ofertada. O resultado é o aumento do contingente de analfabetos funcionais e de pessoas de escolarização precária e fracos desempenhos de leitura, escrita e cálculo, o que mereceria uma análise à parte.

cabem à cada executora -, por outro lado, torna compulsória e também de exclusiva responsabilidade da executora as ações que acompanham o atendimento aos jovens, caso dos cursos profissionalizantes que deverão ser oferecidos à família dos participantes. As executoras são incentivadas a aportar recursos humanos e pecuniários em outras entidades “parceiras” na comunidade, ação que também é necessária à mediação com o mercado de trabalho.

Di Pierro analisa que

O recuo do Estado no financiamento e na oferta de serviços sociais gerou um deslocamento da fronteira entre o público e o privado que, sob o signo da parceria, disseminou para o conjunto da sociedade, responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não governamentais (Di Pierro, 2001:327).

A questão tem contornos contraditórios. Por um lado, a estratégia de evocar a participação da sociedade civil é concomitante com a adoção de políticas de reforma do Estado que visam, precipuamente, à redução do déficit fiscal do governo, compromisso a ser cumprido com o enxugamento das burocracias estatais, o que, por sua vez, reforça a tendência à privatização de empresas e serviços públicos. Por outro lado, a delegação de funções vitais à sociedade civil cria, necessariamente, mecanismos de gestão democrática e institui espaços públicos não estatais que podem revitalizar a cena social e ampliar o controle democrático sobre o aparelho político-administrativo e burocrático do Estado.

A produção de uma “ambiência cultural favorável para a produção do consenso em torno da eficácia e legitimidade das estratégias de parceria entre instituições governamentais e organizações da sociedade civil (Di Perro, 2001: 328)”, torna necessária a criação de uma série de categorias explicativas das novas relações Estado/sociedade civil, de forma a justificar a existência de “serviços

públicos não estatais” designando o conjunto formado por instituições privadas, com ou sem finalidade lucrativa, chamadas a participar da execução de políticas públicas do Estado.

Nesse sentido, é bom diferenciar pelo menos duas significações para “serviço público não estatal” que remetem a modelos diametralmente opostos de proposição e gerência de políticas sociais: de um lado a posição representada pelo ex-ministro Bresser Pereira, de caráter intrinsecamente econômico-instrumental “que reduz o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de prestadores de serviço públicos, abstraindo os requisitos de transparência e de participação da sociedade civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público, na formulação das diretrizes das políticas governamentais, no controle da qualidade dos serviços prestados, o que consolidaria as bases de legitimação da ação estatal” (p. 330). Por outro lado, há posições como a de Francisco de Oliveira (*apud* Di Pierro) que cria a sub-categoria de “antagonismo convergente” ou “confronto positivo” para designar

a necessidade de justificação racional por categorias universais da legitimidade das demandas e interesses particulares negociados em espaços públicos democráticos, nos quais se estabelece uma relação dialógica horizontal e crítica, cujas regras são postuladas previamente entre os partícipes (Di Pierro, 2001:331)

Obviamente, a única forma de resguardar-se da degeneração do conceito de “serviço público não estatal”, evitando que se resvale para a prática da negação de direitos universais dolorosamente conquistados ao longo de alguns séculos de história ético-política, é intensificar debates e práticas orientados por uma perspectiva orientada para a ruptura do “monopólio estatal da esfera pública” e a ampliação dos espaços de participação democrática na gestão das políticas sociais promulgadas pelo Estado.

Independentemente dos méritos inerentes à concepção do Programa Serviço Civil Voluntário, dos quais ressaltamos a integração de três ações que se complementam para a formação da cidadania – escolaridade, profissionalização e ações voluntárias na comunidade – e a definição de vias de interação com as famílias, pensamos que, se não se firmarem ações no sentido de reivindicar espaços de participação da sociedade na proposição, bem como na gestão e controle da qualidade da operacionalização das políticas sociais, programas como esse, proposto sob o monopólio estatal das questões públicas, resultam inócuos - como esperamos demonstrar no capítulo 5 - subvertendo a ordem natural que deveria sujeitar a definição de políticas de bem estar à racionalidade da sociedade civil para muito além da burocracia asfixiante do Estado majoritário.

À guisa de conclusão das reflexões realizadas aqui, gostaríamos de lembrar que o trajeto das relações Estado-Sociedade Civil foi marcado, desde a constituição dos Estados Nacionais, pela prevalência do poder político, coercitivo e normativo, encarnado pelo Estado monopolista, sempre em nome dos interesses econômicos das classes dominantes. Vimos que as lutas pela constituição de uma força hegemônica trazem, em si mesmas, o germe da polarização de classes e grupos concorrentes, e que o conflito social decorrente daí, muitas vezes pode resultar em rupturas sangrentas ou no agravamento do *apartheid* social como o que assistimos, na contemporaneidade.

Retomando Norberto Bobbio,

a maior garantia de que os direitos de liberdade sejam protegidos contra a tendência dos governantes de limitá-los e suprimi-los está na possibilidade que os cidadãos tenham de defendê-los contra os eventuais abusos. O melhor remédio contra o abuso de poder [...] é a participação direta ou indireta dos cidadãos, do maior número de cidadãos, na formação das leis. (Bobbio, 1988:327).

A participação direta (ou indireta) dos cidadãos na constituição de limites normativos e concessões civis nos faz pensar na cidadania como uma prática, devidamente instrumentalizada pela compreensão dos problemas que nos rodeiam, em qualquer dimensão. Uma prática realimentada por reflexões permanentes, capazes de alçá-la à condição de “práxis” que, em sua dinamicidade, nos lance em um “devenir histórico”, consciente, preche de significações para o processo infinito de reinvenção da interatividade e sociabilidade humanas.

Somente uma participação assim consciente, que propicie a constituição de uma sociedade auto-regulada, em níveis cada vez mais sofisticados de autonomia, poderá nos resguardar da usurpação de direitos universais, conquistados ao longo de um doloroso processo histórico.

Esse é o tema detalhado no capítulo 6: guiados pela discussão sobre o próprio conceito de cidadania, fomos, a partir dele, definindo a possibilidade de constituição de uma esfera pública realmente participativa. Antes disso, porém, apresentaremos, no próximo capítulo, a análise dos dados obtidos na pesquisa empírica realizada com os participantes do Programa. Espera-se que o quadro construído pela análise dos dados sirva como parâmetro indicativo do longo percurso a ser realizado entre o discurso da participação e da parceria e a efetiva ampliação da esfera pública de forma a que comporte iniciativas autênticas de emancipação social.

## 5 FAZENDO A “LEITURA” DA EMPIRIA

Nesse capítulo apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa empírica realizada para fundamentar esse Estudo de Caso. O desenho da pesquisa empírica privilegiou dois procedimentos de levantamento de dados que acabaram por se constituir em dois momentos distintos de aproximação com o universo pesquisado.

Num primeiro momento, os participantes do Programa SCV responderam a questionário, estruturado com a finalidade de coletar dados que possibilitassem avaliar o seu nível de inserção em relação aos três aspectos privilegiados no Programa – escolarização, profissionalização e atividades voluntárias na comunidade. Por “nível de inserção” entendemos, objetiva e respectivamente: (1) estar matriculado e freqüentando a escola, (2) estar trabalhando – de forma autônoma ou assalariada, e (3) ter experiências e/ou atitudes de solidariedade voltadas para indivíduos ou grupos da comunidade. Os questionários foram aplicados pessoalmente, pela pesquisadora, aos 43 jovens – do total de 81 participantes. Portanto, abordou-se pouco mais de 50% do universo considerado – com os quais foi possível fazer contato. A forma de aplicação do questionário e a própria estrutura deste, formulado com questões abertas, em sua maioria, fizeram com que esse procedimento tomasse feições de entrevista não estruturada, em que os entrevistados, muitas vezes, incluíam informações não previstas no rol de perguntas. Dividido em 3 grupos de questões correspondentes aos três aspectos considerados, o questionário possibilitou não só a mensuração de índices relativos à sua vida escolar, realidade profissional e participação na comunidade, quanto análises de natureza qualitativa sobre os mesmos aspectos.



Num segundo momento foi retirada, do universo de jovens que respondeu ao questionário, uma amostra intencional de cinco participantes, definida a partir de critérios de representatividade em relação a fatores de inclusão/exclusão, ou seja, que apresentassem características marcadamente negativas ou positivas quanto ao processo de escolarização, à inserção profissional e à interação com a comunidade no sentido da solidariedade social.

Sobre o material coletado, especificamente sobre as perguntas abertas do questionário e sobre as entrevistas semi-estruturadas realizadas com os integrantes da amostra intencional, foram aplicadas técnicas de Análise de Conteúdo, de forma a apreender os vínculos entre o que Henry e Moscovici (1968) chamam de “plano vertical”, isto é, as condições de produção do discurso - variáveis independentes -, e o “plano horizontal”, constituído a partir dos textos/discursos analisados - variáveis dependentes.

De fato, uma vez que a construção do referencial teórico foi finalizada após o trabalho de coleta dos dados, mas antes da análise propriamente dita, temia-se empobrecer a análise pelo uso de procedimentos indutivos particularizantes que apenas serviriam para confirmar as hipóteses levantadas quanto à insuficiência do modelo de inclusão proposto pelo Programa SCV.

Diferentemente, a Análise de Conteúdo, da forma como foi realizada, abriu espaço para procedimentos de exploração que levaram em conta as “condições de produção”, tomadas como “campos de determinação” dos discursos e a variedade de abordagens presentes no material recolhido, permitindo, por procedimentos dedutivos, a construção de novas hipóteses.

As técnicas propostas nesse exercício de “análise de conteúdo” determinaram três operações seqüenciadas: (1) a escolha das unidades de análise, ou seja, dos

elementos dos textos/discursos que seriam considerados, agregados em torno dos “temas” das entrevistas e questões (abertas e fechadas) dos questionários; (2) a enumeração, isto é, a escolha das regras de contagem, de forma que propiciassem uma medida freqüencial das respostas obtidas e (3) a classificação do material, realizada a partir da definição de categorias, isto é, da definição de elementos constitutivos dos textos/discursos analisados que fossem portadores de significado a respeito dos temas tratados.

Assim, as unidades de análise consideradas foram os três eixos privilegiados pelo programa: escolarização, profissionalização e voluntariado. Nos questionários, optou-se pela tabulação simples, não ponderada, da freqüência das respostas, contando-se 1 ponto para cada freqüência observada. O procedimento, de fácil manejo para as questões fechadas, foi mantido para a tabulação de questões abertas, contando-se 1 para cada freqüência singular apresentada a partir da proposição de categorias e sub-categorias relativas aos temas pesquisados.

Dessa forma, para a categoria “Relações afetivas com a escola”, as respostas foram agrupadas conforme a sua proximidade a determinada freqüência observada, de acordo com uma escala empiricamente construída, onde, por exemplo, “Gosta de estudar”, “Acha a educação importante”, “Gosta da escola, mas tem que trabalhar” foram as possibilidades de resposta consumada à pergunta “Como você se sente em relação à escola?”. Por fim, todos os dados foram tratados estatisticamente, construindo-se gráficos para apresentar a freqüência das respostas obtidas. Os gráficos, portanto, ilustram exatamente as categorias e subcategorias consideradas.

Para análise do conteúdo das entrevistas, foram utilizadas as mesmas técnicas descritas anteriormente – escolha das unidades de análise, definição da medida freqüencial e definição de categorias a serem consideradas. Na análise final

foi possível estabelecer alguns cruzamentos entre os dados obtidos através dos questionários e aqueles retirados das entrevistas com os participantes que formaram a amostra intencional. Por exemplo, tentou-se estabelecer relações entre os dados sócio-econômicos e posicionamentos de natureza subjetiva dos entrevistados como atitudes em relação à família ou à escola. Em nenhum momento pretendeu-se uma análise exaustiva dessas relações que apenas surgiram como hipóteses interessantes, passíveis de algum desdobramento posterior da pesquisa.

Antes de passar à análise dos dados propriamente dita, gostaríamos de esclarecer um posicionamento teórico-metodológico que orientou a interpretação dos dados coletados e que, de certa forma, condicionou não só a nossa visão do objeto da pesquisa como determinou a conformação dada a esse objeto no quadro geral das políticas públicas de inclusão social.

Junto aos autores que compartilham a visão da complexidade da realidade social e, portanto, da impossibilidade de reduzirmos qualquer análise a fatores determinísticos, pensamos que os dados aqui apresentados devam ser traduzidos a partir da consciência do caráter diverso da sociabilidade contemporânea e, em particular, do próprio universo juvenil. Esse posicionamento é, de certa forma, privilegiado pelo fato de que, quando empreendemos a análise do programa SCV, já a havíamos realizado a partir da tríade escolarização-profissionalização-voluntariado, marca do programa em questão, por si só reveladora, não só de uma conjunção de diversos fatores que ilustrariam as variadas possibilidades de inserção social dos jovens, como da própria natureza complexa, diversa e polissêmica dessa mesma inserção.

Isso se justificaria porque, frente à contundência dos dados que revelaram os pífios resultados do Programa sob a ótica da efetiva inserção produtiva dos

participantes, ainda assim, foram considerados significativos os dados referentes à sua satisfação com as atividades desenvolvidas e que podem dizer de aspectos tomados como secundários, mas que são reveladores de características e de um perfil peculiar de sociabilidade privilegiados pelos jovens atendidos.

Acreditamos, portanto, que a nossa análise não pretendeu, como finalidade, encerrar o objeto estudado – o Programa SCV como política de inclusão social - em classificações do tipo “bom – ruim”, “funciona - não funciona”, “é efetiva – é inócua”. O que se pretendeu foi buscar, em primeiro lugar, as bases que sustentam a proposição do Programa, considerando o próprio desenho da proposta, o que inclui o estudo das suas características e da forma como o Estado propõe sua operacionalização. Em segundo lugar, buscou-se interpretar os dados que sobrevieram do contato com o público atendido, seis meses após o encerramento do Programa, à luz das teorias que explicam a ideologia neoliberal e o processo de reestruturação produtiva, tomados aqui como delineadores da conjuntura sócio-econômica que determina a configuração do mundo do trabalho, o que, por sua vez, é uma interpretação da constatada inocuidade das ações desenvolvidas no Programa, particularmente no que se refere à inclusão dos participantes no sistema produtivo. E, por último, procurou-se questionar a inexorabilidade do quadro que se apresenta na confluência das teorias examinadas e da análise dos dados coletados, de forma a realizar um exercício crítico e propositivo sobre desafios e perspectivas da inclusão de jovens em processo de marginalização.

Os dados são apresentados e analisados na seqüência “escolarização, profissionalização e ações voluntárias na comunidade” e pretendeu-se que sua discussão fosse ilustrativa da abordagem teórica escolhida, explicitando o quadro de referência que inspirou a análise.

## 5.1 Aspectos da Escolarização

Elevar a escolaridade dos participantes do SCV constitui-se objetivo específico explicitado no termo de Referência do Programa. O texto literal reafirma a necessidade de que se consiga com que os participantes “concluam, pelo menos, o ensino fundamental, encorajando o prosseguimento de estudos no ensino médio e superior” (TR:2001,2).

A preocupação com a escolarização dos jovens encontra amplo fundamento nas estatísticas sobre analfabetismo entre a população de 15 a 24 anos disponibilizadas pelo trabalho censitário do IBGE. Retraçando o quadro do atendimento à demanda por escolarização no Brasil, vemos uma situação bastante complexa: embora esteja confirmada a universalização do ensino fundamental para 96,5% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos, inclusive para a população da zona rural, onde esse atendimento cobre 94,7% da população, ainda convivemos com um índice de 13,6% de analfabetismo na população com mais de 15 anos.<sup>24</sup> Esse número é particularmente preocupante se comparado com os índices de países vizinhos como Argentina (3,2%), Chile (4,2%) e Colômbia (8,4). No que se refere aos jovens de 15 a 24 anos, o índice nacional de analfabetismo é relativamente baixo: 4,2%, com variações para mais ou para menos, se considerarmos as regiões brasileiras, aqui reafirmada a existência dos “dois brasis”: o menor índice de analfabetos nessa faixa etária se encontra na Região Sul (1,4%) e o maior no Nordeste (9,6%). Nas demais regiões, Norte, Sudeste e Centro-Oeste, encontramos, respectivamente, 4,0%, 1,6% e 2,1%.

Uma análise mais detalhada dessa situação, no entanto, mostra o engendramento de fatores não explícitos, para além dos dados estatísticos. Em primeiro lugar, o panorama promissor descortinado pela situação de universalização

---

<sup>24</sup> Os dados apresentados aqui foram retirados do trabalho realizado por Waiselfisz et al. (2003) Relatório de Desenvolvimento Juvenil-2003, mimeo: 2003.

do ensino fundamental não esconde o fato de que a elevação do nível de escolaridade da população brasileira como um todo, está diretamente relacionada ao atendimento aos grupos etários mais jovens, cuja predominância é marca contínua dos dados censitários. Segundo Di Pierro (2000), tal situação levaria ao equívoco, entre os formuladores de políticas educacionais, de defender a focalização de políticas públicas de educação nas novas gerações, por acreditarem que a dinâmica demográfica, por si só, levaria à eliminação do analfabetismo. Segundo ela,

o aumento contínuo do contingente total de analfabetos na população é um indício de que as taxas de analfabetismo não refletem apenas a dinâmica demográfica, expressando o estoque de analfabetos remanescentes nos grupos etários mais velhos. Elas revelam que esse estoque está sendo repostado continuamente pela produção social do analfabetismo junto às novas gerações, mediada pelo sistema educacional, seja por meio da não freqüência à escola, seja pela exclusão precoce da mesma, sem que tenham se consolidado as aprendizagens básicas das habilidades associadas ao alfabetismo. (De Pierro, 2000: 181).

O discurso da pesquisadora parece encontrar respaldo na realidade descortinada pelo CENSO: se podemos comemorar a universalização do ensino fundamental para a faixa etária de 7 a 14 anos, os jovens a partir dos 15 anos encontram-se em situação bem diversa. Apenas 48,6% deles estão freqüentando a escola, seja no nível fundamental, médio ou superior. Se considerarmos o nível de adequação idade-série, esse índice é ainda mais preocupante: somente 29,2% dos jovens brasileiros estão compassados com o nível adequado de escolarização, considerando-se sua idade. Isso quer dizer que 2/3 da população jovem do Brasil encontram alguma dificuldade na continuidade de seus estudos.

O público do Programa SCV retrata, fidedignamente, essa realidade. Dos 43 participantes entrevistados, 27 se encontravam fora da escola. Desses, apenas 10 concluíram o Ensino Médio. Uma boa parte dos demais parou de estudar antes mesmo de completar o Ensino Fundamental.

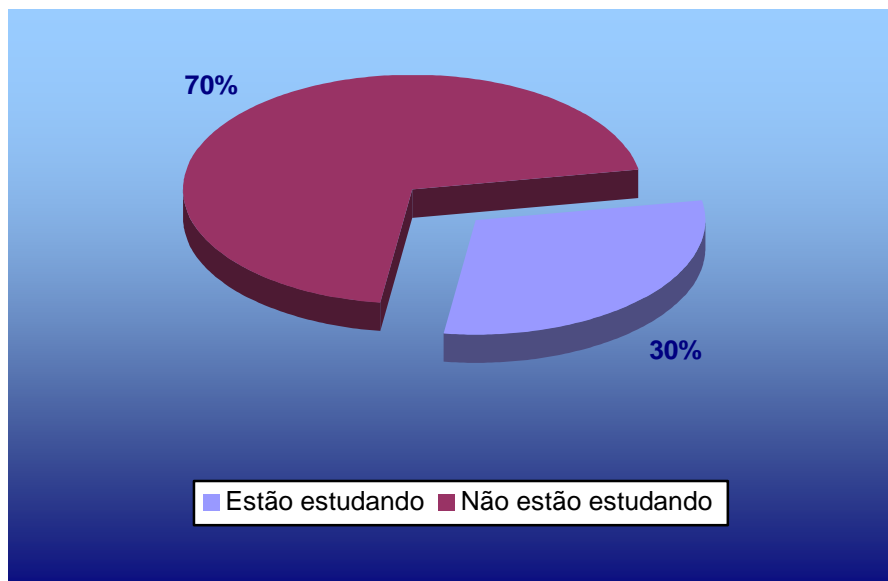


GRÁFICO 1 – Situação atual da escolaridade dos participantes.

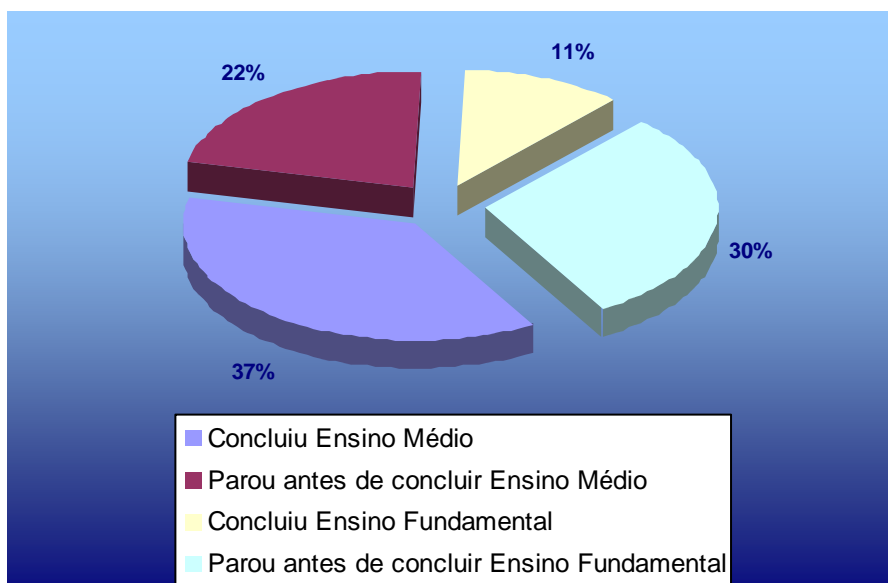


GRÁFICO 2 – Situação da escolaridade dos participantes que interromperam os estudos.

Dos 16 jovens que se encontravam matriculados, 15 estavam cursando o ensino médio, portanto, em situação de defasagem idade – série, uma vez que todos tinham, à época, 18 anos de idade.

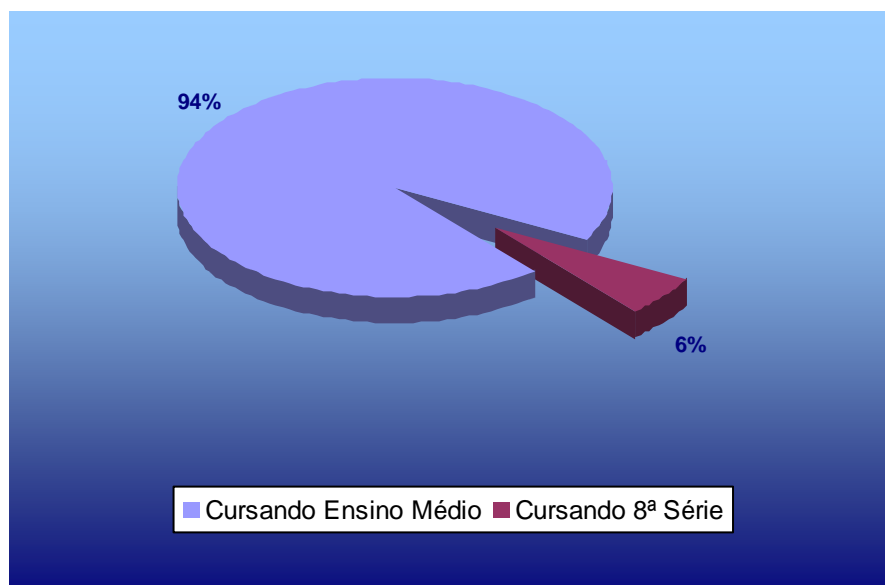


GRÁFICO 3 – Situação da escolaridade dos participantes que estão estudando.

Embora seja inegável que a escolaridade de jovens e adultos brasileiros é afetada pela combinação de fatores sócio-econômicos, espaciais, geracionais, étnicos e de gênero, os quais, associados entre si, geram acentuadas diferenças educativas entre os diversos grupos etários, não se pode negar também que os processos de produção social do fracasso escolar parecem encontrar no fator “classe social” seu condicionante mais efetivo. A vinculação baixa escolaridade/analfabetismo e renda está claramente expressa na tabela abaixo.

**TABELA 1**

**Brasil\*: Taxa de analfabetismo por idade, sexo, renda e situação de domicílio – 1990**

Idade	Sexo		Rendimento Familiar (em salários mínimos)					Domicílio	
	Masc.	Fem.	Até ¼	De ¼ a ½	De ½ a 1	De 1 a 2	+ de 2	Urb.	Rur.
<b>Total</b>	23,8	22,8	45,8	36,9	22,5	11,6	3,8	13,5	37,8
15 a 19	12,4	6,4	26,1	18,4	9,0	3,1	1,2	5,3	20,5
20 a 24	11,4	8,2	29,5	23,1	11,7	4,2	1,1	5,6	23,3
25 a 29	11,7	8,7	33,9	23,8	11,6	5,1	1,1	6,1	24,5
30 a 39	13,1	13,5	40,7	29,8	14,9	6,6	1,4	8,9	29,7
40 ou +	27,7	33,9	63,2	59,5	42,8	24,8	7,4	23,2	54,5

\*Exclusive população rural da Região Norte.

Fonte: PNAD 1990. Anuário Estatístico 1992, *apud* Rosemberg & Piza, 1997, p. 133.



Entre os participantes do SCV, dos quais 97,7% declararam renda *per capita* inferior a um salário mínimo, os dados confirmadores das dificuldades encontradas na escola são contundentes. Mais de 70% dos participantes desse grupo já viveram a experiência da reprovação, a grande maioria na 1ª. série do Ensino Fundamental.

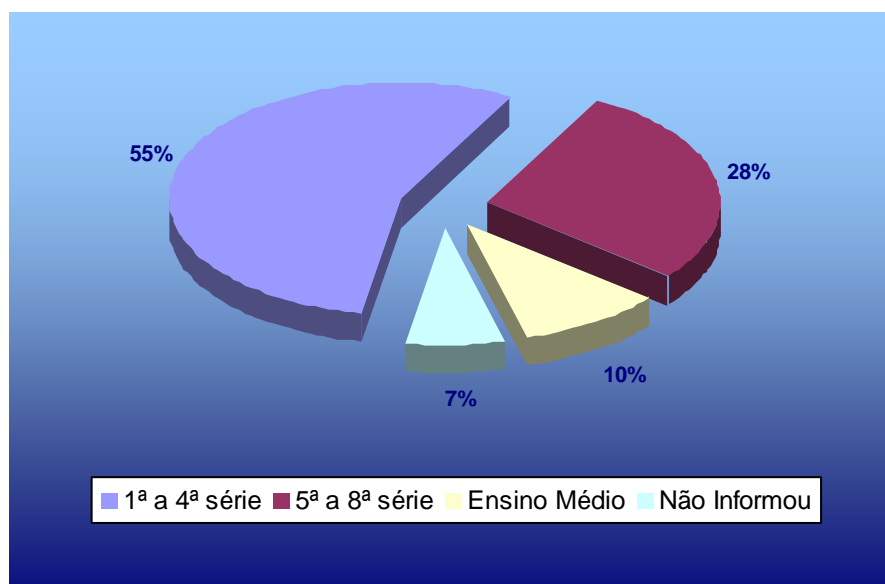


GRÁFICO 4 – Porcentagem dos alunos de acordo com a série em que foram reprovados.

Os estigmas pessoais construídos a partir dessa experiência são evidentes entre os entrevistados. A grande maioria (69,7%) afirma que gosta da escola; no entanto, percebe-se, na tessitura dos discursos, forte carga ideológica que atribui à escolarização a possibilidade de redenção da pobreza:

“eu gosto de estudar, escola prá mim é importante, porque também se não estudar...o futuro da gente é na escola, né? (...) Eu gostaria de fazer uma faculdade, né? Um curso superior assim, para melhorar mais minha situação (...) Pra mim é importante porque hoje tem que ter, realmente, um curso superior, prá poder sobreviver mais.”(Alberto Carlos, em 23/04/04)

“a faculdade é uma chance a mais de arrumar um serviço melhor, né?”  
(Daniel Matias em 07/05/04)

Dos 05 participantes entrevistados na amostra intencional, uma parou de estudar antes de concluir o ensino fundamental, dois estão cursando supletivo do Ensino Médio no CESEC (Centro de Estudos Supletivos e Educação Continuada, da

rede pública de ensino), um está cursando a 2ª série do Ensino Médio no ensino regular e uma concluiu o ensino médio e está se preparando para enfrentar o vestibular. No contato com esses jovens, o que se vê são impressões diversas sobre a experiência da escolaridade. As posições puramente instrumentalizantes que conferem à escola a importância de passaporte para o mundo do trabalho misturam-se a atitudes de franca hostilidade:

“Faço supletivo no CESEC. Acho melhor supletivo, a escola normal demora muito e a gente não aprende nada. Estou fazendo 3 matérias e vou lá terça, quarta e quinta, de 14 as 17h. ( ... ) Quero fazer um curso técnico. Acho o curso técnico melhor. Um curso técnico em Segurança do Trabalho ou Automação. Esse eles vão dar lá na COTEMINAS. Eu vi um cartaz lá. ( o entrevistado é funcionário da COTEMINAS, empresa têxtil de M. Claros). Agora, eu tenho vontade é de fazer o AUTOCAD, para aprender a desenhar no computador. Eu tenho vontade de ter meu próprio negócio de artes gráficas. Mas tem que fazer o curso.”(Carlos Fernando em 25/05/04)

“Detesto escola. Tenho todos os problemas com escola, com professores, com os colegas, não gosto de estudar.” (Mylianne em 28/05/04).

De todas as entrevistas com os participantes dessa amostra, apenas uma, realizada com Shirlene, concluinte do Ensino Médio e, à época da entrevista, estudando em casa para prestar vestibular para Filosofia na Universidade Estadual de Montes Claros, é representativa de uma postura mais positiva em relação à escola, embora permeada por certa insegurança quanto à suas reais possibilidades de sair-se vitoriosa na disputa por um curso mais concorrido na UNIMONTES.

**Ellen:** “Você tentou vestibular?”

**Shirlene:** “Ano passado, no primeiro semestre eu tentei para História. Infelizmente eu não tive êxito, mas esse ano eu quero tentar novamente para Filosofia e vou passar”.

**Ellen:** “O que pesou na sua decisão de mudar a escolha, de História para Filosofia? Você chegou a considerar a concorrência?”

**Shirlene:** “Na verdade sim (rindo), uma coisinha mais fácil seria melhor (rindo)...Mas (retomando), o desejo pela Filosofia já vem, independente da facilidade” (Shirlene em 02/04/04)

É evidente a diferença entre o discurso de Shirlene e o dos demais participantes entrevistados nessa amostra intencional, no que se relaciona à

qualidade formal, à sintaxe, à diversidade do vocabulário utilizado e mesmo ao sentido atribuído à experiência pessoal, em todos os aspectos considerados.

Shirlene é filha de pai mestre de obras e mãe dona de casa e possui mais duas irmãs. A família mora em casa própria e declara renda média mensal de 3 a 4 salários mínimos (a irmã mais velha trabalha como operária numa fábrica de tecido e Shirlene e a mãe realizam pequenos trabalhos de artesanato e cabeleireiro). Quando realizei a entrevista, na casa dela, da qual participou a mãe, não passaram despercebidos detalhes como o cuidado estético com a moradia, decorada de forma simples, mas com bom gosto. Mais contundentes pareceram-nos os sinais de uma relação amigável entre Shirlene e a mãe, flagrada em pequenas atitudes de carinho e bom humor, uma igualdade respeitosa, proporcionada talvez pelo temperamento bem humorado da mãe.

**Ellen:** Quando Você fala: "minha família teve uma responsabilidade muito grande em tudo o que eu sou hoje", onde você acha que eles exerceram influência?

**Shirlene:** Na participação. Mãe sempre participou. É daquelas que tá doendo a gente fala, tá alegre a gente fala, a gente teve um contato muito grande com ela.

**Ellen:** Vocês têm uma relação de amizade, então?

**Shirlene:** É de amizade.

**Ellen:** Sua mãe é uma pessoa muito alegre, muito viva, expansiva; você acha que herdou um pouco dessa personalidade?

**Shirlene:** Ah, eu e mãe somos muito parecidas, eu sou apaixonada com mãe, e eu sei que ela também é comigo...(risos) e ela, de fato, é muito cativante; eu pareço tanto fisicamente quanto sentimentalmente, com ela, ela é maravilhosa, eu nem posso falar, não.

Nós nos perguntávamos, no decorrer do contato com os participantes entrevistados, sobre como se formavam as diferentes atitudes dos jovens em relação ao sentido atribuído à escola e à importância da educação, uma vez que tais representações eram tão díspares entre eles:

"Faço supletivo no SESEC. Acho melhor supletivo; a escola normal demora muito e a gente não aprende nada".(Carlos Fernando)

“Eu gosto de estudar, escola para mim é importante; porque também se não estudar...o futuro da gente é na escola, né? Eu gosto de estudar mesmo”. (Alberto Carlos)

“E não penso [em fazer faculdade] porque eu não tenho condição, né?tenho que ajudar minha família quando eu terminar os estudos, arrumar um serviço, aí eu não tenho condição de arrumar uma faculdade, não. (...)se eu tivesse condições eu batalharia [para entrar para a faculdade] (...) é o sonho de todo jovem, né? (...)porque a faculdade é uma chance a mais de arrumar um serviço melhor, né? (Daniel Matias)

Por outro lado, perguntávamo-nos também que relação poderia haver entre a atitude positiva perante a experiência escolar, as diferenças qualitativas observadas na linguagem dos jovens e demarcadores mais objetivos como renda e escolarização dos pais e mesmo outros, mais subjetivos, relacionados à realidade cultural, como o discurso de valorização da escolarização dos pais e sua assimilação por parte dos jovens, por exemplo.

O que vimos foi um quadro complexo, impossível de ser analisado por relações de causalidade linear. Talvez fosse pertinente falar em “multicausalidade”, para expressar a característica multivetorial da realidade vislumbrada, de forma a mapear influências de toda ordem: condições materiais, representações captadas, desejos e intenções explícitos e implícitos.

Especificamente sobre a afirmação do valor “dos estudos” ou da escola, existia unanimidade no discurso dos entrevistados, ainda que alguns confessassem maiores dificuldades que outros; todos eles, em algum momento da entrevista, se remetiam ao discurso ou ao exemplo dos pais no que se refere à valorização da escolaridade.

“Ó, eu penso assim, pelo fato de que mãe não teve muito sucesso, ela incentiva a gente a estudar muito também [...] A gente vê o exemplo dela e ela cobra bastante e também vê o nosso futuro também, né? E é muito importante também estudar, adquirir mais conhecimentos [...] [minha mãe] freqüentou escola, porém, a escola não era escola certificada, era mais de estudo”. (Alberto Carlos)

“Minha mãe fala que, por enquanto, ela preferia que a gente fizesse o curso técnico pra trabalhar e depois manter os estudos; meu pai já é o contrário: pai quer porque quer que nós entremos na Faculdade, porque ele acha que

o curso superior vai abrir mais perspectivas, e, minha mãe também acredita nisso, ela até dá muita força para que isso aconteça, mas [ela acha] que sem trabalhar a gente não consegue estudar, porque tem mensalidade, tem livros...”. (Shirlene)

Analisando o sucesso escolar de crianças e jovens das classes populares, Lahire (1995) desconstrói o mito da omissão parental como causa do fracasso das crianças na escola, argumentando que mesmo

“as famílias fracamente dotadas de capital escolar ou que não o possuam de forma alguma (caso de pais analfabetos), podem, no entanto, muito bem[...] atribuir um lugar simbólico (nos intercâmbios familiares) ou um lugar efetivo [...] no seio da configuração familiar.[...]. Mesmo que os pais não compreendam tudo o que os filhos fazem na escola [eles] indicam, através de inúmeros comportamentos cotidianos, o interesse e o valor que atribuem a essas experiências escolares [...]; esses procedimentos de legitimação familiar desempenham um papel central na possibilidade de uma “boa escolaridade” no curso primário” (Lahire, 1997:344; grifo do autor)

É importante assinalar que a experiência escolar recebe influências múltiplas e, ainda que seja marcadamente influenciada de forma positiva, negativa ou insuficiente, por parte da família, recebe outros contributos ligados à ordem do imprevisível ou do improvável, o que dá a dimensão de sua complexidade. Crianças e jovens não reproduzem, necessariamente, os padrões de ação do seu grupo familiar, mas são levadas a construir, por força de múltiplas interações com uma ampla rede de contatos, uma modalidade própria de ação.

O microscópio sociológico possibilita descobrir a relativa heterogeneidade daquilo que imaginamos ser homogêneo (“um meio social”, “uma família”), a instabilidade relativa desta rede de interdependência e a existência de elementos contraditórios, principalmente na forma de princípios de socialização concorrentes. (Lahire, 1997:39; grifo do autor)

Dessa forma, acreditamos, como o autor, que resultados e comportamentos escolares só podem ser explicados se se considerar uma situação de conjunto de fatores que interagem em “redes de interdependência” concretizadas em relações sociais mais ou menos harmoniosas, ambivalentes ou contraditórias.

No entanto, é significativo que uma boa parte dos participantes do programa tenham passado pela experiência do fracasso, aqui representada pela reprovação, vivenciada pelo menos uma vez, quase sempre nas séries iniciais do ensino fundamental.

É bom deixar claro que, mesmo que tenhamos tomado como demarcador de “fracasso” escolar a experiência de repetência pela qual passaram os participantes do Programa SCV, acreditamos que “fracasso” ou “sucesso” escolar sejam categorias produzidas, em primeiro lugar, pelo próprio sistema educacional. A repetência aparece aqui, portanto, como um índice de fracasso que a própria escola criou. Como “produto discursivo histórico” de uma configuração específica - a escola - o tema do fracasso (ou do sucesso) escolar e o sentido e conseqüência a ele atribuídos variam historicamente (em função da importância alcançada por essa instituição para uma dada sociedade, das exigências de maior ou menor qualificação colocadas pelo mercado de trabalho, pela própria representação que as pessoas têm da importância da escolaridade etc). Por exemplo, fracassar nas últimas séries do Ensino Médio não tem nada a ver com fracassar na pré-escola; da mesma forma, o que pode ser recebido como um excelente resultado escolar por uma família operária, pode representar um resultado decepcionante para uma família de classe média.

Vamos tentar examinar os dados sobre repetência que se apresentaram nessa pesquisa seguindo as reflexões sobre cultura escolar, entendida como uma rede de inter-relações onde estão presentes as condições estruturais – alimentação, moradia, transporte, lazer, poder de consumo – e as condições simbólicas, ao mesmo tempo produto e produtoras das primeiras condições.

### 5.1.1 Cultura escolar e exclusão social

Os estudos sobre cultura escolar (Arroyo, 1997; Patto, 1990; Gentili,1995, entre outros) se colocam como um contraponto às teorias que tentam explicar o sucesso (ou fracasso) dos alunos a partir dos fatores que interagem no processo ensino-aprendizagem, numa perspectiva “produtivista”: as características pessoais – aptidões e deficiências de todo tipo – de alunos e professores, os recursos didáticos, os conteúdos curriculares, a metodologia etc. A crítica a essa abordagem recai sobre a ênfase excessiva na instrumentalização, “nas imagens racionais, mecânicas, determinantes, entrada-processo-saída-produto”(Arroyo,1997), que levaria a se negligenciar o fato de que a escola é uma instituição sócio-cultural, ou seja, é uma organização instituída socialmente e pela sociedade reconstruída permanentemente.

Pensar a escola como instituição sócio-cultural é pensá-la em interação permanente com uma cultura mais ampla, que permeia todas as demais instituições brasileiras, e que, secularmente, vêm apresentando características seletivas, excludentes, antidemocráticas. A escola reflete essa cultura geral e, quando não submete a cultura individual dos agentes que a ela se incorporam, interage conflitivamente com a cultura desses agentes, levando à construção de significados, representações e práticas concretas que legitimam o fracasso, pedagógica e socialmente.

A legitimidade pedagógica e social do fracasso escolar é orquestrada não só por professores, alunos e gestores que compartilham o espaço da escola, mas por toda a pedagogia e ciências auxiliares que encontram meios para alimentar a cultura da exclusão a partir de concepções elitistas, segregacionistas, seletivas.

Indiferente a esse processo, a escola responde com “mais seletividade” ao quadro estrutural no qual desemprego, baixos salários, degradação moral e material da sociedade são chamados para explicar o fracasso de alunos, engendrando formas perversas de manutenção do *status quo*: alunos de camadas populares, defasados, desinteressados, agressivos, desviantes, não possuidores de capital cultural, são “agraciados” com condições menos exigentes, currículos empobrecidos, conteúdos reduzidos ao mínimo necessário, porque, afinal de contas, para ser pedreiro, faxineira, catador de lixo, lavadeira, pouco basta.

Propostas de promoção automática vão nessa direção: ao invés de minar a cultura da reprovação atingindo o que nela é perverso, isto é, a prática seletiva baseada na criação de hierarquias de excelência com efeito classificatório, a escola opta por afrouxar os critérios, clássica atitude de “lavar as mãos” frente a realidades que fogem à sua compreensão e (pouca) vontade política; com o agravante de que, sendo a agência oficial responsável pela formação, ela está pronta para usar do seu poder discriminatório, documentando e registrando o fracasso para que se dê a ele caráter jurídico, com amplos efeitos.

Mais especificamente, o que se designa por cultura escolar é o conjunto de práticas, processos, ritos e mitos que se materializam no cotidiano da escola: grades de horários, currículos, normas e regimentos, disciplinas e conteúdos mínimos, calendário de avaliação, enfim, todos os demais elementos que identificam o *corpus* escolar e determinam sua dinâmica.<sup>25</sup> Nesse contexto, alunos e professores são considerados elementos de uma máquina que, calibrada por métodos, recursos materiais e outras condições estruturais, deve gerar aprovação e reprovação como produtos finais.

---

<sup>25</sup> Forquim (1993) faz uma distinção entre “cultura da escola” (que se refere aos rituais que tornam a escola uma instituição diferente de outras como: hospital, prisão, etc) e “cultura escolar” que diz respeito ao currículo desenvolvido e conteúdos transmitidos.



Uma simplificação grosseira desse quadro complexo permite afirmar que a estrutura escolar se sustenta na existência das disciplinas e seus respectivos conteúdos e nas práticas avaliativas que garantem a reprodutibilidade das disciplinas como entidades em si mesmas:

os conteúdos obedecem a uma organização e a uma economia própria, a uma lógica e a exigência que se justificam por si mesmas, pela lógica da história de cada disciplina. Os conteúdos de cada disciplina, a seqüência, as precedências, as avaliações e os domínios tidos como básicos, têm pouca relação com o direito à formação básica do cidadão comum. Eles se justificam na lógica interna de cada disciplina. (Arroyo, 1997: 21)

Para definir a linha de progressão em cada disciplina, a escola estabelece níveis médios de aprendizagem, referendados por práticas avaliativas classificatórias, aos quais somente uma porcentagem dos alunos consegue se adaptar. “Coincidentemente”, mais de 70% dos alunos que fracassam vêm das classes populares.

As provas contundentes de que a escola não está preparada para oferecer uma experiência positiva de formação para a infância pobre coloca em debate a questão da educação como direito, questão que exige a resolução da relação contraditória entre objetivos formativos ou educativos, processo ensino – aprendizagem que tem como foco o domínio de “disciplinas” e formas tradicionais de avaliação. Torna-se necessário perguntar, portanto:

Como conseguem essas disciplinas e esses processos materializar a formação que se busca? Que eficácia e que limites impõem a um projeto de formação básica? Enfatizada a função formadora da escola ou o direito à educação básica, as próprias disciplinas, sua gênese e função passam a ser avaliadas, aprovadas ou reprovadas tendo por referência o direito à formação. A retomada da velha função da escola – educar - leva a que a velha função docente – ensinar – seja avaliada como *um* dos componentes dessa função educativa mais ampla (Arroyo,, 1997: 24. grifo do autor)

A dinâmica da escola, os instrumentos que ela produz para legitimar suas práticas específicas, a invenção do sucesso e do fracasso como decorrentes de processos endogênicos de sua inteira responsabilidade teriam que ser significados a

partir da redefinição da ação educativa como percurso formador diferenciado conforme a experiência sócio-cultural dos alunos aos quais essa ação está dirigida.

A consciência deste como processo histórico apenas iniciado e dependente de formação de hegemonia capaz de garantir “solidez granítica” aos pressupostos da educação como direito, portanto refratário às práticas sistemáticas de exclusão e seletividade, levava-nos, a equipe responsável pela execução do Programa SCV em Montes Claros, à consideração da inocuidade de se tentar que os jovens participantes do Programa apenas e simplesmente voltassem para a escola de onde foram expulsos; isso não quer dizer que considerávamos dispensável a sua permanência na escola; pelo contrário, acreditávamos, e acreditamos ainda, que a escola representa, para esses jovens, um dos poucos redutos em que poderiam acessar recursos materiais e simbólicos que, de outra forma, estariam inacessíveis, considerando o contexto de depauperação de onde vinham.

No entanto, compreendíamos duas coisas: sabíamos a escola como palco onde se movimenta o “conteúdo ético estatal, isto é, as ideologias que circulam na sociedade civil seja com a finalidade de legitimar o grupo dominante tradicional ou de lutar contra ele para fundar uma nova sociedade” (Soares, 2000:192); sabíamos ainda, pela história de exclusão dos jovens do SCV, que sua exclusão poderia ser compreendida, inclusive como forma de resistência à ideologia dominante presente na escola, contra a qual não possuíam suficientes recursos intelectuais e emocionais para se defenderem e, muito menos para esboçarem uma reação do tipo propositivo que colocasse em questão as práticas excludentes de que eram vítimas. Um cálculo básico de custo/benefício nos apontava para a necessidade de utilizar o pouco tempo disponível para prover aquelas turmas de experiências bem sucedidas de reconhecimento e para reforçar a possibilidade de virem a construir uma

autobiografia baseada na ampliação de vivências positivas em relação ao trabalho, sua maior expectativa. Essa foi a escolha possível.

Na próxima seção vamos analisar os dados relativos à formação profissional ao mesmo tempo que agregaremos, na discussão dos dados, a nossa análise do contexto que inviabiliza qualquer proposta de profissionalização que desconsidere o déficit estrutural vivenciado pelo público-alvo do Programa.

## 5.2 Aspectos da Profissionalização

Eu só acho que [o programa] dura pouco demais. Os meninos vão prá lá numa esperança de arrumar emprego depois, todo mundo fica naquela expectativa de que as coisas vão mudar, que eles vão arrumar alguma coisa...enquanto eles estão lá é bom demais, estão aprendendo, ficam ocupados, pára de ficar solto na rua, a gente fica tranquilo...mas depois eles saem de lá e não encontram nada, não acontece nada, e aí eles voltam pra rua, ficam sem fazer nada outra vez. Isso é muito ruim, porque eles vem de lá com muita expectativa de melhorar mas não podem fazer nada sozinhos. Eles não tem dinheiro para começar nada e ninguém quer dar uma oportunidade, então de que que adianta? Eu acho que o governo devia continuar com o Programa até eles arrumarem um emprego. (D. Marina, mãe de Mylianne, em 28/05/04)

A fala de D. Marina é representativa do tipo de expectativa que ocorre às famílias e aos jovens que vivem a experiência de participar de um Programa Assistencial pretensamente voltado para a profissionalização e para a inserção no mercado de trabalho. A questão do emprego é, de fato, crítica para as classes populares que se acostumaram a pensar e a agir de forma a se salvarem da miséria absoluta, sacrificando, sem maiores preocupações, o período escolar obrigatório.

Segundo Pochmann (1998), entre as décadas de 30 e 80 o Brasil experimentou rápido crescimento da economia inscrito no ciclo de industrialização nacional, o que garantiu condições favoráveis à mobilidade social pela oferta mais generalizada de empregos. Mesmo assim, o crescimento econômico não foi suficiente para que se gerasse um quadro de menor desigualdade social e o destino

profissional dos jovens brasileiros obedecia às determinações de classe já conhecidas: os jovens pobres começavam a trabalhar por volta dos 16 anos de idade - antes mesmo de concluírem a educação básica –, ocupando postos na indústria, pequeno comércio, agricultura e construção civil; os jovens da classe média, em geral, cumpriam a escolaridade média e muitas vezes o ensino profissionalizante, e se encaminhavam aos postos intermediários de grandes indústrias, aos setores públicos e de serviços; os jovens das elites econômicas retardavam sua entrada no mercado de trabalho até que completassem o ensino superior e, depois disso, passavam a ocupar cargos hierarquicamente mais elevados em postos de comando de empresas públicas e privadas.

Esse estado de coisas foi alterado a partir da década de 80, com o fim do ciclo virtuoso de crescimento econômico, a reestruturação dos modos produtivos e a constituição de um quadro recessivo caracterizado por estagnação da renda por habitante, altas taxas de desemprego e baixa mobilidade social.

O processo recessivo brasileiro está inscrito no ciclo de desenvolvimento do capitalismo, em nível mundial e, de fato, coincide com o fim da Era de Ouro do capitalismo (Hobsbawm *apud* Gentili, 1998) dos países de capitalismo desenvolvido, quando a prosperidade material passou a atingir uma extensão que parecia ilimitada<sup>26</sup>.

Embora se resista a estabelecer um fator unitário para explicar o espetacular crescimento econômico dos países de capitalismo avançado, observado a partir da

---

<sup>26</sup> Embora haja concordância sobre o fato de que a “Era de Ouro” do capitalismo pertenceu, essencialmente, aos países de capitalismo avançado que detinham  $\frac{3}{4}$  da produção mundial e mais de 80% de suas exportações, e ainda que se saiba que o impacto desse desenvolvimento tenha sido desigual considerando as diferentes regiões do planeta, pode-se afirmar que os países, de uma maneira em geral, experimentaram uma onda de crescimento, de diferente intensidade, refletida no aumento do PIB e nos baixos índices de desemprego, no pós-guerra até início da década de 80. Baseado no estudo de Angus Maddison, Gentili (1998) informa uma taxa de desemprego da ordem de 1,5% na Europa Ocidental e 3,4 na América Latina, em meados dos anos sessenta.

segunda metade do século XX, sabe-se que ele pode ser atribuído à confluência de quatro fatores determinantes (Landes *apud* Gentili, 1998): o efeito cumulativo dos crescentes conhecimentos científicos e tecnológicos; o novo espírito de cooperação internacional, intensificado com o movimento de transnacionalização da economia; a ruptura com o saber convencional da ciência econômica; e a confiança, de governos e povos, nas promissoras possibilidades acenadas pela expansão, inovação e crescimento.

Sob a perspectiva estritamente econômica essa confiança estava associada à possibilidade de expansão e universalização dos direitos econômicos e sociais que fundamentaram a constituição do Welfare State nos países capitalistas industrializados, processo que teve características próprias nos países periféricos, onde o Estado se mostra mais “sensível” à questão social sem, no entanto, ser capaz de se fundar sobre um compromisso social de conjunto, multiplicando os “arranjos sociais categoriais, contribuindo para a diminuição de sua legitimidade” (Henrique e Driabe, 1987).

A crise capitalista dos anos setenta provocou o desmoronamento das expectativas de crescimento ilimitado e dilapidou a confiança na possibilidade de distribuição democrática dos saldos desse crescimento, marcando o início da chamada “revolução antikeynesiana” (Gentili, 1998): as análises econômicas oficiais apontavam a inflação como a grande vilã da crise que se materializava em desemprego progressivo e estagnação da economia; era necessário frear a inflação para que todos os problemas dela decorrentes desaparecessem.

No entanto, o que se observou depois de tomadas as medidas prescritas pelo ideário neoliberalista, que identificamos na Introdução desse trabalho, foi, de fato, a queda da inflação acompanhada de um incipiente reaquecimento da economia, mas

os problemas supostamente associados à inflação e à estagnação econômica, ao invés de serem debelados, foram ainda mais agravados:

O mundo capitalista começava a persuadir-se de que um processo antigamente atribuído apenas a uma extravagância intelectual estava se transformando numa inegável realidade: a economia podia crescer e o desemprego aumentar sem que uma coisa impedisse a outra. Os anos oitenta demonstraram definitivamente que as temidas conseqüências da inflação não eram as que os economistas tinham tentado profetizar com tanto empenho. A recuperação econômica já era visível, mas o desemprego aumentava até se transformar numa condição inelutável das sociedades capitalistas no final do século (Gentili, 1998:78).

A crescente instabilidade decorrente do afastamento dos Estados nacionais da regulação e interferência na economia, o livre funcionamento dos mercados e a globalização financeira e produtiva, constroem um cenário onde se reúnem elementos como o dessalariamento<sup>27</sup>, ou crise do desemprego estrutural, com conseqüente geração de postos de trabalho precários. Detalhando o quadro de profundas transformações estruturais que desequilibram o mundo do trabalho e que afeta de forma mais intensa os trabalhadores mais jovens, os mais velhos e os de menor instrução, Mattoso (1998) se refere às inseguranças que passam a permear as relações de trabalho, marcadas agora pela instabilidade e precariedade:

- 1. Insegurança do emprego**, identificada pela redução dos empregos industriais e de empregos permanentes e estáveis em empresas, e aumento/diversificação de formas alternativas de contratação: sub-contratação por tempo determinado, contratação em tempo parcial, utilização de mão-de-obra de estagiários e aprendizes com menor custo, trabalho no domicílio, dentre outras formas de flexibilização;
- 2. Insegurança da renda**, motivada pela ruptura da relação salário/produtividade (uma vez que os próprios processos produtivos foram

---

<sup>27</sup> Segundo Pochmann (1998:15), dessalariamento é “a perda de participação relativa dos empregos assalariados no total de ocupação”.

alterados), gerando maiores disparidades salariais e diferenciação entre trabalhadores permanentes e periféricos; isso traz conseqüência direta na redução das provisões de seguridade social, o que se agrava com a deterioração dos mecanismos de distribuição de renda, pelo próprio menosprezo da tributação como mecanismo redistributivo eficiente;

**3. Insegurança na contratação** movida pela tendência à negociação individualista e promocional em oposição às antigas formas de negociação coletiva e de proteção das relações de trabalho.

**4. Insegurança na representação do trabalho**, materializada nos decrescentes índices de sindicalização seguido do enfraquecimento das práticas de negociação coletiva que se davam através da assunção do conflito entre os interesses de classe.

A realidade de insegurança e instabilidade caracterizada aqui é muito mais contundente quando vivenciada pelos jovens: segundo Pochmann (1998), entre os países membros da OCDE, cerca de 46% do total de desempregados são jovens. No Brasil, em 2002, esse índice era de 47,7% do total de desempregados (Carrano et al., 2004:13). Entre os jovens atendidos no SCV esse índice é de 53%. Esse enorme contingente vive, de forma dramática, o contexto de reestruturação econômica caracterizado por ser, ao mesmo tempo, menos dependente de mão-de-obra e demandante de maior capacitação e experiência profissional, fatores que se constituem em obstáculos para a contratação de mão-de-obra jovem.

A situação de desemprego tem características específicas conforme a extensão do tempo em que os indivíduos se vêem envolvidos com a desocupação. Segundo Pochmann (1998), a condição de desemprego pode ser caracterizada da seguinte forma:

1. Desemprego recorrente: nessa condição estão os trabalhadores que, diante da inexistência de emprego estável, encontram-se freqüentemente em situação de desemprego;
2. Desemprego de reestruturação: refere-se ao desemprego ocasionado pelos mecanismos de reestruturação no interior das empresas, como conseqüência da introdução de novos programas de gestão e organização da produção, ou em função de modificações na cadeia produtiva provocadas pela tendência à terceirização, por exemplo. Pochmann (1998) vai lembrar que são especialmente as grandes empresas que mais freqüentemente introduzem inovações tecnológicas obsoletizadoras de mão-de-obra humana. Nesse contexto, é sobre os trabalhadores jovens que incide maior carga de demissão. Segundo esse autor, “durante a década de 90, dois terços das demissões do emprego formal no Brasil ocorreram entre os trabalhadores com menos de 24 anos. Esse segmento passou a ser identificado como o dos desempregados da reestruturação empresarial dos anos 90”(Pochman, 1998:98)
3. Desemprego de exclusão, que é o que atinge os trabalhadores que ficam à margem das ocupações que são geradas no núcleo organizado da economia nacional, principalmente em razão da baixa escolaridade.
4. Desemprego de inserção: caracteriza a condição do jovem que, não possuindo experiência profissional, permanece, por longo período inativo, na tentativa de obter o seu primeiro emprego.

Analisando as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros para a vida adulta, Carrano (Carrano et al., 2004) analisa que a inserção dos jovens no sistema produtivo sempre foi problemática, embora esse quadro tenha se agravado nas



últimas décadas<sup>28</sup>. Considerando-se o desemprego entre os jovens em relação à sua escolaridade, percebe-se que o grupo mais afetado é o de escolaridade mediana (5 a 11 anos de escolaridade média). A interpretação de Carrano é de que jovens com menor escolaridade tendem a aceitar qualquer oportunidade que apareça, ficando menos tempo à procura de emprego e, por esse motivo, menos tempo sendo medidos como desempregados. Os de maior escolaridade tendem a ser mais seletivos e buscam uma inserção compassada com sua escolaridade, podendo, por isso, ficar mais tempo desocupados, “engrossando” as estatísticas do desemprego. A pesquisadora vai lembrar que o grupo dos “desempregados” é considerado, via de regra, como grupo vulnerável e que a atenção reduzida a esse fator pode desconsiderar as famílias de origem dos jovens e os recursos delas advindas. Não há dúvida, porém, de que o momento de ingresso no mercado de trabalho está relacionado a um conjunto de fatores que incluem a condição sócio-econômica da família, a escolaridade, etnia, sexo e local de residência, fatores que são combinados com os condicionantes econômicos e estruturais relativos ao próprio mercado de trabalho.

Para os jovens do SCV - todos com renda mensal declarada de menos de um salário mínimo - a questão do trabalho se inscreve como imperativo de sobrevivência, exposto dessa forma:

**Ellen:** quando você se imagina daqui a 10 anos, como você gosta de se imaginar? Quais são seus sonhos?

**Alberto Carlos:** Ah, meu sonho é estar trabalhando, só.

---

<sup>28</sup> Em seu Relatório de Desenvolvimento Juvenil, Waiselfisz et al. (2003) constata que a pobreza entre os jovens é maior do que entre a população em geral. A renda média entre os jovens brasileiros também apresenta desigualdades se comparada em relação às regiões e unidades federativas, sendo que o Nordeste apresenta o menor índice (menos de 1 salário mínimo), enquanto que a maior média é a do Distrito Federal (2,46). Em Minas Gerais essa média é de 1,3 salário mínimo. O estudo revela também que a cor é um forte fator de discriminação: em todos os estados a renda per capita de negros e pardos é menor que a dos brancos. Em Minas Gerais essa diferença é de 84,8% em favor dos brancos.

**Ellen:** Quais são seus planos depois que você terminar o terceiro científico?  
**Daniel Matias:** Ah, arrumar um emprego, só isso...

A esperança de "arrumar emprego" freqüentemente é acompanhada pelo cansaço e frustração quanto às dificuldades de inserção que encontram, sendo jovens:

**Ellen:** Você acha que o Programa mudou alguma coisa na vida de vocês?  
**Carlos Fernando:** Todo mundo que estava ali queria mudar, queriam arrumar emprego. Acreditavam que iam sair do Programa e arrumar emprego. Mas isso não aconteceu.  
**Ellen:** Na sua opinião, por que vocês não arrumaram emprego?  
**Carlos Fernando:** Não sei. Não sei porque eles não arrumaram emprego...

**Mylianne:** Já coloquei muito currículo lá embaixo. Estava descendo todo dia, de cedo até à tarde para colocar currículo, todo o dia, fico o dia inteiro procurando...  
**Ellen:** Por que você acha que está tão difícil arrumar um emprego?  
**Mylianne:** Ah, acho que é experiência, né, porque eu nunca trabalhei em lugar nenhum ... acho que é isso...

Dos jovens entrevistados, 53% estão desempregados e 18% vivem de alguma ocupação precária.

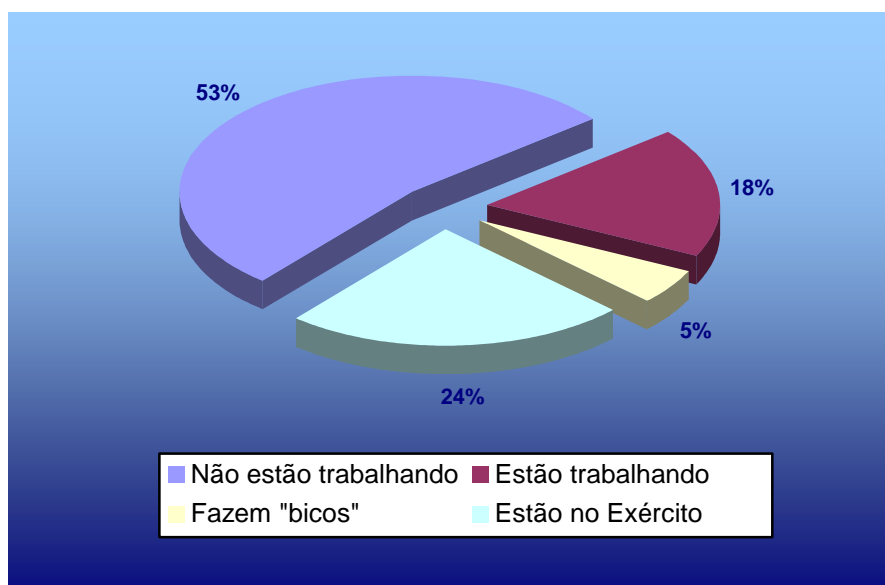


GRÁFICO 5 – Situação atual dos participantes de acordo com a ocupação.

De acordo com o relatório exarado pelo Grupo Técnico para Elaboração de Propostas de Políticas Públicas para Adolescentes de Baixa Escolaridade e Baixa Renda (2002), são flagrantes os condicionantes sociais e etários na questão do desemprego no Brasil: em 2000 o número de pessoas na faixa etária compreendida

entre 15 e 24 anos era de 34,1 milhões. Em 2001, os desocupados, nessa faixa etária, somavam 4,9 milhões, o que correspondia a 46,2% da PEA, conforme podemos ver no quadro seguinte:

**TABELA 2**  
**Perfil da desocupação juvenil, Brasil, 2001**

Discriminação	15 – 19 anos	20 – 24 anos
1- Desocupação por faixa etária		
a) Número de desocupados (mil)	2.550	2.352
b) Taxa de desocupados na PEA (%)	27,3	18,9
2- Modalidades de desocupação		
a) Desocupados no ano (mil)	838	1.040
b) Desocupados em anos anteriores (mil)	317	572
c) Desocupados primeira ocupação (mil)	1.395	740
3- Part. das metrópoles na desocupação juvenil sobre a PEA (%)		
a) Grande São Paulo	38,3	20,7
b) Grande Rio de Janeiro	39,9	24,3
c) Grande Belo Horizonte	38,7	23,9
d) Grande Recife	41,8	29,8
e) Grande Salvador	38,2	28,7
f) Grande Fortaleza	36,3	25,3
g) Grande Porto Alegre	29,5	15,0
h) Grande Curitiba	31,1	18,1
i) Distrito Federal	44,3	26,3
j) Grande Belém	37,3	29,6

Fonte: IBGE/PNAD. In: QUADROS (2003).

A tabela mostra que há predominância do desemprego juvenil nas regiões metropolitanas, reafirmando a dificuldade de inserção dos jovens da faixa etária de 15 a 19 anos, situação denominada por Pochmann de “desemprego de inserção”, diferentemente da situação dos jovens de 20 a 24 anos, faixa etária em que predomina a dificuldade de permanecer no mercado de trabalho durante o ano (desemprego recorrente). Há também uma porcentagem de jovens nas duas faixas etárias que permanecem há mais de um ano desempregados (desemprego de exclusão). Os dados reafirmam ainda a persistência das diferenças regionais no que se refere ao desemprego, sendo que a região sul (Curitiba e Porto Alegre) detém os menores índices em oposição ao Distrito Federal que, ironicamente, é a região de maior renda *per capita* dos jovens, segundo o Índice de Desenvolvimento Juvenil auferido por Waiselfisz et al. (2003).

Os dados atualizados por Carrano (2004), mostram, conforme indicado anteriormente, uma alta na taxa de desempregados jovens no Brasil, que passou de 46,2% em 2001 para 47,7% em 2002. Isso mostra a limitada capacidade de incorporação dos jovens pelo mercado de trabalho. No entanto, deve-se considerar também que a faixa etária de 16 a 24 anos coincide com o tempo sobre o qual incide ainda a escolarização de nível médio e superior. Estar inativo, nessa faixa etária, pode querer dizer estar priorizando a escolaridade, o que não é, *a priori*, negativo. Segundo Carrano, entre os jovens que fazem parte da PEA, são considerados desempregados os que se declaram à procura de emprego. Mas é importante considerar a especificidade da situação destes: dos que procuram trabalho, aproximadamente 43% estão freqüentando a escola. Parte dos desempregados, portanto, provavelmente morando com os pais, pode estar aguardando uma oportunidade mais vantajosa de inserção no sistema produtivo.

O Relatório do Grupo Técnico fornece outros dados sobre o desemprego entre os jovens e sua relação com indicadores étnicos e de gênero: o dado geral apresentado é que, ao longo da década de 90, a quantidade de desempregados na faixa etária compreendida entre 15 e 24 anos “foi multiplicada por três e a ocupação foi reduzida em 2,9%”. Ou seja, no espaço de 10 anos (de 1989 a 1998) o número de desempregados jovens saltou de 1 milhão para 3,3 milhões (RELATÓRIO TÉCNICO, 2002:22)<sup>29</sup>.

Esses dados evidenciam a ocorrência de transformações significativas no padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho que se relacionam, tanto à limitações da economia brasileira no que se refere ao crescimento e à geração de

---

<sup>29</sup> Dados apresentados por Leão (2004) indicam que “no Brasil, enquanto a População Economicamente Ativa Juvenil expandiu-se a uma taxa de 1,1% ao ano, a ocupação cresceu apenas 0,4 ao ano no período de 1986 a 1996. Os empregos assalariados reduziram-se em 24% nos anos 90”.

novos postos de trabalho, quanto aos critérios de contratação definidos pelas empresas que privilegiam a experiência profissional como fator incisivo de seletividade. Independentemente da ampliação do tempo de escolarização que caracteriza essa faixa etária, no geral, as alternativas de ocupação, para aos jovens, estão cada vez mais relacionadas aos segmentos de baixa produtividade e alta precariedade das ocupações disponíveis, o que é confirmado em todas as pesquisas referidas.

Citando dados da UNICEF, o Relatório Técnico confirma que, embora mais da metade (62,7%) dos adolescentes trabalhadores entre 12 e 18 anos exerçam atividades assalariadas, este contingente trabalha sem regularização oficial. Destes, 55,8% são adolescentes negros; pesquisas realizadas pelo DIEESE em seis regiões metropolitanas brasileiras, no ano de 1998, verificaram que “negros são mais fortemente atingidos pelo desemprego do que não negros”, além do que, os rendimentos auferidos por esse grupo são sistematicamente inferiores aos do grupo formado por jovens brancos; mulheres negras são ainda mais discriminadas, considerando os dois fatores citados (desemprego e renda).

Desemprego, informalidade e precariedade são características presentes na experiência de trabalho dos jovens brasileiros provenientes de famílias de baixa renda. Em decorrência, a vivência do trabalho, que nessa idade deveria se constituir como elemento de formação, é reforçadora da condição de desvantagem vivenciada por jovens pobres, nos demais aspectos da sociabilidade contemporânea.

A tabela abaixo resume os dados referentes ao tipo de inserção produtiva dos jovens.

**TABELA 3**

**Posição na ocupação, por faixas etárias, Brasil, Censo 2000 (%)**

<b>Posição na ocupação</b>	<b>Faixa Etária</b>
----------------------------	---------------------

	<b>Entre 15 e 24 anos</b>	<b>25 anos ou mais</b>
Doméstico com carteira assinada	1,9	2,5
Doméstico sem carteira assinada	7,4	4,6
Empregado com carteira assinada	35,3	34,6
Empregado sem carteira assinada	32,6	21,6
Empregador	0,6	3,7
Trabalhador por conta própria	12,0	27,4
Aprendiz ou estagiário sem remuneração	1,1	0,2
Não-remunerado em ajuda a membro do domicílio	6,6	2,3
Trabalhador na produção para o próprio consumo	2,6	3,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2002. In: SPOSITO (2003c: 18).

Dada a alta seletividade do mercado de trabalho, Leão (2004) resume, da seguinte forma, as características que tornariam o jovem “empregável”: “escolaridade básica completa, brancos, com boa aparência e força física, sem filhos no caso das mulheres e que não morem em regiões consideradas “perigosas” – favelas, vilas e periferias”. Essas variáveis levam à reprodução da marginalização pela combinação de diferentes características estigmatizantes.

As análises de Pochmann sobre o padrão de inserção ocupacional do jovem revelam tanto as dinâmicas que sustentam os diferentes padrões de inserção, quanto ajudam a melhor compreender a própria heterogeneidade do mercado de trabalho. De acordo com esse autor, quatro segmentos caracterizam a dinâmica do mercado de trabalho, aos quais ele denomina de (a) segmento profissional, (b) segmento interno, (c) segmento externo e (d) segmento não organizado.

O segmento profissional absorve os jovens que concluíram os estudos pós-obrigatórios (níveis secundários e superior). A obtenção de conhecimentos nesse nível passa a representar o “passaporte” para a trajetória ocupacional de longo prazo, garantindo maior mobilidade profissional interempresa e intra-setor da atividade econômico-produtiva. Para isso o jovem precisa contar com um período de

inatividade correspondente ao período de escolarização, retardando para depois dos 20 anos a sua inserção no mercado de trabalho.

O segundo segmento - segmento interno – refere-se às grandes empresas, onde a inserção se dá segundo critérios do empregador e, nos casos em que a presença sindical é marcante, orientada por contratos coletivos de trabalho. Nesse segmento é comum a existência de planos de carreira que determinam a ascensão funcional e estimulam a aquisição de formação especializada. A passagem por vários níveis ocupacionais, na empresa, é acompanhada de ganhos salariais e elevação do status profissional. A condição para inserção nesse segmento é escolaridade média (com ou sem formação profissional), o que delimita a idade de 15 anos para inserção no mercado e trabalho.

No segmento de trabalho externo, a demanda de mão-de-obra é constituída por empresas de menor porte, onde a força de trabalho dos empregados é utilizada em postos de trabalho mais simples, com baixa exigência de qualificação e elevada instabilidade contratual. É aí que os sindicatos têm maior dificuldade em estabelecer barganhas coletivas, tendo em vista a fragmentação e dispersão geográfica das unidades empresariais. Desse modo, as formas de regulação características desse segmento são os mecanismos de regulação pública (fixação de salário mínimo e leis trabalhistas gerais). Distintos tipos de contratação e o apelo à medidas de redução do custo do trabalho são operações características desse segmento: sem a perspectiva de progressão funcional e de estabilidade contratual, são desencorajadas as iniciativas de capacitação profissional; o trabalhador é visto como “custo de produção” por parte do empregador. Os baixos níveis de exigência desse segmento implicam contratações entre trabalhadores com baixa

escolarização, imediatamente após a finalização do ensino obrigatório e às vezes, antes mesmo disso.

Por último, no segmento não organizado do mercado de trabalho, predominam ocupações que não exigem nem mesmo a escolaridade obrigatória, as condições de trabalho e de rendimento são extremamente flexíveis e instáveis, quase sempre inexistem garantias trabalhistas, quando não representam trabalho ilegal. Este segmento de trabalho está presente, geralmente, em economias capitalistas periféricas, onde não existem mecanismos públicos eficientes de defesa dos trabalhadores.

O gráfico abaixo mostra que essa é a realidade específica dos jovens participantes do SCV:

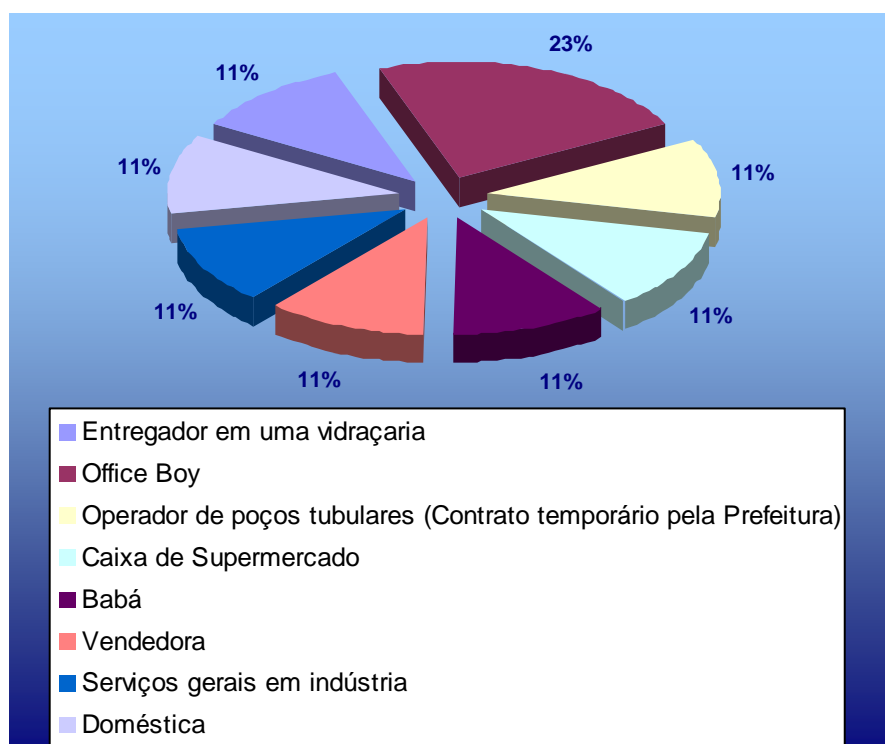


GRÁFICO 6 – Tipo de ocupação dos participantes que estão trabalhando.



Seis meses depois de finalizado o Programa SCV, voltamos aos participantes para colher os dados dessa pesquisa: 53% dos 43 participantes que responderam ao questionário estavam desempregados desde que saíram do Programa, ou melhor, continuavam desempregados porque era essa a sua condição quando entraram no SCV; 24% estavam trabalhando, 18% estavam ocupados em trabalhos temporários (os “bicos”) e 5% estavam no exército. Dos que estavam trabalhando (em empregos diversos que nada tinham a ver com as habilidades desenvolvidas no Programa), 68% ganhavam menos do que um salário mínimo em ocupações características dos terceiro e quarto segmentos indicados por Pochmann: entregador em uma vidraçaria, contrato temporário com a prefeitura, babá, doméstica, *office-boy*, caixa de supermercado, serviços gerais em uma indústria, vendedor, todas as ocupações com baixa ou nenhuma exigência de qualificação, marcadas pela instabilidade contratual e pela precariedade (56% dos que estavam trabalhando não tinham carteira assinada).

A participação no Programa pouco influenciou para a mudança substantiva dessa situação: apenas 12% dos participantes conseguiram auferir algum proveito das habilidades profissionais desenvolvidas nas oficinas de profissionalização. A grande maioria (88%) jamais trabalhou na área em que foi profissionalizada; dos que estavam trabalhando com o que aprenderam no SCV, 92% ganhavam menos do que um salário mínimo e 85% não tinham carteira assinada quando foram contratados para trabalhar nas áreas em que foram profissionalizados no Programa.

Dos participantes que não haviam colocado em prática as habilidades desenvolvidas nas oficinas do SCV, poucos souberam justificar o porquê de nunca terem pensado em oferecer serviços ao mercado de trabalho. Isso nos faz pensar que as capacidades de “empreendedorismo”, perseguidas por todos os programas

de qualificação desenvolvidos pelo poder público, fazem parte de um discurso dificilmente exequível diante das condições reais do mercado de trabalho<sup>30</sup>.

Entre as diversas justificativas apontadas pelos jovens que tentaram explicar o fato de não estarem trabalhando nas áreas em que foram profissionalizados no SCV, destacamos os argumentos de “falta de ferramentas para começar a trabalhar por conta própria” e “não teve como 'investir” (opinião de 26% dos jovens que responderam ao questionário) como percepções que traduzem uma incongruência das propostas de profissionalização: ao desenvolver uma habilidade profissional entre jovens de baixa renda com o intuito de torná-los empreendedores, o governo federal se esquece de que jovens pobres dificilmente terão condições de iniciar um investimento por conta própria. Eles necessitariam ensaiar, intensivamente, qualidades como autoconfiança, capacidade argumentativa, sensibilidade para o mercado de trabalho no sentido de aguçar a percepção para possibilidades de negócios, além, obviamente, de ter acesso aos “meios de produção” indispensáveis ao exercício da profissão.

Os jovens do SCV queriam, sobretudo, um “emprego”; era visível, por parte de alguns, a boa vontade em demonstrar atitudes prestativas, de colaboração, empenho, interesse em desempenhar tarefas, na tentativa de cativar nossa simpatia, para que, acreditando neles, pudéssemos abrir-lhes uma perspectiva de trabalho, por mais incipiente que fosse, de atividade remunerada, possibilitando que viessem a se inserir, de alguma forma, na estrutura de consumo, que os envolvia como vitrines iluminadas:

**Daniel Matias:** Ah, eu não tenho o que reclamar da minha vida, não, foi isso que Deus me deu, né? Mãe, pai, eles só podem me dar isso, eu não vou

---

<sup>30</sup> Os dados da tabela 3 indicam a grande maioria dos postos assalariados ocupados pelos jovens, hoje, contradizendo a expectativa de que trabalhar por conta própria seja uma tendência significativa, como desejariam os defensores do “empreendedorismo”.

reclamar não, mas a gente tem vontade de ser alguma coisa na vida, ajudar eles, mas de vez em quando dá vontade mesmo de desandar, né?

**Ellen:** “Desandar”? O que é “desandar”?

**Daniel:** Ah, fazer coisa errada, né?

**Ellen:** Por que?

**Daniel:** Ué, a gente precisa vestir uma roupa e a mulher não pode dar a gente...

**Ellen:** O que seria uma coisa errada?

**Daniel:** É coisa errada, vender droga, esses trem...

A fala de Daniel Matias é bem representativa do sentimento de desalento comum à experiência dos jovens pobres, que vivem, de forma marcadamente negativa a ambivalência do modelo de acumulação capitalista; ao mesmo tempo concentradora e fragmentadora, a economia global combina um duplo movimento: se por um lado exclui através dos mecanismos de concentração e desigualdade extrema na distribuição de renda, processos que criam pobreza, desemprego e subemprego, por outro lado inclui a todos como consumidores. Esse quadro faz com que “os riscos de rupturas sociais “sejam maiores tendo em vista que as pessoas hoje tendem a viver um sentimento maior de desamparo, com um aumento da tensão social”.(Leão, 2004:65).

As análises das atitudes e valores desenvolvidos pelos jovens em relação ao trabalho apontam para o confronto com teorias que afirmam que, para além das dinâmicas demográficas de alargamento da faixa etária que compreende a juventude de 16 a 24 anos e das dificuldades de inserção advindas daí, e ainda, para além da evolução das taxas de atividade ou da formação inadequada, seriam os próprios jovens que “acabariam se auto-excluindo do emprego pela rejeição da disciplina trabalhista e sua escassa motivação para o trabalho” (Sanchis, 1997:159). Essas teses têm sido refutadas sistematicamente sob o argumento de que as situações de auto-exclusão são minoritárias, mesmo porque não se pode falar em homogeneidade de uma sub-cultura juvenil referente aos valores construídos pelos jovens em relação ao trabalho. No máximo, poder-se ia afirmar que o trabalho

deixou de ser um valor central e que cada vez mais aparece, para os jovens, sob seus aspectos instrumentais, ou seja, como meio para se obter outras coisas.

Citando pesquisa realizada por Yankelovich com jovens operários americanos, Sanchis (1997) relata as expectativas dos jovens pesquisados sobre os requisitos principais que, na opinião deles, um emprego deveria apresentar: ser um trabalho interessante, bem pago e que permitisse desenvolver as capacidades pessoais.

Entre os jovens atendidos pelo SCV, tais expectativas estão muito além do sentido emergencial que “arrumar um emprego” tem para eles. Trabalhar, para esses jovens, representa a possibilidade de se salvarem da miséria absoluta, em primeiro lugar. Entre os jovens do Programa estão presentes também as visões instrumentalizadoras que conferem ao trabalho a função de “meio”, o que fica claro no discurso de Daniel Matias reproduzido acima, discursos que, por vezes, reproduzem também a visão funcionalista, segundo a qual o trabalho assume a função de tirar os jovens da ociosidade, porta de entrada para condutas desviantes:

Você sabe fazer alguma coisa, mas tem hora que não aparece nada para fazer, um serviço, né, a gente fica só na rua, aí não tem jeito de mostrar o dom que a gente tem (...) mas não só pra mim, prá muitos falta [a oportunidade de trabalho] por isso que estão hoje aí, são gangueiros, tão roubando aí, é porque não tem oportunidade, ué...(Daniel Matias)

Acho que o maior problema da juventude é a falta de emprego. Se tivesse emprego os jovens não iam vender droga, nem se prostituir. Se não tiver um currículo bom não arruma emprego. (Carlos Fernando)

De acordo com os dados expostos anteriormente, as últimas duas décadas foram marcadas por profundas transformações no padrão de inserção dos jovens no sistema produtivo. Não obstante o fato de ter aumentado o percentual dos jovens que apenas estudam, também aumentou o número de desocupados e o número daqueles que estudam e trabalham. (Camarano et al., 2003).

Contra os discursos que atribuem esse fato à necessidade de se ampliarem as condições de “empregabilidade”, o aumento do número de jovens que apenas estudam parece se dever à maior dificuldade em encontrar uma ocupação; por outro lado, o aumento daqueles que estudam e trabalham pode indicar também que trabalhar é fator que condiciona o prosseguimento dos estudos, no Brasil. Ou seja, trabalhar, para os jovens pobres, é condição imprescindível para que consigam continuar investindo na “empregabilidade”. Diferentemente dos jovens oriundos das classes média e alta, o jovem das camadas populares parece disposto a sacrificar os estudos em favor do trabalho:

Ah, eu não penso [em fazer faculdade] porque eu não tenho condição, né? Tenho que ajudar minha família quando eu terminar os estudos, arrumar um serviço, aí eu não tenho condição de arrumar uma faculdade, não...(Daniel Matias)

Sem trabalhar a gente não consegue estudar, porque tem mensalidade, tem livros... (Shirlene)

O papel representado pelo sistema educativo no processo de socialização e conformação da mão de obra para o mercado de trabalho é complexo e comporta interpretações divergentes: por um lado, o pensamento capitaneado pelas teorias do Capital Humano, que acredita o assalariado “um capitalista de sua própria força de trabalho” (Sanchis, 1997:210). Sanchis afirma, em linhas gerais, a relação estreita entre educação e desenvolvimento econômico, numa equação simples: crescimento econômico impescinde de desenvolvimento tecnológico, o que, por sua vez, exige maior trabalho qualificado, daí se deduzindo a necessidade de se incrementar o percentual da população escolarizada e com maior tempo de escolarização possível.

No entanto, é indiscutível que um fato contundente desmonta, quase que completamente, a lógica intrínseca à teoria do capital humano: o desemprego ou subemprego de enormes contingentes de pessoas formadas que se seguiu ao aparecimento das escolas de massa e que se intensificou nesse contexto de

reestruturação produtiva. E não apenas isso: muitos trabalhadores, atualmente, ocupam cargos que há vinte anos estariam nas mãos de trabalhadores muito menos qualificados, como resultado da simplificação dos processos produtivos contraditoriamente conseguidos por meio de novas tecnologias produtivas. Ou seja, o erro da teoria está em “concentrar toda sua atenção na oferta de capital humano, ignorando, simultaneamente e quase por completo, a natureza da demanda nos mercados de trabalho” (Sanchis,1997:213).

A implicação mais grave do fracasso desse enfoque, porém, é o descrédito da educação como fator de equalização das oportunidades de ascensão social: inúmeras pesquisas, dentre as quais a citada por Sanchis - um extenso estudo realizado na Suécia com 15.000 indivíduos durante mais de 30 anos,<sup>31</sup> - que possibilitou a conclusão de que

o sistema escolar por si só não é um instrumento adequado para igualar as oportunidades, porque os benefícios da educação são melhor usufruídos por aqueles que vêm de situação familiar mais abastada. Sem algum tipo de igualdade dos recursos do lar e do cuidado com as crianças, o sistema educativo funcionará como um estratificador, no qual as atuações com êxito num meio socializador serão usadas para justificar, posteriormente, os tratamentos diferentes e mais vantajosos. (Fagerlind *apud* Sanchis, 1997:214)

A questão parece ser, portanto, que a simples passagem pela escola não garante, na atualidade, um ingresso tranqüilo no mercado de trabalho. Os vínculos que determinam uma associação positiva entre os fatores escolarização e ocupação parecem degradados, o que limita, em muito, o poder de intervenção das políticas educacionais no desemprego e na pobreza.

Há que se questionar, portanto, a articulação falaciosa entre a reestruturação produtiva e a exigência de níveis mais elevados de escolaridade. Frente aos

---

<sup>31</sup> O objetivo do estudo citado era medir a incidência de variáveis como a idade, o tipo de ensino, as características da família de origem e a capacidade cognitiva inicial sobre a remuneração dos indivíduos pesquisados.

argumentos de que a modernização das empresas estaria exigindo níveis cada vez mais elevados e atualizados de conhecimentos e de que o desemprego e a exclusão entre os jovens se devem ao fato de que não estariam preparados para assumir os postos de trabalho disponíveis, há que se considerar o fato de que a oferta de uma mão-de-obra mais escolarizada em um contexto de baixa demanda faz com que as empresas aumentem o nível de exigências quanto à escolaridade mesmo para a execução de tarefas mais simples.

O conceito de “empregabilidade” desconsidera essa realidade ao supor uma relação linear entre inatividade, ampliação da escolaridade e inserção produtiva. É essa a ideologia que pode ser depreendida em Programas como o SCV que combinam transferência de renda, trabalhos “voluntários” na comunidade, capacitação para o trabalho e elevação da escolaridade. Leão sintetiza bem esse modelo de atuação:

O modelo parece ser o seguinte: financiar, ao menor custo possível, a pobreza juvenil, criando condições mínimas para que os jovens se mantenham inativos e investindo em uma futura inserção, talvez com alguma mobilidade se alguém do andar de cima descer. O cenário perfeito seria os jovens tornarem-se empreendedores, pois assim deixariam de pressionar o mercado de trabalho e atenuariam as demandas sobre as políticas sociais. Resta saber se os jovens pobres desejam fazer esse percurso.(Leão, 2004:60)

Diante do problema de inserção ocupacional do jovem, as políticas públicas tendem a refletir tanto o entendimento do funcionamento do mercado de trabalho quanto as perspectivas de crescimento econômico em sua relação com a geração de emprego. De acordo com Pochmann (1998), a formulação de políticas públicas voltadas para o trabalho dos jovens obedece a dois níveis de análise: o nível microeconômico e o macroeconômico.

No nível microeconômico, as políticas se voltam para o funcionamento do mercado, tentando atuar sobre a oferta e demanda de trabalho, a partir da suposta

vinculação entre emprego, produtividade e custo do trabalho. O papel reservado às agências políticas é a ação sobre a demanda de mão de obra através da redução do custo do trabalho e da flexibilização das regras de contratação. As medidas de qualificação e formação profissional e o estímulo à mobilidade funcional e geográfica dos trabalhadores encontrariam aqui destinação precípua.

As análises que se dão no nível macroeconômico entendem o emprego subordinado às dinâmicas mais gerais de gastos na economia. Dessa forma, as principais forças na determinação do emprego total não seriam os indicadores empresariais como produtividade e custo de mão-de-obra, mas o investimento e o gasto público. Por conta disso, as políticas macroeconômicas atuam num espectro mais amplo do que o mercado de trabalho, diretamente:

elas envolvem a perspectiva de atuação combinada com as políticas macroeconômicas tradicionais (fiscal, monetária, comercial, tecnológica, etc) e sociais (educação, saúde, trabalho, transporte, habitação, etc), como forma de tornar eficazes a geração do emprego (políticas ativas) e mais adequado o tratamento social do desempregado (políticas compensatórias). (Pochmann, 1998:77)

Consoante com os pressupostos teóricos que orientam a formulação e proposição de políticas públicas de trabalho, contata-se três eixos de sua proposição. O primeiro está centrado no problema geral da crise do emprego que caracteriza a reestruturação do sistema produtivo e das novas formas de acumulação flexível engendradas pelo sistema capitalista. Temas como o baixo crescimento das atividades produtivas, a internacionalização dos mercados, o impacto das inovações tecnológicas e a desregulamentação da concorrência comercial, ganham relevância nessa perspectiva.

O segundo e o terceiro eixo das políticas do trabalho estão centrados, exclusivamente, no mercado de trabalho. São coerentes com essa visão do problema as medidas de formação e qualificação profissional, seja para favorecer



uma melhor capacitação e integração, seja para retardar ao máximo o ingresso de mais pessoas no mercado, pela retenção da participação juvenil. Além disso, medidas de redução do custo do trabalho e de flexibilização dos contratos, incluindo aqui a particularização dos contratos para os trabalhadores jovens<sup>32</sup>, são ações que se propõem atuar sobre a oferta e demanda imediata de mão-de-obra. O Programa SCV se insere na perspectiva microeconômica que preside a formulação de políticas voltadas para a inserção de trabalhadores jovens: ele se insere dentro da lógica que atribui o desemprego juvenil como pertencente ao quadro que torna problemática a transição da escola para o trabalho, agravada com a falta de qualificação para o trabalho e inexperiência profissional, problemas que podem, nessa perspectiva, ser minimizados com a flexibilidade dos contratos de trabalho para os jovens ou a partir de sua inserção temporária e precária como forma de gerenciar, minimamente, os efeitos da exclusão sistemática.

Os Programas oferecidos, a partir desses pressupostos, passam a se constituir em atividades, cujo maior objetivo é a ocupação da ociosidade. O que eles geram, ao final, é a preparação dos contingentes que vão ocupar as margens do mercado de trabalho, atuando como mão-de-obra de segunda categoria, em empregos que se caracterizam pela instabilidade e precariedade. Essa mão-de-obra flutua entre ocupações precárias e o desemprego, estando, no entanto, disponível como exército de reserva, reproduzido continuamente, graças à ação do Estado. Assim, as políticas de inclusão de jovens pobres das periferias urbanas, atuam paliativamente, uma vez que não conseguem fugir à lógica da reprodução das novas condições de acumulação flexível.

---

<sup>32</sup> Trabalho-formação, bolsa-estágio, trabalho voluntário, contrato de tempo parcial, são alguns exemplos de flexibilização contratual que incide sobre o público jovem.

O T.R. do SCV enfatiza o Programa “como alternativa de construção da cidadania para a juventude como um todo e, dessa forma, como um componente fundamental de uma política de juventude de que o país precisa” (T.R., 2001:06).

O apelo à cidadania como condição para fortalecimento da democracia permeia todo o discurso propositivo do programa, determinando aspectos operativos da proposta como a pretensa integração de ações inclusivas, de diversos tipos:

A premissa básica de seleção é que o SCV é um espaço singular para o respeito à diversidade, à promoção da igualdade de oportunidades e o cultivo da cidadania. Por isso o Programa deve praticar ações afirmativas ou discriminação positiva em matéria de gênero, raça/cor, necessidades especiais e outros fatores que geram exclusão social e do mercado de trabalho. [...]. Ou seja, o SCV deve facilitar e promover a inclusão de jovens que não passariam pelos filtros de seleção usual do mercado de trabalho e de outras alternativas de qualificação profissional, públicas ou privadas (T.R., 2001:07).

Por outro lado, as executoras foram instadas, no contato com o público-alvo, a apresentar, nessa ordem, quatro tipos de argumentos que justificaram, perante os jovens, as boas razões para sua participação: a possibilidade de realização de ações concretas de prestação de serviços à comunidade, a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e a defesa dos direitos humanos. (T.R.,p.07)

Pode-se compreender portanto, e através de outras passagens do discurso do T.R citadas anteriormente, que o objetivo “construção da cidadania” tem prevalência sobre os demais, subordinando, inclusive, à formação profissional para o mercado de trabalho.

Por “construção da cidadania”, o programa entende a inserção dos participantes em suas respectivas comunidades de origem, como “agentes de cidadania”, dispostos ao trabalho voluntário para prestação de serviços comunitários. Tal disposição carregaria em si a potencialidade de se transformar em “aprendizado das diferentes habilidades, em preparação concreta para o exercício

da cidadania e o mundo do trabalho”; os trabalhos comunitários deveriam ser definidos “segundo as necessidades de cada comunidade, com a participação dos próprios jovens, sob a supervisão dos executores, de acordo com as diretrizes da CONASC”.

A estratégia deveria consumir 200 horas de trabalho (das 600 horas totais), divididas entre preleções sobre conteúdos relacionados ao exercício de uma cidadania responsável e a realização efetiva dos trabalhos voluntários na comunidade.

Esta seção se divide entre a discussão dos dados que se apresentaram na abordagem desse tema junto aos participantes e a análise do conceito de cidadania a partir de uma perspectiva de emancipação social que acreditamos ausente da proposta. Devemos lembrar que essa discussão encerra o objetivo de analisar a atual configuração da sociedade civil no Brasil; portanto, o conceito de cidadania analisado aqui tem vínculo direto com os movimentos sociais que vêm contribuindo para a extensão, ampliação e aprofundamento da experiência democrática brasileira, assunto ao qual será dedicado o último capítulo da dissertação.

Como relatamos no capítulo 2 deste trabalho, a crítica que fazíamos quanto à insuficiência dos trabalhos voluntários como pressuposto de “construção de cidadania”, nos levou a subordinar esse aspecto do programa à experiência de profissionalização e de vincular a esta as ações de voluntariado, em clara oposição à proposta original do Governo.

O resultado dessa medida foi, por um lado, a facultações, aos alunos, de sua participação nas atividades propostas, realizadas sempre que as turmas obtinham consenso sobre como gostariam de estender suas habilidades à comunidade, com

sentido de compartilhamento, colaboração, de ajuda aos mais necessitados que eles próprios.



GRÁFICO 7 – Tipo de ação voluntária realizada no programa.

Por outro lado, a desregulamentação quanto à obrigatoriedade de realização dos “serviços comunitários” pretendia lançar a todos na discussão sobre vínculos mais permanentes com as comunidades, no sentido de que se estabelecesse um projeto de médio prazo que seguisse em outra direção que não aquela apontada pela participação episódica e sem maior significação para os jovens.

Dessa forma, um projeto – o de assistência aos idosos do Asilo São Vicente de Paulo - desenvolveu-se de forma regular, com visitas repetidas ao asilo, onde os alunos de Estética e Recreação passavam as tardes prestando serviços de cabeleireiro, manicuro e pedicuro e realizando brincadeiras e dinâmicas com os idosos. Outros projetos se desenvolveram de forma irregular em função de imprevistos e obstáculos inesperados. Foi o caso da adoção da praça Dr. João Alves, localizada em frente à sede do Programa, que era campo de trabalho para os

alunos da oficina de jardinagem, mas que acabou por ficar dependente da parceria com a Prefeitura Municipal, parceria esta que não chegou a se efetivar.

Os alunos de música participaram de uma manifestação contra a homofobia e inúmeras visitas a famílias carentes, indicadas pelos próprios alunos, foram realizadas.

Respondendo às nossas preocupações quanto à existência de um projeto que pudesse dar sentido às ações de voluntariado, os jovens, juntamente com os instrutores e coordenadores locais, desenvolveram a idéia da prestação de serviços de estética gratuitos à comunidade em troca da doação de alimentos que eram reunidos em cestas básicas e distribuídos às famílias conhecidas dos participantes. Muitas vezes, para suas próprias famílias, uma vez que, não raro, acabávamos participando dos dramas daqueles cujos pais estavam desempregados há muito tempo ou que viviam sob a tensão de problemas como alcoolismo, por exemplo, que lançava a família em situações ainda mais graves de instabilidade e precariedade.

No transcurso desse projeto, foram assimiladas as oficinas de corte e costura e artesanato, cujos participantes doavam os objetos confeccionados para que fossem trocados por alimentos. Uma grande feira com esses objetos foi montada no campus universitário da entidade executora e todos os objetos foram trocados dessa forma.

De maneira geral, as atividades de voluntariado foram bem recebidas pelos jovens que acreditavam ser importante o envolvimento com a comunidade. Ao serem entrevistados, depois de algum tempo de finalizado o Programa, o discurso da participação, na maioria das vezes, se fez acompanhar pela dificuldade de sua efetivação, pelos mais variados motivos.

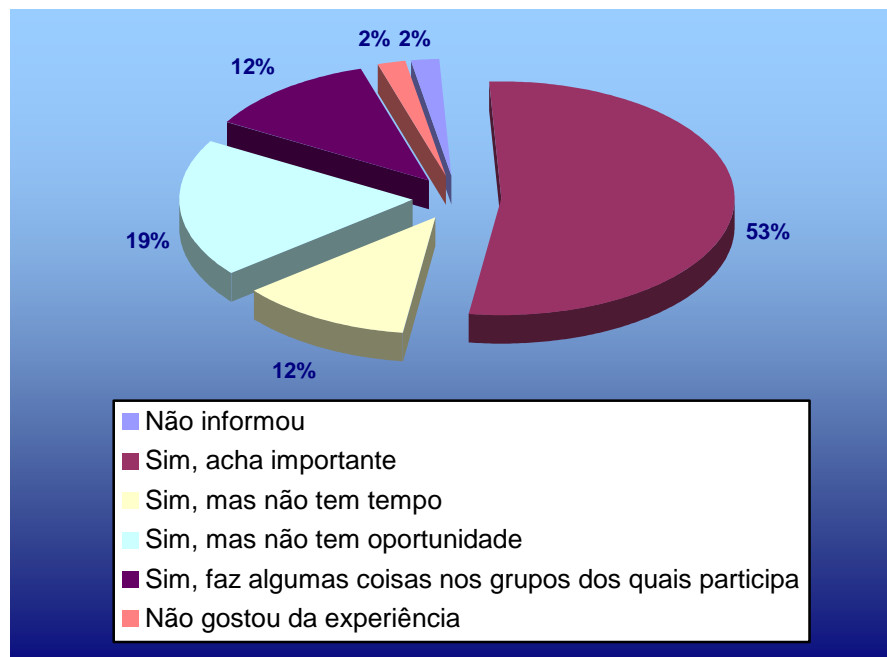


GRÁFICO 8 – Opção pela continuidade dos trabalhos voluntários.

Essa dificuldade de articulação entre discurso e prática é o que domina a impressão reinante, entre os gestores de políticas públicas voltadas para a juventude, de que os jovens, diferentemente das décadas anteriores, têm sofrido os efeitos deletérios do individualismo que caracteriza a cultura urbana, na contemporaneidade e se deixado isolar por uma passividade difícil de ser rompida.

A questão da participação dos jovens, objeto de preocupação e debate nos últimos anos nas sociedades latino americanas, tem-se expressado tanto em virtude das possibilidades e alternativas de seu desenvolvimento pessoal integral quanto do desenvolvimento democrático da sociedade.

Essa preocupação tem sido marcada, no entanto, por certa ambigüidade: por um lado, existe uma percepção da importância da participação juvenil nessas duas dimensões do desenvolvimento, que vem acompanhada da expectativa de seu incremento; por outro, impera uma certa visão negativa a respeito da participação existente e uma dificuldade de concretizar canais efetivos para a sua realização.

Essa ambigüidade é acompanhada pela dificuldade de se estabelecerem relações entre os atores e instituições sociais que dominam a cena pública e os coletivos juvenis (grupos, organizações, movimentos de jovens), ainda pouco reconhecidos como interlocutores com legitimidade suficiente para lidar com as questões a eles atinentes.

A despeito da ambigüidade que domina os debates sobre a participação juvenil é possível afirmar, no entanto, que ambas as dimensões dessa participação – a pessoal e a social – estão inevitavelmente imbricadas: as dificuldades encontradas pelos jovens e, muito especialmente, pelos jovens pobres, de dar efeito às suas expectativas de realização pessoal determina, inexoravelmente, a qualidade de sua participação como cidadão, sua percepção dos limites e possibilidades contidos na experiência social.

Durston (1998) diferencia dois processos de exclusão que afetam diretamente a participação dos jovens nas ações de reivindicação de reconhecimento endereçadas aos adultos e à sociedade, de maneira em geral: o primeiro, que ele chama de “cidadania denegada”, refere-se aos grupos discriminados sistematicamente pela dominação étnica e de classe, aos quais é negado espaço de participação em seu próprio habitat e tornado inacessíveis os instrumentais básicos que conferem voz à participação: leitura, escrita, capacidade crítica e argumentativa, destrezas indispensáveis à luta por reconhecimento.

A segunda, nomeada "cidadania de segunda classe", procede de formas subreptícias de negação da cidadania através do preconceito, ora exposto, ora velado, e se aplica a setores aos quais a cidadania não é negada explicitamente, mas que encontram barreiras de tal magnitude que seu exercício fica concretamente comprometido. É o caso de jovens mulheres negras e pobres, por exemplo, e de

outros grupos que combinam diferentes fatores de exclusão e que devem “superar a auto negação gerada pelo desprezo da cultura dominante em relação às suas identidades, se quiserem assumir uma auto-imagem positiva e capacitar-se nos códigos e destrezas necessários ao exercício da participação” (Abramo, 2004:06).

Entre os jovens do SCV, tais processos parecem pertinentes para justificar os índices de participação observados:

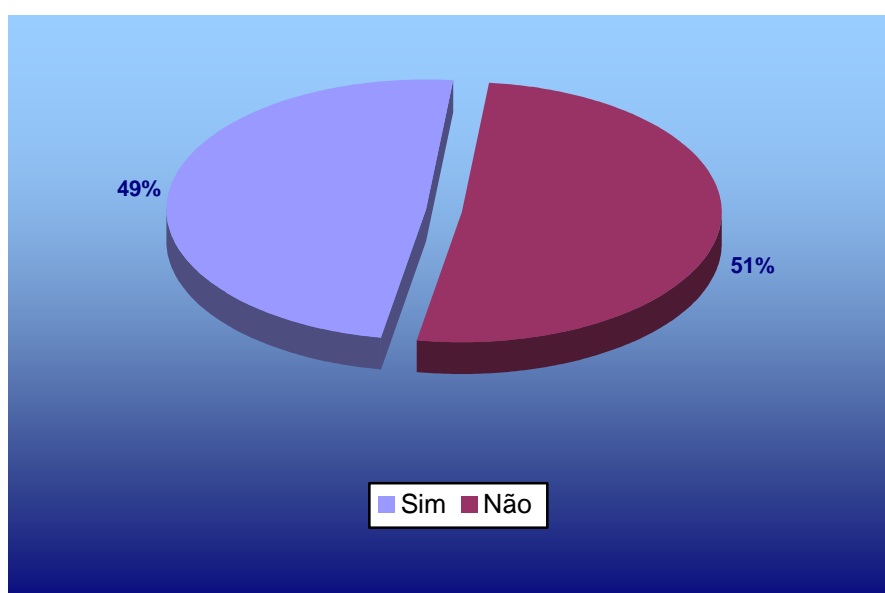


GRÁFICO 9 – Participação em grupos de natureza política, sócio-cultural e/ou religiosa.

Meses depois de terem participado do programa cujo objetivo maior era a “preparação concreta para o exercício da cidadania” e de terem experimentado ações sistemáticas de solidariedade social, o jovens do SCV não mostraram nada de novo em relação à sedimentação de atitudes associativas visando a interesses coletivos ou mesmo em relação à intenção de continuarem exercendo a “cidadania” através de serviços na comunidade, como consequência dessas vivências no SCV. (vide Gráfico 8, que ilustra o posicionamento dos jovens a esse respeito).



Os participantes que relataram algum tipo de participação em grupos das mais diversas naturezas, já possuíam a experiência anteriormente ao programa; poucas dessas experiências se referiam a pulsões de solidariedade social e, mesmo aquelas ligadas à igreja não significavam, necessariamente, grupos de ação comunitária de solidariedade social: eram grupos de oração ou de encontros de jovens voltados para a discussão de temas de interesse comum, tutelados, na maioria das vezes, por fiéis mais velhos que dirigiam as reuniões, a partir de uma estrutura hierárquica.

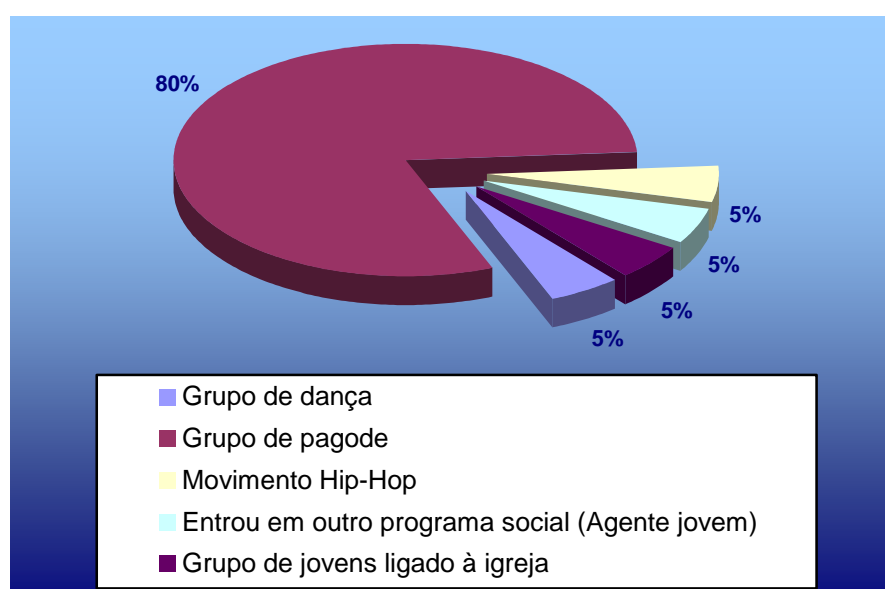


GRÁFICO 10 – Tipo de agremiação freqüentada pelos participantes.

O fato de a grande maioria dos jovens das periferias urbanas terem na igreja sua principal referência de participação comunitária nos leva a pensar em duas coisas: no poder capilar da Igreja e da metodologia disseminada a partir da experiência das Comunidades Eclesiais de Base (tema ao qual voltaremos no capítulo 6), e no caráter conservador do tipo de participação/agremiação preferido

pelos jovens, cuja participação se pauta por interesses de adaptação e aceitação mais do que por alguma pulsão revolucionária ou politicamente propositiva.

A constatação dessa realidade, que talvez seja melhor tipificada por se tratar de uma sociedade interiorana, mais conservadora, parece confirmar Fau (1952), segundo o qual

É na procura de sua autonomia interior, independente das circunstâncias, que o adolescente percebe a necessidade imperiosa de se agregar a um grupo. [...] a adaptação ao grupo, no adolescente, representa apenas um apoio transitório, durante a crise que ele atravessa. O adolescente pede ao grupo para ajudá-lo a atingir sua autonomia, mas abandona este suporte logo que a atinge. [...] O indivíduo, tornado autônomo, estabelece contatos sociais de caráter universal e não sente mais a necessidade de se limitar ao mundo restrito do grupo. (Fau,1952:44)

A explicação, algo “psicologizante”, do autor, voltada para os mecanismos de adaptabilidade do jovem ao mundo adulto, mostra sua extemporaneidade em relação aos estudos recentes sobre cultura e participação juvenil que, embora não a desmintam, tingem com cores novas as ações dos coletivos jovens, principalmente dos grandes centros urbanos.

As teorias emergentes a que nos referimos (Abramo, 2004; Baquero, 2004; Schimdt, 2004; Dagnino, 2002; Telles, 2002, entre outros) procuram problematizar as concepções que enquadram as novas gerações segundo o estereótipo da alienação, apatia, desinteresse e desconfiança em relação aos políticos e às instituições democráticas; tais teorias argumentam que as visões negativas em relação à participação política dos jovens (aspecto que condiciona o sentido de “cidadania”), se devem ao apego dos analistas à referência dos movimentos juvenis das décadas de 1960 e 1970 de oposição contundente ao regime autoritário e de defesa de novos valores culturais. Frente a essas, a juventude atual parece marcada pela ausência de ideais, pela desmobilização e pela falta de propostas de transformação.

Dessa forma seria necessário

superar a comparação fundada em parâmetros dados pelas conjunturas e experiências históricas das gerações precedentes; evitar a tentação de comparar fenômenos tais como movimentos sociais com tendências de opinião medidas por *surveys* realizados com contingentes aleatórios de jovens; e abandonar a busca por modelos únicos e já consagrados de movimentação e participação social (Abramo, 2004:26).

Em primeiro lugar, é mister reconhecer que a constatada apatia não é exclusiva dos meios juvenis e se estende a toda a sociedade brasileira; em segundo lugar, é possível perceber inúmeras formas de mobilização e atuação de movimentos juvenis que apenas são distintos das formas consagradas dos velhos movimentos sociais, mas que trazem em si potência renovada de impactar as decisões políticas. É possível citar, como exemplo de atuações desse tipo, o recente movimento pela ampliação das oportunidades de entrada de jovens pobres e negros no sistema público de ensino superior (MSU – Movimento dos Sem Universidade) que, associado e fortalecido pela participação de intelectuais brasileiros de esquerda, conseguiram pautar a questão do acesso democrático à universidade, dando início à institucionalização de políticas afirmativas por parte das universidades públicas e privadas.

Essa não é, com certeza, a perspectiva do Programa SCV, que limita sua noção de cidadania à realização de trabalhos voluntários na comunidade sem problematizar a questão dos direitos como “práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público” (Telles, 2002:91).

Sob a ótica da sociedade civil, os direitos não dizem respeito apenas às garantias inscritas na lei. Sem negar a importância da ordem legal como “ossatura” que garante os movimentos em direção à cidadania e à democracia participativa, é necessário, segundo Telles, pensar no modo como as relações sociais se

estruturam, na medida em que, quando são reconhecidos, “os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas” (pp.91-92), e passam a operar como princípios reguladores das práticas sociais.

A tensão entre prática social e institucionalização de direitos conquistados confere a medida de cidadania possível.

Nesse sentido, as propostas de políticas públicas retratam traços da cultura política e expressam (ou silenciam) o estatuto teórico e político que baliza as intervenções do governo.

Ao silenciar sobre a impossibilidade de garantir a inclusão digna dos jovens das periferias urbanas pelo trato superficial dado à questão do trabalho, programas como o SCV agem como fator de amenização do drama social de jovens pobres, postergando, mesmo que minimamente, o inevitável conflito com uma realidade que até, o momento, não produziu soluções viáveis para a questão da exclusão sistemática de amplos contingentes humanos.

Pretender a “construção da cidadania”, nesse contexto, e a partir de uma estratégia que não coloca em questão a conquista de direitos, serve para aumentar a confusão sobre os mecanismos que engendram processos excludentes e, com isso, sobre as possibilidades dos jovens encontrarem saídas factíveis e protagonizarem uma cidadania ativa e efetiva, substancialmente diferente daquela proposta pela realização episódica de trabalhos comunitários.

No próximo capítulo, retomamos a discussão sobre o Estado, agora sob a perspectiva de sua relação com a sociedade civil, de forma a responder a que tipo de “cidadania” é possível ser construída através dos desdobramentos e do aprofundamento dessa relação.

## **6 SOCIEDADE CIVIL, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE EMANCIPATÓRIO**

Neste capítulo examinamos a proposta do SCV sob dois aspectos que permeiam de forma intensiva, o discurso de proposição do programa: o desenvolvimento da cidadania e a parceria Estado – Sociedade Civil na elaboração/implementação de políticas públicas. Na verdade, estamos vinculando esses dois aspectos na suposição de haver uma relação direta entre eles: o desenvolvimento da cidadania seria resultado de uma relação participativa entre sociedade civil e sociedade política. Isso nos levaria diretamente a Gramsci e à sua formulação da concepção de “Estado ampliado” como movimento histórico de conformação das forças atuantes na sociedade civil pela sociedade política.

No entanto, ao invés de discutirmos diretamente as concepções gramscianas, vamos examinar, primeiramente, a concepção de cidadania que pode ser aferida de duas proposições opostas da relação Estado/Sociedade Civil. Dessa maneira, esperamos demarcar o conceito de cidadania como adscrito às concepções de relacionamento possível entre sociedade civil e sociedade política.

### **6.1 Estado, Sociedade e construção da cidadania**

Segundo Canivez (1991), duas posições marcam a análise da relação Estado x Sociedade. A primeira opõe a sociedade ao Estado, enfatizando a liberdade de indivíduos e comunidades e considerando, portanto, o Estado como poder externo à sociedade e que a ela se impõe. A segunda ressalta os aspectos culturais que unem

e dão coesão a um povo, enfatizando a tradição, a identidade e a continuidade da nação. A conquista da cidadania dependeria, sob esta perspectiva, da adesão a uma determinada maneira de viver, de pensar ou de crer.

Na primeira posição tem-se a valorização da espontaneidade das relações cotidianas de trabalho e de troca, numa mesma cidade ou num mesmo local de trabalho, pressupondo a solidariedade entre as diversas funções exercidas pelos indivíduos (professores, médicos, magistrados, comerciantes, serviçais etc), que os tornariam interdependentes. Nesse caso, a estrutura específica da sociedade é a organização do trabalho da comunidade, a rede de atividades e relações sociais. Percebe-se, no entanto, que a suposição da horizontalidade de tais relações é uma falácia, já que as mesmas são, na verdade, hierarquizadas e extremamente diferenciadas quanto à distribuição de vantagens e de poder sobre a organização da produção e do consumo. Nessa perspectiva, o Estado é tido como a instância que, estando acima da sociedade, verte sobre ela suas pulsões de controle e ordenamento, organizando-a e, até certo ponto, provocando novos arranjos das práticas sociais. A partir daí, duas concepções são possíveis:

1. O Estado, que em princípio é a base material dos direitos e o legítimo defensor dos interesses de todos é, a partir de Marx, identificado como um “aparelho a serviço das classes dominantes”. As instituições sociais controladas pelo Estado, dentre elas, os sistemas educacional e jurídico, têm a função de legitimar e manter o poder hegemônico da burguesia.
2. Ao Estado é atribuída função reguladora, com poder para fixar as regras do jogo do mercado a partir de princípios caros ao ideário liberal, ou seja, para garantir, por meio de legislação, o equilíbrio resultante da liberdade total da atividade social, assegurado pela clara consciência que indivíduos e grupos

têm dos seus interesses próprios. O princípio da concorrência, por exemplo, indicativo da liberdade de troca e, conseqüentemente, da situação de concorrência em que se encontram todos os produtores, deveria estabilizar os preços no nível mais baixo possível. Este é o princípio teórico-prático do liberalismo.

O ponto comum entre as duas posições é a idéia do Estado como agente externo – um aparelho de manutenção do poder hegemônico x um agente regulador – que intervém no jogo espontâneo da sociedade. Assim, a dicotomia está colocada: de um lado a sociedade como espaço do jogo natural e espontâneo de interesses individuais e coletivos; do outro o Estado como força extrínseca, de poder regulatório, capaz de coibir e controlar, de servir à exploração do homem pelo homem ou de criar obstáculos à sua criatividade e produtividade. Dessa forma, a sociedade perfeitamente livre seria a sociedade sem Estado. Se não chegamos a isso é porque, pela visão marxista, a luta de classes ainda não foi levada a termo, ou, segundo a ótica liberalista, ainda precisamos do Estado como aparelho coercitivo contra perigos externos a que a sociedade estaria exposta, incluindo aqui o risco de ver ferida a supremacia do mercado.

Ambas as teorias se nutrem dos valores e práticas que caracterizam a sociedade moderna<sup>33</sup>: trabalho, produtividade e competitividade, avanço tecnológico e científico. Sob essa trama moral e ética, torna-se compreensível que aos indivíduos não seja atribuído o *status* de cidadãos, em primeiro lugar, mas o de trabalhador, produtor e consumidor. Uma decorrência dessa condição inicial, ainda segundo Canivez (1991), é o fato de que, por mais que costumes e hábitos nacionais possam favorecer a construção de uma identidade característica de cada

---

<sup>33</sup> A designação “moderna” está parametrizada, aqui, menos pela ordem cronológica que poderia opor “moderno” a “contemporâneo”, por exemplo, e mais para designar características e práticas próprias do modo de produção capitalista, desde a revolução industrial até a atualidade.

povo, a mundialização da economia, fincada em padrões internacionais de modos de produção e na interdependência de mercados, com o aporte de todo o aparato tecnológico, favorece a que não nos consideremos “essencialmente, a nossos próprios olhos, *cidadãos*, mas sim trabalhadores e indivíduos, membros anônimos e intercambiáveis de uma sociedade que ultrapassa o âmbito da nação”. (Canivez, 1991:18). Continuando a análise, a autor alerta para o fato de que, destituída do sentido de pertencimento que poderia ser conferido pela idéia da cidadania, para além dos demarcadores de produtividade, a inserção cidadã adquire feições pouco nítidas, mesmo que reivindicemos para nós mesmos uma identidade e uma especificidade. Quando o fazemos, ora opomos a sociedade a uma comunidade restrita, doméstica, privada, ora nos perdemos em meio à sociedade mundial, construída e representada continuamente pela mídia.

Assim, opor Estado e Sociedade, tomando aquele como um mal necessário e esta como o lócus privilegiado da criatividade e espontaneidade, faz com que seja retirada da noção de “cidadania” tudo o que poderia enriquecê-la e dar-lhe um sentido operativo condenando à caducidade a idéia de sua operância frente ao poder político. De fato, por essa via, o que restaria ao cidadão senão a centralidade do trabalho e o arbitrário da nacionalidade?

De outra forma, ainda segundo Canivez, o Estado pode ser concebido como a “encarnação de uma idéia nacional”. Sob essa concepção, o Estado, muito mais do que tutelador das divergências entre interesses de classe, materializa o poder e assume o dever de manter a unidade e a continuidade de uma comunidade coesa pelo compartilhamento de uma identidade e de valores constituídos historicamente. Tal concepção torna subsumida a vinculação entre Estado, Cultura e História, determinando outro lugar para a cidadania. De acordo com essa visão, “não se é



cidadão pela qualidade de trabalhador, mas sim pela adesão a determinada cultura, compreendida ao mesmo tempo como modo de viver e modo de pensar” (Canivez, 1991: 18).

No entanto, pensar o Estado como mantenedor da coesão e continuidade de uma cultura comum coloca o problema da definição concreta dessa identidade cultural. De fato, o que identifica uma cultura não são os costumes que são tantos e tão diversos quanto os diferentes grupos e “tribos” de mesma nacionalidade. Também não é a religião, já que as minorias religiosas são realidade em todos os países. Se considerarmos a diversidade de registros lingüísticos que coexistem num mesmo território nacional, teremos que aceitar que tampouco é a língua o elemento de coesão cultural. Também não é pelo exercício da vontade que nos tornamos portadores de uma identidade comum: parafraseando Canivez, poucos indivíduos tornam-se brasileiros; quase todos descobrem que o são. Sem querer menosprezar a importância de cada um dos elementos anteriormente citados – costumes, religião, língua e escolha individual – para fundação de um sentido de nacionalidade que ultrapasse os limites da territorialidade, temos que reconhecer que a identidade nacional não é um dado natural ou original, mas inscreve-se como conquista histórica, de natureza política. É a partir do legado jurídico, isto é, da constituição de leis, de caráter impessoal e aplicável igualmente a todos - o que implica e supõe obediência livremente consentida -, que se instaura o sentido da cidadania.

Portanto, a opinião da qual compartilhamos, é a de que “cidadania” é valor e prática vinculada à constituição de uma comunidade política.

Dois traços do que aqui denominamos, juntamente com Canivez, de “comunidade política” são particularmente interessantes para a análise que estamos realizando: o primeiro é que os cidadãos de uma comunidade política reconhecem

que sua liberdade está condicionada à assunção da lei como princípio impessoal e fonte maior de autoridade. Somente isso torna possível descartarmos a sujeição a alguém, em particular, ou a uma família ou casta, como fonte de poder, possibilitando que o poder seja “transferido de um grupo de pessoas para um conjunto de regras” (Przeworski,1984:38), o que, em última instância, é o que impede o exercício autoritário do aparato de poder e caracteriza os regimes democráticos.

O segundo traço característico da comunidade política é que sua unidade não depende da univocidade de tradições, mas

provém do tipo de relações, quase sempre conflituosas e polêmicas, que as diversas tradições coexistentes na comunidade estabeleceram no decurso de uma história comum. Essas relações (...) foram muitas vezes relações violentas. Mas a comunidade *política* define-se pela recusa da violência como método da solução dos conflitos; ou ainda, para dizer de forma positiva, pela escolha da *discussão* pública como meio de resolver esses conflitos, chegando a decisões comuns. (Przeworski, 1984:22 - grifo do autor)

Colocado dessa forma, pode-se incorrer no entendimento de que não existem relações de força entre as diferentes tradições sociais, o que não é verdade. Existem tradições dominantes e com maior poder de condicionar a realidade do que outras. Mas, mesmo assim, nenhum processo de dominação é levado a cabo sem a sublevação de forças de resistência, ou seja, nenhum projeto de hegemonia é realizado facilmente, sem o confronto entre forças concorrentes. A importância da Constituição se define tanto pela determinação da coexistência dessas diferentes forças sociais quanto pela normatização da discussão entre esses diferentes elementos, ou seja, pela definição de regras que vão orientar os processos decisórios.

Canivez conclui a sua análise da relação entre Sociedade e Estado sob o viés da cidadania, reconciliando as duas posições consideradas, ao reconhecer que,

impingindo o *status* principal de “trabalhador” aos cidadãos, a democracia moderna, na verdade, marca um avanço em relação à democracia que ecoa da antiga Grécia. Se lá era considerado “trabalhador” quem não podia usufruir de lazer porque não apresentava as “disposições intelectuais necessárias ao exercício da cidadania” pela educação insuficiente e pela “grosseria” de suas ocupações, aqui, e hoje, o cidadão é, em primeiro lugar um trabalhador, e é por essa condição que ele ocupa espaço na comunidade e conquista direitos políticos, que, por sua vez e dialeticamente, “são imprescindíveis se os trabalhadores quiserem lutar por seus interesses econômicos” (Przeworski, 1984: 43)<sup>34</sup>.

Sem dúvida que, em relação à democracia antiga, tal concepção representa uma ampliação e uma capacidade inclusiva que advém da própria transformação das relações de trabalho e da contínua luta pelo reconhecimento de direitos, que é uma marca da modernidade<sup>35</sup>. No entanto, vincular a identidade do cidadão exclusivamente à sua condição de trabalhador é sobrepor, na análise, as condições chamadas “objetivas” o que revela não só o teor economicista da abordagem, como a predominância da dualidade mais cara à filosofia – e daí a toda a ciência e à

---

<sup>34</sup> Queremos reforçar o caráter dialético da relação entre conquista de direitos políticos e defesa de interesses econômicos por parte das classes subalternas, como reflexo dos conflitos das relações sociais de produção, que acontecem na esfera da sociedade civil. Segundo Soares (op. cit: p.38-39), “a sociedade civil tem sido examinada como esfera onde se manifestam os interesses privados, nascidos das diferentes posições que os indivíduos, grupos e classes sociais ocupam na estrutura produtiva (...) Ao mesmo tempo porém, a sociedade civil constitui o espaço de organização política das classes subalternas”. Mais adiante, a autora afirma que Gramsci atentou para esse processo de “ampliação” da sociedade civil, compreendendo-o como passagem do econômico ao político.

<sup>35</sup> Norberto Bobbio esclarece que “desde o seu primeiro aparecimento no pensamento político dos séculos XVII e XVIII, a doutrina dos direitos do homem já evoluiu muito”, sendo que o que presenciamos, na atualidade, depois de consumada, pelo menos teoricamente, a universalização dos direitos conquistados, é a sua multiplicação, ocorrida, entre outros modos, pela compreensão de que “o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente etc” (Bobbio, 1992:68). O reconhecimento dos jovens como cidadãos de direitos, portanto, é conquista histórica, que se fundamenta no reconhecimento da diferenciação do *status* do homem, tendo estreita correlação com a mudança social e atestando o fato de que a passagem dos direitos de liberdade (direitos civis, segundo Marshall, integrantes da primeira geração de direitos) para os direitos políticos e sociais, requerem uma intervenção direta do Estado.

política -, ou seja, à dualidade entre sujeito e objeto, entre a condição material e à consciência.

Essa dualidade se constitui o cerne de toda a reflexão voltada para a ação política, de onde derivamos as possibilidades, tangenciadas neste trabalho, de definição de políticas públicas emancipatórias, com participação direta do “público-alvo”.

De fato, compreender a dinâmica das forças que viabilizam, mais que a proposição, a efetiva participação da comunidade de concernidos no desenvolvimento de ações de natureza política voltadas para sua emancipação, ou seja, para a auto-gestão de suas condições de existência no sentido da melhoria dessas condições, requer que aprofundemos os nexos que inicialmente opõem e dicotomizam *conceito e realidade*.

Segundo Soares (2001), essa mesma reflexão foi encetada por Gramsci, motivada por sua necessidade de entender, dialeticamente, as relações entre Estado e Sociedade Civil. Na visão do pensador italiano, grande parte da incapacidade da intelectualidade da época, particularmente das concepções filiadas ao “marxismo economicista”, de compreender as transformações na esfera estatal – no sentido de perceber o movimento de crescente “empoderamento” (*empowerment*) da sociedade civil – se deve ao fato de tais concepções não terem superado, na análise da realidade, a dualidade “entre o pensamento e o ser, entre a consciência e a existência, entre o sujeito e o objeto” dando prioridade às condições chamadas objetivas e subordinando a estas aquelas situadas na esfera da subjetividade.

Essa dualidade, ou melhor, a incapacidade de sua superação tem raízes profundas que se localizam no espírito que alimentou o advento da modernidade desde o Renascimento e foi determinante para a configuração do mundo moderno,

em suas revolucionadas formas de produção material da existência. Essa mesma dualidade encontraria correspondência no paradigma produtivo que consolidou outras dicotomias, como, por exemplo, a separação entre trabalho manual e trabalho intelectual (Leite, 2003).

É necessário não perder de vista o movimento histórico que vincula as condições materiais objetivas da existência (realidade) e as ideologias (conceito), como forças mutuamente determinantes. A compreensão dessa interação é condição necessária para fazer frente a qualquer determinismo, para o melhor ou para o pior, na análise das possibilidades de elaboração de políticas públicas voltadas para a emancipação social.

## **6.2 O “nexo dialético” entre conceito e realidade em Gramsci: estrutura e superestrutura como momentos mutuamente determinantes**

A questão central proposta neste capítulo é: sendo o desenvolvimento da cidadania um elemento ativador no discurso de implantação do SCV e uma vez que assumimos, conforme a seção 5.1, que cidadania “é valor e prática vinculada à constituição de uma comunidade política”, perguntamos sobre a possibilidade de programas como o SCV desenvolverem valores e práticas necessários à constituição de um sentido de cidadania que reflita uma relação renovada entre sociedade civil e sociedade política. Em outros termos, estamos considerando, exatamente, a relação entre *consciência* (valores e ideologias que traduzem um sentido cultural para “cidadão” tomado como elemento ativo do conjunto denominado “sociedade civil”) e *realidade* (o aparato do poder público, a “máquina

de governar”, o conjunto dos fatores que condicionam concretamente a existência do cidadão no seio de uma determinada cultura).

Antes de aprofundar sua análise das relações de reciprocidade entre estrutura e superestrutura, o próprio Gramsci se expressa a favor da unidade entre teoria e prática, ou seja, se considera convencido “da necessária conexão entre a ordem das idéias e a da ação” (Gramsci, 1978:51). Para o pensador italiano, toda ação resulta de uma diversidade de vontades que se apresentam sob diferentes graus de intensidade e homogeneidade, em níveis diversos de consciência, integrados sob a forma de “vontade coletiva”. Correspondentemente, a teoria também seria uma combinação de diferentes pontos de vista e crenças, desordenados e heterogêneos. Dentro desse limite, no entanto, não há como negar que teoria e prática se aderem e se identificam: a teoria é construída sobre uma determinada prática, dando-lhe “forma”, nomeando e significando aspectos fundamentais dessa prática, acelerando “o processo histórico em ato”, uma vez que potencializa a prática e confere a ela certa homogeneidade e coerência; por sua vez, ao tomarmos posições teóricas, é indispensável organizar, concomitantemente, os elementos práticos para que a teoria possa se colocar em ação.

Segundo Gramsci, as questões referentes à unidade entre teoria e prática se colocam, de forma, mais veemente, em períodos de transição, quando os movimentos de transformação se tornam mais intensos,

quando realmente as forças práticas desencadeadas demandam a sua justificação a fim de serem mais eficientes e expansivas, ou então se multiplicam os programas teóricos que demandam, também eles, a sua justificação realista, o que ocorre na medida em que demonstram a sua possibilidade de assimilação por movimentos práticos, que só assim se tornam mais práticos e reais (Gramsci, 1978:52)

Nessa perspectiva, as ideologias, são, exatamente, as “teorias” possuidoras de valor psicológico para organizar as massas, fornecendo o “terreno” sobre o qual

os homens se movimentam e adquirem consciência de sua posição no jogo de forças colocado pela realidade. Creditando essa força às ideologias, Gramsci recupera as razões que motivaram a degradação do conceito, quando, de “ciência das idéias”, “análise da origem das idéias”, as ideologias passaram a representar um “determinado sistema de idéias”, distinto da estrutura, portanto, insuficiente, incapaz de operar aí alguma transformação. Para reafirmar o poder transformador das ideologias, Gramsci diferencia ideologias “historicamente orgânicas”, isto é, necessárias a uma determinada estrutura e “ideologias arbitrárias”, que são posições racionalizadas sobre desejos individuais cujo mérito é apenas fomentar polêmicas, de resto, inócuas em relação à possibilidade de transformação da realidade.

Recuperando Marx, Gramsci reafirma a idéia segundo a qual, quando uma determinada concepção tem a força das crenças populares ela passa a possuir o mesmo poder de uma força material.

Está assim colocada a identidade histórica entre estrutura e superestrutura: “A estrutura e a superestrutura formam um bloco histórico, isto é, o conjunto complexo – contraditório e discordante – das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (Gramsci, 1978:52).

Ou seja, a reciprocidade entre estrutura e superestrutura é precisamente o processo dialético real. Gramsci denomina *catarsis* a passagem do momento puramente econômico (estrutura) para o momento ético-político (superestrutura), quando, na consciência dos homens ocorre a elaboração da estrutura em superestrutura. Essa via torna possível que o homem, subjugado pela força exterior da estrutura que o assimila, oprime e torna passivo, possa tomar consciência de sua

subalternidade e criar uma alternativa ético-política que seja fonte de novas iniciativas.

É, portanto, sob o vínculo dialético entre estrutura e superestrutura, economia e política, consciência e realidade, que retomaremos a análise da relação entre Estado e sociedade civil, afirmando sua identidade histórica. Inicialmente, percorreremos a trilha aberta pelas análises de Soares (2000) que, estudando as concepções gramscianas sobre o Estado, revela a síntese inovadora elaborada pelo pensador italiano, segundo a qual o Estado é o termo resultante dos processos somatórios entre sociedade política e sociedade civil. Posteriormente, vamos situar essa discussão a partir de outros pensadores contemporâneos, que vêem na reemergência do conceito de “sociedade civil” apropriado pelos movimentos revolucionários do leste europeu, a sedimentação de uma esfera pública que vem ganhando vigor com a intensificação de novos movimentos sociais. Postularemos que a atualização do conceito de sociedade civil confirma a idéia de ampliação do Estado, defendida por Gramsci, ao mesmo tempo que coloca novos desafios à utopia do “Estado sem Estado”.

### **6.3 O conceito de Estado em Gramsci**

As formulações gramscianas de Estado são resultado das revisões que esse pensador operou nas concepções de Hegel e Marx: Hegel analisa a ruptura entre sociedade civil e sociedade política que marcou o advento da modernidade e propõe a reconciliação de ambas as instâncias no conceito de Estado; Marx centrou sua análise do Estado como instância de repressão, uma vez que desconhecia a sociedade civil como “esfera específica de mediação das relações de poder”,



realidade esta que, tendo se consolidado posteriormente, propiciou a Gramsci a gestação da noção de “Estado ampliado” como resultado da identidade histórica entre sociedade civil e sociedade política. Seguindo as indicações de Soares (2000), vamos detalhar essas três posições.

Hegel, como filósofo do movimento de ascensão da burguesia, constrói sua concepção de Estado à luz da conquista do poder político-estatal pelos burgueses. Trata-se, portanto, de um conceito filosófico que busca, acima de tudo, instruir as massas contra as idéias dominantes no Estado feudal, conservador e estamental. Naquele momento, a burguesia se apresentava como classe que guiaria a transição econômica, social e cultural de todos os outros grupos sociais em direção à nova realidade que se descortinava em função do desenvolvimento industrial e comercial capitaneado por ela. Isso justificaria o uso do poder coercitivo necessário para submeter o restante da sociedade às normas de conduta adequadas ao fortalecimento do capitalismo. Assim, o uso da coerção se apresentava aceitável uma vez que o intuito era

disciplinar e educar o homem não-livre, submetido ao domínio cultural de outra força social em desagregação (o bloco do poder católico-feudal). A servidão imposta nesse período do “Estado-força” é, no conceito hegeliano, o “berço da liberdade”(Gramsci, 1978b:143) [...] não se trataria de um “conformismo” imposto visando à submissão e sim à emancipação do homem, sua civilização, seu “tornar-se burguês” (p.95)

Entende-se, portanto, que o Estado moderno, nascido da revolução burguesa, é marcado por intenso conflito entre as esferas pública e privada, conflito este que é próprio da configuração que o mundo tomou na modernidade, não existindo na antiguidade. Conforme vimos no capítulo 3, a desagregação entre vida privada e vida pública vai se processando paulatinamente, se intensifica na formação dos Estados Nacionais e atinge seu ponto máximo na modernidade, quando, estando o

poder concentrado nas mãos de poucos, resta aos indivíduos singulares a única opção da propriedade privada.

Atomizados e desagregados, os indivíduos não renunciam facilmente ao que consideram a sua liberdade; são incapazes de aspirar ao “interesse geral” porque não possuem a “auto-consciência da liberdade”. Liberdade e igualdade permanecem como valores abstratos, uma vez que a sociedade não é capaz de se organizar de forma a que os indivíduos, desenvolvendo atividades autônomas, sejam, ao mesmo tempo, capazes de se guiar pelo bem comum.

Mesmo que seja portadora de uma só vontade geral, a massa informe de indivíduos singulares não consegue reconhecer nos pares a materialização dessa mesma vontade comum. A Lei, portanto, é instrumento regulador das liberdades inconciliáveis. Ela representa o poder do Estado de promover a coesão social a partir de uma norma jurídica que expresse uma “vontade universal”, nisso consistindo o “conteúdo ético do Estado”. Mas, para que o povo se torne Estado, é necessário “ter nas leis, como determinações pensadas, uma existência empírica universal e universalmente válida, para ele e para os outros povos” (Hegel *apud* Soares, p.78). Enquanto não atinge esse estágio, o povo não é reconhecido, porque lhe falta a objetividade e a racionalidade capazes de tornar sua vontade soberana. Dessa forma, o Estado, respeitando a liberdade dos indivíduos, realiza a vontade geral, materializando a liberdade concreta, objetiva, uma vez que opera com fatores integrativos universais e não particulares como é próprio da sociedade civil.

Segundo Hegel, a Sociedade Civil corresponde ao movimento de diferenciação do Estado: o “Estado jurídico-administrativo, cuja tarefa é de regular relações externas e o Estado ético-político, cuja tarefa é a de realizar a adesão íntima do cidadão ao todo” (Bobbio *apud* Soares, 2000:79). A Sociedade Civil

representa, assim, o “Estado de direito” que, contraposto ao Estado ético-político, visa à regulamentação das relações privadas e tem nos órgãos públicos como o tribunal, por exemplo, a sua força de materialização. Os órgãos públicos cuidam de regular as relações entre os indivíduos particulares, transformando o direito abstrato em lei, de forma a garantir uma ordem universal consciente.

Ao contrário do sistema judiciário que aparece ao povo como coação e implica o exercício da força pelo Estado, a Constituição pertence à categoria da “eticidade”, porque subsiste como princípio unificador de uma sociedade fragmentada por interesses díspares e conflitantes. Ela consolida o espírito do povo, uma vez que é obra da sua consciência e natureza que se realiza ali, na Constituição; por isso, presume sua aceitação natural por parte do povo. A Constituição marca, portanto, a superação da Sociedade Civil rumo ao momento sucessivo que é o Estado (Soares, 2000:82).

Existindo como momento a ser superado, no entanto, a sociedade civil deverá educar o indivíduo mediando as relações entre este e o Estado, uma vez que o seu fim imanente é realizar o universal. Dessa maneira, a sociedade civil é o espaço de articulação dos indivíduos de forma a desenvolver neles a “purificação” da vontade individual para que aspirem à verdadeira liberdade, condição para se alcançar o “Estado ético”.

Na Sociedade Civil, a instância concreta de mediação entre o indivíduo e o Estado é o sistema corporativo, onde se agrupam os interesses de acordo com as profissões. Pareado com a família, o sistema corporativo se constitui na segunda força moralizante do Estado, a que está implantada na sociedade civil. Assim “o Estado unifica o interesse particular ao interesse geral e concretiza a liberdade ao

transformar a força da competição, que divide os indivíduos, num todo unificado” (Soares, 2000:81)

O papel reservado por Hegel para a cultura se refere ao esforço imprescindível para conversão da moralidade do nível individual e imediato ao nível mais elevado do universal. Entendemos que a cultura, em Hegel, diz respeito às condições objetivas do exercício dos valores universais implicados nessa passagem.

Elaborada no período de consolidação da sociedade burguesa, na vigência do lastro revolucionário que marcou a ascensão da burguesia, a filosofia hegeliana foi vetor de desmascaramento da pretensão das antigas classes dominantes de representarem os interesses universais quando se ocupavam, realmente, de realizar apenas os seus próprios interesses particulares. Era a burguesia, como classe revolucionária, que levava em si o universal, com o objetivo de, através de complexo processo histórico, político e cultural, superar a dicotomia entre vida civil e vida política, resguardando os interesses privados na esfera do “Estado ético”.

É exatamente contra a identidade entre vida civil e vida política proposta por Hegel que vai se erigir a teoria marxista do Estado, sendo este o ponto fulcral da crítica que Marx endereça a Hegel.

Segundo Soares (2000), Marx identifica os limites da teoria hegeliana sobre a possibilidade de se realizar a unificação entre particular e universal no Estado- ético. Para demonstrar isso, esse autor parte da análise histórica dos processos de transformação pelos quais passou a sociedade feudal na transição para os modos de existência fundados com a revolução burguesa. No feudalismo, a sociedade civil era *diretamente* política, mesmo que o poder público se manifestasse como assunto particular de um senhor que estava acima do povo: formas contratuais, união

matrimonial, organização da propriedade, comunitarização de interesses nos grêmios, tudo isso expressava a unidade “como vontade ativa do Estado”.

Com a Revolução Burguesa ocorre a “despolitização” da Sociedade Civil, na medida em que passam a prevalecer os interesses particularistas do homem não-político, o indivíduo comum, em sua existência imediata. Esse homem natural, base para todas as formulações jusnaturalistas, se converte em centro do Estado político. É ele o “verdadeiro” homem, ao passo que o “cidadão”, ou seja, o homem com interesses públicos, é um homem artificial, abstrato.

A cisão entre a Sociedade Civil e o Estado político não pode ser reparada pela unificação de ambas as instâncias no interior do Estado, pelo motivo óbvio de que a estrutura de classes, não tendo sido revolucionada no processo de revolução política encaminhado pela burguesia, a qual, pelo contrário, a mantém e aprofunda, se apresenta como inconciliável.

Os elementos constitutivos da sociedade civil – as classes representadas no poder legislativo – que expressariam a identidade entre vida civil e vida política, são, justamente, a prova da separação entre elas. Ao contrário do que pensa Hegel, não é o Estado que determina a configuração unitária da sociedade civil e sociedade política, mas ele é determinado a partir dos interesses de classe inerentes à realidade social.

Todo o aparato repressivo do Estado – sistema judiciário, polícia, administração – funcionam, não para atender os interesses comuns da sociedade civil, mas são colocados em defesa da propriedade privada – ou dos interesses burgueses – exatamente contra a sociedade civil.

O diálogo combativo que Marx realiza com o idealismo hegeliano coloca em cheque a premissa da universalidade dos preceitos políticos segundo a qual todo

cidadão poderia tornar-se legislador. Segundo Marx, se isso realmente acontecesse, a sociedade civil estaria postulando sua existência política como sendo sua existência autêntica, o que, por sua vez, implicaria oposição à sua existência civil. Resultaria que, se todos fossem legisladores, como pensa Hegel, a sociedade civil suprimiria a si própria e com isto desapareceria também a parte política que lhe é contrária:

A única forma de expressar a identidade entre ambos seria dando à sociedade civil uma existência política verdadeira, transformando todos os homens em legisladores. Acontece que a politização da sociedade civil implicaria a sua própria eliminação e suprimiria também todo o aparelho estatal, isto é, as formas de mediação entre a vida civil e a vida política. Seria o fim do Estado! (Soares, 2000:87)

Ademais, tendo suposto o poder de governar como distinto da sociedade civil, a pretensa identidade entre Sociedade Civil e Estado requerida por Hegel é, segundo Marx, a identidade de “dois exércitos inimigos”, uma vez que “ser legislador” (funcionário do Estado) requer ser “desertor” da sociedade civil e vice-versa.

Tendo apontado a identidade entre Sociedade Civil e Estado como o problema conceitual da concepção hegeliana, Marx elabora sua própria teoria da *distinção* entre Estado e Sociedade Civil. Opondo-se à concepção universalista, Marx apresenta o Estado a partir de uma visão particularista, ou seja, o Estado seria a “organização surgida a partir dos conflitos entre interesses de classe” (Soares, p.88), e expressaria os interesses privados de uma classe social, a burguesia, pretendendo fazer com que estes interesses fossem compreendidos como interesses de toda a sociedade.

As análises de Marx têm como ponto de partida as contradições inerentes à divisão social do trabalho ou os modos de produção no sistema capitalista, responsáveis pela desigualdade na distribuição do trabalho e de seus produtos. A

naturalização do caráter impositivo da divisão do trabalho faz com que os homens não identifiquem os resultados do trabalho como produtos deles mesmos; pelo contrário, estes surgem-lhes “como um poder que lhe é estranho, hostil e sobre o qual ele não tem controle”. É aí que se instaura a contradição entre interesses particulares e interesses coletivos.

O Estado nasce do processo de articulação da burguesia; ele é a “forma política” assumida pelos interesses comuns de uma classe social dominante que, *mediada* pelo Estado, faz parecer que todas as instituições comuns à burguesia e a legislação pertinente se fundamentam na “vontade livre”.

A lei é, na verdade, expressão da vontade livre dos indivíduos privados, guiados por seus interesses comuns, garantindo o prosseguimento das condições materiais de existência que estão na base da propriedade privada. São exatamente essas condições materiais de existência a base sobre a qual se funda o Estado.

Existindo como resultado do modo material de organização da vida dos indivíduos, o Estado adota o modo dominante. Essa formulação marxista deixa antever a noção de hegemonia como “forma dominante de existência material”, fundada sobre uma “vontade” dominante. As vinculações entre vontade e organização material da existência engendram a compreensão de que um processo de mudança pressupõe a transformação da vontade. Segundo Soares, é no Manifesto Comunista que Marx define a estratégia para “derrubar a vontade dominante” que se converteu em Estado. Fica claro aí o conceito de Estado restrito à sociedade política em Marx, o Estado como “comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx *apud* Soares:91). Este é o Estado que Marx e Engels conheceram, o qual corresponde, historicamente, ao momento em que a burguesia, para governar, usa predominantemente da coerção, envolvida que está

nos “conflitos particularistas e corporativos decorrentes da produção capitalista” (Marx, *apud* Soares:91). Este Estado expressa a hegemonia burguesa, conseguida graças à adesão das classes subalternas no enfrentamento do inimigo comum: a aristocracia feudal. No entanto, o proletariado, lutando ao lado da burguesia para destruir completamente o poder absolutista da monarquia remanescente, não tem consciência ainda de que não combate seus próprios inimigos, “mas os inimigos dos seus inimigos” (Marx *apud* Soares:91). Para enfrentar seus próprios inimigos, o proletariado precisa se organizar como classe social oponente à burguesia e derrubar, pela força, ou seja, através de uma revolução, a supremacia burguesa; essa é, no pensamento de Marx, a condição para se instaurar a sociedade sem classes: destruir, pelo uso da força, as antigas relações de produção; com isso destruir, conjuntamente, as condições de antagonismo entre as classes sociais e assim, destruir-se a si mesma, como classe social.

A fórmula de Marx e Engels de derrubada da hegemonia burguesa deixa clara que sua concepção de Estado está restrita à sociedade política, que se sobrepõe à sociedade civil. Esta ainda não se mostrava como espaço possível de articulação de interesses coletivos num nível que fosse superior ao plano dos interesses privados imediatos. É somente com a organização do proletariado em partido político propositor de um novo projeto econômico e social – o socialismo - que o Estado começa a se ampliar, uma vez que, não podendo ser destruído, o proletariado inicia um movimento de ampliação de seu espaço de participação, visando o equilíbrio de forças, fenômeno que é, aos poucos, assimilado pelo Estado, resultando na própria ampliação deste.

Este foi o movimento captado por Gramsci: o pensador italiano acomoda o pensamento de Hegel e de Marx para formular seu próprio conceito de Estado



ampliado. Hegel sabia a sociedade civil como instância desorganizada porque local onde prevalecia os interesses individuais; ao mesmo tempo e contraditoriamente, era a sociedade civil o espaço de articulação onde seria engendrada a identidade com a sociedade política. Marx, ao frisar o aspecto ideológico das proposições de Hegel, define o conceito de Estado restrito, mostrando que o Estado não poderia ser o local de superação da contradição entre vida civil e vida política, uma vez que havia se erigido tendo como base as diferenças de classe e expressava, portanto, os interesses da classe dominante, a burguesia.

No entanto, Marx não assistiu às profundas transformações políticas, econômicas e culturais da segunda metade do século XIX, quando a sociedade civil vai ganhando contornos mais definidos como resultado da organização das classes subalternas. Nesse novo cenário, o proletariado irrompe com força suficiente para fazer valer posições na restrita sociedade política comandada pela burguesia.

Nesse novo contexto histórico, em que a sociedade civil começa a transitar do econômico para o político, o exercício do poder, por parte dos grupos dominantes, não pode mais se efetivar sem o consenso dos governados (SOARES, 2000:93).

Tendo como referência o conceito de “Estado restrito” de Marx, Gramsci retoma, sob uma nova ótica, o debate deste com o conceito hegeliano de “Estado ético”.

Tomando a formulação de Hegel segundo a qual o consentimento dos governados ao projeto econômico e social da burguesia deveria ser permanentemente educado e que tal deveria se dar no contexto da sociedade civil, e ainda, vivendo o período de ampliação do poder político das classes subalternas no Estado restrito, Gramsci coloca em relevo a atividade que os intelectuais devem desenvolver na sociedade civil, no sentido de criar um volume de hegemonia que

predisponha à transformação social. Nessa perspectiva, a afirmação de Hegel de que “todo gênero humano tenderá a ser burguês”, pode ser entendida como o movimento que elevaria todos à condição de classe dirigente, a operar como Estado, daí resultando a idéia da identidade entre Sociedade Civil e Estado, comunicada pelas expressões “Estado sem Estado”, “Estado ético” ou “Sociedade regulada”.

Segundo Gramsci, o Estado possui duas instâncias educativas: uma positiva, a escola, e outra negativa, os tribunais. No entanto, a hegemonia política e cultural da classe dominante é obtida graças à iniciativa e atividade de uma infinidade de outras instâncias privadas.

São estes “aparelhos de hegemonia” (ou momento ético do Estado, ou Sociedade Civil) que estão na base da “teoria do consentimento” formulado por Gramsci para explicar o movimento contraditório da Sociedade Civil, a qual se organiza ao mesmo tempo para resistir à repressão do grupo dominante (quando associa interesses contrários à orientação governamental) e para vencer a resistência dos outros grupos sociais através da persuasão, do convencimento, visando à obtenção da “dominação consentida”.

Todo o aparato jurídico e político criado para guiar a conduta dos homens segundo as diretrizes da classe dominante nunca é aceito livremente. Sua aceitação pressupõe duas dimensões da “arte de governar”: a força e o consenso. A dupla natureza do Estado moderno encontra perfeita expressão na metáfora do Centauro: “O Estado não é somente a sociedade política, a ditadura, mas uma espécie de Centauro: tem também o seu lado “humano”, a instância da hegemonia, que é a sociedade civil”. (Soares, 2000:99)

Assim a teoria marxista do Estado restrito se complementa pela especificidade da sociedade civil como instância da obtenção de hegemonia.

Segundo Gramsci, o Estado restrito corresponde ao primeiro momento, de natureza ditatorial, que marca a fundação de qualquer sociedade de novo tipo. Nessa primeira fase, também chamada de “fase econômico-corporativa”, não existe homogeneidade entre estrutura e superestrutura. Por isso o conteúdo de hegemonia é predominantemente de ordem econômica: “trata-se de reorganizar a estrutura e as relações reais entre os homens e o mundo econômico ou da produção” (Gramsci *apud* Soares:99). Esta fase é sucedida pela luta pela hegemonia intelectual e moral, quando se empreende esforço para justificar a nova ordem social. O conceito de *catarsis*, a que nos referimos anteriormente, é chamado para explicar o momento em que ocorre “a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens” (Gramsci *apud* Soares, 2000:100). É nesse momento que se unificam os fins econômicos, políticos, intelectuais e morais de um grupo social.

À maior homogeneização de estrutura e superestrutura, Gramsci denomina “bloco histórico”. No novo “bloco histórico” constituído sob hegemonia burguesa, a esfera estatal repressiva, sedimentada pelas lutas da burguesia para consolidar-se como grupo social dominante contra a aristocracia feudal não foi destituída, uma vez que o projeto social da classe que ascendeu ao poder se fundava na diferença de classes, na desigualdade e na divisão social do trabalho. No entanto, do seu embate com o novo protagonista que irrompe na cena social, o proletariado, vai se desenvolver uma outra esfera estatal, não ditatorial: a sociedade civil. A burguesia é obrigada a “dar os anéis para não perder os dedos”, ou seja, a permitir que “os trabalhadores se organizem na esfera econômica – o sindicato, na esfera política – o partido – e na esfera cultural – a escola, pública e gratuita” (Soares, 2000: 100).

O crescimento dessas instituições no seio da própria sociedade capitalista expressa, ao mesmo tempo, dois movimentos: o fortalecimento do operariado e a

fase “ético-política” do domínio burguês, quando se busca obter o consentimento das massas à ordem social que a burguesia quer ver garantida, denotando a preocupação em adequar a cultura às necessidades práticas impostas pelo modo de produção capitalista<sup>36</sup>.

Na próxima seção, examinamos o debate atual sobre o conceito de Sociedade Civil, levado a cabo por outros pensadores contemporâneos que vêm empreendendo esforços no sentido de apreender significados renovados apresentados pela atuação dos novos movimentos sociais. Pretendeu-se, com essa análise, compreender os pontos de interseção entre a discussão gramsciana de sociedade civil como resultada da ampliação do Estado e os conceitos de sociedade civil que emergiram a partir de meados dos anos 80 como conseqüência de formas diferenciadas de resistência à ditadura militar implantada em 1964.

#### **6.4 Atualização do conceito de Sociedade Civil: novas formas de associativismo na esfera pública**

Segundo Avritzer (1993), o ressurgimento teórico e político da idéia de sociedade civil nos anos 80, no cenário mundial, parece estar associado a três fatos: (1) o esgotamento das formas de organização política fundadas na tradição marxista e, em decorrência, a necessidade de reavaliação da proposição marxiana de fusão entre sociedade civil, estado e mercado; (2) o fortalecimento das correntes críticas

---

<sup>36</sup> Comentando as análises de Bobbio sobre os conceitos gramscianos de estrutura e superestrutura, Soares ressalta que Bobbio tenta apreender a complexidade do conceito de “bloco histórico”, reconhecendo que “a sociedade civil é momento constitutivo de dois movimentos diversos, do movimento que vai da estrutura à superestrutura e do que se processa na própria superestrutura” (Bobbio *apud* SOARES, 2000:109). A autora chama a atenção, no entanto, para o fato de que Bobbio não percebe “um “terceiro” movimento: aquele que volta da superestrutura à estrutura, reagindo sobre ela, para preservá-la ou modificá-la. Trata-se da concepção segundo a qual quando as idéias assumem a “força granítica das crenças populares” convertem-se em poder material”.

do Estado de Bem-Estar fomentadas pelo reconhecimento de que “as formas estatais de implementação de políticas de bem-estar não são neutras” (Habermas *apud* Avritzer, p.140), juntamente com a reivindicação dos novos movimentos sociais no sentido de que fossem reconhecidas não só as demandas de ação estatal mas a autonomia de determinadas arenas societárias e (3) os processos de democratização ocorridos na América Latina e Leste Europeu e sua identificação como parte da reação da sociedade civil ao Estado.

Nesse sentido, muitas das dimensões que fundaram a modernidade europeia e norte-americana – a afirmação da existência de uma autêntica esfera pública, a tradição dos direitos civis e a crença no parlamento como instância que articula Sociedade e Estado, são, nesse momento, recuperadas.

Concomitantemente, revigora-se também a concepção da política como arena de disputa racional, idéia cara à tradição liberal. É interessante notar que o fato de o conceito ter ganhado força nas sociedades que viveram a experiência do socialismo real na condição de reação à tradição marxista que fundamenta essa mesma experiência refaz o elo que conecta a sociedade civil do leste às tradições políticas liberais dominantes no interior da modernidade ocidental.

Avritzer vai buscar as raízes do ressurgimento do termo nas teorias weberianas de modernidade como generalização de processos cognitivos, culturais e morais marcados pela capacidade reflexiva. Tal capacidade se fundamenta em dois processos distintos de racionalização: aquele que se orienta pela coordenação da ação regida pela busca de resultados e, paralelamente, os processos que desvincularam tradição religiosa, cultura, ciência e moral. No primeiro caso, o mercado é a instituição paradigmática da ação racional visando a meios e fins, embora algumas estruturas burocráticas também funcionem de forma semelhante.

Acompanhando a tradição marxista, Avritzer vai se referir à racionalidade característica dessas estruturas como “racionalidade instrumental”. Por outro lado, os aspectos valorativos que caracterizam o segundo tipo de racionalidade referida são responsáveis pelo surgimento de formas reflexivas e comunicativas paralelas àquelas que se desenvolvem sob a força da razão instrumental.

O conceito de sociedade civil emergiria, portanto, do esforço de se pensar formas modernas de solidariedade incompatíveis com a lógica instrumental que rege os sub-sistemas econômicos e burocráticos.

Em outro texto (Avritzer,1993), esse autor aponta as revoluções do Leste europeu ocorridas em 1989 como a culminância de uma proposta autolimitada de ação política. Isso implica reconhecer o esgotamento das proposições que imputam aos movimentos revolucionários o fim último de reestruturação do Estado a partir de um novo princípio. Segundo esse entendimento, a aceitação da diferenciação social como característica necessária das formações sociais modernas leva a duas conclusões distintas: (1) a dificuldade de se identificar uma “vontade geral” capaz de orientar e submeter a ação política e (2) o reconhecimento dos movimentos sociais como princípios ordenadores da sociedade, determinantes de novas formas de relação entre Sociedade e Estado e entre Sociedade e Mercado. Explicitamente, estaria em cheque, nessa perspectiva, a idéia marxista da conquista do Estado e do mercado pelas classes subalternizadas (revolução do proletariado). Em seu lugar as teorias sociológicas contemporâneas conduziriam à

aceitação do papel desempenhado pelo mercado e pelo Estado com a perspectiva de fortalecimento de uma terceira arena, capaz de proporcionar à sociedade instrumentos de defesa contra processos de mercantilização e burocratização das relações sociais” (Avritzer, 1993:214).

Duas teorias são chamadas por Avritzer para subsidiar a questão do fortalecimento da sociedade civil como arena de afirmação e disputa de interesses

sociais específicos: (1) a obra de Jürgen Habermas, profundamente marcada pelo pensamento weberiano, que propõe o entendimento da modernidade ocidental sob a perspectiva da racionalização cultural e societária, isto é, dos efeitos que os processos de racionalização geram sobre os atores sociais e (2) a idéia de organização da sociedade como processo de auto-defesa elaborada a partir da emergência dos chamados novos movimentos sociais, que tem como principais referências, segundo Avritzer, o iluminismo escocês, o idealismo alemão e as idéias de Estado ampliado de Gramsci, associadas ao estudo da anatomia dos movimentos societários que se intensificaram a partir dos anos 80.

As idéias de Habermas sobre as sociedades modernas pressupõe a existência de dois princípios conflitantes expressos na disputa entre a “lógica estratégica do sistema que organizaria o mercado e o Estado e a lógica da racionalidade comunicativa que leva à organização da solidariedade e da identidade no interior do mundo da vida” (Avritzer, 1993:214).

Resumidamente, e consoante com o pensamento de Weber exposto anteriormente, o que Habermas defende é que na modernidade ocidental ocorreu um processo de diferenciação das estruturas de racionalidade que provocou a dissociação entre as estruturas sistêmicas – o mercado e o Estado e seus respectivos aparelhos de hegemonia – e as estruturas do mundo da vida (entendida como espaço de livre interação entre os sujeitos sociais). Tal diferenciação não leva à compreensão dessas como estruturas estanques, mas à identificação de formas múltiplas de diferenciação que fazem com que estruturas sistêmicas de natureza econômica e administrativa não só se diferenciem das estruturas do mundo da vida, mas se diferenciem também entre si<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> “O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa; o subsistema administrativo se

Os conflitos das sociedades contemporâneas emergem nos pontos de encontro entre os subsistemas e o mundo da vida: as estruturas do mundo da vida resistiriam em ser “colonizadas” pela lógica do sistema e alimentada pela racionalidade mercantil e burocrática, uma vez que o mundo da vida é especializado “na transmissão cultural, na integração social e na socialização [áreas que] permanecem dependentes do entendimento mútuo enquanto mecanismo de coordenação da ação”. (Habermas *apud* Avritzer, 1993:216).

A ruptura com o pensamento marxista se dá no ponto em que Habermas não identifica na diferenciação da sociedade em classes um problema em si, mas focaliza a sua atenção sobre a indissociável tensão entre Estado e Mercado, por um lado e as estruturas interativas do mundo da vida, por outro, e o tipo de interação característico do mundo da vida que possibilita a emergência dos movimentos sociais. Estes, por sua vez, fundam a democracia que, sob a ótica de Habermas, nada mais é que a “institucionalização dos princípios normativos da racionalidade comunicativa” o que implica a procedência do mundo da vida sobre os subsistemas econômicos e burocráticos.

Em conseqüência, a constituição de arenas de disputa localizadas nos pontos de encontro entre subsistemas e mundo da vida exigem, em primeiro lugar, a escolha de um fórum político onde esses conflitos possam se expressar, e por outro, a existência de atores sociais capazes de resistir à reificação e burocratização do mundo da vida, domínios de ação estruturados comunicativamente.

Nesse sentido, a esfera pública representa, para Habermas, o local de disputa entre os citados e divergentes princípios de organização da sociabilidade, tendo, os movimentos sociais, a potencialidade de constituir os atores capazes de restaurar as

---

organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através do código negativo da sanção”. (Avritzer, 1993:216)



formas de solidariedade colocadas em risco pela racionalidade dos sistemas econômicos (Mercado) e burocráticos (Estado).

No entanto, apesar de concordar com a idéia de Habermas quanto a ser a sociedade o local de organização da democracia e de defesa contra os processos de burocratização e mercantilização do mundo da vida, Avritzer aponta três problemas na teoria habermasiana:

1. a limitação da esfera pública à defesa do mundo da vida coloca em questão a capacidade desta de estabelecer relações com a esfera do exercício de poder, capacidade esta que é constitutiva do próprio conceito de "público";
2. a natureza efêmera dos novos movimentos sociais bem como sua natureza refratária aos processos de institucionalização colocam em dúvida sua capacidade de se constituírem em trincheiras eficientes na defesa do mundo da vida;
3. a limitação da esfera pública ao exercício de expressão dos novos movimentos sociais, os quais, por sua vez e na sua maioria, estão ligados à defesa de valores pós-materialistas, tornam toda a teoria habermasiana refém das acusações de eurocentrismo, uma vez que os países periféricos ainda se debatem pela conquista de direitos materiais básicos.

Avritzer vai buscar, dessa forma, nos conceitos de Sociedade Civil fundados na modernidade, a possibilidade de contornar os problemas apontados na teoria habermasiana.

De acordo com Avritzer, é em Hegel, que o conceito de Sociedade Civil adquire importância fundamental. Para o pensador alemão, entre a família e o Estado surge um conjunto de instituições que vão desempenhar um papel importante, não só no desenvolvimento da individualidade, mas também, no fomento

de novas formas de vida ética. A Sociedade Civil é, para Hegel, o espaço dialético onde se debatem os interesses individualistas e egoístas próprios da atividade privada dos indivíduos no interior dos “sistemas de necessidades” e onde acontece a busca pela criação de princípios éticos constituidores de uma solidariedade societária que não poderia ser proporcionada pelo mercado.

A defesa hegeliana do Estado como esfera em que se daria a coordenação entre o particular e o universal, permitiriam entender o papel desempenhado pela sociedade civil no controle das distorções causadas pelo mercado através de medidas como a proposição de políticas públicas, as ações aliviadoras da pobreza e de regulação da atividade econômica.

A discussão sobre a crítica dos conceitos hegelianos por parte de Marx e a reformulação posterior elaborada por Gramsci, da forma como a desenvolvemos na seção anterior segundo a leitura de Rosemary Soares, repete-se nos estudos de Avritzer, razão pela qual não voltaremos a ela.

O conceito de sociedade civil que está ligado, umbilicalmente, à necessidade de se produzir formas modernas de solidariedade, pode ser associado a três “constatações”, todas elas relacionadas à modernidade ocidental, segundo Avritzer:

1. existindo a partir dos processos de diferenciação característicos da modernidade, o conceito aparece associado ao processo de diferenciação entre Estado e Mercado, esfera pública e esfera privada, como lócus de exercício da vida ética e de construção de estruturas de solidariedade que visam limitar a influência do mercado e do Estado sobre as formas interativas de organização social; nesse sentido, é importante assinalar, o conceito origina-se da idéia de limitação e regulação das estruturas sistêmicas e não da sua abolição;

2. o conceito surge das potencialidades do sistema legal moderno, capaz de unir os indivíduos sem a intermediação personalista da autoridade política, ao mesmo tempo em que se serve da possibilidade de controle de exercício do poder pelo efeito limitador que a publicização exerce sobre os atos de governo. Dessa forma, a existência de um sistema legal estabelece, não só a institucionalização da sociedade civil como direito positivo, mas também a “institucionalização de formas de controle da sociedade civil sobre o aparato administrativo do Estado moderno”(Avritzer, 1998: 147);
3. como instituição intermediária entre o Indivíduo, por um lado, e o Estado e o Mercado, por outro, a sociedade civil seria a base de conservação da autonomia social, cumprindo o papel de institucionalizar princípios éticos que nem a lógica estratégica do Mercado, nem o exercício do poder centralizado no Estado, seriam capazes de realizar.

Resta, agora, analisar até que ponto o conceito de sociedade civil, nos termos colocados por essa análise, pode ser aplicado à sociedade brasileira, país de “inserção tardia” na modernidade, cujas tentativas de “imitação institucional” sempre resultaram, no equívoco da “identificação de projetos particularistas com a normatividade democrática”.

O problema teórico que se apresenta é: por motivos diferentes, os países do leste europeu e os países da América Latina não chegaram a “viver” o liberalismo clássico; no nosso caso porque, desde sempre, ele esteve muito mais presente nos discursos do que na prática política e social; é importante, portanto, que se compreenda a forma pela qual os atores sociais se apropriaram de uma tradição que conheciam apenas teoricamente, conferindo-lhe força operativa.

Examinando essa questão, juntamente com Avritzer, vamos utilizar subsídios de sua própria análise, bem como da de outros teóricos dos movimentos civis nacionais, de forma a perceber vínculos mais claros entre a emergência e fortalecimento da sociedade civil no Brasil e a possibilidade da constituição da cidadania, compreendida num sentido mais amplo do que aquele propalado pela proposta do SCV.

## **6.5 Sociedade civil e realidade brasileira**

De acordo com Avritzer (.....), o surgimento da sociedade civil brasileira é fenômeno que se enraíza na década de 1960 (em pleno regime militar, portanto) e pode ser tributado a três fatos, principalmente: (1) o surgimento de atores modernos e democráticos que se constitui em escopo estrutural do desenvolvimento da sociedade civil brasileira; (2) a recuperação, por parte desses atores, da idéia e prática da livre associação e (3) a constituição de estruturas legais capazes de proceder à institucionalização das aspirações políticas e culturais da sociedade civil emergente.

O processo através do qual esses atores civis vão se constituindo, a construção de uma identidade democrática com poder de pressionar o Estado e o sistema político a se adaptarem a uma nova ordem institucional democrática é processo que ainda está em curso. Seguindo as indicações de Avritzer, vamos detalhar melhor cada um dos fatos que orquestraram o surgimento da sociedade civil no Brasil.

Pode-se creditar ao rápido crescimento e modernização capitaneados pelo regime autoritário pós-64, a constituição de novos atores sociais, no sentido físico da

palavra. Segundo dados de Valle Silva (1987) compilados por Avritzer, na ditadura militar foram criados 8 milhões de novos postos de trabalho na indústria e mais de 5 milhões de empregos no setor terciário, decorrentes da maior complexificação das administrações pública e privada. Ao lado do surgimento físico desses atores na cena social – que possibilita a construção de um “repertório de ação coletiva” - é necessário considerar também a introdução de novos hábitos urbanos propiciada pela criação de sistemas complexos de serviços básicos (ensino, saúde, infraestrutura) e a implantação de novas macro-estruturas empresariais como fatores responsáveis pela constituição de uma identidade social, cultural e política para esses novos atores.

Avritzer lembra que não se pode vincular, de forma direta “mudança estrutural e mobilização estrutural”, mesmo porque “a mudança nas práticas políticas e sociais dominantes está relacionada a macro-estruturas, mas não é por elas determinada” (p.156).

As variações no repertório da ação coletiva permitem, no entanto, diferentes arranjos e combinações dessa ação no interior do Estado, do mercado e da própria sociedade, possibilitando que se criem alternativas à impossibilidade de modernização sistêmica, homogênea, padronizada, tendo em vista o autoritarismo das elites dominantes no contexto pós-golpe militar, cuja ação primou, exatamente, pelas táticas de desmobilização política da sociedade brasileira. O que acabou por conectar ação e estrutura, na visão de Avritzer, foi “um processo de aprendizado acerca das possibilidades de ação social” que levou à institucionalização de inovações culturais direcionadas pelo associativismo civil, que cresceu exponencialmente a partir dos anos 70. É importante considerar também a ação determinante da Igreja Católica que, rompendo não só com o regime autoritário, mas

com toda uma forma tradicional de se conceber a modernização social, vai possibilitar que se institua uma vertente de crítica cultural até então inexistente na sociedade brasileira. Tendo como mecanismo básico a proliferação de núcleos de ação e reflexão representados pelas Comunidades Eclesiais de Base, a Igreja Católica passa a incentivar “formas interativas de debate no interior das quais a relação indivíduo - sistema político pudesse ser colocada em questão”. (Avritzer, .....:157).

Dois outros movimentos acompanham o fortalecimento do associativismo urbano no processo de desestabilização das formas pré-determinadas de ação do Estado autoritário: o novo sindicalismo e o associativismo profissional da classe média.

Para Avritzer, o grande mérito da ação do novo sindicalismo brasileiro (atuante nos movimentos grevistas de 1978,1979 e 1980) foi quebrar o bloqueio imposto pelo Estado autoritário às formas de aprendizado propiciadas pela própria resistência social frente ao poder ditatorial, bem como às formas de incorporação institucional desse aprendizado:

Quando o novo sindicalismo levanta a questão da autonomia sindical, ele recoloca a associação entre ação e aprendizado normativo na pauta política obrigando o Estado a justificar as suas políticas socioeconômicas e abrindo a possibilidade de uma ação contestatória no caso em que os argumentos apresentados pela autoridade política não fossem convincentes (Avritzer, ....:158).

Por fim, há que se considerar também o importante papel desempenhado pelas associações profissionais da classe média no questionamento da vinculação de poder e saber, imposta pela modernização autoritária. Associações importantes como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB - e a Associação Médica Brasileira – AMB - forçaram a ruptura com um processo de legitimação, pelo governo, de formas

espúrias de uso do saber, levando essa discussão para fóruns públicos que passaram a regular a questão.

Em resumo: o surgimento da sociedade civil no Brasil está associado à formação de sociabilidades que se mostraram capazes de adquirir institucionalidade própria, constituindo poder de julgamento dos atores políticos e econômicos, à luz de seus próprios interesses e dos da sociedade como um todo, como bem o demonstrou o movimento pelas “Diretas Já” e, posteriormente, ao *impeachment* de Collor.

Avritzer acredita que

a presença de atores sociais modernos e a institucionalização de formas culturais, econômicas, políticas e científicas de discussão e de questionamento das políticas implementadas por atores sistêmicos foi a grande novidade do processo brasileiro de transição para a democracia. Ela implicou a estruturação de uma esfera societária que demandou direitos civis, políticos e sociais, assim como esferas autônomas de negociação com os atores sistêmicos.(Avritzer, .....:161)

No entanto, esse “feito” histórico não foi suficiente para “varrer” os atores autoritários da cena política brasileira. Os (poucos) momentos democráticos vividos pelo Brasil representaram muito mais a conciliação entre formas privadas de dominação e mecanismo de seleção de elites do que a “institucionalização de uma opinião pública crítica em relação ao poder”. Além do que, através de um processo chamado por Nunes (1984) de “insulamento burocrático”, o Executivo concentrou as decisões econômicas mais importantes, com reduzido controle da opinião pública sobre as decisões exaradas nessa esfera do poder. Esse fato, aliado à vigência do clientelismo como artifício para substituição do livre debate público, “permitiu a forma semi-legal de autoritarismo que veio a prevalecer no Brasil, uma forma na qual um congresso com prerrogativas limitadas conviveu com um executivo cujo controle jamais esteve em questão”. (Avritzer, .....:162)

O fato de que formas autênticas de organização e de mobilização de uma incipiente esfera civil tenham sido capazes de influenciar a sociedade política nesse contexto, onde as práticas de negociação da transição democrática eram totalmente semelhantes às práticas políticas dos atores autoritários, se constitui o cerne da questão que coloca em contraste a sociedade civil neonata e a sociedade política clientelista.

Está claro que houve uma mudança na natureza da sociedade civil que passa a “utilizar os instrumentos do estado de direito para exigir a efetividade das estruturas públicas e legais que jamais foram constitutivos das práticas da sociedade política e dos atores estatais” (Avritzer, ...:166). Abordar essa questão requer compreender dois dos fenômenos que estão na base do surgimento da sociedade civil nacional: a idéia de inovação social e a idéia de permanência.

Com relação à idéia de permanência, deve-se observar que, mesmo que não tenham permanecido as formas de ação coletiva que marcaram o último período da redemocratização brasileira, é possível perceber, no entanto, que tais movimentos inauguraram, pelo menos potencialmente, uma relação de transparência entre Sociedade Civil e Estado, que vem ganhando formas específicas de institucionalização.

Por sua vez, a inovação social é fruto de dois outros fatos: o surgimento de novos atores sociais como decorrência da modernização e crescimento econômico ocorrido na década entre 1970/80 e o aprendizado político propiciado pela experiência do autoritarismo: “a sociedade civil nasceu da experiência do medo” (Avritzer, p.167), determinante para a constituição de formas de solidariedade e de requerimentos de reconhecimento de direitos.



Telles (1994) vai lembrar-nos de que os direitos como prática, linguagem e representação, são portadores de uma potência simbólica capaz de reinventar a própria realidade, uma vez que

tipifica a ordem das causalidades e responsabilidades envolvidas nos dramas da vida social e estabelece as regras das reciprocidades esperadas e a medida de uma interlocução possível. Por esse ângulo, seria possível dizer que as práticas regidas pelo reconhecimento de direitos instauram formas contratuais na vida social (TELLES,1994:101).

É o movimento dessa frágil sociedade civil emergente que faz ou pode fazer surgir, ainda que virtualmente, uma idéia mais consistente de bem público como conquista histórica e política condicionada à instituição de espaços democráticos que suportem a expressão pluralista de opiniões, ao mesmo tempo que propiciem a construção de critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos. Que isso possa se dar na sociedade brasileira, na qual, processos de modernização atropelam a conquista de patamares mínimos de igualdade civil e social, é o desafio que está colocado.

O desafio deverá ser enfrentado em meio às tendências concretizadas de flexibilização e crescente precariedade do mercado de trabalho onde o desmonte das formas estatais de regulação das relações e conflitos trabalhistas cede lugar a um simulacro jurídico que retira as garantias, já precárias, de um contrato de trabalho regular e, em seu lugar, nos lega o caos social em que se misturam a drástica diminuição de empregos, a fragilidade e instabilidade dos mecanismos de representação, a submissão completa aos critérios da racionalidade instrumental do mercado e, o que é pior, a não assunção desta como uma questão de interesse público.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizarmos este trabalho nos damos conta de que utilizamos o Programa SCV quase que como “pretexto” para empreender uma análise da atual configuração da sociedade civil e das relações possíveis entre essa esfera e a sociedade política. Acreditamos que isso possa ser considerado pertinente, tendo em vista que o discurso propositivo do Programa enfatiza os aspectos de integração entre Estado (sociedade política, máquina de governo) e Sociedade Civil, ao acenar com a possibilidade de uma parceria que representasse a participação de agentes civis, públicos e privados, no encaminhamento de políticas públicas.

Teoricamente, esse seria o substrato do conteúdo ético do Estado, defendido por Hegel e reafirmado por Gramsci, uma demonstração clara da ampliação da esfera política de forma a acomodar não só as reivindicações de classe, mas as ideologias constituídas no terreno da sociedade civil, como requerimento de validade de pressupostos éticos, cognitivos, científicos, afetivos, de natureza universal.

Quando um agente civil como a instituição de ensino superior que executou o Programa SCV em Montes Claros se propõe, por conta própria, a operar modificações na proposta original, usando de um espaço de autonomia que expõe as características e possibilidades dos vínculos pressupostos na intenção de parceria anunciada pelo governo, ele o faz com base em determinados princípios éticos. Mesmo que esses princípios encontrem obstáculos para se instalarem, de forma duradoura, nas práticas sociais ensejadas pela ação desenvolvida, eles “contaminam”, de alguma maneira, o universo local das relações estabelecidas naquela oportunidade.

Olha, o SCV pra mim foi muito importante. Eu aprendi muito naqueles cursos, aprendi o que eu queria, foi muito bom (Alberto Carlos).

O programa foi bom demais. Mila amadureceu muito enquanto estava lá. Ela sempre foi assim, meio esquentada demais, tudo de Mila era pra ontem, ela era muito nervosa, brigava muito com a gente (...). Depois do Programa parece que ela mudou, ela ficou mais tranqüila, com mais vontade de fazer as coisas...Eu acho que era o jeito que vocês tinham com ela lá, a amizade, o programa foi muito bom na vida dela. (D. Marina, mãe de Mylianne)

**Ellen:** o que você modificaria na proposta do SCV?

**Shirlene:** Eu gostei bastante do Programa...eu não consigo imaginar uma falha no Programa. (Shirlene)

Ficou demonstrado, pela análise dos dados colhidos junto aos participantes, que a passagem deles pelo Programa pode ter representado uma experiência significativa em termos dos afetos mobilizados, da rede de relacionamentos que se constituiu para alguns, pelo contato orientado, da parte da equipe de execução, por uma atitude de respeito a seus interesses: são experiências que *podem* se constituir em boas referências para suas relações com o mundo, a partir de então.

Mas, não há como desconsiderar a completa ausência de resultados práticos em termos de sua real inserção ao mercado produtivo, objetivo primeiro do Programa apesar de todo o discurso da cidadania, que, inclusive, faz parecer secundários os objetivos relacionados ao trabalho.

A preocupação com a face sócio-econômica é o que caracterizaria o compromisso redistributivo da política social, para além das dimensões assistencialistas, de reprodução sistêmica, de ação compensatória.

A priorização dessa dimensão – emprego e renda – poderia representar a preocupação com um aspecto que condiciona a existência de todo <sup>38</sup>ser humano e, muito particularmente, dos jovens pobres das periferias urbanas.

---

<sup>38</sup> “Todo o” ser humano significa o ser humano “inteiro”. Você quis dizer “todo ser humano”, isto é, todos os seres humanos!

Mas há, aqui, dois problemas: primeiro, que a concepção de “trabalho” veiculada na proposta do SCV atende ao objetivo exclusivo de instrumentalizar os jovens para garantir o “ganha pão no dia a dia”, através de sua inserção precária, de onde estão ausentes quaisquer perspectivas relacionadas à ampliação de seus horizontes, ao desenvolvimento de suas potencialidades, à valorização de suas vocações e projetos pessoais, enfim, aos aspectos que elevam o trabalho à condição de potencializador das características que nos definem como humanos, portanto, atribuidores de sentido às experiências e portadores de expectativas de auto-superação.

Em segundo lugar, ao fazer “vista grossa” à realidade de crise estrutural do emprego e ao acenar com o discurso da “empregabilidade” ao desafio da inclusão de contingentes que combinam fatores diversos de marginalização social – baixa escolaridade e desqualificação profissional, gênero, etnia e classe, além de todos os défices decorrentes da situação de pobreza crítica - os propositores de programas como o SCV desconsideram a realidade do mercado de trabalho. Este se apresenta cada vez menos dependente de mão-de-obra e cada vez mais demandante de contingentes especializados e experientes, critério impossível de ser atendido por um público com as características daquele atendido pelo Programa.

Vulneráveis às situações típicas do “desemprego de exclusão” e do “desemprego de inserção”, em função da baixa escolaridade, da falta de domínio das destrezas exigidas pelos empregos gerados no núcleo organizado do mercado e em razão de sua inexperiência, os jovens permanecem cheios de expectativas em relação a um futuro cuja aridez e desolação sentem na pele, embora estejam completamente despreparados para fazer-lhe a crítica e ensaiar sua superação.

A esse quadro desolador, o governo contrapõe propostas de “empreendedorismo”, “formação de capital humano” e “incremento do capital social”, mas se esquece de que empreendedores muito mais experientes se debatem com a questão do “capital inicial” e dos “meios de produção”. Acostumados a um estado de subalternidade que lhes cabe como uma condenação por serem negros, pobres, “desescolarizados” e inexperientes, jovens como os do SCV não conseguem atribuir nenhum sentido ao discurso de empreendedorismo, e permanecem em busca do “emprego” que lhes facultará a entrada para o sistema de consumo com que sonham.

Desenvolvidas num quadro de fragmentação, competição interburocrática, descontinuidade, predominância da oferta, clivagens entre formulação/decisão e implementação, que caracteriza as políticas públicas de transferência de renda, de efeito compensatório (Rua, 1997), programas como o SCV atuam no sentido de amenizar os efeitos da desocupação juvenil, com a pretensão de diminuir os riscos sociais advindos da ociosidade.

Nesse sentido, encontram amplo respaldo nas próprias crenças dos jovens atendidos e de suas famílias:

O Programa é bom porque dá o que fazer. Muita gente que estava lá está presa hoje é porque não tem o que fazer. Se estivesse no Programa, teria o que fazer, não ficavam na rua. (Carlos Fernando)

Enquanto eles estão lá é bom demais, estão aprendendo, param de ficar soltos na rua, a gente fica tranqüilo...mas depois eles saem de lá e não encontram nada, não acontece nada e aí eles voltam pra rua, ficam sem fazer nada outra vez. (D. Marina, mãe de Mylianne)

Compreendendo o Programa como *rito de passagem à vida adulta*, os propositores do SCV assumem uma abordagem conservadora, marcada pela preocupação com que essa “passagem” se dê pelo caminho da conformação dos jovens à ética do trabalho que os tornará adultos produtivos, livres dos perigos da

delinqüência que rondam os ociosos e colocam em risco a integridade social e a própria democracia. Nessa medida, acaba por negar aos jovens o direito de usufruírem da sua juventude e o que poderia se constituir em espaço para a expressão e articulação de suas demandas torna-se lugar para preleções em torno de uma cidadania restrita.

Tendo realizado essas críticas, a executora do Programa em Montes Claros resolveu, por conta do espaço de autonomia inerente à execução de propostas que seguem uma estrutura *top-down*, estabelecer novos arranjos da carga horária disponível, diversificar a oferta dos cursos profissionalizantes, racionalizar o uso do tempo em função da re-elaboração dos objetivos, “humanizar” as relações com os jovens, questionar sua preferências, envolvê-los em situações às quais pudessem atribuir sentido, creditar importância aos seus projetos pessoais.

Em termos práticos – de sua inserção como trabalhadores – nada disso surtiu efeito: menos de 10% dos jovens participantes chegaram a trabalhar nas áreas em que foram profissionalizados; quando o fizeram, mantiveram o mesmo padrão de instabilidade e precariedade que sempre caracterizou sua experiência profissional, antes e depois do programa. Nem mesmo o fato de terem vivenciado situações de trabalho criativo mudou suas expectativas em relação às formas de sua inserção como trabalhadores: continuam perseguindo um “emprego” e estão dispostos a aceitar qualquer oferta, precária, instável ou desumanizante, que os livre da miséria ou os coloque em condição de estabelecer padrões mínimos de consumo.

Diante do que parece ter sido o completo fracasso da nossa intervenção e relativizando os ganhos de natureza subjetiva que acreditamos terem ocorrido, era inevitável que nos perguntássemos que tipo de ação poderia resultar positiva, não só para a “inserção dos jovens no sistema produtivo”, mas para sua emancipação,

ou seja, para sua inserção como cidadão, concebido integralmente como sujeito sensível, pensante, crítico em relação à sua existência e às condições materiais que a determinam, portador de esperanças e de sonhos, protagonista do seu destino, como acreditamos ser direito de todo ser humano.

O teor utópico dessas indagações nos levou a outra utopia: a possibilidade de exercermos efetivamente a autonomia apenas esboçada na execução da segunda turma do programa, como co-autores, juntamente com os beneficiários, de uma ação que, voltada para a sua emancipação significasse a emancipação de todos nós, materializando nossos desejos idênticos de participação e protagonismo.

A base material de um projeto que se guiasse por propósitos emancipatórios se nos apresentava como muitíssimo favorável para o exercício crítico dessa utopia. No entanto, era necessário que, compreendendo as condições que levam o Estado a propor parcerias com a Sociedade Civil em questões de interesse social, fôssemos capazes de vislumbrar a completa ampliação desse espaço de participação, a ponto de inverter a ordem atual que preside a implantação de políticas públicas pelo Governo e colocar os agente civis como propositores e gestores de tais políticas.

A utopia se consumaria com a redefinição do papel reservado ao aparato administrativo do Estado, que deixaria de centralizar as funções de elaboração, proposição, orçamento, controle e avaliação das políticas sociais, para ocupar-se das operações implicadas na institucionalização das demandas apresentadas pelos atores coletivos, visando à sua legitimação. Isto estaria muito próximo do “Estado como comitê gestor” só que, ao invés de o ser dos “negócios da burguesia”, como na constatação de Marx, sê-lo-ia das proposições dos coletivos de atores sociais autonomizados, portadores de requerimentos de natureza universalizante por sua característica ética.

Essa idéia implica o alinhamento com o pensamento hegeliano, segundo o qual a sociedade civil cumpriria o trânsito para o Estado ético ao colocar em disputa projetos orientados para a generalização/universalização de interesses.

A idéia de coletivos sociais requerendo validação de projetos de conteúdo ético ligados ao reconhecimento de direitos – o caso referido na última seção do capítulo 4, do recente Movimento dos Sem Universidade - MSU, por exemplo – remete à e amplia a figura das corporações como entidades intermediárias entre a Sociedade e o Estado.

Privilegiamos na figura das corporações o fato de existirem como reunião nuclear de interesses comuns, à época de Hegel representadas pelos grupamentos profissionais; transportada para o nosso tempo, a idéia de corporação ilustra a diversidade dos movimentos sociais que agrupam interesses comuns e se constituem em espaços sociais dentro dos quais os indivíduos estão ligados uns aos outros por vínculos de solidariedade e adesão a uma mesma causa, formando redes de associações autônomas, com poder de desencadear efeitos sobre a política.

Ao lado dos novos movimentos sociais que apresentam essas características, vemos a multiplicação de ONGs -Organizações Não-Governamentais, de OCIPs - Organizações Civas de Interesse Público e de uma diversidade de outros agentes privados que confessam as mesmas finalidades: a persecução de interesses éticos, políticos e ideológicos capazes de fazer frente à lógica instrumental da burocracia estatal e do mercado.

A despeito da polêmica em torno do papel das ONGs e OCIPs, a que faremos breve referência mais adiante, argumentamos que não há como desconsiderar o crescimento exponencial de tais organismos: segundo dados do IBGE (2004)



atualmente, no Brasil, 1,5 milhão de pessoas trabalham em 276 mil fundações privadas e associações sem fins lucrativos.

Estas organizações têm, em comum, serem, ao mesmo tempo, voluntárias, autônomas e privadas, formadas por cidadãos que se reúnem livremente em torno de objetivos comuns. (Por esse critério foram excluídas [do levantamento] as associações de cunho mercantil, as que sejam reguladas pelo governo ou as que tenham estrutura jurídica específica, que impossibilite a uma pessoa ou organização qualquer desempenhar essas atividades, como é o caso dos partidos políticos, sindicatos, consórcios, etc) (IBGE, 2004:01)

Ou seja, as quase 300 mil associações referidas estão voltadas para a promoção do desenvolvimento e a defesa de direitos: são centros comunitários, associações de moradores e de defesa de grupos específicos ou de minorias, organizações profissionais e patronais, associações de produtores rurais, entidades religiosas dedicadas à saúde, à educação e à assistência social, entidades de defesa do meio ambiente e proteção animal, de educação e pesquisa, cuja grande maioria foi criada a partir dos anos 1990, no refluxo dos movimentos sociais e, segundo o documento do IBGE, como consequência da repercussão destes.

O documento citado relata que a média de remuneração dos trabalhadores nas empresas sem fins lucrativos é de 4,5 salários mínimos mensais, ligeiramente superior à média dos salários pagos pela empresas públicas e privadas lucrativas.

O desempenho dessas entidades, relatado no documento do IBGE, repete, no entanto, mazelas semelhantes às enfrentadas por instituições de outra natureza, como por exemplo: no campo da educação, os trabalhadores ligados a faculdades e universidades ganham, em média, 7,6 salários mínimos mensais, valor mais de três vezes superior ao dos empregados em instituições que prestam serviços de educação infantil.

Parece confirmar-se, pois, a precariedade das entidades que cuidam de crianças em idade pré-escolar: além de contarem com poucos empregados formalizados, os mesmos recebem salários bem menores do que os dos trabalhadores que prestam serviços em outros níveis de ensino.(IBGE, 2004:22)

Repete-se, portanto, nessas entidades, os traços culturais que marcam as diferenças e oportunidades no mercado de trabalho comum. Com relação a esse fato, é pertinente retomar os estudos de Avritzer (ANO) que, ao analisar o ressurgimento do conceito de sociedade civil, constata que, desde a sua origem, o conceito liga-se à idéia de limitação e regulação das estruturas sistêmicas e não à abolição dessas estruturas. A proximidade com as estruturas sistêmicas as quais deveriam regular, no sentido de evitar que os agentes civis fossem contaminados pela lógica da burocracia e do mercado, produz, portanto, efeito inverso:

Muitas organizações que nasceram do interior de movimentos sociais ou foram criadas para servir de apoio e assessoria a eles em luta por direitos sociais de cidadania e por projetos alternativos de sociedade pouco a pouco aliaram-se a seus antigos oponentes, alistando-se como prestadores de serviço, tendo como clientela precisamente aqueles que antes eram sua base legitimadora (Sobottka, 2003:58).

A cooptação das forças de transformação enraizadas no “mundo da vida” e sua colonização pelo sistema parece comprovar o vaticínio de Andrew Arato (1995) de possibilidade de falência da promessa de integração social representada pela ação das entidades da sociedade civil organizada, dada a inversão de valores e aviltamento da potencialidade da sociedade civil vir a se constituir como base de conservação da autonomia social, cumprindo o papel de institucionalizar princípios éticos que nem a lógica estratégica do mercado, nem o exercício do poder centralizado no Estado seriam capazes de realizar.

Contrários aos argumentos que creditam à esfera pública virtudes de contenção do poder corrosivo do mercado e do aparato estatal, autores como Fábio Wanderley Reis (1993) procuram resgatar as virtudes democráticas do próprio mercado, enfatizando os componentes de autonomia e igualdade dos agentes, o que permitiria atribuir a essa esfera, desde que “depurada de sua ‘contaminação’ por

elementos de poder (oligopólios e monopólios)” (p.4 – grifo do autor), uma relevância que vai além dos aspectos puramente econômicos .

Segundo o autor, a visão estreita do mercado como lócus onde se movimentam interesses puramente materiais impede que aceitemos a existência de um “mercado político”, espaço de interação, conflituosa ou cooperativa, de interesses ligados à realização de fins religiosos, econômicos ou materiais, político-institucionais, classistas, vinculados à conquistas étnicas e raciais, geracionais, de gênero ou o que quer que seja.

Essa visão suporia a aceitação das virtudes do “interesse”, como movimento de “afirmação de si”, o que permitiria que aceitássemos o jogo estratégico e de poder como inerente a toda e qualquer busca por hegemonia.

Ao apresentarmos os argumentos de Reis, queremos defender dois pontos:

1. Em primeiro lugar, o fato de que entidades da sociedade civil possam se comportar segundo a lógica estratégica do mercado não invalida a existência dessas organizações como instâncias que forçam a reestruturação do aparato estatal no sentido da ampliação dos espaços de interlocução entre Estado e Sociedade Civil;
2. De que a ação dessas entidades, tomadas isoladamente, não é capaz de provocar rupturas significativas com as atitudes autoritárias em períodos de crise da democracia, quando as campanhas pela restauração ou reconhecimento dos valores democráticos exigem assumir um caráter de movimento de massa, necessário como forma de pressão, assim como aconteceu com o movimento pelas eleições diretas, pelo *impeachment* do presidente Collor, pelo reconhecimento dos direitos dos homossexuais. Por outro lado, as campanhas, por si mesmas, também não garantem a

institucionalização de interesses que se mostraram generalizados em determinados momentos: é necessário que entrem em ação instituições e formas legais específicas que, no pós-campanha, sejam capazes de intervir nos mecanismos que fazem funcionar a máquina estatal de forma a generalizar os interesses ali, no seu interior, visando à institucionalização de tais interesses.

Nesse sentido, as associações da sociedade civil, ao aumentarem sua “massa crítica”, e daí seu volume de hegemonia, podem tomar para si a responsabilidade de pautar assuntos de conteúdo ético, objeto de sua ação, junto à sociedade política e se constituírem, na sociedade civil, como espaços de interlocução de atores que se aglutinam em torno de questões coletivas dos mais variados tipos.

As associações civis funcionariam, dessa forma, como aparelhos de obtenção de hegemonia, num tipo de ação capilar que bem caracteriza a “guerra de posição” e, perante o quadro societário atual, marcado pela diversidade, poderiam exercer o papel que Gramsci atribuiu às escolas, no quadro em que o conflito de classes se apresentava como questão monolítica.

Esta é a possibilidade que está colocada: a fragmentação de interesses e de organismos correspondentes em um contexto multicultural, pautado pela multiplicação de requerimentos de validade por parte de diferentes grupos pode favorecer a nucleação das arenas de disputa, atomização esta que pode ter como efeito aumentar a acessibilidade a grupos que antes se mantinham silenciados.

Mas é necessário reconhecer que essa possibilidade não está inscrita como virtude na sociedade civil, em si mesma, mas como potência a ser atualizada pela ação concreta dos atores sociais que a isso se dispuserem.

Ao finalizarmos, não há como deixar de pensar que se a utopia a que nos referimos ao iniciar essas considerações finais se concretizasse, realizando a inversão aventada na estrutura de proposição do Programa; se ações como essa fossem resultado de uma parceria efetiva que envolvesse não só os dois pólos considerados – propositores e executores – mas, reconhecendo os jovens como sujeitos de direito, com expectativas de reconhecimento próprias, envolvesse também a eles na definição das ações que lhes são dirigidas, talvez lograssem êxito na consecução dos objetivos propostos. Obviamente, a nossa noção de “êxito” está relacionada à constituição de uma cultura democrática “que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e da diversidade dos valores e interesses demandados como direitos” (Telles, 2000:92), pressuposto que o Programa SCV, da forma como foi proposto e executado, mesmo com as alterações que nosso senso crítico apontava como necessárias, não logrou realizar.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, H. W.; FREITAS, M. V.; SPOSITO, M.P. *Juventude em debate*. São Paulo: Cortez, 2000.

ABRAMO, Helena Wendel. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. In: *Juventude e contemporaneidade. Rev. Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 25-36, maio-ago./set.-dez. 1997. Edição Especial.

ABRAMO, Helena. *Participação e organizações juvenis*. Projeto Redes e Juventude/ W.K. Kellogg Foundation. Recife. Disponível em: <[www.observatoriojovem.com.br](http://www.observatoriojovem.com.br)> Acesso em: 17/02/05.

ALVES, Alda Judith. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 77, maio 1991.

ARATO, Andrew. *Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas*. XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1994, Caxambu-MG. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. nº 27. São Paulo, 1995. pp.18-27

ARENDT, Hannah. *A condição humana* [1958]. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

AVRITZER, Leonardo. *Além da dicotomia estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato*. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol.36, pp.213-222, julho, 1993.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDENS, A & BECK, U.; LASH, S. *Modernização reflexiva*. São Paulo: UNESP, 1995.

BOGDAN, R e SARI, B. *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Cidade do Porto: Porto Editora, 1991.

BOURDIEU, Pierre. A “juventude” é apenas uma palavra. In: BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 112-121.

CAMARANO, Ana Amélia et al. A transição para a vida adulta: novos ou velhos desafios? *Mercado de trabalho. Conjuntura e análise*, n. 21, Brasília, p. 53-66, 2003.

CANIVEZ, P. *Educar o cidadão?* Campinas. São Paulo: Papyrus, 1991.

CATTANI, Antonio David. Trabalho e autonomia. Petrópolis: Vozes, 2000.

CORROCHANO, Maria Carla; NAKANO, Marilena. Jovens, mundo do trabalho e escola. In: SPOSITO, Marília Pontes et al. *Juventude e escolarização. Estado do conhecimento*. São Paulo: Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2000. 317 f. Relatório. Disponível em: <[www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)>.

DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: \_\_\_\_\_. Sociedade civil e espaço público no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002. cap.1, pp.9-15

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002. cap.1, pp.279-300

DAYRELL, Juarez Tarcísio. A escola como espaço sócio-cultural. In: DAYRELL, Juarez (Org.). *Múltiplos olhares sobre educação e cultura*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

DEMO, Pedro. *Solidariedade como efeito de poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.

DI PIERRO, Maria Clara. *Descentralização, focalização e parceria*: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. Revista Educação e Pesquisa, São Paulo, Vol.27, n.2, pp.321-337, jul./dez. 2001.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo. Revista da USP*, n. 17, p. 86-101, jan./jul. 1993.

DRIABE, Sônia e HENRIQUE, W. *Welfare state*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional - Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 6, vol.3, 1998.

DUBET, François. As desigualdades multiplicadas. *Rev. Brasileira de Educação*, São Paulo, nº 17, p. 5-19, maio-ago. 2001.

DUBET, François; MARTUCCELLI, Danilo. A socialização e a formação escolar. *Lua Nova. Rev. de Cultura e Política*, nº 40/41, p. 241-266, 1997.

DURSTON, John - *Participacion de la juventud en las actividades laborales y en el processo de toma de decision en America Latina y el Caribe*. Documento preparado a cargo da CEPAL para a Reunion Regional de Jovens de America Latina y el Caribe preparatoria del III Foro Mundial de Juventud, 1998.

FRANÇA, Júnia Lessa. et al. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 6ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) *Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo: Cortez, 1984.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1995.

GIDDENS, Anthony. *A reflexividade da modernidade* In: \_\_\_\_\_ As conseqüências da Modernidade. São Paulo. SP: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 1995.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

HERNÁNDEZ, Fernando. *A organização do currículo por projetos de trabalho: o conhecimento é um caleidoscópio*. Porto Alegre, SC: Artmed, 1998.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil das fundações privadas e associações sem fins lucrativos em 2002*. IBGE, 2004. Disponível em: <[www.ibge.br](http://www.ibge.br)>. Acesso em 23/01/05.

INSTITUTO LUMEN. *Avaliação do Plano Estadual de Qualificação/Requalificação Profissional de Minas Gerais de 2001. Serviço Civil Voluntário*. Belo Horizonte, 2002. 111 f. Relatório.

LASH, Scott. *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo. SP: Editora da Universidade Estadual de São Paulo, 1995.



LEITE, Márcia de Paula. *Qualificação, Desemprego e Empregabilidade*. Revista São Paulo em Perspectiva, 11 (1), 1997.

LEROY, Jean Pierre et al. *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

LOWI, Theodore. J. Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo. Tradução livre de André Villa-lobos do texto: Distribution, regulation, redistribution: functions of government, publicado em Ripley, R. Public Policies, W.W. Norton e Company Inc. N.Y, 1966.

MARTINS, José de Souza. *A exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MELUCCI, Alberto. *Juventude, tempo e movimentos sociais*. In: Juventude e contemporaneidade. Rev. Brasileira de Educação, São Paulo, n. 5/6, p. 5-14, maio-ago./set.-dez. 1997. Edição Especial.

MELUCCI, Alberto. *Movimentos sociais e sociedade complexa*. São Paulo: Núcleo de Estudos e Pesquisa Sobre Movimentos Sociais/PUC-SP, abril 1997a, p. 11-63.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / MINISTÉRIO DO TRABALHO. Termo de Referência para Realização do Programa Serviço Civil Voluntário, 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. *Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007*. Brasília: 2003. 5 f. Mimeografado.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE. *Serviço Civil Voluntário: resultados e perspectivas*. Brasília: jan. 2001b. 12 f. Mimeografado.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – MJ. *Serviço Civil Voluntário. Termo de Referência*. Brasília: 2001. 29 f. Mimeografado.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro Setor e a Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo, SP, Cortez, 2002.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Marco Antônio de. *Economia e Trabalho: textos básicos*. Campinas, SP: Instituto de Economia, Editora da UNICAMP, 1998.

PERALVA, Angelina Teixeira. *O jovem como modelo cultural*. IN: *Juventude e contemporaneidade*. *Rev. Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 15-24, maio-ago./set.-dez. 1997. Edição Especial.

PERALVA, Angelina Teixeira. *Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

PERRENOUD, Philippe. *A pedagogia na escola das diferenças: fragmentos de uma sociologia do fracasso*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2001.

POCHMANN, Márcio. (Org.) *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.

POCHMANN, Márcio. *A inserção ocupacional e os empregos dos jovens*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1998.

POCHMANN, Márcio. *Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações dos anos 90*. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (Org.). *Desemprego Juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais*. Brasília: OIT, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. *Ama a incerteza e serás democrático*. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, vol.09, pp.36-46, julho, 1984.

REIS, Fábio Wanderley. *Cidadania, mercado e sociedade civil*. In: XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 1993, Caxambu. Mesa redonda: A cidadania no pós-socialismo: aspectos teóricos e filosóficos. Caxambu, 1993. pp 2-16. Mimeografado

RODRIGUES, A. *Comunicação e experiência*. Texto apresentado na 9ª Reunião Anual da Compôs. Porto Alegre, Junho, 2000.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos. básicos*. Espanha: Instituto Interamericano para el desarrollo social, 1997.

RUA, Maria das Graças. *As políticas públicas e a juventude dos anos 90*. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998. vol. II, p. 731-749.

SÁNCHEZ-JANKOWSKI, Martín. *As gangues e a imprensa. Juventude e contemporaneidade*. Rev. Brasileira de Educação, São Paulo, n. 5/6, p. 180-198, maio-ago./set.-dez. 1997. Edição Especial.

SANCHIS, Enric. *Da escola ao desemprego*. Rio de Janeiro: Agir, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice; o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Josué Pereira da. *Cidadania e reconhecimento*. [s.l]: [s.n],1999. Mimeografado.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo. *A economia solidária no Brasil: a auto-gestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000.

SOUZA, Jessé. *A dimensão política do reconhecimento social*. [s.l]: [s.n], 1999. Mimeografado.

SPOSITO, Marília Pontes. *(Des)Encontros entre os jovens e a escola*. São Paulo, jul. 2003. 14 f. Mimeografado.

SPOSITO, Marília Pontes. *(Des)Encontros entre os jovens e a escola*. São Paulo, jul. 2003. 14 f. Mimeografado.

SPOSITO, Marília Pontes. *Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação*. *Revista Brasileira de Educação*, n. 13, p. 73-95, jan.-abr. 2000a.

SPOSITO, Marília Pontes. *Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação*. *Revista Brasileira de Educação*, n. 13, p. 73-95, jan.-abr. 2000a.

SPOSITO, Marília Pontes. *Considerações em torno do conhecimento sobre juventude na área da educação*. In: SPOSITO, Marília Pontes et al. *Juventude e escolarização. Estado do conhecimento*. São Paulo: Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2000. 317 f. Relatório. Disponível em: <[www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)>.

SPOSITO, Marília Pontes. *Considerações em torno do conhecimento sobre juventude na área da educação*. In: SPOSITO, Marília Pontes et al. *Juventude e escolarização. Estado do conhecimento*. São Paulo: Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2000. 317 f. Relatório. Disponível em: <[www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)>.

SPOSITO, Marília Pontes. Estudos sobre juventude e educação. In: *Juventude e contemporaneidade. Rev. Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 37-52, maio-ago./set.-dez. 1997. Edição Especial.

SPOSITO, Marília Pontes. *Estudos sobre juventude e educação*. In: *Juventude e contemporaneidade. Rev. Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, p. 37-52, maio-ago./set.-dez. 1997. Edição Especial.

TRABALHO & EDUCAÇÃO – Revista do Núcleo de Estudos sobre Educação e Trabalho – FaE/UFMG, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2000.

VIEIRA, Lizi. *Os Argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.