

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO**

**ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
A JUVENTUDE A PARTIR DE 1990:
EVIDENCIANDO CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NEOLIBERAIS**

FLÁVIA XAVIER DE CARVALHO

**MARINGÁ
2009**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO

**ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
JUVENTUDE A PARTIR DE 1990:
EVIDENCIANDO CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NEOLIBERAIS**

Dissertação apresentada por FLÁVIA XAVIER DE CARVALHO ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: Política e Gestão em Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a AMÉLIA KIMIKO NOMA.

MARINGÁ
2009

FLÁVIA XAVIER DE CARVALHO

**ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A
JUVENTUDE A PARTIR DE 1990:
EVIDENCIANDO CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NEOLIBERAIS**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Amélia Kimiko Noma (Orientadora) – UEM

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira – UNIMEP

Prof^a Dr^a Ângela Mara de Barros Lara – UEM

Maringá, 30 de março de 2009.

**Dedico este trabalho a MEUS PAIS, por
terem contribuído com seu esforço,
carinho e amor, em toda a minha
existência.**

AGRADECIMENTOS

À **Profª Drª Amélia Kimiko Noma**, minha orientadora, com cuja competência intelectual me acolheu com firmeza e discernimento, permitindo-me trilhar o caminho, retirar e transpor grandes e pequenas barreiras. Por tudo isso, registro minha eterna gratidão e o meu reconhecimento pela compreensão ante as minhas dificuldades.

Aos **professores Drª Ângela Mara de Barros Lara e Dr. Cleiton de Oliveira**, membros da banca examinadora, meus sinceros agradecimentos pelas inestimáveis contribuições ao trabalho e pelo carinho acadêmico.

Ao **Prof. Dr. César de Alencar Arnaut de Toledo**, pela dedicação na leitura deste trabalho para o exame de qualificação.

Aos **professores do Programa de Pós-Graduação em Educação**, imprescindíveis para a transmissão dos conhecimentos e rigorosos na exigência quanto à busca do saber.

À **Magna Maria da Silva**, amiga e companheira de mestrado, pelos bons e difíceis momentos e pela companhia neste longo caminho que juntas trilhamos em busca do conhecimento.

À querida **Lindicéia Batista de França Lopes**, que, com sua paciência e exemplo de perseverança, me fortaleceu, estimulando-me a não desistir.

Ao **casal Mara e Romeu... Mara**, pela solidificação dos laços de afeto e pelo compartilhamento da realização deste trabalho. **Romeu**, pela confiança, pelo apoio e pelo ambiente de trabalho favorável ao desenvolvimento deste estudo.

A **todas as pessoas da minha vida** que, mesmo nos bastidores, muito me apoiaram durante todo o percurso.

CARVALHO, Flávia Xavier. **ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE A PARTIR DE 1990: EVIDENCIANDO CONCEPÇÕES E ESTRATÉGIAS NEOLIBERAIS**. 155f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof^a Dr^a Amélia Kimiko Noma. Maringá, 2009.

RESUMO

Esta dissertação focaliza políticas públicas para a juventude a partir de 1990. O seu objetivo geral é analisar os principais elementos que configuram as políticas para a juventude em âmbito internacional e nacional, visando a apreender, nas suas interfaces, as repercussões da primeira sobre a segunda e, com base nisso, ressaltar a sua vinculação com as políticas de cunho neoliberal. A problemática de pesquisa engloba duas indagações conexas: a) como se têm configurado as políticas internacionais e as nacionais destinadas ao atendimento da população jovem?; b) quais os principais elementos estruturantes das políticas em foco, expressas em fundamentos, diretrizes, linhas de ação, prioridades e recomendações? Em relação à natureza do estudo, trata-se de uma pesquisa de caráter teórico que se fundamenta em análise de conteúdo de documentos referentes à política internacional e nacional de juventude. Para tanto, realiza-se uma interlocução com autores que vêm discutindo a temática e que lançam luz para a atribuição de significados aos enunciados teóricos e ideológicos em investigação. Como perspectiva crítica, adota-se o materialismo histórico, a partir do qual se analisa o objeto de estudo em articulação com o cenário histórico de referência da fase da mundialização do capital, das transformações sociais decorrentes da devastadora crise estrutural do capital e das soluções encaminhadas pela ordem hegemônica à crise, que garantem a reprodução das relações sociais capitalistas e legitimam estratégias de regulação social. Como fontes primárias, utilizam-se documentos com status de leis diretamente vinculados ao Estado brasileiro, documentos pertinentes à política nacional para a juventude, documentos referentes a recomendações, declarações e relatórios que expressam consensos acordados internacionalmente e aceitos nacionalmente, provenientes da ONU (Organização das Nações Unidas), da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), da Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura) e do Unicef (Fundo das Nações Unidas para Infância). Em vista da análise empreendida, é possível constatar que as políticas para a juventude foram, e continuam sendo, gestadas e implementadas em um contexto social marcado por lutas políticas de segmentos sociais diferenciados, contando com a participação de muitos autores e atores nacionais e internacionais. A partir dos anos 1990, passaram a assumir um direcionamento alinhado às políticas de cunho neoliberal para o combate à pobreza, focalizadas na juventude em situação de vulnerabilidade e que propalam da centralidade na educação para se alcançar o desenvolvimento juvenil. Estão inseridas no conjunto de estratégias de regulação social por intermédio da inclusão dos denominados excluídos e vulneráveis, de acordo com as regras e a lógica próprias das relações sociais estruturadas na desigual sociedade capitalista.

Palavras-chave: Políticas públicas. Juventude. Política internacional e nacional. Políticas neoliberais. Centralidade na educação.

CARVALHO, Flávia Xavier. **ANALYSIS OF CONFIGURATION OF PUBLIC POLICIES FOR THE YOUTH SINCE 1990: OUTSTANDING CONCEPTIONS AND NEOLIBERAL STRATEGIES.** 155f. Dissertation (Masters degree in Education) – Universidade Estadual de Maringá. Tutor: Prof. Doc. Amélia Kimiko Noma. Maringá, 2009.

ABSTRACT

This dissertation focuses public policies for the youth since 1990. Its general goal is the analysis of the main elements that configure the policies for the youth in a national and international approach, aiming at learning, when considering its interfaces, the repercussions of the first on the second and, based on it, make evident its bond with the policies with neoliberal traits. The research discussion covers two connected questions: a) how have national and international policies destined to assist the youth population been configured?; b) What are the main elements that build the focused policies, expressed in fundamentals, routes, action lines, priorities and recommendations? Considering the nature of the study, the research has a theoretical trait which is explained by the analysis of the content of ruling documents referring to national and international policies for the youth. In order to achieve it, a dialogue among authors that have been discussing this theme and also those who attribute theoretical and ideological enunciation in investigations was performed. As a critical perspective, the historic materialism was adopted, from which the object of study is analyzed in articulation with the historic scenery referring to the worldness capital phase, of social transformations due to the devastating structural crisis of the capital and the solutions forwarded by the hegemonic order to the crisis which guarantee the capitalist social relations and which legitimate the strategies of social regulation. As primary sources, documents with law status directly connected to the Brazilian Estate are used, also documents pertaining to the national policies for the youth, documents referring to recommendations, declarations and reports that express consensus internationally agreed and nationally accepted, coming from UN (United Nations), from ECLAC (Economic Commission for Latin America and Caribbean Islands), from UNESCO (United Nations for Education, Science and Culture Organization) and from UNICEF (United Nations for the Infant Funds). Considering the performed analysis, it is possible to observe that the policies for the youth were, and continue being managed and implemented in a social context marked by political struggles of different social segments and also with the participation of several national and international authors and actors. Since 1990, it became to assume a direct alignment to the policies with neoliberal traits for the combat to poverty, focused on the youth in vulnerable situation and which triggers the centralization on education in order to achieve the youth development. These are inserted on the strategies group of social regulation through inclusion of those named excluded ones and in vulnerable status, according to the rules and logic which are characteristics from social relations structured on a capitalist unequal society.

Key words: Public Policies. The Youth. International and National Policies. Neoliberal Policies. Centralization on Education.

LISTA DE SIGLAS

AIDS	–	Acquired Immunodeficiency Syndrome ou Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – SIDA
ASAJ	–	Área de Saúde do Adolescente e do Jovem
BM	–	Banco Mundial
CBIA	–	Centro Brasileiro da Infância e Adolescência
CEFET	–	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEJUVENT	–	Comissão Especial Destinada a Acompanhar e a Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CNC	–	Confederação Nacional do Comércio
CNI	–	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	–	Conselho Nacional da Juventude
CNRMS	–	Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde
DPC	–	Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha
DSTs	–	Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	–	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FAO	–	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	–	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNCEB	–	Fundação Cultural do Exército Brasileiro
FUNDEF	–	Fundo e Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
G8	–	Grupo dos Oito Países mais Industrializados e Economicamente Desenvolvidos
HIV	–	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	–	Instituições de Ensino Superior
INCRA	–	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
J8	–	Programa Júnior 8
LBA	–	Legião Brasileira de Assistência
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	–	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	–	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	–	Ministério da Educação
MNMMR	–	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

OCDE	–	Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento
MDM	–	Metas de Desenvolvimento do Milênio
OIJ	–	Organização Ibero-Americana da Juventude
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
OMC	–	Organização Mundial do Comércio
ONG	–	Organização Não-Governamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
PMDB	–	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBEM	–	Política Nacional de Bem-Estar do Menor
PNLEM	–	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PNJ	–	Política Nacional de Juventude
PNPE	–	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEJA	–	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	–	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROMED	–	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
PRONAF	–	Programa Nacional de Agricultura Familiar
PROUNI	–	Programa Universidade para Todos
PT	–	Partido dos Trabalhadores
RICD	–	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SAM	–	Serviço Nacional de Assistência a Menores
SEBRAE	–	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECIB	–	Secretaria de Cooperação Ibero-Americana
SENAC	–	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI	–	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	–	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	–	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	–	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	–	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	–	Serviço Social da Indústria
SEST	–	Serviço Social do Transporte
SNJ	–	Secretaria Nacional da Juventude
UEM	–	Universidade Estadual de Maringá
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA A JUVENTUDE.....	18
2.1	A CONSTITUIÇÃO DAS AGENDAS DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS.....	19
2.2	AGENDA INTERNACIONAL: PRINCIPAIS DEBATES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A JUVENTUDE.....	22
2.2.1	Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e Anos Subseqüentes.....	24
2.2.2	Plano de Ação de Braga.....	28
2.2.3	Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas relativos à Juventude.....	31
2.3	A JUVENTUDE NA AGENDA POLÍTICA DE AGÊNCIAS MULTILATERAIS.....	34
2.3.1	A Proposta da CEPAL para Política Internacional de Juventude.....	35
2.3.2	A Proposta da UNESCO para Política Internacional de Juventude.....	42
2.3.3	A Proposta do UNICEF para Política Internacional de Juventude....	52
3	CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A JUVENTUDE NO BRASIL.....	60
3.1	BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A JUVENTUDE.....	60
3.2	ORIENTAÇÕES E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE.....	72
3.2.1	O Plano Nacional da Juventude – Projeto de Lei n.4.530/2004.....	73
3.2.2	Política Nacional de Juventude – Lei n.11.129/2005.....	81
3.2.3	Programas federais para a juventude em execução.....	84
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL.....	98
4.1	POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E REGULAÇÃO SOCIAL SOBRE OS POBRES.....	101

4.1.1	Exclusão social e vulnerabilidade.....	103
4.1.2	O princípio da equidade.....	108
4.1.3	Da universalidade à política focalizada e descentralizada.....	111
4.2	EDUCAÇÃO PARA O COMBATE À POBREZA.....	114
4.2.1	Educação e trabalho.....	117
4.2.2	Educação não-acadêmica.....	118
4.3	REFILANTROPIZAÇÃO DA POBREZA.....	121
4.3.1	A mobilização do poder dos pobres.....	122
4.3.2	Participação dos pobres.....	123
4.3.3	Protagonismo juvenil.....	125
4.3.4	Empoderamento como estratégia.....	129
4.4	A RECONVERSÃO SOCIAL.....	131
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	137
	REFERÊNCIAS.....	142

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação é a configuração de políticas públicas para a juventude, às quais, desde a década de 1990, são relacionados debates e questões concernentes ao lugar da juventude na sociedade, à ampliação da movimentação das organizações juvenis, às políticas estritamente voltadas para a juventude e à criação de organismos governamentais específicos.

O objetivo geral da pesquisa é analisar idéias, princípios, orientações e linhas de ação de políticas para a juventude em âmbito internacional e nacional, visando a apreender, nas suas interfaces, as repercussões do primeiro sobre o segundo e, com base nisso, ressaltar a sua vinculação com as políticas de cunho neoliberal.

Entende-se por políticas públicas de juventude o conjunto de princípios, estratégias e ações que estabelece os direitos e as responsabilidades dos jovens, afirma suas identidades e potencialidades e cria condições para que esses sujeitos participem da vida social, econômica e cultural do país.

Embora tenha existido, a partir dos anos 1990, uma preocupação dos governos brasileiros em formular e implementar políticas para a juventude, foi em 2003 que se observou a mobilização para discutir uma Política Nacional de Juventude (PNJ) com vistas à elaboração do Plano Nacional de Juventude. Nos debates realizados a seguir foram contempladas temáticas relacionadas ao universo juvenil e propostas medidas constitucionais e legais como, o Projeto de Lei n. 27/2007, que propõe o Estatuto dos Direitos da Juventude.

A partir de 1990, houve aumento na mobilização de setores da sociedade, tais como: agências multilaterais, órgãos federais e estaduais, instituições governamentais e não-governamentais. Tais setores pretendiam estabelecer parâmetros e critérios de políticas para a juventude. Buscou-se, assim, delimitar o segmento da população a ser beneficiado, incluindo aí a definição de faixa etária, uma vez que, até então, no âmbito das políticas públicas, os jovens não eram vistos como um segmento social que necessitasse de políticas específicas. Eram atendidos em ações destinadas às crianças e aos adolescentes e em ações voltadas para o universo adulto. Por essas razões, foram realizados debates,

seminários e conferências que resultaram em acordos internacionais, buscando legitimar uma política estritamente destinada aos beneficiários juvenis.

De acordo com Cohn (2004), é recorrente, na literatura concernente às políticas públicas, que o fator educação (grau de escolaridade) seja considerado o principal fator que possibilita a superação da desigualdade social. Nessa perspectiva, pesquisas afirmam que, para melhorar o nível de vida dos jovens, o Estado deveria garantir a esse segmento da população o exercício do direito à educação. Além disso, o Estado deveria garantir uma rede de proteção social para assegurar a sobrevivência e as despesas básicas dos jovens, incluindo o acesso a serviços e atividades culturais, de recreação e de esporte. Assim, tais programas deveriam ser compatíveis com a necessidade de se priorizar a formação educacional. É oportuno frisar o consenso, em esfera internacional e nacional, de que a educação é um dos fatores mais importantes de impacto na mudança do padrão de concentração de renda e no desenvolvimento social do país.

Coloca-se em relevo a presença da dimensão educativa como prioridade na integralidade das ações na agenda política de juventude. Por dimensão educativa entende-se uma concepção ampliada de educação, que abrange os processos formativos que se desenvolvem nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e nas organizações da sociedade civil, nas manifestações culturais, na vida em família, na convivência social e no trabalho. Destaca-se que essa dimensão se faz presente nos documentos internacionais e nacionais que expressam fundamentos, diretrizes e linhas de ação de políticas para a juventude. Também há uma centralidade na dimensão educativa na política brasileira de juventude, a qual assume um caráter de transversalidade nas ações e nos programas pertinentes.

A problemática de pesquisa pode ser expressa pelas seguintes indagações conexas: a) como se têm configurado as políticas internacionais e as nacionais destinadas ao atendimento da população jovem?; b) quais os principais elementos estruturantes das políticas em foco, expressas em fundamentos, diretrizes, linhas de ação, prioridades e recomendações?

A revisão bibliográfica realizada apontou que a juventude tem se tornado um dos principais *locus* estratégico para a ação de políticas públicas. Por

intermédio da leitura de fontes normativas e de documentos internacionais é possível apreender que o direcionamento da política para a juventude está relacionado com autonomia, construção da cidadania, equidade nos estudos, potencialização na rede de proteção social e empoderamento dos jovens. Vale destacar que a diretriz, na perspectiva de políticas econômicas e sociais para a juventude, é voltar-se para ações que assegurem políticas focalizadas e descentralizadas.

Para a realização da pesquisa proposta, parte-se do pressuposto de que a análise de questões referentes à política de juventude não pode ser suficientemente compreendida restringindo-se a aspectos internos dos documentos normativos e orientadores. É necessário que as questões tratadas na investigação sejam contextualizadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas, para que a reflexão possa ser realizada por mediações entre as esferas do particular e do universal.

Ao desenvolver a pesquisa por meio de uma abordagem fundamentada no materialismo histórico, o objeto de estudo deve, obrigatoriamente, ser analisado como síntese histórico-dialética de múltiplas determinações sociais. Assim, entende-se que a análise da Política Nacional de Juventude não pode ser suficientemente compreendida no limite da exegese do texto constitucional ou dos demais documentos legislativos. Isso significa que, se o objetivo é explicitar a determinação social do objeto em suas múltiplas relações históricas, a apreensão das relações mediadas entre o político, o jurídico, o econômico e o educacional apenas pode ser alcançada com base na referida contextualização das questões pertinentes, no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas. Trata-se de estabelecer, como cenário histórico de referência para a investigação do objeto proposto, a sociedade na fase da mundialização do capital¹, as transformações sociais decorrentes da devastadora crise estrutural do capital – mais visíveis a partir de meados de 1970 – e as soluções encaminhadas pela ordem hegemônica

¹ Conforme Chesnais (2001, p.7), o termo mundialização do capital designa uma nova configuração do capitalismo e confere perspectivas às mais variadas formas de apropriação de riquezas, que mantêm “[...] uma economia explicitamente orientada para os objetivos de rentabilidade e de competitividade, e nas quais somente as demandas monetárias solventes são reconhecidas”. Ao se estruturar dessa forma, esse processo conferiu grande mobilidade ao capital, permitindo-lhe “[...] soltar a maioria dos freios e anteparos que comprimiram e canalizaram sua atividade nos países industrializados” (CHESNAIS, 2001, p.10).

à crise, que garantem a reprodução das relações sociais capitalistas e legitimam estratégias de regulação social, dentre elas o conjunto ideológico que se difundiu sob a designação de neoliberalismo², sob o fomento e a divulgação maciça fomentada pelo grande capital.

Para conduzir a investigação, deve-se avançar, ultrapassando a propensão de explicar tal processo de modo restrito à esfera da política destinada aos jovens. Abordar a configuração da política nacional de juventude, em termos metodológicos, implica o entendimento de que os fundamentos que dão sustentação à política adotada pelo governo brasileiro não são gerados exclusivamente em âmbito nacional. Destarte, torna-se obrigatório admitir vinculações de abrangência mundial, englobando a influência direta ou indireta das agências internacionais no direcionamento das políticas públicas, dentre elas a de juventude.

A adoção dessa abordagem se justifica ao se levar em consideração que a política de juventude foi, e continua sendo, gestada e implementada em um contexto social marcado por lutas políticas de segmentos sociais diferenciados, com a participação de muitos autores e atores nacionais e internacionais. Articular essas duas esferas, sem se levar em consideração uma relação de causa e efeito, é fundamental para analisar processos de formulação de agendas políticas, sob a égide dos organismos internacionais, que implicaram análises, formulações e orientações gerais de políticas para a juventude. Tendo isso como base material, é possível analisar as repercussões na configuração da Política Nacional de Juventude.

Trata-se de uma pesquisa de caráter teórico, que se fundamenta em análise de conteúdo de documentos normativos referentes à política nacional e internacional de juventude. Sendo assim, realiza-se uma interlocução com autores

² O neoliberalismo é uma doutrina político-econômica que “[...] representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de 30 por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack” (SANDRONI, 1994, p.240). Nos países desenvolvidos, os inimigos contra os quais os neoliberais se voltam são “[...] as formas de regulação econômica do século XX: o Estado Keynesiano, os sindicatos e as políticas de bem-estar social”. Os inimigos, nos países periféricos, são “[...] o Estado desenvolvimentista e a chamada democracia populista” (MORAES, 2001, p.11).

que vêm discutindo a temática e que lançam luz para a atribuição de significados aos enunciados teóricos e ideológicos em investigação.

Ao proceder à análise dos documentos mencionados, deve-se prestar atenção ao alerta feito por Shiroma, Campos e Garcia (2005) de que os textos são, concomitantemente, produto e produtores de orientações políticas no setor da educação, sendo que sua difusão e promulgação originaram também processos de mudanças ou de inovações vivenciadas no contexto das práticas educativas. Os documentos selecionados constituem-se em unidades de análise que permitem acesso aos discursos, os quais, quando adequadamente interpretados, abrem as portas para a apreensão das políticas de juventude que se expressam nos diagnósticos apresentados, nas prioridades, nos direcionamentos e nas orientações pertinentes.

As fontes documentais examinadas classificam-se em documentos normativos e documentos orientadores. Os normativos estão diretamente vinculados ao Estado brasileiro, com *status* de leis. Os documentos orientadores, aqueles que buscam estabelecer um consenso com a sociedade, por meio de exemplos, sugestões e propostas, são produzidos em nível nacional e internacional.

A seleção dos documentos normativos tem a finalidade de examinar o referencial das políticas educacionais brasileiras constituídas a partir da década de 1990. Para isso, faz-se necessário apreender os elementos e as diretrizes que dão estruturação à política nacional para a juventude. As principais fontes selecionadas são: Constituição Federal (1988), Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Projeto de Lei n.4530/2004 (referente ao Plano Nacional da Juventude), Lei n.11.129/2005 (que, além de instituir o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude).

Dentre os documentos orientadores, selecionaram-se aqueles indicados na literatura disponível e que resultaram em recomendações, declarações e relatórios que expressam consensos acordados internacionalmente e aceitos nacionalmente. Tais documentos tornam-se material de grande relevância para interpretar as influências das agências multilaterais na definição dos temas de agenda internacional e nacional, ao cumprir papel estratégico na articulação entre

sociedade civil e Estado. Destacam-se os documentos produzidos no âmbito das agências multilaterais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em razão da sua pertinência em relação ao objeto de investigação.

A revisão bibliográfica realizada sinalizou a necessidade de ampliação de estudos analíticos sobre a temática selecionada, justamente porque o que aqui é denominado Política Nacional de Juventude é um processo ainda em construção. Basta lembrar que o Plano Nacional de Juventude ainda está em tramitação na forma de projeto de Lei. Isso é um indicativo que corrobora a importância da pesquisa proposta, em virtude da atualidade e da pertinência da temática abordada.

Argumenta-se que a relevância desta dissertação está na proposição de se investigar as relações, nem sempre diretas, entre políticas oriundas das agências internacionais e a definição dos temas de agenda nacional referentes à política de juventude. A inserção nos debates travados nos âmbitos internacional e nacional pode vir a contribuir para aprofundar estudos e abordagens relacionados ao planejamento e à implementação de políticas públicas destinadas aos jovens. A expectativa é contribuir para a ampliação de horizontes e aportes teóricos e metodológicos, bem como para o alargamento do levantamento, da catalogação e do acervo de fontes primárias relativas às políticas públicas de juventude, em âmbito nacional e internacional.

A presente dissertação encontra-se estruturada em três capítulos. Na segunda seção – primeiro capítulo, aborda-se a configuração da política internacional de juventude, ressaltando-se a influência e o papel de agências multilaterais, em específico as da CEPAL, UNESCO e UNICEF, cujo papel tem se revelado essencial para a formulação da agenda de política destinada aos jovens. Na terceira seção – segundo capítulo, analisa-se a configuração da política nacional de juventude. Na quarta seção – capítulo terceiro, procede-se, enfim, à análise dos principais elementos comuns, que dão configuração às políticas para a juventude analisadas e que expressam as articulações das políticas internacionais com as nacionais. Para tal investigação, toma-se como parâmetro a

confluência das políticas em estudo com aquelas de alinhamento neoliberal³ implantadas a partir da década de 1990.

Nas considerações finais, uma síntese geral é feita, evidenciando que o objeto em estudo é processo desigualmente combinado, que articula elementos mais gerais das tendências universalizantes com aspectos da singularidade, em decorrência do processo pelo qual a agenda política internacionalmente consensuada foi incorporada e adaptada à agenda nacional e se consubstanciou em ações políticas destinadas aos jovens brasileiros.

Com a presente pesquisa, almeja-se contribuir para os estudos realizados pelo Grupo de Pesquisa em História, Estado e Educação do qual esta autora faz parte e para o fomento da linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá.

³ Políticas de “[...] desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos sociais”, política de abertura comercial e de desregulamentação financeira e política de privatização (BOITO JÚNIOR, 1999, p.51).

2 AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA A JUVENTUDE

O objetivo deste capítulo é analisar como as políticas para os jovens têm se constituído em uma das prioridades na agenda das agências multilaterais. Para tanto, são analisadas as principais idéias, orientações, recomendações e estratégias expressas em documentos referentes à política internacional destinada à juventude, isso porque se parte do entendimento de que os fundamentos e as diretrizes que dão sustentação à política para a juventude adotada pelo governo brasileiro não são formulados apenas em âmbito nacional. É preciso considerar a existência de condicionantes mais amplos que a orientam, pois existem relações, nem sempre diretas, com a política de âmbito mundial. Nesse sentido, a análise dos documentos selecionados pode intermediar a interpretação da influência dessas organizações quanto à definição de diretrizes da política para a juventude no Brasil, que será abordada no próximo capítulo.

Para realizar o proposto, esta unidade está estruturada em duas partes. Na primeira, explicita-se como a juventude entrou em pauta na agenda da Organização das Nações Unidas¹ (ONU), visando, entre suas prerrogativas, à participação, ao desenvolvimento e à paz. Ato contínuo, analisam-se as principais recomendações para a política de juventude nos países periféricos constantes nos documentos orientadores das seguintes agências multilaterais: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

Considera-se que, para iniciar o debate sobre a inclusão dos jovens na agenda política da Organização das Nações Unidas e de suas agências, é

¹ A Organização das Nações Unidas (ONU) é uma instituição internacional formada por 192 Estados soberanos, fundada após a 2ª Guerra Mundial. Os princípios da organização baseiam-se em: manter a paz e a segurança no mundo; fomentar relações cordiais entre as nações; promover progresso social e melhores padrões de vida. Os membros são unidos em torno da Carta da ONU, um tratado internacional que enuncia os direitos e os deveres dos membros da comunidade internacional. As Nações Unidas são constituídas por seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado (ONU, 2008).

prioritário o entendimento sobre a atuação de organizações multilaterais e a constituição de suas agendas. Tratar-se-á disso a seguir.

2.1 A CONSTITUIÇÃO DAS AGENDAS DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS

Reserva-se a denominação Organizações Multilaterais para aquelas agências que institucionalizam relações entre Estados Nacionais (ROSEMBERG, 2000). As relações internacionais ocorrem por meio de diferentes canais: governos, ministérios, chefias de Estados, embaixadas, consulados, missões diplomáticas, organizações internacionais, entre outros. A ONU tem assumido um relevante papel no direcionamento da dinâmica capitalista, por meio de ações das agências multilaterais na regulamentação das relações comerciais internacionais. Isso é feito mediante acordos gerais para a cooperação internacional, na dimensão econômica e social.

Dentre as agências que fazem parte do Sistema da Organização das Nações Unidas existem as agências de desenvolvimento regional, como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), encarregada de promover o desenvolvimento econômico e social da região. Há agências especializadas em áreas como educação, ciência, cultura, infância, trabalho, saúde, entre outras, que elaboram recomendações e convenções internacionais com a prerrogativa de impulsionar o desenvolvimento econômico e social dos Estados a elas associados. Dentre essas agências, incluem-se duas que serão discutidas neste capítulo: a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Com relação à construção da agenda política das agências multilaterais, explica Rosenberg (2000) que se trata de um complexo processo de tomada de decisões. A autora define quatro etapas distintas para a construção da agenda das agências. Primeiramente, “[...] uma coalizão mais ou menos apoiada pelo secretário da organização define uma questão como ‘problema’, destacando a defasagem ‘entre o que acontece, o que poderia acontecer e o que deveria

acontecer””. Na segunda fase, “[...] a coalizão qualifica o problema como sendo da alçada ou da competência da organização e da responsabilidade de seus membros”. Na terceira, “[...] a coalizão introduz o problema nos mecanismos de consulta e de decisão da organização”. E na última fase, “[...] espera-se, então, a intervenção da organização, que pode, inclusive, ser a opção por não fazer nada” (ROSEMBERG, 2000, p.79-81).

Destaca-se que as Convenções² e os Tratados³ são elaborados, na maioria das vezes, no âmbito das Nações Unidas. Ao ratificarem as convenções e os tratados internacionais, os Estados-membros assumem obrigações legais com a Organização das Nações Unidas. Ressalta-se que as declarações⁴ não significam compromissos jurídicos dos Estados-Membros, e sim compromissos políticos. Em consonância com as declarações, são aprovados os programas e planos de ação, nos quais são estabelecidas as ações prioritárias, as orientações de como efetivá-las e o prazo estabelecido para atingi-las. As declarações, os programas e os planos formam as bases políticas nas quais as agências multilaterais se apóiam, a fim de colaborar tecnicamente com os países para a formulação e operacionalização de ações, estabelecendo parâmetros que orientam a efetivação das políticas públicas.

As agendas das agências multilaterais constroem consensos e repertórios, impondo representações, símbolos e ritos. Entretanto, há de se enfatizar que a constituição da agenda pode ser conflituosa, permitindo visualizar a correlação de forças presentes (ROSEMBERG, 2000). A difusão da agenda pode ocorrer por meio de missões, seminários, assessorias, viagens, cursos, portal da internet, acesso à mídia. Rosemberg (2000) adverte que a política de divulgação das agências multilaterais é bastante peculiar, uma vez que nem toda produção

² O termo Convenção costuma ser empregado para designar atos multilaterais oriundos de conferências internacionais e que versam sobre assunto de interesse geral. É um tipo de instrumento internacional destinado, em geral, ao estabelecimento de normas para o comportamento dos Estados em uma gama cada vez mais ampla de setores (BRASIL, 2008c).

³ “A expressão Tratado foi escolhida pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, como termo para designar, genericamente, um acordo internacional. Denomina-se tratado o ato bilateral ou multilateral ao qual se deseja atribuir especial relevância política” (BRASIL, 2008c).

⁴ A declaração não é um instrumento legal obrigatório. Trata-se de uma manifestação sobre o que os Estados Membros acreditam ser direitos que deveriam ser respeitados por todos os governos. Embora considerada uma maneira de comprometer os governos que com ela concordaram, não possuem força de lei (ARAÚJO, 1996).

escrita pelas agências é passível de divulgação, e o carimbo de produção confidencial ou de circulação restrita é usado com certa frequência.

A pobreza constitui-se em um dos temas principais na agenda das agências multilaterais, tendo em vista o crescimento massivo da vulnerabilidade social na década de 1990, sobretudo nos países em desenvolvimento. Com a definição da temática prioritária (evidenciando-se a pobreza) estabelecida na agenda internacional, as políticas sociais passaram a compor as orientações e recomendações para o “combate à pobreza”, como maneira de intervir no processo de reprodução da situação apresentada. Pode-se afirmar que a focalização na pobreza pelas políticas públicas configura-se no pressuposto das reformas de cunho neoliberal⁵, estabelecendo, assim, relação direta e/ou indireta com as agências multilaterais.

A ofensiva neoliberal considera a intervenção do Estado como uma prática paternalista, pois deixa de desenvolver a capacidade de iniciativa para resolver os próprios problemas (BOITO JÚNIOR, 1999). Dessa forma, a essência neoliberal é “[...] uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para democracia” (NETTO, 2001, p.77).

Para Boito Júnior (1999), a ideologia neoliberal atém-se ao discurso da “superioridade econômica”, tendo em vista que o jogo da oferta e da procura

⁵ As diretrizes neoliberais para a América Latina foram decididas em novembro de 1989, no encontro que ficou conhecido como “Consenso de Washington”. No encontro, reuniram-se funcionários do governo norte-americano especializados em assuntos latino-americanos e personalidades dos organismos internacionais. Segundo Batista (2001, p.11), “[...] o objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título ‘*Latin American Adjustments: How much has happened?*’ era de proceder a uma avaliação das reformas econômicas”. O Consenso de Washington abrigaria um conjunto de reformas favoráveis ao mercado aos países endividados da América Latina, defendendo a tese da “falência do Estado”. Afirmando a necessidade de direcionar a responsabilidade de se formular uma política econômica, as organizações internacionais estabeleceram dez objetivos a serem efetivados: 1. Disciplina fiscal; 2. Redirecionamento da despesa pública para a educação, a saúde e o investimento em infra-estrutura; 3. Reforma fiscal: ampliação da base fiscal e corte das taxas de juros marginais; 4. Taxas de juros determinadas pelo mercado e positivas (mas moderadas) em termos reais; 5. Taxas de câmbio competitivas; 6. Liberalização do comércio: substituição de restrições quantitativas por tarifas baixas e uniformes; 7. Abertura de investimento estrangeiro direto; 8. Privatização de empresas estatais; 9. Desregulamentação: abolição de regulamentos que impedem a entrada ou restringem a concorrência, exceto os que se justificam por razões de segurança, por meio ambiente e proteção do consumidor e prudente supervisão de instituições financeiras; 10. Segurança jurídica para os direitos de propriedade (BANCO MUNDIAL, 2001, p.63).

permitiria uma ótima alocação de recursos disponíveis, a qual faria crescer a riqueza geral, bem como a “superioridade política e moral”, isso porque, segundo esse autor, o desenvolvimento moral e intelectual do cidadão resulta na liberdade e na decisão de consumo, considerado pelo discurso neoliberal como o terreno da independência individual. Portanto, a intervenção estatal é percebida pelos neoliberais como algo ineficiente e que gera desperdício, pois “[...] provoca uma má alocação dos limitados recursos disponíveis, reduzindo a riqueza geral” (BOITO JÚNIOR, 1999, p.26).

Nesse contexto, o papel do Estado face aos problemas sociais tem sido pauta nos discursos das agências internacionais, com a recomendação de que as políticas sociais sejam direcionadas especificamente às necessidades sociais da população pobre, focando a intervenção em grupos específicos, como crianças, adolescentes, jovens, idosos, mulheres, indígenas, negros, portadores de necessidades especiais, entre outros.

Com o objetivo de combater a pobreza, ou seja, reduzir suas taxas de forma significativa na concepção de políticas sociais, a agenda das agências multilaterais passou a incorporar, após 1990, a educação básica como prioridade. Ressalta-se que, além das agências multilaterais que se dedicam às questões educacionais, como UNESCO e UNICEF, agências como a CEPAL e o Banco Mundial (BM) passaram a incorporar a educação básica em suas agendas políticas.

Sem pretender dar conta de todas as questões que apontam as contradições entre o proposto pelas agendas das agências multilaterais e o que se observa na prática, a análise de alguns aspectos cruciais se impõe. Na seção subsequente, desenvolve-se mais essa discussão.

2.2 AGENDA INTERNACIONAL: PRINCIPAIS DEBATES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A JUVENTUDE

A juventude, como pauta na agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), adquire relevância em 1985. Considera-se necessário se reportar a

décadas anteriores, em que a ONU – por meio de suas resoluções, especificamente a Resolução 33/7⁶, de 3 de novembro de 1978, em que se decide proclamar um ano internacional para a juventude, e a Resolução 34/151⁷, de 17 de dezembro de 1979, que estabelece 1985 como “Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz” – expressa a preocupação de estabelecer marcos internacionais para a juventude. É oportuno destacar que a Resolução 34/151 justificou a escolha do ano de 1985 ao remeter a duas declarações anteriores: a Declaração sobre o fomento entre a juventude e os ideais de paz, respeito mútuo e compreensão entre os povos (Resolução 2037/1965)⁸ e o Programa de Voluntários das Nações Unidas (Resolução 2659/1970)⁹, evidenciando que o tema juventude constitui interesse desde o último quartel do século XX¹⁰.

A Resolução 40/14¹¹ da ONU, de 18 de novembro de 1985, estabelece o referido ano como o Ano Internacional da Juventude. As prioridades apresentadas na resolução foram a participação, o desenvolvimento e a paz. Nesse ano, agências multilaterais ligadas à ONU intensificaram o debate sobre a juventude; porém, sobretudo na década de 1990, foram realizados vários Fóruns, Conferências, Assembléias, e foram elaborados documentos sobre políticas para a juventude. Em 1991, em Viena, aconteceu o primeiro Fórum Mundial para a Juventude, e em 1996, nesse mesmo local, ocorreu o segundo Fórum Mundial. Em 1993, a Organização Ibero-Americana da Juventude (OIJ)¹², criada em 1992, lançou e gerenciou o “Programa Regional de Ações para o desenvolvimento da Juventude na América Latina”, cuja finalidade foi a adoção, pelos países latino-

⁶ Resolución 33/7: Año Internacional de la Juventud (ONU, 1978).

⁷ Resolución 34/151: Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz (ONU, 1979).

⁸ Resolución 2037 (XX): Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos (ONU, 1965).

⁹ Resolución 2659 (XXV): Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (ONU, 1970).

¹⁰ “Consciente de que en 1985 se cumplirá el vigésimo aniversario de la Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos, contenida en su resolución 2037 (XX) de 7 de diciembre de 1965, y el decimo-quinto aniversario del programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, establecido por su resolución 2659 (XXV) de 7 de diciembre de 1970” (ONU, 1979, p.204). Nessas resoluções, a juventude é apresentada como um ator importante para o desenvolvimento econômico e social das nações.

¹¹ Resolución 40/14: Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz (ONU, 1985).

¹² A Organização Ibero-Americana da Juventude é um fórum internacional para a cooperação em matéria de juventude. Os princípios da Organização baseiam-se na igualdade, soberania e independência dos Estados, paz e solidariedade (OIJ, 2008).

americanos, de medidas para o acesso a serviços e a inserção dos jovens nas áreas da educação, da saúde e da capacitação para o trabalho.

Em 1995, em Assembléia Geral, a ONU aprovou o “Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e Anos Subseqüentes”. O programa recomendou providências em dez esferas consideradas prioritárias para a juventude: educação, emprego, fome e pobreza, saúde, meio ambiente, uso indevido de drogas, delinquência juvenil, atividades recreativas, meninas e jovens, participação dos jovens na vida da sociedade e na adoção de decisões (ONU, 1995). O ano de 1998 foi especialmente importante na proposição de diretrizes para a política internacional de juventude. Em agosto ocorreu o terceiro Fórum Mundial, realizado em Braga (Portugal), que resultou no “Plano de Ação de Braga sobre a Juventude” (ONU, 2001b). O texto apresenta trinta recomendações propostas pelo Fórum. Nesse mesmo mês foi aprovada a Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas Relativos à Juventude (ONU, 2001a) na Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pela Juventude, momento em que foram acordados os compromissos políticos, econômicos e sociais firmados pelos representantes dos Estados-Membros da ONU para o desenvolvimento da política internacional para a juventude.

Esses três documentos, Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e Anos Subseqüentes, Plano de Ação de Braga sobre a Juventude, e a Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas Relativos à Juventude expressam as orientações da ONU para a configuração da política internacional de juventude. A seguir, destacam-se as linhas gerais estabelecidas nesses documentos.

2.2.1 Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e Anos Subseqüentes

Dentre as proposições expressas na Resolução (40/14/1985), que estabelece o Ano Internacional de Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz, encontram-se recomendações para formulações de programas, planos e

diretrizes, bem como divulgação dos trabalhos e ações referentes à construção da política internacional de juventude. O Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e Anos Subseqüentes (Resolução 50/81/1995) é consequência desses encaminhamentos. As orientações do Programa também estão articuladas aos eixos participação, desenvolvimento e paz, os quais indicam, segundo a Resolução, a preocupação partilhada com a comunidade internacional pela justiça distributiva, pela participação pública e pela qualidade de vida (ONU, 1995).

O Programa recomenda a participação dos governos, da sociedade civil, das organizações não-governamentais, do setor privado e dos próprios jovens no planejamento, na formulação, na orientação e na execução das políticas para a juventude. Orienta, ainda, que os governos devem estabelecer programas de serviços voluntários para os jovens e, mais ainda, compreende que o voluntariado deve constituir um elemento obrigatório dos programas educativos. Por conseguinte, os movimentos internacionais de valorização do voluntariado têm sido apresentados como importantes para o desenvolvimento social dos países considerados “periféricos”. Conforme o documento em questão, a formulação e a execução das políticas de juventude não devem ser atribuições exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade.

De acordo com o Programa de Ação Mundial, todos os Estados deveriam compreender que o ser humano é o elemento central no desenvolvimento da sociedade e, conseqüentemente, deveriam orientar a economia de modo que as necessidades humanas sejam mais eficientemente satisfeitas (ONU, 1995). Observe-se o paradoxo entre a afirmação da centralidade do ser humano e a referência à eficácia na satisfação das necessidades humanas. O termo eficácia sugere não o melhor ou mais alto nível de bem-estar do homem, mas a relação favorável entre investimento e consecução de objetivos, isto é, a melhor afinidade entre custo e benefício.

O programa destaca a educação como foco de atenção nas recomendações para a política de juventude. Nesse aspecto, compartilha concepções expressas em vários documentos internacionais¹³, dando ênfase aos processos não-acadêmicos com foco na educação – para toda a vida –

¹³ Dentre tais documentos, é possível citar: “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1995) e “Prioridades e estratégias para educação” (BANCO MUNDIAL, 1995).

permanente, no incentivo à educação básica e à capacitação para o trabalho (ONU, 1995). Pretende, ainda, estimular o incremento dos meios de formação superior por conta própria.

O documento apresenta como caminho a implementação de políticas específicas para a juventude, partindo do diagnóstico de que o baixo nível educacional, a elevada taxa de desemprego juvenil, a desnutrição, a alta incidência de enfermidades, o não-respeito aos direitos humanos, a não-participação nos processos decisórios, o não-acesso a atividades culturais, o racismo, a xenofobia, a desigualdade social, a discriminação contra mulheres jovens, a insuficiente formação profissional, a violência contra os jovens, entre outros, são fatores que impedem o crescimento econômico e social de países em desenvolvimento. De acordo com o programa, os jovens de todos os países são considerados atores determinantes para a transformação social, para a ampliação econômica e para a inovação tecnológica, isto é, os jovens são primordiais para o desenvolvimento da sociedade (ONU, 1995).

Dessa forma, o desenvolvimento dos jovens implica a sua contribuição para o desenvolvimento nacional. Sob esse aspecto, o jovem é objeto de duplo enfoque no documento em questão: sobre ele incidem as medidas propostas, o que o faz um “beneficiário”. Mas, justamente por ser beneficiário, o jovem também deve ser um “participante ativo”. Esse duplo enfoque sob o qual o jovem é considerado – objeto de investimento e retorno do mesmo investimento – confere uma ambivalência à noção de participação. De maneira geral, a noção de participação presente no Programa inclui tanto a passividade do jovem quanto sua atividade, com ênfase em um aspecto ou no outro, dependendo do contexto ou da situação.

Para a aplicação dessas orientações, o Programa propõe aos governos a formulação de planos, programas, projetos e leis. Com relação ao uso da expressão “formulação” de políticas, pode-se argumentar, em uma perspectiva crítica ao documento, que formular não é criar, originar, conceber ou fazer nascer, mas redigir por meio da fórmula, podendo ser entendida como expressão ou manifestação de um procedimento, de algo já estabelecido. Outro termo que aparece com frequência no documento é “adoção”, o qual sinaliza, aos governos, a adoção de políticas e medidas e, aos jovens, a participação nos processos de

adoção de decisões. No exame crítico, entende-se por adoção um ato que implica a preexistência do objeto sobre o qual incide; assim, adotam-se medidas, decisões ou políticas que, em alguma instância, já estão dadas. As expressões “formulação” e “adoção” de medidas, decisões ou políticas referem-se a atos que admitem aceitação e não supõem dissensos; portanto, propiciam a passividade (SOUZA, 2006).

Também merecem atenção os termos “planificar” e “desenhar”, no documento de 1995, em que a ONU estabelece as diretrizes para a planificação de novas medidas e a adoção de medidas complementares adequadas na esfera da juventude (ONU, 1995). De acordo com Souza (2006), as expressões são sinônimas. É oportuno ressaltar que, para o autor, ambos os termos supõem a representação de algo preexistente. Ressalta-se que a planificação e o desenho realizam a simplificação e a racionalização – no sentido de tornar mais eficiente –, aquilo que poderia ter profundidade, irregularidade, descontinuidade, desigualdade ou complexidade.

O documento é explícito, pois não esconde a aceitação passiva daquele que formula, adota, planifica e desenha. Diante dessas evidências, oportuno é indagar quais seriam as decisões de cuja adoção os jovens devem participar. A leitura do Programa permite compreender que se trata predominantemente de decisões práticas ou técnicas, no nível de operacionalização ou na materialização das ditas políticas e medidas, e, em última instância, no nível da atividade. Busca-se fazer emergir um novo ativismo jovem por meio de um discurso segundo o qual os jovens devem participar das decisões que lhes concernem no âmbito social. Nessa perspectiva, propala-se que “[...] a função das políticas da juventude seria dar voz aos jovens das classes populares para lutar pela redução das desigualdades sociais” (NEVES; FERRERI, 2008, p.127). A própria noção de atividade e decisão foi apropriada e modificada; assim, passou a limitar-se a aspectos técnicos e práticos, perdendo o caráter decisão e escolha.

Segundo Neves e Ferreri (2008), o Programa Mundial abriu espaço para ações calcadas no empoderamento do jovem, assunto que passou a ocupar os encontros mundiais sobre juventude, organizados pelo sistema das Nações Unidas. O eixo principal das discussões quanto ao empoderamento dos jovens,

também chamado protagonismo juvenil, é o enfrentamento da pobreza a partir do investimento em educação.

2.2.2 Plano de Ação de Braga

As diretrizes e os referenciais para elaboração do “Plano de Ação de Braga sobre a Juventude” resultaram no Terceiro Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas, celebrado de 2 a 7 de agosto de 1998, em Braga (Portugal). O objetivo do encontro foi proporcionar o entendimento de que a participação dos jovens na sociedade é um requisito indispensável para o desenvolvimento de toda a humanidade (ONU, 2001b).

As “Políticas integradas relativas à juventude” destacaram-se como um dos focos do Plano. O documento salienta que os governos devem estabelecer ações, contando com a participação de organizações não-governamentais, de organizações juvenis e da sociedade civil no processo de formulação, de execução e de avaliação dessas ações. Sugere ainda apoio financeiro das Nações Unidas para garantir o desenvolvimento dessa cooperação (ONU, 2001b).

O documento em análise aponta o desenvolvimento do jovem como o caminho para a erradicação da pobreza e orienta que os Estados-membros aceitem a UNESCO para contribuição técnica e financeira e para elaboração de políticas educacionais direcionadas ao público jovem. Orienta também que a educação não-formal seja priorizada nas diretrizes norteadoras dessas políticas.

Outro foco do documento é a equidade. Cabe evidenciar que a preocupação em oferecer um mínimo de dignidade aos pobres, chamada pelas agências multilaterais de “equidade social”, apresenta-se similarmente no documento em questão (OLIVEIRA, 2000). O texto explicita a falta de igualdade entre os jovens e, nessa perspectiva, direciona ações aos jovens que permanecem em condições de extrema miséria, de modo a priorizar políticas relativas à saúde, à educação e ao emprego (ONU, 2001b). Ressalta também a importância do combate ao desemprego em relação aos jovens considerados

“desfavorecidos”, tais como: jovens mulheres, jovens desempregados há longo tempo, jovens indígenas, jovens negros e jovens do campo.

Apreende-se uma concepção de desenvolvimento, no texto em questão, similar àquela que passou a vigorar internacionalmente nos anos de 1990, quando, além dos objetivos estritamente econômicos, foram incorporadas propostas para atenuar os efeitos nocivos das políticas de ajuste estrutural da década anterior. A agenda neoliberal priorizou a recuperação de um Estado em crise, sendo as recomendações nesse contexto os cortes de gastos e a redução do papel do Estado, por meio da redução da universalidade, dos graus de cobertura dos programas sociais e da privatização de serviços. Assim, pela dificuldade da integração internacional que enfrentavam as economias latino-americanas, a ênfase permeou a implementação de políticas que visassem à elevação da competitividade das empresas. Os investimentos em educação básica e em saúde passaram a fazer parte das propostas das agências multilaterais (DRAIBE, 1993).

Nesse contexto, compreende-se que as políticas de erradicação da pobreza foram incluídas como recomendações internacionais aos programas neoliberais latino-americanos, devido ao reconhecimento de que a existência de amplas parcelas da população sem condições de acesso a produtos e a serviços básicos tornou-se “[...] um entrave à modernização das economias e a sua conversão a formas mais descentralizadas, mais abertas, mais adaptáveis e dinâmicas do ponto de vista tecnológico” (DRAIBE, 1993, p.93). Nos anos de 1990, proliferaram pronunciamentos e documentos por várias agências multilaterais (CEPAL, UNESCO, PNUD, entre outros) condenando o crescimento da pobreza e do desemprego. A concepção de pobreza não seria um fenômeno estritamente econômico, mas estaria vinculada ao modo como uma sociedade funciona e como oferece oportunidades a seus membros. Assim, a pobreza é definida como ausência de poder, isolamento, discriminação e falta de oportunidade. Nessa perspectiva, “[...] ganharam vigência os termos de exclusão social e vulnerabilidade e se colocaram como desafios vencer mediante políticas de ataque à pobreza” (DÍAZ, 2005, p.84).

No bojo desse entendimento sobre a pobreza, a educação é compreendida como a melhor oportunidade de realização para as pessoas, sendo considerada

estratégia fundamental de superação da pobreza. Dentre as agências multilaterais ligadas à ONU, a ênfase em suas orientações é a preocupação em conter a pobreza em favor do estímulo à “[...] educação básica justificada segundo argumentos que se referem à necessária justiça social e à educação como direito humano” (OLIVEIRA, 2000, p.112).

No Plano, enfatizam-se recomendações de campanhas de informação para a juventude com apoio popular a serem realizadas pelas organizações não-governamentais em parceria com as Nações Unidas. O documento afirma que a ONU, juntamente com os órgãos oficiais e as organizações não-governamentais, tem por atribuição coordenar a capacitação eficaz dos jovens em matéria de preparação para a vida, bem como instituir centros de informação que sejam dirigidos pelos próprios jovens (ONU, 2001b).

Fica evidente, no Plano, o incentivo internacional para as atividades de grupos e ONGs juvenis, e a participação da juventude na formulação e na execução das políticas de juventude. O documento propõe que os governos reconheçam o caráter jurídico dos programas de organizações não-governamentais juvenis, proporcionando suficiente apoio financeiro para garantir seu livre desenvolvimento (ONU, 2001b).

O Plano recomenda a participação dos jovens no ensino (ONU, 2001b), isto é, no ato ou na atividade de ensinar. Conforme o documento, os jovens devem, portanto, ensinar direitos humanos, preferentemente na qualidade de trabalhadores voluntários, atividade que é apresentada no texto como equivalente à participação ativa no processo de adoção e execução de decisões (ONU, 2001b). O documento recomenda também a participação econômica, social e política dos jovens na operacionalização das decisões e medidas de cada uma das dez esferas que estabeleceu como prioritárias, a saber: educação, emprego, fome e pobreza, saúde, meio ambiente, uso indevido de drogas, delinquência juvenil, atividade recreativa, meninas e jovens. Uma dessas esferas oferece-se especificamente à efetiva participação dos jovens na vida da sociedade e na adoção de decisões (ONU, 2001b).

As imagens expressas no Plano de Braga são a da juventude como solução dos problemas sociais e econômicos e a da participação da sociedade civil como algo fundamental no processo de formulação e de execução das

políticas para a juventude. Apreende-se também que a educação não-acadêmica e a inserção no trabalho são tidas como formas prioritárias do desenvolvimento do próprio jovem e da sociedade.

2.2.3 Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas relativos à Juventude

A Declaração de Lisboa, aprovada na Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pela Juventude, que se realizou entre 8 e 12 de agosto de 1998, apresenta os compromissos políticos, econômicos e sociais firmados pelos Estados-Membros para o desenvolvimento da política de juventude internacional. A necessidade de se firmarem compromissos internacionais para com a juventude é justificada, na Declaração, pelo fato de o jovem ser importante no processo de desenvolvimento e de progresso da sociedade (ONU, 2001a).

Os signatários do documento se comprometem a fomentar, elaborar, implantar e implementar políticas para a juventude em seus respectivos Estados, subsidiados pelas orientações gerais da Organização das Nações Unidas para esse segmento, quais sejam, políticas que priorizam a participação popular, o desenvolvimento econômico e social e a paz entre as Nações. Partindo do pressuposto de que os jovens das Nações em desenvolvimento não estão preparados para exercer esse direito de participar ativamente das políticas para a juventude – isso porque os “processos democráticos” e o “espírito de cidadania” não são devidamente fomentados nesses locais – recomendam-se políticas educacionais que assegurem uma formação do jovem com a finalidade de fortalecer e facilitar seu compromisso, sua participação e sua integração plena na sociedade (ONU, 2001a). Com esse cabedal, segundo os propositores, o jovem estaria apto a participar da elaboração e também capacitado para monitorar a execução das políticas. Contribuiria também para garantir a tolerância étnica, religiosa, cultural; enfim, para construir uma “cultura de paz”. Numa palavra, trata-se de suavizar o desenvolvimento econômico, promovendo a melhoria das condições gerais de vida da população ou de segmentos dela.

Os compromissos firmados no documento reconhecem os efeitos nefastos das políticas econômicas. Dessa maneira, partem para as prescrições sobre como combatê-los ou atenuá-los; para tanto, fortalecem a ótica do desenvolvimento humano apoiada, entre outros fatores, na noção de capital humano¹⁴ e na concepção de educação como fator central de desenvolvimento.

Cotejando a Declaração de Lisboa com o Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e Anos Seguintes e com Plano de Ação de Braga, observa-se que a Declaração sinaliza que a educação deve ser responsabilidade de todos, seja do setor privado, seja da sociedade civil, em detrimento da responsabilidade do Estado. O incentivo ao que tem sido nomeado como educação não-acadêmica, realizada fora da escola por meio de uma “pedagogia social”, tem constado nas recomendações das organizações internacionais aos governos, sobretudo com ênfase na colaboração das organizações não-governamentais (ONU, 2001a).

O discurso apaziguador e homogeneizador – sustentado por uma concepção de sociedade composta por indivíduos-atores em atividade e em negociação, com vistas à consecução de interesses particulares – é a vertente auto-explicativa da “atuação” das organizações do terceiro setor¹⁵, e não somente deste, mas também dos diversos segmentos sociais, os quais se encontram presentes na Declaração de Lisboa como diretriz para o desenvolvimento, uma vez que o documento é explícito ao recomendar a intervenção do terceiro setor na formulação e na execução de políticas, alegando a suposta incapacidade estatal de garantir universalidade e qualidade.

Uma das premissas da Declaração é a necessidade de garantir a todos os jovens o direito ao desenvolvimento. Nessa direção, são acordadas políticas

¹⁴ A principal regra do capital humano é o investimento nas pessoas; dessa forma, “[...] preocupa-se com o desenvolvimento das capacidades das pessoas e sua utilização no campo produtivo”. Desse ponto de vista, o desenvolvimento seria “[...] das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas” (CORAGGIO, 1996b, p.40).

¹⁵ No decorrer das duas últimas décadas, houve um significativo aumento da atuação de organizações da sociedade civil sem fins lucrativos voltadas para ações setoriais: assistência social, saúde, educação, meio ambiente, arte, entre outros. Essas organizações passaram a ocupar o espaço público até então considerado como esfera exclusiva do Estado. Conforme Gohn (2001, p.73), “[...] trata-se, portanto, de uma nova ordem social, que se coloca ao lado do Estado – o primeiro setor, e do mercado – tido como segundo setor”. Um dos princípios incorporados no chamado terceiro setor é a promoção da cidadania. De acordo com Fernandes, “[...] os direitos da cidadania são essências para a própria existência do setor” (FERNANDES, 2002, p.141).

visando ao acesso de mulheres e homens jovens à terra, ao crédito, à tecnologia e à informação. Como na perspectiva da ONU, os jovens em situação de vulnerabilidade são os que realmente devem ser alvos das políticas. A Declaração, apesar de postular que “todos os jovens” têm o direito ao desenvolvimento, entende que os planos e os programas dos Estados devem fortalecer as oportunidades e os recursos para o desenvolvimento dos jovens que vivem em comunidades rurais e que estejam à mercê de vulnerabilidades sociais (ONU, 2001a). O acesso dos jovens às novas tecnologias é visto não apenas como garantia do próprio desenvolvimento, mas também como contribuição para a diminuição da pobreza e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico e social dos países.

De acordo com a Declaração, na qualidade de recursos humanos, os jovens são considerados uma força positiva para a sociedade e têm grande potencial para contribuir para o seu desenvolvimento e progresso, devendo ser garantida a eles a participação no desenvolvimento econômico e social da sociedade (ONU, 2001a). Dessa forma, compreende-se que o desenvolvimento dos jovens implica a sua contribuição para o desenvolvimento nacional e, nessa ótica, o jovem é objeto de investimento para que possa se tornar recurso humano para o desenvolvimento do país.

Educação e emprego, na Declaração, são áreas prioritárias que uma política de juventude deveria contemplar, marcando seu alinhamento ao corpo geral das grandes diretrizes que norteiam toda política internacional de juventude. Apesar de serem tratados como áreas distintas e, conseqüentemente, como alvos de políticas específicas, percebe-se, a todo momento, o inter cruzamento das orientações nesses setores, podendo, *grosso modo*, estabelecer a seguinte relação: educação para o trabalho e pelo trabalho. Araújo e Lima (2006) sinalizam que ganham relevância na política de redução da pobreza os programas sociais com foco na geração de emprego e renda e na qualificação da força de trabalho. Para tal constatação, é pertinente distinguir as políticas ativas das passivas. A política passiva é destinada aos segmentos mais desfavorecidos, via transferência de renda. As políticas ativas são consubstanciadas em projetos de geração de emprego e de qualificação profissional.

Em todas as esferas de prioridades assumidas na Declaração – leia-se educação, emprego, saúde – a participação da juventude constituiu elemento-chave. Sob a ótica do desenvolvimento humano, a Declaração recomenda a integração econômica e social da juventude pobre como meio, inclusive, para assegurar a coesão social. O documento reconhece a urgência de implantar postos de trabalhos aos jovens com a finalidade de reduzir o crime, o uso indevido de drogas e assegurar sua participação na sociedade, e, sobretudo, de garantir a coesão social (ONU, 2001a).

O acesso a serviços básicos de saúde e o combate às drogas são pontos também tidos como importantes e que devem ser focos de políticas para a juventude. O documento em análise reconhece, tendo por base a Declaração dos Direitos Humanos (ponto de partida da ONU para os encaminhamentos da política para a juventude), que a saúde é um direito do cidadão, coerente com o princípio da necessidade de garantir aos jovens a cidadania. O desempenho do jovem, seja na participação da elaboração e na execução de políticas para a juventude, seja na produtividade e na capacidade de empregabilidade, está diretamente relacionado às suas condições físicas, psicológicas e mentais. Dessa forma, as políticas para a juventude devem estar dentro dessa orientação, que, na perspectiva analisada, é o pressuposto da focalização nos setores mais vulneráveis socialmente.

Os compromissos prioritários assumidos na Declaração assentam-se no princípio da atividade conjugado à passividade, à aceitação de diretrizes, critérios, regras e decisões já estabelecidas, permitindo a deliberação apenas sobre os aspectos técnicos relacionados à operacionalização das políticas, das medidas ou dos projetos.

2.3 A JUVENTUDE NA AGENDA POLÍTICA DE AGÊNCIAS MULTILATERAIS

Agências multilaterais, fundamentando-se em análises de conjuntura social, econômica e política, elaboram diretrizes e produzem recomendações divulgadas em declarações, relatórios, planos pertinentes que incidem diretamente e/ou

indiretamente nas formulações políticas internas dos países-membros. Ao realizar a análise de conteúdo de documentos e recomendações no âmbito das agências multilaterais, busca-se explicitar e sintetizar os posicionamentos concernentes ao objeto em investigação.

2.3.1 A Proposta da CEPAL para Política Internacional de Juventude

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com os seguintes objetivos: monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo (CEPAL, 2008). A proposta inicial previa que a CEPAL seria uma Comissão provisória com funcionamento de três anos. Em 1952, efetivou-se como uma Comissão permanente da ONU. Em 1984 adquiriu sua composição atual, incorporando os países caribenhos em sua área de abrangência, e passou a ter, entre outros objetivos, a promoção do desenvolvimento social e sustentável.

A sua sede principal localiza-se em Santiago (Chile), havendo duas sedes sub-regionais: uma para a América Central, localizada no México, e outra para o Caribe, localizada em Porto Espanha, em Trinidad e Tobago. A CEPAL possui cinco escritórios nacionais: em Brasília, Bogotá, Buenos Aires, Montevidéu e Washington. A principal fonte de financiamento dessa agência, além do financiamento que vem de seus países-membros, é a ONU, que repassa as verbas recolhidas de seus países-membros.

Criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de coordenar as políticas de desenvolvimento dos países da América Latina, incorporou posteriormente os países do Caribe para promover seu desenvolvimento social. Sua composição conta com 44 países-membros e oito

associados¹⁶. O objetivo da agência, como ela mesma indica, é promover o desenvolvimento econômico e social e a cooperação entre os países (CEPAL, 2008). A Comissão não ignora as contribuições genéricas da análise econômica, que contemplam as características particulares e os problemas específicos das nações da América Latina e do Caribe. A agência atua como uma instituição de assessoramento não planejado de políticas, e sua importância decorre do fato de oferecer subsídios para que os líderes de governos definam suas políticas nacionais.

A partir da década de 1990, a CEPAL tem se dedicado a estudos como “crescimento sustentável” e “sociedades plurais”. Um exemplo é o documento “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (CEPAL, 1995), em que fomenta questões tais como: o papel da política social; a estratégia educativa; a necessidade do progresso técnico para inserir-se de maneira competitiva no âmbito global; a estabilidade das economias da região; e o processo de expansão dos Estados.

A orientação da CEPAL (2003) para política de juventude inclui o fortalecimento da base empresarial; a abertura à economia internacional; a formação de recursos humanos e sociais; o conjunto de incentivos e mecanismos que facilitem o acesso e a geração de novos conhecimentos, sobretudo o conhecimento para a vida. Essa orientação se articula com os seguintes valores: “[...] transformação econômica, equidade social e democratização política” (CEPAL, 1995, p.4). Na base dessa articulação está a idéia de que educação é fator decisivo para promover a equidade social. A estratégia da educação busca contribuir para a criação de condições educacionais e de incorporação do progresso científico-tecnológico capazes de transformar as estruturas produtivas da região, tornando-a um marco de progressiva equidade social (CEPAL, 1995). Embora não seja uma instituição preocupada com a educação, a CEPAL, a partir de 1990, passou a despontar como uma das principais fontes das idéias direcionadoras desse setor.

¹⁶ Os países-membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos.

A CEPAL estabelece, como prioridade à reestruturação produtiva dos países da América Latina e do Caribe, o maior investimento em formação de recursos humanos e atrela esse dispêndio a uma constante avaliação da sua eficiência. Nos documentos da CEPAL, produzidos na década de 1990, permeiam constantes recomendações de políticas e reformas, sobretudo para a educação, a qual é considerada pela agência o principal recurso para superar a pobreza. Destaca-se, também, que o incremento no êxito educativo dos jovens tem efeitos positivos a fim de reduzir a pobreza e a desigualdade (CEPAL, 2004).

A orientação proposta pela CEPAL coloca a educação e o conhecimento no centro da transformação produtiva com equidade, considerando-os fatores indispensáveis para a promoção do desenvolvimento da região e objetivos alcançáveis mediante aplicação de um conjunto de políticas (OLIVEIRA, 2001).

De acordo com as orientações cepalinas, é de aceitação generalizada que os êxitos e os atrasos no campo econômico, político e social podem ser explicados, se não totalmente, pelo menos parcialmente pela educação (CEPAL, 2003; CEPAL, 2004). Essa articulação é desenvolvida pela agência não como processo de subordinação do social ao econômico, mas pela implementação de políticas, tanto econômicas como sociais, que, ao se relacionarem, promovam melhoria na competitividade empresarial e tecnológica, entre outras. Segundo Oliveira (2001), os direcionamentos da CEPAL referem-se à indissociabilidade entre o campo social e o econômico, haja vista a determinação recíproca entre o desenvolvimento de tais campos.

Na trajetória histórica da Comissão podem ser identificadas distintas recomendações aos governos acerca do encaminhamento de suas políticas de desenvolvimento. Essas distinções constroem-se a partir das mudanças operadas no desenvolvimento do capitalismo em âmbito internacional e das peculiaridades das economias periféricas. Esse fato é corroborado pela orientação da agência para a política de juventude, pois, como instituição de aconselhamento e de recomendação de políticas, atém-se a atuar para que os Estados, a partir de suas realidades históricas, desenvolvam estratégias sem perderem de vista o principal objetivo, o de conquistar uma economia competitiva.

Dentre as recomendações da CEPAL para os governos, a política para a juventude aparece como preocupação em sua agenda a partir de 1980¹⁷. No final da década de 1990, as ações mais representativas foram realizadas. O “Encontro sobre Melhores Práticas em Projetos com Jovens do Cone Sul”¹⁸, realizado em novembro de 1999 pela CEPAL em parceria com a UNESCO, reuniu 40 jovens de quatro países (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai), representando 20 projetos em andamento. Desse evento se originou o documento “Protagonismo juvenil em projetos locais: lições do Cone Sul”¹⁹ (CEPAL, 2001), no qual são expostas recomendações, orientações e conclusões dessa agência à política internacional para a juventude.

O documento “Protagonismo juvenil em projetos locais: lições do Cone Sul” (CEPAL, 2001) explicita que, a partir do final da década de 1990, a Comissão vem dando ênfase à questão da necessidade de implementar políticas para a juventude. Considera-se um dos marcos a proposta do protagonismo juvenil acordada no “Encontro sobre Melhores Práticas em Projetos com Jovens do Cone Sul”. No documento, observa-se a recorrência de um chamamento para que o jovem seja protagonista de debates e projetos voltados para a população juvenil, ou seja, há uma convocação do jovem para falar de si, para si e para a sociedade, e para tornar-se protagonista na construção das políticas públicas.

O discurso do protagonismo é articulado ao da inclusão dos jovens nos processos sociais com a intenção de demarcar e posicionar os jovens no campo das políticas públicas e sociais que lhes são pertinentes. Para isso, recomenda-se a introdução concomitante de ações políticas que exijam jovens protagonistas com responsabilidades, ou seja, é preciso que haja compromissos com resultados. Essa responsabilidade é entendida pela CEPAL como preparo de cidadãos comprometidos com o desenvolvimento social (CEPAL, 1995).

Sobre a participação dos jovens na sociedade, Neves e Ferreri (2008) sinalizam que a juventude passou a ser responsável pelo desenvolvimento do país. Assim, “[...] o empoderamento dos jovens seria um artifício para aplacar a

¹⁷ Em 1986, a Revista de La Cepal publicou um número especial sobre juventude, cujos artigos tinham em comum o questionamento sobre as perspectivas da ação política juvenil. Autores como Falleto (1986) e Martinez e Valenzuela (1986) apresentaram reflexões sobre a temática e um balanço da participação política juvenil na América Latina.

¹⁸ Encuentro sobre Mejores prácticas en proyectos con jóvenes del Cono Sur.

¹⁹ Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur (CEPAL, 2001).

responsabilidade das Grandes Potências em relação à pobreza” (NEVES; FERRERI, 2008, p.140). Desse modo, as agências multilaterais reproduzem a abordagem conservadora da politização do jovem diante dos desequilíbrios político-econômicos dos países.

De acordo com Tapia (2001), a principal fragilidade de um projeto para a juventude está relacionada à falta de participação dos jovens. Conforme a CEPAL (2001), ao protagonismo juvenil parece estar delegada a principal responsabilidade na resolução dos problemas de diversas ordens, sociais e econômicos, os quais têm acometido os jovens dos países em desenvolvimento.

O discurso que defende a necessidade da participação dos indivíduos nas políticas públicas tem ainda como destaque a idéia da cidadania, que é outra meta fomentada pela agência para compor as políticas internacionais para a juventude. A base da formação de cidadania proposta pela CEPAL são os códigos de modernidade a que todos deveriam ter acesso por meio da educação básica (CEPAL, 1995). A agência refere-se aos códigos de modernidade como o conjunto de conhecimentos e habilidades necessários à participação na vida pública e ao desenvolvimento produtivo do indivíduo na sociedade moderna.

Para a CEPAL, a mudança substancial no quadro de capacitação das economias dos países em desenvolvimento é necessária à articulação do poder público e da iniciativa privada. Reconhece que esta última não detém a capacidade de, sozinha, se responsabilizar por tais modificações. Assim, há necessidade de o Estado manter-se atuante. Segundo a CEPAL (1995), essa limitação da iniciativa privada decorre da própria concepção que tem de capacitação profissional. Para a agência, o setor privado tende a acreditar que o investimento no jovem representa um gasto que poderá não ter retorno, uma vez que, ao deter um maior nível de qualificação o jovem se torna mais capaz de buscar um novo local de trabalho, com salários mais coerentes com suas novas qualificações. Por outro lado há, por parte do setor privado, uma tendência em investir em capacitação específica, oferecendo ao jovem, exclusivamente, os ensinamentos necessários para o desempenho em determinado posto de trabalho, relegando a plano secundário uma formação de cunho mais generalista e indispensável no contexto atual (CEPAL, 1995).

Na relação entre o público e o privado para a política de juventude verifica-se a ênfase na educação, a qual deve desenvolver a identidade juvenil, a auto-

estima, amenizar as necessidades relativas à saúde e contribuir para a inserção social desses jovens, favorecendo o desenvolvimento da sociedade (JÁUREGUI, 2001). O autor salienta a retórica humanitária de que a educação para o século XXI deve melhorar as relações entre as pessoas, por meio do respeito, da tolerância, da colaboração, da solidariedade, da justiça, da paz e do amor (JÁUREGUI, 2001). Nessa perspectiva, trabalho e educação formam o núcleo-chave de toda orientação cepalina dirigida à constituição das políticas internacionais para a juventude.

A idéia de que todos os atores sociais devem participar na formulação e implementação de políticas de juventude parte da noção de que as políticas sociais, e de juventude em particular, devem ser idealizadas de tal modo que os beneficiários participem das fases de sua construção (RODRÍGUEZ, 2001). Compartilhando do posicionamento de Souza (2006, p.90), no presente capítulo analisa-se que “a participação da sociedade civil na formulação e execução de políticas e projetos é vista como garantia de eficácia, mas também pode ser interpretada como meio de obter legitimação e alinhar um consenso”.

A CEPAL entende que a competição torna-se primordial na formação do indivíduo, pois considera que, sem competição, os jovens não avançam. A cidadania e a competitividade devem ser equilibradas pela equidade social. Aos governos cabe promover condições equitativas para essa competição. Cumpre salientar que essa retórica ganha força, a partir de 1990, frente ao aumento da desigualdade social proporcionado pelas políticas neoliberais. A sua disseminação possibilita a construção de consenso entre distintas correntes político-ideológicas, uma vez que não fere *a priori* os interesses individuais liberais. O avanço em direção à superação da iniquidade pode ser tão lento e gradual que, de fato, a adoção da equidade como princípio pode ser completamente inócua ou vazia de significado. A CEPAL recomenda, em consonância, que os aspectos competitivos devem estar em concordância com o conteúdo ético na formação da cidadania. Nos documentos da agência aparece a expressão “novas formas de cidadania”, que alude ao acumulador de capital humano e também se refere ao uso de habilidades adquiridas para conviver construtivamente no multiculturalismo (CEPAL, 2004).

Entende-se que os conteúdos éticos da cidadania devem expressar os valores da eficiência²⁰ e da eficácia²¹; identifica-se, assim, a responsabilidade perante a produtividade. Como instituição de aconselhamento e recomendação de políticas, a CEPAL atém-se a orientar as nações para que, a partir de suas peculiaridades, desenvolvam estratégias sem perder de vista o principal objetivo de conquistar uma economia competitiva.

A focalização nas políticas, como propalado por outras agências internacionais, também é reiterada nas propostas da CEPAL, que atribui os exemplos de políticas do Cone Sul aos jovens em situação de vulnerabilidade social e recomenda o combate à pobreza pelos mecanismos de incentivo à “educação” e à “descentralização”. Ao remeter às políticas de emprego juvenil, Fortuny (2001)²² indica como prioridade, as políticas destinadas aos jovens afetados pelo desemprego, sobretudo aqueles com níveis baixos de educação e de formação.

O alcance dos resultados em termos de redução da pobreza depende da atuação para a eliminação de “[...] fatores geradores de desigualdades na esfera econômica e de fatores sancionadores de desigualdades no mercado de trabalho, no sistema educacional e na execução de políticas sociais” (ARAÚJO; LIMA, 2006, p.172). Sobre tais fatores, o conceito de equidade é propagado pela CEPAL com o intuito de substituir o conceito de igualdade, dando a cada um as possibilidades conforme suas necessidades específicas. Observa-se que, com a recomendação de políticas equitativas, há a manutenção do reconhecimento das desigualdades sociais estruturais, e a orientação da CEPAL é no sentido de compensar as carências das demandas sociais, não tendo por objetivo propiciar a igualdade material e social, e sim, executar a regulação social.

²⁰ Eficiência: relação entre produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período. Uma organização é eficiente quando utiliza seus recursos da forma mais produtiva e econômica possível, também conhecida como forma racional de utilização. Se o produto foi obtido com uma alocação racional dos recursos e empregando processos otimizados de trabalho, a organização foi eficiente (MANFREDI, 1999).

²¹ Eficácia: consiste no grau de alcance de metas programadas em um determinado período, independentemente dos custos. Quanto mais alto o grau de realização dos objetivos envolvidos e das metas, mais eficaz é a organização. Trata-se de uma relação entre objetivo e produto: se o produto atendeu ao objetivo, a organização foi eficaz (MANFREDI, 1999).

²² Consultor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), autor referência da CEPAL.

A CEPAL reconhece que há complementaridade entre juventude, cidadania e competitividade, equidade e desempenho, integração e descentralização. O desafio para a agência seria formar uma nova mentalidade em relação ao modo de atuar do Estado, o que, segundo a agência, exigiria quebra de resistência da estrutura institucional e dos estilos tradicionais de gestão. De acordo com a literatura da CEPAL, o Estado é necessário para a articulação do sistema, porém deve intervir o menos possível, isto é, deve fixar normas gerais, exigências mínimas, e avaliar o rendimento. Em síntese, a CEPAL propõe mudanças nas consciências, na forma da gestão e na estrutura política.

Ao atentar para a pouca viabilidade política e econômica da proposta cepalina, Coraggio (1996a) evidencia que as políticas sociais recomendadas pela agência, ao invés de servirem como instrumentos de integração social, são estratégias de integração simbólicas. Em decorrência do fato de responsabilizarem o jovem pela sua situação de desigualdade social, atribuem o sucesso ou o fracasso a ações individuais.

2.3.2 A Proposta da UNESCO para Política Internacional de Juventude

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), fundada em 16 de novembro de 1945, tem por finalidade pactuar e padronizar acordos universais em assuntos éticos e se propõe a disseminar e compartilhar informação e conhecimento aos Estados-Membros, na construção de suas capacidades humanas e institucionais. Atua por meio de assessoria aos governos para o “[...] desenvolvimento de políticas públicas, estratégias nacionais, projetos, estudos de viabilidade e levantamento de fundos financeiros para execução e avaliação de projetos” (UNESCO, 2004a, p.34). A UNESCO promove a cooperação internacional entre seus 193 Estados-Membros e seis outros associados nas áreas de educação, ciências, cultura e comunicação. Desse modo, a agência “[...] apóia e executa programas e projetos multilaterais e bilaterais, estimula contatos pessoais entre especialistas e dissemina conhecimento” (UNESCO, 2004a, p.34).

A cada dois anos ocorre a Conferência Geral, quando se reúnem os Estados-Membros e os associados. Conforme a agência, o objetivo é discutir e deliberar sobre questões no âmbito de seu mandato, além de promover estudos, reflexões e reuniões com os governos, dirigentes e especialistas dos países que a integram, com a finalidade de explicitar temas considerados vitais para o futuro das sociedades, buscando consensos e definindo estratégias de ação.

Ressalta-se que a agência se denomina um laboratório de idéias que atua para disseminar e compartilhar informação e conhecimento, para colaborar com os Estados-Membros na construção de suas capacidades humanas e institucionais em diversos campos e na busca de soluções para os problemas que desafiam toda a sociedade²³ (UNESCO, 2008).

Para esta seção, três documentos da UNESCO são analisados: “Juventude e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas” (ABRAMOVAY et al., 2002); “Mapa da Violência IV” (WAISELFISZ, 2004) e “Políticas Públicas de/para/com as juventudes” (UNESCO, 2004b). Para evidenciar suas recomendações à política de juventude, é oportuno destacar que a agência possui uma literatura vasta sobre aspectos da juventude. Os documentos em questão foram selecionados por ultrapassarem aspectos secundários e demonstrarem as linhas gerais da agência para a juventude.

As desigualdades sociais e econômicas ocupam certamente o centro das atenções das correntes dominantes da teoria do desenvolvimento e do discurso da cooperação internacional. Dessa maneira, a questão da desigualdade social ganha relevância na ótica da UNESCO a partir dos encaminhamentos de suas políticas. Assim, as recomendações e orientações da agência são focalizadas na questão da miserabilidade, do desemprego, da informalidade, do aumento da violência, dos déficits da saúde pública, do problema de acesso à educação, entre outros.

A leitura dos documentos publicados e divulgados pela UNESCO possibilita perceber que a noção de capital social norteia as discussões para a juventude. O

²³ Desde a constituição da UNESCO, a educação é a sua área de maior atuação. A agência desenvolve ações que visam a estabelecer parâmetros e normas para a educação mundial, conforme consta no *site* da UNESCO. Sua diretriz é a “Educação para Todos”, para a qual são desenvolvidas ações como o acompanhamento técnico e o apoio à implementação de políticas nacionais de educação, por meio de diversos projetos (UNESCO, 2008).

documento publicado pela agência – “Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas” (2002) – explicita que “[...] intervenções que objetivam a melhoria das economias nacionais precisam levar em consideração a organização social facilitando ou incentivando [...] o capital social” (ABRAMOVAY et al., 2002, p.66).

A teoria do capital humano tem nas pessoas apenas um meio para aumentar a produção de bens (ESTENSSORO, 2003). Por sua vez, o capital social se fundamenta nas relações entre atores sociais que estabelecem obrigações e expectativas mútuas. De acordo com Estenssoro (2003), assumiu-se a perspectiva de capital social como forma de superar a exclusão, que passou a ser exclusão social quando se deixou de mensurar a pobreza somente como fator monetário. Assim, a exclusão não tem mais como fundamento somente o fator econômico; é, antes de tudo, um problema social e, por isso, a formulação teórica sobre capital social ganhou relevância na década de 1990.

Na concepção de Nazarri (2006), o capital social refere-se a normas de reciprocidade, de informação e de confiança que podem propiciar benefícios diretos e indiretos, pessoais e coletivos, para o bem-estar da comunidade. É considerado como importante base facilitadora do processo de desenvolvimento econômico.

Putnam (1997) define o capital social como característica da organização social; desse modo, implica confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse. Explica Durston (2000) que o capital social tem a ver com normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda recíproca e a cooperação. As articulações entre a confiança, a reciprocidade e a cooperação podem contribuir para reduzir custos, produzir bens públicos e facilitar a formação e a organização de atores sociais e sociedades civis.

De acordo com Abramovay (2002), o capital social favorece o combate a situações de vulnerabilidades e, principalmente, ao índice de violência desse segmento. Nesse sentido, o fomento do capital social é considerado a solução para os problemas sociais aos quais os jovens estão sujeitos. Esse autor salienta

a urgente necessidade de modificar padrões excludentes e ampliar o acesso da juventude na participação da sociedade.

Os documentos relativos à UNESCO se alinham aos relatórios e documentos das agências multilaterais que tratam do tema do capital social e partem, de modo geral, da constatação de que as variáveis econômicas não são suficientes para produzir desenvolvimento nos países. Ressalta-se que não são poucas as instituições que formulam programas para fomentar o capital social. Tais programas tendem a chamar a atenção, sobretudo, para as condições institucionais do desenvolvimento. Entre as organizações destacam-se a Organização das Nações Unidas para agricultura e alimentação (FAO); a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE); o Banco Mundial; a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL); e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (MILANI, 2002).

O reconhecimento da relevância do capital social para o desenvolvimento é seguido pela necessidade de medi-lo quantitativa e qualitativamente como forma de comprovar o êxito junto aos governos dos países em desenvolvimento. Milani (2002) afirma que é acirrada a competição das agências multilaterais por indicadores de capital social, em função de tendências à redução de orçamentos e da necessidade crescente de justificação e de avaliação do capital investido na cooperação internacional.

Essa é a justificativa que embasa a proposta da política para a juventude como acúmulo de capital social, na qual é enfatizada, principalmente, a diretriz da participação, que está, em grande medida, relacionada ao processo educativo. A participação do jovem “[...] é parte de um método de educação para a cidadania que prima pelo desenvolvimento de atividades em que o jovem ocupa uma posição de centralidade, e sua opinião e participação são valorizados [...]” (ABRAMOVAY et al., 2002, p.67). Sob o ponto de vista da autora, a educação é um componente-chave para a qualidade de vida da população juvenil. Segundo Abramovay et al. (2002, p.41), “[...] o acúmulo de anos de instrução [...] aumenta a possibilidade de uma integração social mais sólida”.

Ao atribuir ao capital social o papel de facilitador para a formulação, a implementação e a avaliação das políticas de juventude e, conseqüentemente, a

estratégia de desenvolvimento dos países, os documentos publicados pela UNESCO apresentam, como área de destaque, a educação, evidenciando que “a soma de baixa escolaridade com os graves problemas de desnutrição [...] projeta um cenário pessimista [...]”, (ABRAMOVAY et al., 2002, p.70). A UNESCO apresenta, ainda, como solução para os problemas juvenis, as políticas de incentivo, retorno e permanência na escola. A maneira como a educação é delegada para a juventude conduz ao entendimento de que esta é a panacéia responsável por solucionar questões de diversas ordens.

Salientam as autoras Marin e Brasil (2004, p.14) que a educação é “[...] a denominação para a utilização plena das atividades de cooperação internacional entre as diversas instituições educacionais em todo o mundo”. Esse assunto surte grande impacto na agenda internacional, o que pode ser identificado similarmente nas orientações do conjunto de agências multilaterais.

O discurso dos documentos publicados pela UNESCO recorre à oposição ao “ensino tradicional”, cuja ênfase seria a pura transmissão de conhecimentos e a memorização de conteúdos. Esse tipo de crítica sustenta a preleção da referida agência, ou seja, em substituição a uma educação tradicional (“teórica” e obsoleta) propõe-se a prática (a “participação ativa”), supostamente mais adequada às atuais necessidades da sociedade. Pode-se afirmar que, em lugar do diálogo com a “cultura geral” ou o conhecimento social acumulado, o discurso da agência defende o treinamento de habilidades, por meio de atividades práticas. Para Costa (2000, p.47), a participação do jovem “[...] emerge como extraordinária oportunidade pedagógica no campo de educação de valores, uma vez que [lhe] possibilita identificar, incorporar e vivenciar valores positivos”. As recomendações da UNESCO compartilham desse posicionamento, em que é manifestada uma concepção de educação segundo a qual os valores devem ser repassados às novas gerações por meio não da transmissão de conteúdos (confundida com o verbalismo), mas do exercício da atividade.

Problemas como desqualificação profissional, exclusão social, desigualdades sociais, discriminação e violência, decorrentes de uma multiplicidade de fatores que interagem, são entendidos no direcionamento da agência como a “[...] ausência de uma percepção integrada sobre os problemas sociais e suas raízes multicausais” (ABRAMOVAY et al., 2002, p.68). Associada a

esses problemas sociais está a adoção de diferentes formas de mobilização, com ênfase na promoção de variados tipos de participação, tanto no que concerne à rede de controle quanto às formas de financiamento. Nas sociedades em que “[...] os recursos estatais não conseguem atender demandas da população, mas onde é predominante o capital social intergrupar, as interações sociais extra-estatais tornam-se gradualmente substitutas das funções estatais” (ABRAMOVAY et al., 2002, p.66).

Na perspectiva da UNESCO, a inserção social da juventude se pauta no conceito de oportunidades. Esse entendimento está diretamente associado à implementação de estratégias e de políticas dirigidas aos grupos considerados em situação de vulnerabilidade. Contudo, a questão do acesso passa a ser reduzida às condições específicas de cada grupo, não sendo enfrentados os determinantes estruturais da exclusão social.

O documento “Mapa da Violência IV”²⁴, publicado pela UNESCO, evidencia as transformações das causas de mortes da população jovem dos países da América Latina. Ressalta que a mortalidade entre os jovens não apenas aumentou quantitativamente, como também mudou sua configuração com base nos “novos padrões de mortalidade juvenil”, ou seja, as epidemias e as doenças infecciosas, que eram as principais causas de morte entre os jovens há algumas décadas, foram sendo substituídas pelas denominadas “causas externas” de mortalidade, principalmente os acidentes de trânsito e os homicídios. Em linhas gerais, o documento atribui o aumento da violência à falta de projeto para o futuro, à ausência de perspectivas entre os jovens e também à quebra dos valores de solidariedade e tolerância da sociedade (WAISELFISZ, 2004).

As políticas sociais, seja por razões de equidade ou de cálculo político, possuem o direcionamento para compensar conjuntamente os efeitos que caracterizam a globalização, pois elas são o complemento necessário para se garantir a continuidade da política de ajuste estrutural, delineada para liberar as

²⁴ Em 1998, a UNESCO, em parceria com o Instituto Ayrton Senna, elaborou e divulgou o documento “Mapa da Violência I”, com a finalidade de realizar uma leitura social das mortes violentas dos jovens brasileiros, no período de 1979/1996 (WAISELFISZ, 1998). No ano de 2000, foi organizado e divulgado o Mapa da Violência II, abrangendo o período de 1989/1998. Em 2002, com novas informações disponibilizadas pelo Sistema de Informações de Mortalidade, foi realizado o Mapa da Violência III, envolvendo o período de 1991/2000. No estudo atual do Mapa da Violência IV, são atualizadas as informações das versões anteriores, abarcando a década de 1993/2002 (WAISELFISZ, 2004).

forças do mercado e acabar com a cultura dos direitos universais. Essas políticas, concebidas como políticas conjunturais eficientes, convertem-se em políticas estruturais ineficientes e são planejadas para atender aos grupos sociais afetados de maneira expressiva por essa nova relação entre política, economia e sociedade, ou seja, as políticas sociais são focalizadas nos mais pobres (CORAGGIO, 1996b).

Todas as atividades desenvolvidas pela UNESCO, dentre elas a educação, fundamentam-se nos princípios de solidariedade. Essa visão humanitária difundida pela agência, que inclui a ampliação da solidariedade, a tolerância e a confiança, faz parte do discurso do capital social e é requisito apontado como necessário para a construção do cidadão virtuoso, prestativo, respeitoso e confiante, que busca a superação do oportunismo individual. O capital social, nas orientações da UNESCO, refere-se a determinantes morais e não a análises da desigualdade histórico-social.

Por conta disso, as recomendações da UNESCO professam valores – solidariedade, pluralismo, bem comum, democracia – que, no entanto, não recebem uma exata definição, que possa ser objeto de reflexão, discussão, refutação. Tendo em vista que a distinção, a interrogação e a reflexão a respeito de valores seriam possíveis apenas com o respaldo da propagação e apropriação de conteúdos da herança cultural acumulada, conclui-se que a educação, como pura atividade e treinamento de habilidades, transforma a difusão de valores em apelo emocional e pregação moral.

Em busca de alternativas para situações conflituosas, a UNESCO legitima orientações para a superação dessa realidade: “[...] dever-se-á procurar promover políticas e estratégias que estimulem a plena inserção e um papel protagônico para os jovens, que se articulem esforços e iniciativas do setor público [...] [e] da esfera privada” (WASELFISZ, 2004, p.165). Percebe-se que, nos documentos publicados pela UNESCO, são enfocados mecanismos para a implementação e a coordenação de uma política para a juventude, a qual exige a estruturação de um sistema institucional eficaz, no âmbito do Estado e com a colaboração de várias instâncias do poder público e da sociedade civil. A UNESCO tem prescrito medidas específicas para propalar as relações com a sociedade civil no mundo todo, adotando programas juvenis participativos. Para as políticas de juventude, recomenda a parceria com os níveis comunitário, local, regional, estadual, nacional e internacional. Destaca também que o aporte orçamentário de todas as

instâncias é imprescindível para a execução de atividades e a obtenção de metas para a política de juventude. Essa premissa está no encalço dos diagnósticos e das soluções formulados em outras organizações internacionais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pois as recomendações das agências internacionais para a implementação das políticas sociais nos países em desenvolvimento decorrem do processo de “[...] reestruturação do governo, descentralizando-o ao mesmo tempo em que o reduz, deixando nas mãos da sociedade civil competitiva a alocação de recursos, sem mediação estatal” (CORAGGIO, 1996b, p.78).

Maia (2005) analisa o envolvimento de outras instâncias na construção da política para a juventude, enfatizando que isso acontece como estratégia de fragilização crescente da responsabilização pública do Estado, provocada pelo desenvolvimento do capital, que se institucionaliza nas práticas de reforma das empresas sociais e do Estado. Carrion e Garay (2000) advertem que tal processo visa a envolver todos, de forma coletiva e individual, em uma ação que é reformista e não revolucionária, na medida em que propõe que se combatam os sintomas da crise sem, no entanto, questionar o modelo econômico que contribui para a sua produção.

A UNESCO, em 2004, publicou o documento “Políticas Públicas de/para/com as juventudes”²⁵, que preconiza e reafirma as linhas de ação da política para a juventude, que devem viabilizar as condições necessárias para a inserção de grupos considerados minoritários e a participação dos jovens na elaboração dessas políticas. O documento estabelece essa participação como possibilidade de decisão e autonomia no processo de construção democrática (UNESCO, 2004b). São propostas alternativas para políticas públicas com base em experiências consideradas bem-sucedidas em outros países. Como já se observou nos direcionamentos da agência em pauta, os jovens são chamados a participar do desenho, da formulação e da elaboração das políticas públicas para a juventude. Ricci (2002), um dos autores que se ocupou em conceituar a

²⁵ O documento está dividido em seis unidades: a primeira parte evidencia alguns conceitos (biológicos, psicológicos, sociais, políticos) sobre juventude na América Latina e no Brasil; na segunda unidade, contextualiza-se a Política Pública para a Juventude na América Latina, no período de 1950 a 1980; a terceira parte ressalta as oportunidades e os desafios para a juventude no século XXI; a quarta sessão argumenta a respeito das linhas gerais consideradas importantes para a construção da Política de Juventude na América Latina; a quinta unidade enfatiza a configuração dos jovens no plano plurianual do governo brasileiro (2004-2007); por fim, são apresentadas propostas com relação à formulação e à implementação de Políticas Públicas para a Juventude (UNESCO, 2004b).

“participação juvenil”, define-a como o direito a gerenciar políticas públicas, juntamente com os governos. Pelo que se depreende do texto de Ricci (2002), tal gerenciamento implicaria “elaboração”, “gestão”, “fiscalização” e “avaliação” de “projetos de intervenção na comunidade”. No entanto, poder-se-ia contra-argumentar que esse tipo de participação não consistiria no poder de dar novos rumos à política para a juventude ou no pleno exercício de cidadania, posto que a política equitativa e focalizada ocorre no âmbito da administração de negócios públicos.

A análise dos documentos da UNESCO permite destacar direcionamentos da política para a juventude: o primeiro refere-se à resiliência, que, *grosso modo*, é a idéia de que uma pessoa é capaz de converter problemas em oportunidades. Em outras palavras, um indivíduo, sozinho, poderia superar as adversidades da vida. Esse indivíduo é também ator social que defende seus interesses e soluciona problemas imediatos; não atua apenas em benefício próprio, mas trabalha para tornar possíveis, para todos, os direitos humanos. O jovem ativo/ator social/cidadão não transgride, respeita as regras, evita conflitos (UNESCO, 2004b; ABRAMOVAY et al., 2002; WAISELFISZ, 2004).

O voluntariado faz parte dessas orientações da agência, sendo que os fundamentos do trabalho voluntário ajudariam o jovem a conhecer os problemas locais e nacionais, bem como a contribuir para o desenvolvimento das comunidades e de todo país (UNESCO, 2004b). O voluntariado juvenil “[...] é um mecanismo privilegiado de participação juvenil e [...] produz impactos positivos em diversas áreas simultâneas do desenvolvimento da sociedade como um todo” (UNESCO, 2004b, p.159).

A atividade do indivíduo de buscar a solução dos problemas sociais, seja ela nomeada como “atuação social”, “trabalho voluntário” ou “prática de cidadania” é uma “nova forma” de política que estabelece mediações associadas às demandas do capital, contribuindo para o desenvolvimento das habilidades individuais requeridas atualmente pelo mercado de trabalho. Esse é um ponto de extrema relevância, sobretudo quando se indaga sobre os reais objetivos das ações destinadas à juventude que apelam à participação juvenil, à cidadania, à solidariedade e/ou ao trabalho voluntário.

Paoli (2002) adverte que a responsabilidade pela solução dos problemas sociais não tem sido atribuída apenas aos indivíduos e às organizações sociais, mas

também ao setor empresarial, idéia difundida desde o início dos anos 1990, por meio da noção de “responsabilidade social das empresas”. Essa ação tem sido conduzida pelos departamentos de recursos humanos ou de marketing das empresas e também efetivada com parcerias de ONGs executoras de projetos ou de fundações empresariais.

Assim, a ação social responsável da empresa melhora a imagem institucional e é estrategicamente lucrativa. Portanto, são os interesses particulares que ocupam vantajosamente o espaço público que inauguram (PAOLI, 2002). Não é novo nas ciências humanas o reconhecimento de dominação que os programas de assistência social e de educação podem exercer sobre seus beneficiados. Aqui cabe destacar o efeito do trabalho voluntário entre aqueles que o realizam.

Portanto, o estímulo ao trabalho voluntário, que passa a prestar, gratuitamente, serviços aos pobres – identificados, em sentido negativo, como carentes – desenvolve competências úteis ao atual estágio do capital: espírito de liderança, criatividade, disposição para trabalhar em equipe, motivação, entre outras. Tal identificação entre as competências requeridas pelo mercado de trabalho e as habilidades desenvolvidas pelo trabalho voluntário – referido como exercício de cidadania – aparece nas orientações da política para a juventude (UNESCO, 2004b). Por sua vez, Souza (2006) afirma que, ainda que se admita tal participação, cabe perceber que o discurso impõe os quadros explicativos, as categorias e os termos do debate, de modo a forjar um consenso e impossibilitar análises críticas.

Concomitantemente ao fomento do discurso humanitário, ou seja, à participação cidadã e ao incentivo à propagação da paz, a UNESCO (2004b) enfatiza que a prioridade na vida dos jovens deveria ser o exercício do direito à educação. Portanto, o fundamental em termos de ação do Estado deveria ser a garantia de uma rede de proteção social ou de segurança da cidadania para assegurar a sobrevivência e as despesas básicas que, no caso dos jovens, devem incluir o acesso a serviços e a atividades culturais, de recreação e de esporte. No caso dos programas de voluntariado, há que conjugá-los com bolsas de estudo, compatíveis com a perspectiva de priorizar a formação educacional.

Vale ressaltar que, a partir de 1990, observa-se a centralidade na educação nas políticas destinadas aos jovens pelas agências multilaterais do sistema ONU. No caso da UNESCO, a orientação para as políticas sociais refere-se, sobretudo, à integração social dos jovens pobres, prioritariamente por meio de medidas que facilitem o acesso a serviços de educação e de saúde, o ingresso no

mercado de trabalho, a participação e a melhoria na qualidade de vida, o que inclui o combate à violência.

2.3.3 A Proposta do UNICEF para Política Internacional de Juventude

O Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) foi criado logo após a Segunda Guerra Mundial, no dia 11 de dezembro de 1946. Os primeiros programas do UNICEF forneceram assistência emergencial para crianças no período pós-guerra na Europa, no Oriente Médio e na China. O UNICEF é uma instituição das Nações Unidas com um caráter semi-autônomo, formada por uma Junta Executiva e um secretariado próprio. Seu orçamento provém de contribuições voluntárias dos governos e de doadores particulares, e parte de seus recursos resulta da venda de cartões e produtos de campanhas promovidas pelos meios de comunicação (UNICEF, 2008).

O UNICEF conta com escritórios regionais em diversos países, na América Latina. Oportuno é ressaltar que, em 1950, foi instalado o primeiro escritório do UNICEF no Brasil, em João Pessoa, PB. Na década de 1960, ocorreu a expansão mundial de seus trabalhos, principalmente porque as questões educacionais passaram a ser incorporadas em sua área de atenção. Na década de 1970, um novo enfoque à análise da situação da infância foi aprovado pelo UNICEF, o que levou ao reconhecimento de que as políticas em favor da infância e da juventude deveriam integrar o planejamento econômico e social dos países, com ênfase nos programas preventivos (UNICEF, 2008). Nas décadas de 1980 e 1990, o UNICEF teve uma significativa atuação no Brasil, apoiando o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (uma das ONGs mais reconhecidas naquele momento, no Brasil) e ajudou a chamar a atenção para a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes em situação de rua. Participou, inclusive, do debate, da redação e da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil.

A partir do século XXI, o UNICEF mundialmente deu significativa ênfase aos trabalhos desenvolvidos com adolescentes com baixa escolaridade e em situação de pobreza. Suas ações têm dirigido maior atenção a esse público (adolescentes), com o objetivo de fortalecer a sua participação na sociedade.

É importante deter um olhar sobre as diretrizes e os princípios do UNICEF, em parte porque a categoria juvenil perpassa o público adolescente e, em parte, pela representatividade da agência na construção das políticas internacionais em vários setores, em especial na composição das linhas norteadoras da política internacional de juventude. Para evidenciar as suas orientações, são utilizados três documentos: “Adolescência: uma etapa fundamental”²⁶ (UNICEF, 2002); “Construir equidade a partir da infância e a adolescência na Iberoamérica”²⁷ (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001); “Nós escutamos? As opiniões dos jovens nas zonas de conflito”²⁸ (UNICEF, 2007b).

Em conjunto com outras agências multilaterais, o Fundo tem se destacado nas participações em eventos, publicações, alianças e estratégias para o combate à situação de vulnerabilidade social juvenil. Os projetos em cooperação com o UNICEF têm como características ações emergenciais e que tenham foco específico; incluem, ainda, a participação de organizações não-governamentais, da sociedade civil, do governo e do setor privado, principalmente com o objetivo de propagar o ideal de paz entre as nações.

O Fundo apresenta suas orientações e diretrizes por meio de exemplos de experiências consideradas bem-sucedidas por outros países²⁹. Embora saliente que as orientações para os diferentes países em desenvolvimento

²⁶ Adolescencia: una etapa fundamental (UNICEF, 2002).

²⁷ Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001).

²⁸ “¿Nos escucharán? Las opiniones de jóvenes de zonas en conflicto” (UNICEF, 2007b).

²⁹ Seguem os exemplos de programas e projetos citados pelo UNICEF, considerados experiências “bem-sucedidas”. Namíbia: projeto destinado a jovens de 15 a 20 anos, com a finalidade de disseminar a “educação para a vida”, mediante curso de 10 seções e 20 horas, intitulado “Meu futuro está em minhas mãos”. O projeto é desenvolvido nas escolas, com o objetivo de reforçar o conhecimento sobre a saúde reprodutiva, a comunicação pessoal, o empreendedorismo e o pensamento crítico. As ações são desenvolvidas em parceria com a sociedade civil e o governo; Paquistão: projeto dirigido a jovens do sexo feminino (12 a 18 anos), que vivem em regiões periféricas. Os membros da comunidade elegem 50 jovens que queiram obter capacitação sobre direitos, saúde, higiene, conhecimento de liderança, incentivo e retorno escolar; posteriormente, as jovens são encaminhadas ao mercado de trabalho. O projeto é articulado pela sociedade civil e pelo setor privado; Bangkok (Tailândia): projeto com iniciativa dos monges budistas, que realizam retiros para jovens, para discutir temas como HIV, drogas, violência. Tem por objetivo também a capacitação de educadores e a promoção de campanhas nos meios de comunicação; Libéria: projeto de formação profissional aos jovens afetados pela guerra, articulando educação e trabalho. Mais de 6 mil jovens passaram pelo programa; Índia: jovens da zona rural, de 14 a 24 anos, de três estados, desenvolvem um projeto voluntário, em aldeias, com a finalidade de elaborar planos e prazos que abordem matrículas e assistência escolar, em classes de recuperação e melhoria na infra-estrutura escolar; Amazônia: 23 jovens e 12 adultos coordenam o projeto voluntário, com o objetivo de contribuir com jovens sem escolaridade, incentivando a matrícula e a permanência na escola (UNICEF, 2002, p.12).

devam estar de acordo com a realidade social enfrentada, prescreve linhas gerais a todos. A educação é enfatizada pelo UNICEF para as políticas sociais direcionadas para os jovens em situação de vulnerabilidade social. Para isso, recomenda que as escolas incluam horários flexíveis, lutem para eliminar preconceitos de gênero e realidade socioeconômica e, sobretudo estejam diretamente relacionadas ao cotidiano dos jovens (UNICEF, 2002).

A orientação do UNICEF, de acordo com a peculiaridade dos países em desenvolvimento, refere-se ao direcionamento para os processos educativos, o que é sinalizado na síntese das principais ações consideradas importantes para o desenvolvimento dos jovens e, conseqüentemente, dos países. Para tal estabelecem que: 1) os investimentos em educação devem adotar uma alta primazia nas agendas dos governos; 2) os recursos destinados a dar acesso para uma educação de qualidade constituem um investimento vantajoso, tanto do ponto de vista econômico como social; 3) a educação básica não alcança uma cobertura universal, deve ter ênfase nos aspectos de qualidade e equidade; 4) A possibilidade de que os jovens completem a educação secundária ou o ensino superior eleva a competitividade na sociedade; 5) a família e a escola são cenários elevados de aprendizagem democrática, de participação e de respeito (CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001).

A educação para os jovens é entendida pela agência como “educação para a vida”; a escola deve capacitar com conhecimentos práticos, proporcionar alimentação de qualidade, propiciar exercícios físicos (UNICEF, 2002), ajudar a desenvolver habilidades e ensinar aos jovens questões como o civismo, a capacitação para o trabalho e a prestação de cuidados (UNICEF, 2002). Como nos demais documentos das agências multilaterais, o UNICEF (2007b) reafirma que a educação básica dos jovens garante proteção e realização de seus direitos e amplia as potencialidades individuais.

Conforme as orientações da agência, a educação é considerada a chave para o desenvolvimento humano dos jovens, daí a posição de relevo que o tema assume na sua agenda. A educação adquire relevância na análise das distintas dimensões que compõem a formação dirigida ao jovem, considerando-se particularmente sua adequação às características dos chamados “jovens marginalizados”. Essa agência evidencia que a formação profissional constitui

uma alternativa de capacitação para os jovens marginalizados que pode melhorar suas condições de empregabilidade e sua capacidade de auto-emprego. Ressalta-a como uma instância de contenção social e de socialização.

A esse respeito, Jacinto e Suarez (1995), referindo-se particularmente aos programas de capacitação dos jovens em relação ao conteúdo nos anos 1990, distinguem, por um lado, programas que tendem a capacitar a juventude para sua inserção no mercado formal em caráter de aprendizes qualificados, e, por outro, programas que tendem a formá-los em ofícios próprios do setor informal ou do trabalho por conta própria (autônomo). Estes últimos são característicos das ONGs, embora os governos tenham financiado significativamente experiências dessa natureza, fomentado, assim, a flexibilidade e passando a reconhecer as dificuldades dos jovens marginalizados para a inserção no segmento formal da economia.

Desvela-se a diferenciação da formação profissional do jovem, segundo o caráter público ou privado que a oferece. Entretanto, “[...] esta distinção não abarca a diversidade existente, já que entre a oferta pública e a de órgãos não-governamentais (ONGs) se encontram numerosas formas ‘mistas’” (JACINTO; SUAREZ, 1995, p.153). As autoras elucidam que, embora existam programas financiados exclusivamente pelos Estados nacionais, a maioria dos órgãos atua em forma de convênios com instituições públicas ou privadas (JACINTO; SUAREZ, 1995).

As estratégias desenvolvidas, particularmente destinadas à formação profissional da juventude, combinam conservadorismo com reformismo integrador, articulando novas respostas ao redimensionamento das desigualdades sociais experienciadas pelos jovens. Para Peixoto (2002), a educação profissional atende, em primeiro lugar, ao problema político da ordem e do controle social, proporcionando respostas para o desemprego dos jovens e, num segundo plano, visa garantir a formação de mão-de-obra qualificada, mobilizada e disponível para os diferentes setores da economia e do mercado.

Da análise dos documentos internacionais depreende-se que o UNICEF, similarmente à CEPAL e à UNESCO, considera a participação dos jovens como função fundamental no desenvolvimento dos Estados, isto é, as leis nacionais e locais devem promover e apoiar os direitos dos jovens, ressaltando a

participação e o desenvolvimento deles na execução das políticas (UNICEF, 2002). O UNICEF visa, por meio de seus Programas de Cooperação com os países, promover a igualdade de direitos dos jovens e apoiar sua plena participação no desenvolvimento político, social e econômico de suas comunidades. A atuação do Fundo existe em regime de parceria com as Nações, com o propósito de atingir o desenvolvimento humano sustentável, bem como concretizar a visão da paz e do progresso social, princípios adotados pela comunidade internacional. Ressalta-se que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³⁰ estão explícitos nas diretrizes e nos princípios do Fundo. Dentre as oito Metas do Milênio aprovadas pelos membros das Nações Unidas, três são evidenciadas nos direcionamentos do fundo para a juventude: “Erradicar a extrema pobreza e a fome”; “Atingir o ensino básico universal”; “Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento”.

A fim de contribuir com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o UNICEF vem liderando o programa denominado “Júnior 8 ou J8”, lançado há quatro anos pelo Fundo com o objetivo de reforçar a voz das crianças e dos jovens do mundo, visando a realçar sua capacidade para influenciar as decisões dos G8³¹ que afetem a vida das crianças em todo o mundo. Os participantes do J8 são adolescentes e jovens entre 13 e 17 anos de cada um dos países-membros do G8: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, a Federação Russa, o Reino Unido e os Estados Unidos da América do Norte. Os outros participantes do J8 são oriundos de países em desenvolvimento representativos de várias

³⁰ As Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM) surgem da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados-membros no dia 8 de setembro de 2000. Foi criada com o objetivo de sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 1990. A Declaração traz uma série de compromissos assumidos pelas Nações, com seus 18 objetivos e 48 indicadores. Mensuráveis são oito Metas: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU, 2000).

³¹ A sigla G-8 corresponde ao grupo dos 8 países mais ricos e influentes do mundo. Fazem parte os Estados Unidos, o Japão, a Alemanha, o Canadá, a França, a Itália, o Reino Unido e a Rússia. Antes chamada G-7, a sigla alterou-se com a inserção da Rússia, que ingressou no grupo em 1998. Explicitamente, a função do G-8 é a de decidir qual ou quais caminhos o mundo deve seguir, pois esses países possuem economias consolidadas, e suas forças políticas exercem grande influência nas instituições e nas organizações mundiais, como a ONU, o FMI, a OMC. A discussão gira em torno do processo de globalização, da abertura de mercados, dos problemas ambientais, das ajudas financeiras para economias em crise, entre outros.

regiões do mundo, selecionados pelo UNICEF com base no respectivo envolvimento em projetos e programas relacionados com os principais temas em discussão no G8 (UNICEF, 2008).

O Júnior 8 visa a promover a percepção que os jovens têm das questões globais e proporcionar-lhes uma plataforma de discussão que busque integrar e complementar as estruturas de desenvolvimento já existentes, como estratégias de redução da pobreza e de desenvolvimento das Nações. Conforme o Fundo, em 2008, a Quarta Cimeira Júnior 8 procurou estimular a formação de um movimento juvenil global em torno das questões do G8. Os participantes do programa tiveram a oportunidade de partilhar os seus pontos de vista diretamente com os líderes mundiais e emitiram um Comunicado à Imprensa no qual constaram as suas recomendações aos líderes do G8 (UNICEF, 2008).

Evidencia-se que a questão de participação dos jovens em suas comunidades, como também em ações políticas, é cogitada no âmbito das análises e das recomendações do UNICEF, o que se torna coerente com os pressupostos da participação da comunidade em geral, fomentada pela doutrina neoliberal. A receita do protagonismo social e a auto-gestão na comunidade (local, nacional, internacional), entre outras estratégias, emergem como alternativas eficientes para resolver os problemas sociais e econômicos.

Os conceitos que o UNICEF apresenta, tais como participação, cidadania, responsabilidade, cooperação, autonomia, ocupam lugar central, também, nos documentos e nas recomendações de outras agências multilaterais, como já indicado neste trabalho. Ainda que exista distinção em determinados programas e projetos para a juventude, em alguma medida, na prática, acaba por ser recoberta pelo discurso que fomenta a individualidade, a competição e também a propagação de valores humanitários, como a solidariedade, a tolerância, a flexibilidade, entre outros.

Para o UNICEF, no Estado atual, não haveria mais pessoas carentes ou necessitadas a serem assistidas, tampouco sujeitos de direitos pela luta política e pela lei, e sim indivíduos com potencial que deve ser desenvolvido e cuja atividade deve ser requisitada. O novo sentido do social não é mais da caridade, privada ou estatal, nem o bem-estar decorrente dos direitos sociais, mas uma solidariedade baseada no direito e no dever da integração, mediante a atividade

individual. O Estado provedor dá lugar a uma rede de cidadãos solidários, que a todos inclui, pobres e não pobres, organizações do terceiro setor e empresas. Cada um deve fazer parte da rede de cidadãos solidários e, no caso da juventude, da rede de jovens protagonistas, cidadãos e voluntários.

O UNICEF caracteriza-se por recomendar e orientar ações por meio da propagação de diretrizes humanitárias e do fomento à “política-espetáculo” (RUBIM, 2002). A rigor, pode-se afirmar que o espetáculo tem uma história de relacionamento com o poder político e com a existência das modalidades de organização social e do agir humano. Além de estrategicamente lucrativas, as ações sociais fazem parte da afirmação do poder; não é considerado novo o reconhecimento do potencial de dominação que os programas e projetos sensíveis ao social podem exercer sobre os indivíduos. Mas “[...] a sociedade do espetáculo pode ser interpretada como conformação avançada do capitalismo, como a etapa contemporânea da sociedade capitalista” (RUBIM, 2002, p.2). O autor ressalta que a política do espetáculo estaria comprometida com a forma mercadoria e a ideologia burguesa, sendo interditada qualquer possibilidade libertadora dessa concepção, isto é, fragilizaria uma reflexão que pretende pensar, de maneira crítica, a atualidade (RUBIM, 2002).

Tomando em consideração tal premissa, pode-se afirmar que o discurso das agências com caráter humanitário é dotado de denúncias sobre as desigualdades sociais, as injustiças sociais, a pobreza, a precariedade de aspectos relacionados à juventude. Frente a essa ideologia humanitária e à política dos bons sentimentos, Schwartzberg (1978) evidencia que a superestrutura da sociedade é o próprio Estado que se transforma em empresa teatral, em “Estado espetáculo”. Assim, o Estado se transforma em produtor de espetáculos, e a política se faz encenação.

No teatro da política, o espaço público é o cenário em que atuam os diversos atores sociais, membros do grande elenco da sociedade civil (RUBIM, 2002). Da metáfora teatral surge o jovem protagonista, que tem “atuação prática” na solução dos problemas sociais. O discurso enfatiza a “autonomia” desse indivíduo, que atua longe das ideologias que lhe cerceariam a “liberdade” de pensamento e de ação. Portanto, a autonomia do ator social é o isolamento

do indivíduo em atividade numa sociedade que não lhe oferece garantias sociais.

Os discursos das agências sobre a construção de políticas para juventude, como se verificou, são muito próximos, evidenciando-se a estratégia do Sistema das Nações Unidas para compor um amplo consenso internacional. Tendo por base a análise da situação social, econômica e política do jovem, faz-se necessário apresentar a concepção neoliberal da sociedade hegemônica no campo das políticas públicas. Peixoto (2002), no exercício da crítica, assinala que, na perspectiva neoliberal, o Estado é entendido como guardião dos interesses públicos, creditando-se ao mercado a capacidade de regulação do capital e do trabalho, considerando as políticas públicas como as principais responsáveis pelo quadro de crise. A intervenção estatal condizente com os pressupostos do mercado, isto é, com os valores básicos capitalistas – leia-se liberdade, individualidade e competição – acaba por ser a responsável por produzir o desequilíbrio da ordem nos planos econômico, social e moral da sociedade. Nesse contexto, a educação é uma função aceita pelo Estado-guardião, sendo considerada um dos fatores mais importantes na regulação das desigualdades sociais.

3 CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A JUVENTUDE NO BRASIL

O objetivo deste capítulo é caracterizar a luta pelos direitos da juventude e analisar a configuração da política brasileira destinada aos jovens a partir da década de 1990, tendo como fontes os documentos oficiais pertinentes.

Para dar conta do proposto, considera-se necessário explicitar o percurso histórico da construção dos direitos dos jovens no período anterior aos anos 1990.

3.1 BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA PARA A JUVENTUDE

Na trajetória histórica da construção dos direitos dos jovens, o primeiro Código de Menores, conhecido como Código Mello Matos por conta de seu relator, marca o início da intervenção do Estado na elaboração das primeiras políticas públicas para a juventude no Brasil. A instituição do Código de Menores deu-se por meio do Decreto-Lei n.5.083, de 1º de dezembro de 1926. O Decreto Federal n.17943-A, de 12 de outubro de 1927, normatizou as leis de assistência e proteção a menores, de autoria do mestre jurista Dr. José Cândido de Albuquerque Mello Matos. O Código incorporou uma visão higienista de proteção do meio e do indivíduo, como uma visão jurídica repressiva e moralista. Essa influência se fez sentir na criação da Seção de Higiene Infantil do Departamento Nacional de Saúde Pública. Médicos e advogados foram articuladores de instituições e reformas implantadas entre os anos 1920 e 1926, fato que explica a perspectiva jurídica e moralista do Código em foco (FALEIROS, 1995).

O Código, baseado na ideologia conservadora de moralização do indivíduo e na manutenção da ordem social, tinha como preocupação principal o saneamento social de situações consideradas indesejadas. Estabeleceu a criação de mecanismos de proteção à criança dos perigos que a desvirtuassem do caminho do trabalho e da ordem. Valendo-se dessa concepção, o Código orientou a formulação de políticas direcionadas aos jovens até o final da década de 1970.

Em relação aos encaminhamentos referentes aos denominados menores na década de 1930 e 1940, a ação do poder público foi conduzida pelo Conselho Nacional de Serviço Social (1938), Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM, 1941) e Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942). Ressalta-se que o Serviço de Assistência ao Menor, criado por meio do Decreto-Lei n.3.799/1941, foi um órgão de grande relevância para ação pública, pois destinava-se a trabalhar diretamente com os menores desvalidos e delinquentes.

A década de 1950 expressa o momento de inclusão dos jovens nos processos de modernização, por meio de políticas educativas. Segundo Kerbauy (2005), dados estatísticos mostram que foi a partir desse período que se processou a admissão maciça de crianças, adolescentes e jovens no ensino primário e médio, tendo o Estado como instância definidora da formulação e implementação dessas políticas. Atendendo à lógica desenvolvimentista, o foco das políticas para os jovens dirigia-se, então, à profissionalização, à ocupação produtiva do tempo livre e à educação dos jovens.

Em 1964, sob o regime militar, foi criada a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor¹ (FUNABEM), responsável pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). Salienta-se que a FUNABEM substituiu o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941 sob forte influência do Código Mello Matos. A ação da FUNABEM deu continuidade à lógica do SAM, estando em consonância com a lei de segurança nacional implantada na década de 1960 (FALEIROS, 1995). Isso sinaliza que ao “Estado caberia o papel de intervir para garantir o modelo de integração defendido pela sociedade” (KERBAUY, 2005, p.198).

Na década de 1970, nos debates sobre os direitos dos menores, juristas e legisladores foram influenciados pelas discussões de fóruns internacionais. Segundo Rizzini (1995), no oitavo e no nono congresso sobre aspectos legais destinados à criança e à juventude, realizados, respectivamente, em Genebra em

¹ A FUNABEM incorporou o patrimônio material e as atividades cotidianas do SAM. Essa mudança representava a possibilidade de um atendimento de contenção e reeducação menos repressiva. O Golpe Militar de 1964, entretanto, desarticulou o movimento, que passou de uma estratégia repressiva para uma estratégia integrativa e voltada para a família, “[...] para um novo ordenamento institucional dentro de um governo repressivo, que por sua vez fará reverter os propósitos educativos e integrativos do novo órgão” (FALEIROS, 1995, p.75).

1970, e em Oxford em 1974, em que os Juízes latino-americanos buscavam a unificação de seus Códigos e dos procedimentos em sua jurisdição, os direcionamentos apontaram e recomendaram aos Juízes de Menores “[...] que os princípios enunciados pela Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, fossem incorporados no Direito Positivo, tanto nas legislações nacionais como nas convenções internacionais” (RIZZINI, 1995, p.155).

Diante de tais disposições, em 1974 foi apresentado um projeto de lei pelo senador Nelson Carneiro, com o objetivo de reformular o Código de 1927. O novo Código de Menores, promulgado em 10 de outubro de 1979 (Lei n.6.697), adotou expressamente a doutrina da situação irregular², a qual, conforme Saraiva (1999), reforçou o tratamento historicamente dado às questões relativas às crianças e aos adolescentes, favorecendo a exclusão social por meio do conjunto conceitual metodológico e jurídico adotado. Esse documento foi gestado no período do regime militar, tendo como essência o tutelamento e a reedição dos preconceitos revelados em documentos anteriores, inclusive no Código de Menores de 1927, no que se refere à infância pobre. Partindo de uma análise positivista, crianças e adolescentes eram percebidos em situação de “irregularidade social” sempre que estavam em situação de pobreza. Nesse sentido, o paradigma que dali se depreende é o de tutela, bem como de negação da criança como sujeito social.

Na prática, o Código de 1979 consagrou o que vinha fazendo a FUNABEM, de maneira que a situação irregular passou a ser assim definida: privação de condições essenciais à subsistência, à saúde, à instrução; irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; exposição da vítima a maus tratos; prática da exploração ou de atividades contrárias aos bons costumes; perigo moral; desvio de conduta; autoria de infração penal, entre outros.

² A doutrina da situação irregular, adotada pelo revogado Código de Menores de 1979, pode ser sucintamente definida como sendo aquela em que os menores passam a ser objetos da norma quando se encontram em estado considerado como de “patologia social”, assim definida legalmente [em seu artigo 2º]: “[...] a chamada situação irregular, ou seja, quando não se ajusta ao padrão estabelecido. A declaração de situação irregular tanto pode derivar de sua conduta pessoal (caso de infrações por ele praticadas ou de desvio de conduta), como da família (maus-tratos) ou da própria sociedade (abandono)”. Por essa ideologia, haveria uma situação irregular, uma moléstia social, sem se distinguir, com clareza, situações decorrentes da conduta do jovem ou daquelas que o cercam. Daí a idéia dos grandes institutos para “menores”, até hoje presentes em alguns setores da cultura nacional, onde, muitas vezes, misturavam-se abandonados, vitimados por maus-tratos, com infratores, partindo do pressuposto de que todos estariam nas mesmas condições, ou seja, estariam em situação irregular (SARAIVA, 1999).

A questão da infância e da juventude não se colocou na perspectiva de uma sociedade e de um Estado de direitos, e sim no aspecto de autoritarismo e de clientelismo, combinando benefícios com repressão, concessões limitadas com disciplinamento e manutenção da ordem. Conforme Faleiros (1995, p.51), “[...] as polêmicas relativas às políticas para a infância demonstram esse conflito de visões [...] a que se refere à divergência entre os que privilegiam a punição e os que privilegiam o diálogo, a negociação, as medidas educativas”.

Na década de 1980, o sistema social reverberaria a crise econômica, paralelamente à crescente organização de diversos setores da sociedade em favor da liberdade e da democracia. Os anos subsequentes foram acompanhados por uma série de denúncias sobre as injustiças cometidas no atendimento infanto-juvenil no país. Destarte, se a Declaração Universal dos Direitos da Criança³ data do segundo pós-guerra, foi apenas nas décadas de 1980 e 1990 que o discurso da prioridade e do reconhecimento de garantias sociais ganhou força.

Na esteira da mobilização democrática da sociedade brasileira, surgiram canais de participação da sociedade civil na formulação e na gestão das políticas públicas em áreas relacionadas à garantia de direitos e proteção de crianças e adolescentes. A Constituição Federal, promulgada em 1988, instaurou um novo ordenamento, redefinindo o papel do Governo Federal, que passou a assumir prioritariamente a coordenação das políticas públicas sociais, enquanto os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos. Esse formato federativo previu a transferência de diversas atribuições, responsabilidades e recursos da instância federal para os níveis estaduais e municipais de governo, bem como a autonomia de estados e municípios para definirem a organização e a gestão de suas políticas (CUNHA; CUNHA, 2002).

A atual Constituição Federal condensa as lutas políticas democratizantes. O país é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada em 1948, e seus preceitos fazem parte da Carta Magna, que garante a todos brasileiros a igualdade perante a lei. Em decorrência de um processo histórico, os

³ A Declaração dos Direitos da Criança, aprovada por unanimidade em 20 de novembro de 1959 pela Assembléia Geral da ONU, foi criada com o fim de defender e integrar as crianças na sociedade e zelar pelo seu convívio e pela sua interação social, cultural e até financeira, conforme o caso, dando-lhes condições de sobrevivência até a sua adolescência. É fiscalizada pelo UNICEF (UNICEF, 2008).

direitos humanos, considerados direitos fundamentais de todas as pessoas, são consagrados na referida Declaração, sem qualquer distinção de sexo, nacionalidade, local de moradia, etnia, cor da pele, faixa etária, classe social, profissão, religião, orientação sexual, nível de instrução (COMPARATO, 2005). A Constituição de 1988 definiu, nos artigos 227º⁴, 228º⁵ e 229º⁶, a criança e o adolescente como prioridade absoluta, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e objetos de proteção integral, na perspectiva da universalidade dos direitos.

Referindo-se ao campo de atendimento social infanto-juvenil, pode-se constatar que, no período entre 1985 e 1989, o governo José Sarney implantou diferentes ações de caráter assistencialista, reforçando a estratégia de clientelismo. Concomitantemente, com o apoio da UNICEF, propagaram-se os chamados “projetos alternativos”, com a articulação de entidades não-governamentais e com o lançamento de campanha de doações estimuladas pela Rede Globo de Televisão – “Criança Esperança”. Com o lema “é melhor trabalhar que estar na criminalidade”, criou-se o “Programa Bom Menino”, estratégia de encaminhamento de adolescentes para o trabalho, concedendo isenções aos empregadores em relação à Previdência Social. O programa destinava-se à iniciação ao trabalho do adolescente com idade de 12 a 18 anos (FALEIROS, 1995).

Em julho de 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Federal n.8.069, legislação que expressa um novo ordenamento jurídico-legal para a criança e o adolescente. O Estatuto, resultado da mobilização popular em cuja frente esteve o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMRR), veio a especificar e ampliar os direitos da criança e do adolescente, elevados à categoria de “sujeitos de direitos”, revogando, assim, a legislação anterior que regulamentava o segmento – o Código de Menores de 1979 e a sua Doutrina da Situação Irregular.

⁴ Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

⁵ Art. 228: São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial (BRASIL, 1988).

⁶ Art. 229: Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade (BRASIL, 1988).

O ECA foi promulgado dentro do princípio da Doutrina da Proteção Integral, que prevê a prioridade absoluta em todos os aspectos de direitos fundamentais inerentes ao ser humano⁷, princípio previsto na Constituição Federal de 1988 e consubstanciada na Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas⁸ (1989).

O conjunto de direitos da doutrina da proteção integral trouxe aos direitos da criança e do adolescente a concepção de prioridade absoluta, estabelecendo articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política proposta. Desse modo, criaram-se os Conselhos de Direitos, os Conselhos Tutelares e os Fundos geridos por esses conselhos, descentralizando, assim, a política por meio da criação de tais conselhos em nível municipal, estadual e federal. A política de atendimento aos direitos infanto-juvenis foi concebida por um conjunto articulado de ações estatais e não-estatais, envolvendo entes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Seus primeiros artigos definem que toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral, considerando-os como sujeitos de direitos individuais e coletivos.

É nesse sentido que, pela primeira vez na história brasileira, a proteção e a garantia do pleno desenvolvimento humano reconhecem a condição peculiar da criança e do adolescente em desenvolvimento e a articulação das responsabilidades entre a família, a sociedade e o Estado (SARAIVA, 1999). O ECA é considerado internacionalmente avançado em termos de direitos humanos porque vai ao encontro das premissas de organizações mundiais de proteção à infância e à adolescência.

Contudo, por ser contemporâneo à década do ajuste neoliberal, poucas foram as efetivações na retaguarda de políticas sociais propostas pelo Estatuto. A doutrina da proteção integral exigia a concretização de uma infra-estrutura de instituições e de serviços capazes de evitar que a criança e o adolescente ficassem submetidos a situações que pudessem privá-los dos direitos previstos. O

⁷ Art. 4: É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990).

⁸ A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, tratado que visa à proteção dos menores em todo o mundo, foi aprovada pela Resolução 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989.

momento político e econômico, porém, foi de enxugamento, desqualificação e privatização do aparato estatal, o que dificultou o acesso à saúde, à educação e aos serviços sociais de maneira geral. Nesse período, houve extinção de organizações históricas no trato da infância pobre, como a Legião Brasileira de Assistência⁹ (LBA) e o Centro Brasileiro da Infância e Adolescência¹⁰ (CBIA). Intensificaram-se as terceirizações de serviços públicos e a proliferação de organizações privadas que lançaram mão de recursos do Estado para a execução de políticas para crianças e jovens.

Dando continuidade às disposições da Constituição e do Estatuto, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) regulamentada em 1993 passou a dar prioridade ao atendimento à criança e à adolescência em situação de risco pessoal e social nos serviços assistenciais, devido à vinculação entre as políticas assistenciais e de proteção prevista nas ações de atendimento às políticas municipais da criança e do adolescente, por meio da política de assistência social¹¹.

Cumprir destacar que a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n.9.394, em 1996, estabeleceu normas em consonância com a Constituição Federal e o ECA. Ao discorrer sobre as prescrições do referido documento, vale ressaltar que a LDB, ao garantir uma educação pública democrática e laica, estabeleceu normas que afetam desde a educação infantil até a educação superior, além de assegurar a obrigatoriedade e gratuidade no ensino fundamental (SAVIANI, 2007). Uma das medidas de grande relevância na reforma da educação foi a nova lei de financiamento do ensino fundamental, que criou o Fundo e o Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF), aprovado em 1996 e implementado em

⁹ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi um órgão brasileiro fundado em 1942 pela primeira-dama Darcy Vargas, com o objetivo de ajudar as famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial.

¹⁰ Ao final da década de 1980, atendendo à reestruturação e à mudança de imagem da instituição, foi a FUNABEM substituída pelo Centro Brasileiro da Infância e Adolescência (CBIA), tendo por finalidade apoiar a implantação de uma nova legislação no país (RIZZINI, 1995).

¹¹ Art. 23: Entende-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e as diretrizes estabelecidas nessa Lei. Parágrafo único – Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: I – às crianças e aos adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no Artigo 227º da Constituição Federal e na Lei n.8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1993).

1998, com o objetivo de regular a distribuição de recursos entre os entes federativos e de estimular a valorização salarial dos docentes. Concomitantemente, a descentralização ocasionou a transferência e a delegação, para os estados e municípios e para as próprias escolas, da função de gerir os gastos e implantar quase todos os programas federais de apoio ao ensino fundamental (DRAIBE, 2005).

No entanto, fica especificado que a LDB traz princípios que se fizeram presentes na formulação da política nacional para a juventude. Ao articular educação, cidadania e trabalho, atribui à educação a finalidade que consta no Art.2º, propiciando um novo direcionamento às discussões: “[...] o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996). A educação é, portanto, entendida como fundamental para o jovem se inserir no mercado de trabalho e para sua integração ao meio social.

Assim, a década de 1990 foi marcada pelas lutas dos setores progressistas da sociedade pela regulamentação dos direitos sociais inscritos na Constituição. Foram regulamentadas as áreas da criança e do adolescente, da seguridade social, da saúde, da assistência social, da educação e da previdência social.

No processo de discussão e regulamentação de programas para a juventude, diversos setores (organizações não-governamentais, organizações públicas, privadas, religiosas) se mobilizaram para a construção de políticas públicas para a juventude que ampliassem e superassem as previstas pelo ECA, principalmente aquelas relativas ao deslocamento da faixa etária atendida por essa legislação (12 a 18 anos) e a lógica pela qual são formulados os projetos. Nesse debate é que se postula a necessidade de documentos específicos para a juventude (15 a 29 anos). É nessa idéia que reside a possibilidade de estruturação de políticas efetivas para a juventude, inclusive no sentido da iniciação profissional, mas não somente nesse campo. Por situar-se além da reprodução da força de trabalho, o foco é chamado “desenvolvimento integral” do jovem.

Os encontros, seminários, congressos para a discussão a respeito do segmento juvenil começaram a surgir com maior visibilidade em meados de 1990, adquirindo amplitude internacional. É também nesse período que o tema da

juventude ganha projeção e complexidade no espaço público brasileiro. Entretanto, o país não possui tradição na execução de políticas especialmente voltadas para esse segmento etário. Na América Latina, programas sociais voltados para os jovens ganham destaque por influência de organismos internacionais e como resultados de conjunturas de redemocratização política, como no caso do Brasil.

É importante assinalar, ainda, que nesse período de formulação e promulgação da Constituição Federal (1988), do ECA (1990) e da LDB (1996) gestou-se a idéia de que a juventude seria “[...] um novo problema no país, demandando novos diagnósticos e respostas no plano das políticas” (FREITAS, 2005, p.7).

Sposito e Carrano (2002) afirmam que, a partir de 1990, o enfoque institucional quanto ao atendimento público aos jovens tem se voltado para o enfrentamento da pobreza, a prevenção do delito e a inserção laboral. Os autores salientam ainda que o jovem somente é percebido enquanto demandatário de uma política pública especificamente voltada para ele quando passa a ser reconhecido como problema, identificado pelos meios de comunicação como produtor potencial de uma violência que atinge todas as classes.

O foco predominante na implementação da política para a juventude tem sido o da assistência emergencial para aqueles classificados como de risco social. Além das propostas de ações emergenciais, são enfatizadas atuações de qualificação profissional e encaminhamento ao trabalho para a juventude pobre. Isso se intensifica de modo especial na década de 1990, momento de grande instabilidade econômica e de regressão dos programas públicos de maneira geral.

Nessa perspectiva, qual seja, a de entendimento da juventude como um problema nacional, no século XXI são criados órgãos oficiais com o intuito geral de promover as ações do governo para a formulação e execução de programas e projetos na área da juventude. Os órgãos tomaram formas de coordenadorias, secretarias especiais, assessorias e núcleos de juventude, em nível municipal e estadual. No ano de 2003, o município de São Paulo foi pioneiro na aprovação do primeiro Estatuto da Juventude.

Institucionalmente, a busca de ações para a juventude gerou a criação de novos âmbitos de debate e formulação sobre o tema. Destaca-se a organização de

uma rede oficial – na esfera municipal e estadual – de atendimento à juventude e também da sociedade civil, que visa a fomentar uma articulação entre gestores públicos, pesquisadores, jovens e a sociedade em geral. Nessa configuração foram realizadas várias ações, tais como: o Fórum das Juventudes de Recife, em 2001, que buscou um diagnóstico para a situação dos jovens nesse Estado; o evento “Seminário Políticas Públicas: Juventude em Pauta”¹², promovido pela Ação Educativa¹³ em 2002; e fóruns realizados na cidade de São Paulo, cuja proposta foi contemplada pelo Estatuto Municipal da Juventude.

O Instituto Cidadania – uma ONG criada em 1991 e presidida por Luís Inácio Lula da Silva até a eleição para a Presidência da República em janeiro de 2000 – tem o objetivo de realizar estudos e apresentar subsídios para propostas de políticas públicas. A juventude foi escolhida como foco de trabalho do Instituto nos anos 2003 e 2004, por meio do Projeto Juventude, com o apoio das seguintes empresas: Companhia Brasileira de Metalúrgica e Mineração, Vale do Rio Doce, Telemar e Usiminas. Segundo León (2005, p.154), no Projeto Juventude, “[...] na prática desenvolveu-se um consistente banco de estudos e propostas sobre política pública de juventude”.

As atividades do Projeto Juventude resultaram, em junho de 2004, num documento final em que foram apresentados diagnósticos, recomendações e propostas referentes à situação da juventude de modo geral. O documento também apresentou propostas acerca da participação da sociedade civil na implementação da política nacional de juventude, e, na instância governamental, propôs, entre outras providências, a criação de órgãos articuladores da política, de legislação específica e de um conselho nacional de juventude (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

¹² Entre os inscritos no seminário “Políticas Públicas: Juventude em Pauta”, promovido pela Ação Educativa e Fundação Friedrich Ebert, em São Paulo, em novembro de 2002, foram identificados 4 órgãos estaduais e 22 municipais, cujas atribuições dirigiam-se especificamente à juventude.

¹³ A instituição “Ação Educativa” – uma organização não-governamental fundada em 1994, com sede em São Paulo, mas de abrangência nacional – atua nas áreas da educação e da juventude, desenvolve projetos que envolvem formação de educadores e jovens, animação cultural, pesquisa, informação, assessoria a políticas públicas, participação em redes e outras articulações interinstitucionais. É coordenada atualmente por Sérgio Haddad e Maria Virgínia de Freitas.

Considera-se o ano de 2004 muito significativo, pelo fato de marcar o início da sistematização de um plano orgânico para a juventude em âmbito nacional. Em julho, realizou-se em Brasília, na Câmara dos Deputados, um encontro denominado “Diálogo Nacional das Organizações Juvenis”, como etapa preparatória para a Conferência Nacional da Juventude. Desse encontro saiu a proposta de construção de uma Política Nacional para a Juventude. As diretrizes apontadas foram: entender a política de juventude como política de Estado e não de governo; garantir os direitos da juventude; garantir a participação da juventude nas políticas em todas suas etapas – elaboração, articulação e implementação; criar o Conselho Nacional da Juventude (BRASIL, 2008b).

A Secretaria Geral da Presidência da República teve a iniciativa de criar um Grupo de Trabalho Interministerial da Juventude, composto por 19 ministérios, sendo o trabalho dividido em três etapas. A primeira teve por objetivo elaborar um diagnóstico sobre o público jovem, o qual foi feito embasado na análise dos dados disponíveis sobre a realidade social e econômica dos jovens brasileiros. Na segunda, foi feito um levantamento de todas as ações governamentais destinadas à juventude, no qual se observou a necessidade de uma política ordenada que viesse a enfrentar, de forma unificada, os problemas com os quais os jovens se deparavam. Na terceira etapa, foram estabelecidos os principais objetivos de uma Política Nacional de Juventude, sendo eles: expandir o acesso e a permanência numa escola de qualidade; erradicar o analfabetismo entre os jovens; preparar para o mundo do trabalho; gerar trabalho e renda; promover vida saudável; democratizar o acesso ao esporte, ao lazer e à cultura e à tecnologia da informação; promover os direitos humanos e as políticas afirmativas; estimular a cidadania e a participação social; melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais (BRASIL, 2008b).

No ano de 2004, o Grupo de Trabalho Interministerial da Juventude sugeriu uma Política Nacional de Juventude, que compreendeu a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), do Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Primeiramente foi criada como Medida Provisória n.238, em 1º de fevereiro de 2005 e assinada pelo atual presidente, e posteriormente convertida na lei n.11.129, de 30 de junho de 2005.

O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) foi destinado a jovens na faixa etária de 18 a 29 anos. Dentre suas atribuições está a execução do Art.1º: “[...] ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso, elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental [e a] qualificação profissional”, bem como “[...] ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local” (BRASIL, 2005).

O Conselho Nacional da Juventude é um órgão consultivo que tem o objetivo de assegurar à Secretaria Nacional da Juventude a formulação de diretrizes da ação governamental e promover estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil. De acordo com o Guia de Políticas Públicas para Juventude, o órgão deve “[...] assegurar que a Política Nacional de Juventude do Governo Federal seja conduzida por meio do reconhecimento dos direitos e das capacidades dos jovens e da ampliação da participação cidadã” (BRASIL, 2006, p.9). O Conselho possui participação do governo, de organizações e de pessoas identificadas com os jovens e com ações políticas para a juventude. É paritariamente composto por 60 membros: 20 do Governo Federal, oriundos de ministérios que desenvolvem programas e ações voltados para a juventude, e 40 da sociedade civil, oriundos de entidades, movimentos sociais, redes de jovens e organizações não-governamentais que trabalham com jovens (NEVES; FERRERI, 2008). Vale ressaltar que o Conselho tem poder “[...] mais em lograr o reconhecimento e a legitimidade da temática juvenil perante os governos, a opinião pública e a sociedade do que na execução de um orçamento específico” (NOVAES, 2006, p.9).

A Secretaria Nacional de Juventude é responsável pela formulação, articulação e pelo controle dos programas e projetos, em âmbito federal, destinados aos jovens na faixa etária entre 15 e 29 anos. Os objetivos formulados para essa secretaria são: fomentar a elaboração de políticas públicas para o segmento juvenil municipal, estadual e federal; interagir com o poder Judiciário e Legislativo na construção de políticas; e promover espaços para que a juventude participe da construção dessas políticas.

De certa forma, o caminho constituído pela política de juventude parece ser o inverso da luta pelos direitos da infância e adolescência, tendo em vista que,

nesse caso, ocorreu a organização de um amplo movimento social, primeiramente por um desenho jurídico que assegurasse direitos e a forma de execução, e, em seguida, pela busca de sua implantação. Em contrapartida, no caso das políticas para a juventude, na ausência de atores coletivos estruturados fortemente em nível nacional baseados na temática da juventude e de projetos políticos, começa a emergir, a partir da base, um conjunto heterogêneo de práticas. Essa diversidade resulta em experiências fragmentadas, com fraco poder de impacto e de disseminação não favorável à criação de elementos consistentes de uma nova cultura política nas formulações de ações para a juventude (SPOSITO; CARRANO, 2003).

O recorte histórico apresentado não almejou esgotar a constituição do aparato administrativo relativo à infância e juventude, que passou por pressões e reformulações ao longo do século XX e início do século XXI. Pretendeu-se apontar para a matriz em que conflitos e debates sobre a infância e juventude representaram uma política ambígua e contraditória na sociedade brasileira, verificando-se que a omissão, a repressão e a discriminação assistencial marcaram as ações de políticas públicas para a juventude enquanto objeto de coerção.

3.2 ORIENTAÇÕES E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE

Para estudar a configuração da política nacional de juventude, faz-se necessária a apreensão de marcos legais para a juventude. Com fundamento na análise de conteúdo, pretende-se sintetizar e analisar os posicionamentos dos seguintes documentos: “Projeto de Lei n.4.530/2004 – Plano Nacional de Juventude” e “Lei Federal n.11.129/2005” – que criou a Secretaria Nacional e o Conselho Nacional de Juventude no âmbito do Poder Executivo Federal. Intenciona-se, por fim, explicitar os programas federais para juventude em execução.

3.2.1 O Plano Nacional da Juventude – Projeto de Lei n.4.530/2004

Na configuração da política de juventude, tem-se a proposta de um Plano Nacional de Juventude. Instituiu-se uma Comissão Especial destinada a acompanhar e a estudar propostas de Políticas Públicas para a Juventude¹⁴ (CEJUVENT), composta por senadores e deputados, criada por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, em 7 de abril de 2003. Por sua vez, a criação dessa Comissão Especial reporta-se às gestões da Frente Parlamentar em Defesa da Juventude. Destaca-se ainda que a Comissão foi responsável pela apresentação do Projeto de Lei n.4.530/2004, que aprovou o Plano Nacional de Juventude, cuja elaboração foi baseada em processo de consulta pública que incluiu a realização de encontros regionais no país.

Os integrantes da Comissão Especial destinada a acompanhar e a estudar propostas de Políticas Públicas para Juventude, ou seja, os Parlamentares¹⁵, no decorrer do ano de 2003 e primeiro semestre de 2004, ouviram diversos atores envolvidos na temática; foram realizadas 33 audiências públicas com especialistas, gestores públicos e representantes da sociedade civil, notadamente os jovens. Nesse sentido, também foram realizadas pesquisas em outros países para o conhecimento da legislação e da estrutura de órgão representativo da juventude, como o Conselho da Juventude e o Instituto da Juventude da Espanha, o Instituto da França e de Portugal. Foram realizados vários encontros por região do país (leia-se Seminários Regionais e Estaduais), tratando especificamente de temas relacionados à juventude, além de audiências na Câmara Federal. Alguns dos temas abordados foram: educação, trabalho, saúde, sexualidade, cultura,

¹⁴ A CEJUVENT constitui-se em uma Comissão Especial, conforme o Art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a ser integrado pelas seguintes comissões: Direitos Humanos e Minorias; Turismo e Desporto; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD) (BRASIL, 2004).

¹⁵ Vale destacar que o relator do Plano Nacional da Juventude, em sua versão inicial, refere-se ao ex-deputado Benjamin Maranhão (PMDB-PB), sendo seu substituto o Deputado Reginaldo Lopes (PT-MG). Cabe informar que o relator apresentou uma versão preliminar do substitutivo. As alterações sugeridas foram a criação de conselhos municipais e estaduais da juventude, que terão a obrigação de elaborar planos decenais dirigidos para essa faixa etária (15 a 29 anos) da população.

lazer, formação do jovem rural, cidadania, equidade de oportunidades para os jovens em condições de exclusão (afrodescendentes, indígenas, portadores de deficiência e homossexuais) (BRASIL, 2004).

No exercício da crítica, Lânes (2006) argumenta que as consultas realizadas em diversos estados foram bastante conturbadas e pouco representativas pela juventude local, tendo em vista que a maioria dos Seminários Estaduais foi marcado sem uma preparação prévia que tivesse como pressuposto a participação ampla da juventude. A autora salienta ainda que foram poucos os deputados responsáveis pelas atividades nos estados que encaminharam um efetivo processo de discussão.

De 23 a 26 de setembro de 2003, realizou-se a Semana Nacional da Juventude em Brasília, com a participação de jovens de vários estados, em que foram agregados novos encaminhamentos à elaboração do Plano. Em dezembro de 2003, o CEJUVENT apresentou o Relatório Preliminar com sugestões para o Plano Nacional da Juventude, com base nos resultados dos trabalhos desenvolvidos até aquele momento. Esse documento foi distribuído e discutido no primeiro semestre de 2004, nos encontros estaduais realizados nas capitais dos Estados e no Distrito Federal.

Em junho de 2004 foi realizada a Conferência Nacional de Juventude em Brasília, reunindo jovens de várias partes do país, com a finalidade de ouvir e debater com parlamentares, especialistas e representantes do Governo assuntos como meio ambiente, geração de emprego e renda, educação, e encaminhar novas propostas ao plano. Assim, os jovens foram subdivididos em 17 grupos temáticos, cujas contribuições vieram a se somar ao documento (BRASIL, 2004). Cabe apontar que a metodologia proposta para as conferências de juventude pressupõe um exercício de nivelamento de informações, a utilização de técnicas coletivas e a consonância com a cultura e multiplicidade dos movimentos juvenis.

Sobre a primeira Conferência Nacional de Juventude, Lânes (2006) argumenta que foi um momento de muita disputa, poucas propostas e pouquíssimo interesse de parlamentares em investir em metodologias que garantissem a participação efetiva de setores diversificados da juventude brasileira.

A Conferência Nacional de Juventude, juntamente com o Conselho Nacional de Juventude, constitui-se em mecanismo de controle social na Política

Nacional de Juventude. É oportuno lembrar que a política é uma medida governamental que pretende atingir os jovens, com políticas de atenção às suas demandas específicas (NEVES; FERRERI, 2008).

Segundo Lânes (2006), deputados de vários estados em que ocorreram os seminários no decorrer do ano de 2005 reproduziram os mesmos equívocos na condução do processo, que vão desde o total desinteresse até a apropriação partidária de muitos seminários. Fóruns, setores dos movimentos juvenis e organizações da sociedade civil de diversos estados, como Amazonas, São Paulo e Rio de Janeiro denunciaram a forma de condução dos processos e organizaram atividades (oficinas e seminários) paralelas àqueles organizados pelos deputados em uma tentativa de ampliar o debate, colocando em evidência as falhas do processo e buscando interferir diretamente no Plano.

Nos dias 30 e 31 de março de 2006, em Brasília, ocorreu o Seminário Nacional de Juventude, com o objetivo de analisar as contribuições enviadas pelos participantes dos seminários regionais e estaduais ao texto do Projeto de Lei 4.530/04 e apresentar uma versão final de todas as contribuições, isto é, estabelecer metas e responsabilidades para os próximos 10 anos, para a União, os Estados e Municípios (BRASIL, 2004). É fato importante a posição tomada pelo Conselho Nacional de Juventude frente ao referido Seminário, em que relata, em uma de suas audiências, as dificuldades percebidas nos seminários estaduais organizados pela CEJUVENT, reforçando a idéia de que o processo pareceu importar menos que os resultados. Nessa perspectiva, o conselho votou pela não participação oficial no Seminário Nacional, a fim de não legitimar um espaço construído em um processo tumultuado e sem o diálogo esperado pelos conselheiros (LÂNES, 2006).

A proposta em tramitação, que diz respeito ao Plano Nacional da Juventude, tem como público-alvo jovem de 15 a 29 anos. Se aprovado, terá duração de 10 anos. Após os encontros regionais, estaduais e federais, nos quais as divergências no andamento apresentaram notórias controvérsias quanto à organização e às finalidades, foi apresentado pelo CEJUVENT ao Congresso Nacional a estrutura do texto do Plano Nacional de Juventude. O conteúdo refere-se à abordagem de temáticas juvenis: primeiramente é exposto o diagnóstico e, posteriormente, são estipulados, para cada tema, metas e objetivos a serem alcançados no decorrer dos 10 anos. São priorizadas cinco temáticas juvenis no

texto: Emancipação Juvenil, Bem-Estar Juvenil, Desenvolvimento da Cidadania e Organização Juvenil, Apoio à Criatividade Juvenil e Equidade de Oportunidades para Jovens em Condições de Exclusão.

O objetivo geral do Plano é traçar as diretrizes para a formulação de políticas públicas dirigidas à população jovem, conforme consta no Art. 3º: “[...] a partir da vigência desta lei, os Estados, o Distrito Federal, os municípios deverão, com base no Plano Nacional da Juventude, elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2004). Os objetivos específicos do Plano são:

- Incorporar integralmente os jovens ao desenvolvimento do país, por meio de uma política nacional de juventude voltada aos aspectos humanos, sociais, culturais, educacionais, econômicos, desportivos, religiosos e familiares;
- Tornar as políticas públicas de juventude responsabilidade do Estado e não de governos, efetivando-as em todos os níveis institucionais – federal, estadual e municipal;
- Articular os diversos atores da sociedade – governo, organização não-governamental, jovens e legisladores – para construir políticas públicas integrais de juventude;
- Construir espaços de diálogo e convivência plural, tolerantes e equitativos, entre as diferentes representações juvenis;
- Criar políticas universalistas, que tratem o jovem como pessoa e membro da coletividade, com todas as singularidades que se entrelaçam;
- Partir dos códigos juvenis para a proposição de políticas públicas;
- Garantir os direitos da juventude, considerando gênero, raça e etnia nas mais diversas áreas: educação, ciência e tecnologia, cultura, desporto, lazer, participação política, trabalho e renda, saúde, meio ambiente, terra, agricultura familiar, entre outras, levando-se em conta a transversalidade dessas políticas, de maneira articulada;
- Apontar diretrizes e metas para que o jovem possa ser ator principal em todas as etapas de elaboração das ações setoriais e intersetoriais.

Fonte: Brasil (2004, p.4).

Nos objetivos apresentados, quatro questões merecem ser destacadas: 1) Fomento à participação do jovem e da sociedade na formulação da política para a juventude; 2) Centralização das deliberações políticas para juventude no âmbito do Estado; 3) Proposição de ações eqüitativas¹⁶ e setoriais, ressaltando-se, em contrapartida, a necessidade de políticas universalistas; e, principalmente, 4) Concepção da educação como via para a integração do jovem ao desenvolvimento do país.

Observa-se que, entre as prioridades elencadas no Plano, o maior eixo temático está reservado à educação: 1) Educação: erradicar o analfabetismo juvenil nos próximos cinco anos; garantir a universalização do ensino médio, público e gratuito, com a crescente oferta de vagas e de oportunidades de educação profissional complementar à educação básica; propiciar a oferta de bolsas de estudo e alternativas de financiamento aos jovens com dificuldades econômicas para o ingresso, a manutenção e permanência no ensino superior; disponibilizar computadores nas escolas e nas universidades, oferecendo cursos e viabilizando o acesso à internet; 2) Trabalho: o incentivo ao empreendedorismo juvenil; ampliação de Programa de Primeiro Emprego; 3) Participação: criação de espaços de lazer e estimular o desporto de participação; incentivo a projetos culturais produzidos por jovens; garantir a inclusão digital; 4) Saúde: promover atividades preventivas na área de saúde (BRASIL, 2004, p.5-6).

O Plano não apresenta uma seção específica sobre educação, embora apareça em algumas proposições. A temática “Emancipação Juvenil” está dividida em duas partes. Na primeira, intitulada “Incentivo permanente à educação”, a construção de sua argumentação está calcada em pesquisas de instituições como Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Organização das Nações Unidas (ONU), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência, e a Cultura (UNESCO). O texto conduz a uma leitura de que a defasagem educacional está no cerne dos problemas enfrentados pela juventude brasileira.

¹⁶ O termo eqüidade diz respeito a uma forma de aplicar o direito, mas de modo o mais próximo possível do “justo”, do “razoável”. Consiste no estudo do caso em suas peculiaridades, originando, conseqüentemente, uma decisão para aquele caso específico, aproximando-se, assim, o máximo possível do que é justo para as duas partes. É preciso salientar também que a eqüidade é fonte do direito, usada no caso de existirem lacunas na lei. Em suma, é a justiça do caso particular.

Citando o manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), afirma que a educação é um dos fatores fundamentais para a inserção econômica, política, social e cultural do jovem.

Na segunda parte, intitulada “Formação para o trabalho e garantia de emprego e renda”, apresenta dados referentes a taxas de desemprego da população juvenil no país, confluindo para o entendimento de que uma das causas principais do desemprego é a baixa escolaridade: “[...] uma das principais soluções para o problema do desemprego juvenil, ao lado do crescimento econômico, é a retomada da qualidade do ensino público fundamental e médio” (BRASIL, 2004, p.11). No texto, o Plano elenca como objetivo a ampliação do serviço voluntário, concebido como oportunidade de formação para o mercado e alternativa ocupacional, e não, certamente, como alternativa de renda.

A temática “Bem-Estar Juvenil” trata, na primeira unidade, de questões relativas à “saúde integral do jovem”, diagnosticando que os maiores problemas de saúde que mais acometem a juventude são: abortos, AIDS, violência, consumo de álcool e uso de drogas. Essa situação, na perspectiva do documento, relaciona-se ao empobrecimento da população, a características individuais e do meio social, à desestruturação familiar, entre outros. Na segunda unidade, incentivam-se o desporto, o lazer e a preservação do meio ambiente, como maneiras de minimizar os problemas da juventude. O importante a destacar, nesse estudo, são alguns objetivos e metas apresentados. Ao entender que a garantia da “[...] participação juvenil na elaboração das políticas públicas de saúde”, ao fomentar o “[...] trabalho conjunto com a escola e com a família [...]”, ao valorizar a participação da sociedade civil se alinha com as outras etapas do documento (BRASIL, 2004, p.15-23). Essa concepção de participação entre a sociedade civil e a política para a juventude como um recurso para a modificação do entorno social possibilita o enunciado freqüente do capital social, nomeado não como conceito contábil, mas as relações entre os diversos atores da sociedade civil, tomadas como um recurso ou um meio para a realização de atividades coletivas. A expressão “atividades coletivas” refere-se às ações realizadas por agrupamentos de indivíduos, o que não altera, contudo, o caráter privativo dos interesses e objetivos envolvidos.

Outro ponto a ressaltar no Plano é a concepção de cidadania, que compõe a temática “Desenvolvimento da Cidadania e Organização Juvenil”. O texto aborda a atualização que o conceito sofreu, pois, com a abertura política dos anos 1980, o tema cidadania passou a se relacionar à ampliação dos direitos políticos, designando, assim, o aumento dos direitos de segmentos da sociedade (idosos, homossexuais, mulheres, negros, portadores de deficiência, crianças, entre outros). Nessa visão, cidadania está diretamente associada ao reconhecimento social e à participação desses grupos nas discussões de seus direitos. Em decorrência observa-se, em todas as temáticas tratadas no documento, a defesa da participação da juventude na elaboração de políticas públicas. Esse conceito, aliado à defesa do protagonismo juvenil, que também é contemplado nessa temática, constitui um dos eixos que perpassa todo o documento. Sposito e Corrochano (2005), ao analisar a idéia de cidadania prevalecente no documento, evidenciam que ela estaria principalmente radicada na “obrigação da cidadania”, isto é, trata-se de incentivar a transformação de jovens e cidadãos ativos em indivíduos que participem da sociedade nacional. Assim, as relações sociais que ancoram as ações públicas estariam dominadas por conteúdos simbólicos que permitiriam, sobretudo, identificar os projetos globais do Estado e resolver efetivamente os problemas dos jovens.

A ênfase na importância da participação na construção do referencial legal (protagonismo) é justificado pelo fato de “[...] que o jovem tem que ser o ator principal em todas as etapas das propostas a serem construídas em seu favor”, isso porque, além de garantir a cidadania para os jovens, “[...] é fundamental para efetivação de políticas públicas em sintonia com as necessidades da maioria dos jovens” (BRASIL, 2004, p.23-28). O protagonismo juvenil enfatizado no texto refere-se à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas. O primeiro objetivo fixado em relação ao eixo “protagonismo e organização social” é abrir espaços aos jovens para que possam participar da formação de políticas que concernem à juventude, estimulando-se o chamado “protagonismo juvenil” (BRASIL, 2004, p.24). No texto do Plano, protagonismo juvenil diz respeito, prioritariamente, à participação política da juventude, como se pode depreender também dos outros objetivos traçados, entre eles a criação de centros de referência da juventude em que ocorram palestras que incentivem a formação

política dos jovens, o que não significa representação juvenil. O protagonismo juvenil também se refere à atividade do jovem no meio social mais imediato, para o qual deve contribuir com seu trabalho.

O tópico “Apoio à criatividade juvenil” se desdobra em dois itens: “Estímulo à produção cultural e acesso aos bens da cultura” e “Desenvolvimento tecnológico e comunicação”. O sentido que vai embasar essas proposições é a democratização do acesso à cultura e à inclusão digital (BRASIL, 2004). Interessante observar que, no setor tecnológico, o Plano não coloca como objetivo a participação juvenil na elaboração de qualquer política, mas a inclusão entre seus objetivos e metas, garantindo “[...] a inclusão digital, instalando computadores nas escolas públicas de ensino fundamental e médio e nas instituições de ensino superior, conectando-se à Rede Mundial de Computadores” (BRASIL, 2004, p.30).

A última temática desenvolvida no Projeto de Lei n.4.530/2004, que propõe o Plano Nacional de Juventude, refere-se à “Eqüidade de Oportunidades para Jovens em Condições de Exclusão”. O documento entende que a exclusão social assume dimensões maiores em determinados grupos sociais: “[...] jovens afrodescendentes, mulheres, índios, portadores de deficiência, homossexuais e jovens rurais têm no seio de uma juventude, já tão sem perspectiva, uma condição ainda mais grave” (BRASIL, 2004, p.32). A recomendação é a de que as políticas públicas para juventude devem se concentrar em grupos considerados em situação de vulnerabilidade social. A eqüidade é evidenciada nas ações para juventude, fato reiterado nos mais diversos âmbitos das políticas sociais no Brasil. Segundo Zimmermann (2006), sob a ótica dos direitos humanos não se devem impor condicionalidades de atendimento às políticas públicas, já que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos. Nesse aspecto, políticas focalizadas em determinados grupos não garantem o acesso incondicional a toda juventude, já que existe uma restrição (leia-se econômica, racial, física, entre outras) de pessoas a serem beneficiadas ou incluídas. Em virtude disso, a ação centrada em grupos considerados em desvantagem social não é concebida na lógica da garantia de direitos, mas em uma seletividade que se revela excludente.

Em entrevista ao Portal Estadual da Juventude do PT¹⁷, o relator do Plano Nacional de Juventude, Deputado Reginaldo Lopes (2006), explicita as diretrizes que compõem as propostas do Projeto, ressaltando que são ações que buscam reparar mazelas sociais nas quais os jovens estão inseridos. Na educação, são tratadas questões como trabalho, políticas afirmativas de gênero, raça, comunidades rurais, quilombolas, comunidades ribeirinhas e indígenas. Destaca ainda que, para os jovens, a educação e o trabalho são fundamentais para a promoção social. Sobre os impasses do Plano, evidencia que é um projeto de difícil implantação do ponto de vista orçamentário; no entanto, é uma pauta com total unanimidade entre os partidos políticos.

De forma geral, os direcionamentos principais, como bem ressaltou o relator, são: o fomento de políticas afirmativas, a participação juvenil e da sociedade civil na execução das políticas e a orientação para que a educação esteja integrada às demais políticas sociais. Esse Plano, aqui sintetizado, está em consonância com o objetivo da política nacional de juventude de estabelecer marcos legais de alcance nacional. No ano seguinte à formulação do Plano, foi aprovada a lei que institui a política nacional de juventude, Lei n.11.129, de 30 de junho de 2005.

3.2.2 Política Nacional de Juventude – Lei n.11.129/2005

A Lei n.11.129, de 30 de junho de 2005, institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e cria a Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude. Em janeiro de 2008, a presente lei sofreu modificações, com a revogação dos artigos 1 a 8, referentes ao ProJovem. A extinção desses artigos se justificou pela dimensão que o Programa adquiriu, e a partir de então se tornou uma lei específica.

Observa-se que a característica evidenciada na lei é a articulação da educação, saúde e trabalho com a regulamentação do Programa, do Conselho e da Secretaria. É oportuno reportar que as primeiras ações de programas

¹⁷ Disponível em: <http://www.jpt.org.br/noticias/exibe.php?Id= 612>.

específicos destinados aos jovens aparecem na área da saúde e são marcadas pelo foco na prevenção (DST/AIDS), drogadição, acidente de trânsito e gravidez precoce. Em 1999, foi criada a Área de Saúde do Adolescente e do Jovem (ASAJ), no âmbito da Secretaria de Políticas de Saúde. Essa área tornou-se responsável pela articulação dos diversos projetos e programas do Ministério da Saúde que lidam com questões relativas à adolescência e à juventude, em decorrência da percepção da necessidade de uma política nacional de atenção específica aos indivíduos de 10 a 24 anos (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Com a finalidade de supostamente responder ao descompasso entre aquisição de escolaridade e oportunidades no mundo do trabalho, a Lei n.11.129/2005 busca regulamentar programas destinados a inserir jovens no mercado de trabalho. Como se pode destacar, o “Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho” visa atender a estudantes (com idade inferior a 29 anos) do ensino superior da área de saúde para aperfeiçoamento e especialização profissional em regiões onde há déficit desses profissionais, principalmente para o Sistema Único de Saúde. Com relação ao financiamento desse programa, o art.17º da referida legislação estabelece que “[...] ocorrerão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente, a título de ações ou serviços públicos de saúde no orçamento do Ministério de Saúde” (BRASIL, 2005).

Conforme os estudos de Freitas (2005), a justificativa para o “Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho” estaria no fato de que faltaria a esses jovens experiência profissional, o que, para o autor, é perfeitamente compreensível, tendo em vista o ciclo de vida em que se encontram esses sujeitos. Nota-se que, além da dimensão de desenvolvimento e preparação do referido programa, são acentuadas as noções de experimentação e inserção. A experimentação representa um momento em que há demanda de trabalho, e o jovem do programa é inserido para atuação. A inclusão adquire um relevo maior na lei por considerar que o objetivo do programa é a inserção do jovem no mercado de trabalho para atender às necessidades sociais postas aqui especificamente na área de saúde.

A lei prevê que o controle e o acompanhamento do “Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho”, como de todos os projetos e programas posteriormente implementados, são destinados, de acordo com o Art.11, “[...] em

âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove anos) [...]”. Além disso, tal programa fica sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Juventude e cria 25 cargos no Poder Executivo Federal para provimento de pessoal (BRASIL, 2005). É preciso apontar que a quantidade de programas/projetos em um mesmo Ministério ou Secretaria não se apresenta com garantia de maior atenção e qualidade de ação na questão da juventude (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Ressalta-se, no Art.13, que a lei institui a Residência em Área Profissional da Saúde “[...] voltada para educação em serviço [...]”. Dessa maneira, encontram-se na legislação proposições que evidenciam os jovens como produtores de capital humano, o qual deve ser cada vez mais rentável, mediante investimento que os habilite a uma melhor qualificação, dentre elas a educacional. Esse programa prevê, no Art.13º § 1º, a “[...] cooperação intersetorial para favorecer a inserção qualificada dos jovens profissionais de saúde no mercado de trabalho [...]”, de forma que a responsabilidade fica a cargo dos setores da educação e saúde (BRASIL, 2005). O artigo 14 reforça essa diretriz quando regulamenta a criação, no Ministério da Educação, da Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde (CNRMS), e estabelece que a organização e o funcionamento desse órgão deve ser uma ação conjunta do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005).

A concepção das ações evidenciadas na legislação federal não chegou a se constituir a partir de um corpo de definições políticas estratégicas com objetivos claros e articulados, passíveis de serem desdobrados em várias iniciativas diferentes, e sim com unidade de princípio e perspectiva de ação comum. Desse modo, a política para a juventude não foi pensada fora do viés da política compensatória, e sim focalizada por meio de algumas ações fragmentadas.

O que se evidenciou na análise dessa lei é que, além de instituir órgãos reguladores da Política Nacional de Juventude, estabelece parcerias entre o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde. Nesse sentido, as características de “integralidade” que perpassam toda a discussão anteriormente realizada (por exemplo, no Plano Nacional de Juventude) não aparece no texto da lei; o que ganha proeminência é a diretriz educacional e a diversidade de interesses

inerentes ao mercado. Ressalta-se que a articulação entre os Ministérios na lei ocorre no sentido apenas de formação profissional para a área da saúde, em resposta aos ditames neoliberais.

3.2.3 Programas federais para a juventude em execução

Na década de 1990, Rua (1998) afirma que a juventude não era objeto de ações específicas por parte dos governos, principalmente em nível federal, mas já se reconhecia uma sensível atuação no âmbito de organizações não-governamentais. Foi a partir do ano 2000 que o tema juventude ganhou visibilidade no Brasil, sobretudo por organizações da sociedade civil que tinham como alvo o trabalho com os jovens. A identificação de problemas reais, principalmente na área da saúde, da segurança pública, do trabalho e da educação oferecem materialidade imediata para se pensar as políticas de juventude sob a égide de problemas sociais a serem enfrentados. Isso se expressa na criação de programas e projetos federais para a juventude. A seguir, faz-se a descrição das ações, buscando, em seus objetivos e suas metodologias anunciadas, elementos de análise das principais tendências dos projetos e programas orientados para os jovens brasileiros. Ato contínuo, serão descritos e analisados 2 projetos e 14 programas coordenados pela Secretaria Nacional de Juventude, incluindo o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Lançado em 2003, o **Programa Brasil Alfabetizado** é coordenado em parceria entre o Ministério da Educação e a Secretaria Nacional da Juventude. Tem o objetivo de promover a alfabetização dos brasileiros com mais de 15 anos que não tiveram a oportunidade de estudar. Os cursos são promovidos por instituições de ensino em um período de oito meses (BRASIL, 2007). Percebe-se que o Programa está entre aqueles que desenvolvem ações para os segmentos de baixa renda, pressupondo a simples obrigatoriedade da matrícula na escola pública como fator de inclusão. A mera obrigatoriedade da frequência escolar acentua, ainda mais, algumas ambigüidades. Para Sposito e Corrochano (2005), os jovens, alvos dos programas definidos por sua condição de maior

vulnerabilidade, situam-se entre os grupos excluídos da escola, com significativa distorção série/idade ou com importantes dificuldades já consolidadas, na construção de uma relação positiva com a instituição escolar. Em muitos casos, o retorno à escola é computado de uma forma burocrática, funcionando apenas como mais um controle a ser estabelecido sobre os jovens, pouco interferindo na realidade.

A educação de jovens e adultos é o objeto central do **Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja)**, criado em 2005 para ampliar a oferta de vagas nos cursos de educação profissional a trabalhadores que não tiveram acesso ao Ensino Médio na idade regular. É destinado a jovens e adultos que já concluíram o Ensino Fundamental e tenham, no mínimo, 21 anos de idade. Os cursos podem ser oferecidos pela rede federal de educação profissional (CEFETs), por entidades, empresas ou instituições credenciadas pelo Ministério da Educação e pelo Sistema S.¹⁸, tendo validade de Ensino Médio (BRASIL, 2007). Conforme análise do documento-base, o Programa não concorreu para a ampliação do acesso, mas provocou o deslocamento de vagas já existentes, em todos os níveis de cada unidade, para o atendimento da nova ação, posto que sua oferta se dá em detrimento da criação de outras turmas de alunos. Vale destacar que o Programa incorpora, simultaneamente, referências a críticas radicais ao atual estágio do modo de produção e a conceitos inteiramente conformados à ordem. Exemplo expressivo diz respeito à recorrente referência à “educação ao longo da vida”. Para Rummert (2007), verifica-se a ausência da percepção de seu caráter conservador e subordinado à lógica do mercado. Destaca-se, nessa proposta, a fundamentação da lógica argumentativa: a subordinação funcional das políticas de educação e de formação à racionalidade

¹⁸ Sistema S. é o nome pelo qual ficou convencionado chamar o conjunto de onze contribuições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição Federal Brasileira. Observe-se que a maioria das instituições tem sua sigla iniciada pela letra “S”: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha (DPC); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); Fundo Vinculado ao Ministério da Aeronáutica (Fundo Aeroviário); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Social de Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

econômica dominante, baseada na produção e acumulação de riqueza sob a forma de uma tendência para acumular capital.

O **Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed)** tem o objetivo de melhorar a qualidade e a eficiência do Ensino Médio e de ampliar a capacidade de atendimento em todo o país, por meio do repasse de recursos aos estados e ao Distrito Federal para a implantação da reforma curricular e a ampliação da rede de atendimento. Esse programa delega à Secretaria de Educação Básica (órgão ligado ao MEC) a coordenação nacional da reforma do Ensino Médio. Os estados e o Distrito Federal devem formular um projeto de investimento e apresentá-lo a esse órgão, o qual deliberará sobre a inclusão ou não no programa (BRASIL, 2007).

Outra ação federal para a área de educação é o **Programa Nacional do Livro Didático para Ensino Médio (PNLEM)** criado em 2004, ampliando a distribuição de livros didáticos de português e matemática para os alunos do ensino médio. O programa tem por finalidade a entrega das publicações para alunos de escolas públicas do Ensino Médio de todo o país, com exceção das escolas de Minas Gerais e do Paraná, que desenvolvem programas próprios (BRASIL, 2007). É importante assinalar que a maioria dos programas destinados aos jovens admite e valoriza uma ação de natureza socioeducativa, mas não explicita os pressupostos que induzem a esse apoio. Trata-se de uma adesão generalizada que não incide sobre as deficiências propriamente escolares dos sistemas de ensino, pois em nenhum momento as iniciativas pretendem substituir ou complementar a ação da instituição escolar, nos aspectos relativos às habilidades pressupostas nas aprendizagens e nos processos de transmissão do conhecimento sistematizado (SPOSITO; CORROCHANO, 2005).

O acesso à informação se apresentou como uma panacéia capaz de superar o isolamento sociocultural dos jovens, tanto aqueles das periferias das grandes cidades quanto os do interior rural, o que é identificado no **Programa Cultura Viva** criado em 2004, com o objetivo de potencializar iniciativas culturais já existentes. A ação fundamental do programa refere-se aos pontos de cultura espalhados em localidades rurais, indígenas, quilombolas e centros urbanos de todo o país. O programa tem por objetivo aumentar o acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais, visando ainda contribuir

para o fortalecimento do contato entre as comunidades; ademais, entende que a produção audiovisual e sua distribuição estimulam o protagonismo juvenil e aproximam a cultura brasileira da escola (BRASIL, 2007). Como nos demais Programas Federais, são feitas referências recorrentes ao protagonismo juvenil. Não é outra a expectativa gerada por afirmações como “assumir responsabilidade frente aos problemas que afetam o país” ou “identificar problemas e necessidades da comunidade, e participar de iniciativas concretas, visando a sua superação” (RUMMERT, 2007).

Tendo em vista que a superação de problemas como os acima mencionados requer uma extensa mobilização da sociedade contra as opções político-econômicas que orientam as políticas implementadas pelo Governo Federal, é pertinente indagar quais as características e os limites da ação comunitária prevista para os jovens atendidos pelo Programa. Trata-se de um tipo de ação comunitária restrita ao atendimento de demandas pontuais, exercido por jovens em um tempo tutelado e que pouco ou nada acrescentará à sua formação integral.

Foi criado em 2003 o **Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)**, com o objetivo de reforçar a qualificação socioprofissional e a inserção do jovem no mercado de trabalho. O público-alvo é composto por jovens de 16 a 24 anos, desempregados e integrantes de famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Pessoas com deficiência, mulheres, afro-descendentes, indígenas e ex-presidiários têm prioridade no atendimento. Para freqüentar as atividades, os jovens recebem auxílio financeiro: vale-transporte e uma bolsa de R\$150,00 (BRASIL, 2007). Compreende-se que o programa assumiu o fetiche da capacitação do jovem para um mercado de trabalho de poucas oportunidades, sem propor qualquer caminho de questionamento da realidade econômica e social de um período histórico que viveu a recessão provocada pelas altas taxas de juros e os efeitos agudos da crise do mundo do trabalho. Assim, conforme Sposito e Corrochano (2005), nos interstícios da crise do mundo do trabalho, da ausência de direitos efetivamente assegurados de acesso ao lazer e aos bens culturais, e de um sistema educativo, ocorrem os programas de transferência de renda aos jovens, incapazes, por si só, de assegurar transformações mais densas nessas esferas.

Em janeiro de 2005, por meio do decreto presidencial e com apoio da União Nacional dos Estudantes, o governo federal reeditou o **Projeto Rondon**, retomando a antiga finalidade do Projeto de promover a participação da juventude no desenvolvimento social e econômico do país. Desse modo, tal projeto tem por atribuição levar estudantes de instituições de Ensino Superior a regiões menos favorecidas do Brasil. As operações realizadas pelo projeto são caracterizadas pela aliança entre universitários e comunidades na busca de soluções que melhorem a qualidade de vida da população assistida. O projeto fomenta ainda a parceria entre empresas privadas e estatais (BRASIL, 2007). De acordo com Souza (2006), o Projeto Rondon favorece a atividade do jovem protagonista, que se desloca de seu cotidiano e entra em contato com realidades diferentes, afirmando o discurso de um suposto reconhecimento das diferenças e da diversidade. O potencial educativo do trabalho voluntário, que propiciaria ao jovem a oportunidade de “conhecer outras realidades” e “pessoas diferentes” é ressaltado nos documentos do Projeto Rondon. O anunciado no referido projeto permite concluir que a peculiaridade do protagonismo juvenil é que a retórica funde-se à prática, transformando a educação em treinamento de comportamento ou em atividade que materializa o discurso do poder.

Partindo de uma linha de financiamento do Programa Nacional de Agricultura Familiar, o **Programa Pronaf Jovem** é oferecido para os filhos dos agricultores familiares. O programa é destinado a jovens de 16 a 25 anos que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância, ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional. São liberados, no máximo, R\$6.000,00 para os jovens contemplados pelo programa aplicarem na realização de projetos de interesse próprio (BRASIL, 2007). Articulado ao Programa Nacional de Crédito Fundiário, foi criado o **Programa Nossa Primeira Terra**. Podem participar do programa jovens sem terra, filhos de agricultores familiares e estudantes de escolas agrotécnicas, na faixa etária de 18 a 28 anos, que queiram permanecer no meio rural e investir na propriedade. O programa provê, para os beneficiários, o crédito de até R\$ 40.000,00 para a realização de projetos comunitários e infra-estrutura (BRASIL, 2007). Perante o anúncio dos programas federais para o jovem rural, verifica-se uma lacuna diante

dos jovens que vivem no campo e dos urbanos, se considerarmos a amplitude dos problemas agrários vividos no Brasil e a existência de movimentos e organizações sociais atuantes no campo. Assim, o tema das políticas públicas de juventude no Brasil está sendo delineado ainda sob uma perspectiva estritamente urbana.

Criado em 2004 e institucionalizado em 2005, o **Programa Universidade para Todos (Prouni)** destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais ou parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes brasileiros de baixa renda. Para participar, o estudante tem que apresentar renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, para bolsa integral, ou até três salários mínimos, para bolsa parcial. O projeto também é destinado a professores da rede pública que não tenham formação superior (BRASIL, 2007). Conforme análise do referido Programa, é possível afirmar que as artimanhas ideológicas são colocadas em prática pelos governos neoliberais no processo de construção de sua hegemonia. Para Trópia (2007), ao aludir aos supostos privilégios do ensino universitário no Brasil, os ideólogos neoliberais, distantes de buscar sua real democratização, pretendem ocultar, por meio de ações pretensamente inclusivas, a natureza perversa e regressiva de suas propostas e, sobretudo, atrair o apoio dos setores populares. A criação do Programa “Universidade para todos”, baseado na compra de vagas em universidades particulares em troca de isenção fiscal, seja das Instituições de Ensino Superior (IES) sem fins lucrativos (isenção fiscal), seja as denominadas filantrópicas (isenção previdenciária), consolida: 1) a expansão da privatização do ensino superior; 2) o desmonte do modelo único de universidade pública; 3) a hierarquia entre as IES, ou seja, a coexistência de instituições de ensino superior de vários tipos (centros de excelência, cursos de caráter técnico, profissionalizante ou generalista).

Evidencia-se que o apoio das frações da burguesia e das classes médias à política para o ensino superior do atual governo federal é um apoio interessado, isto é, há, em maior ou menor grau, aspectos da política que satisfazem aos interesses desses segmentos sociais. Segundo Boito Júnior (1999), a alta classe média tem razões econômicas para considerar favorável essa “nova cidadania” atrelada ao ensino superior, que reproduz posição privilegiada a essa classe, assegurando-lhe, por exemplo, melhor formação escolar e uma espécie de

reserva de mercado dos postos de trabalho mais bem remunerados. Nesse sentido, é possível verificar que jovens negros, pobres, moradores das periferias das cidades são encontrados nas IES públicas por meio da política de cotas, e nas IES particulares por meio do Prouni. Mas disso não se pode concluir que, com tais políticas, esteja em curso uma mudança na natureza de classe do ensino superior brasileiro.

Acerca dos programas esportivos federais, pode-se citar o **Programa Bolsa-Atleta**, o qual tem por objetivo garantir apoio financeiro aos atletas com mais de 12 anos que não contam com o patrocínio da iniciativa privada. O programa permite que o atleta treine sem precisar abandonar os estudos ou o esporte para ajudar no sustento da família. O benefício é dividido em quatro categorias: estudantes, nacional, internacional e olímpica/paraolímpica, e tem duração de um ano, podendo ser prorrogado (BRASIL, 2007). Vale salientar também o **Programa Escola Aberta**, o qual busca ampliar as oportunidades de acesso a atividades educativas, culturais, de lazer e de geração de renda, por meio da abertura das escolas públicas de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nos fins de semana. O programa é desenvolvido mediante um acordo de cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e conta também com a participação dos Ministérios do Esporte e da Cultura; prevê ainda o pagamento de um auxílio mensal (R\$150,00) aos jovens que ministram as oficinas (BRASIL, 2007). No que se refere à proliferação de discursos que enfatizam os benefícios do esporte para a vida dos chamados “jovens carentes”, é possível identificar algumas das estratégias de conscientização, as quais buscam elevar o esporte à condição de uma atividade essencialmente positiva. Para Rodrigues (2008), as multifuncionalidades atribuídas ao esporte correspondem, em termos práticos, mais a reflexos da concepção salvacionista que regem as políticas sociais de esporte e às produções midiáticas do que, efetivamente, aos investimentos destinados a esse setor.

Ainda sobre os projetos esportivos para juventude, vale ressaltar que, apesar de não contemplar como público-alvo crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, o **Programa Segundo Tempo** está incluído na lista dos programas e projetos controlados pela Secretaria Nacional de Juventude. Destinado a

estudantes matriculados na rede pública de ensino e provenientes de famílias de baixa renda, é uma iniciativa do Ministério do Esporte que visa ampliar o acesso à prática esportiva em turno oposto ao da escola (BRASIL, 2007). De acordo com os estudos de Rodrigues (2008), é relevante frisar que os projetos sociais esportivos se constituem atualmente em um elo importante de uma ampla rede de poder que se propõe a governar vidas e endireitar comportamentos na sociedade. Nesse sentido, se a maioria desses projetos é sustentada pelo Estado, por empresas e pelas demais organizações da sociedade civil é porque possuem – inevitavelmente – uma utilidade social, isto é, permite ganhos a todos os envolvidos.

O **Programa Juventude e Meio Ambiente** é coordenado pelos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente. O público-alvo é composto por jovens de 15 a 29 anos. O programa tem como foco as políticas ambientais, visando à formação de lideranças. A formação é realizada em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educomunicação, empreendedorismo e participação política. A metodologia é realizada por meio de encontros e oficinas; e a distância, via chats, videoconferências e tutorias virtuais com especialistas (BRASIL, 2007). Recentemente, emergiram programas que pautam suas ações na defesa do meio ambiente, noção evidente em muitos documentos oficiais, mas de pouca visibilidade nos desenhos e conteúdos teórico-metodológicos que guiam a implementação das ações nos municípios por equipes técnicas de organizações não-governamentais e prefeituras municipais, isso porque tais equipes se ressentem de acompanhamento político-pedagógico, de suporte administrativo e da avaliação de suas práticas.

Buscando conceber e dirigir programas para jovens considerados carentes ou em situação de risco social, expressaram-se políticas de focalização no combate à pobreza que predominam no governo federal em detrimento de políticas de caráter universal, como pode ser identificado na diretriz do **Projeto Soldado Cidadão**. Criado em agosto de 2004 com a finalidade de preparar os jovens egressos do serviço militar (de baixa renda) para o mercado de trabalho, o projeto conta, além do Ministério da Defesa, com a parceria da Fundação Cultural Exército Brasileiro (FUNCEB), da Confederação Nacional do Comércio (CNC) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). O programa visa oportunizar a

profissionalização desses jovens nas áreas de telecomunicações, automobilística, alimentícia, construção civil, comércio, entre outras (BRASIL, 2007).

O **Programa Nacional de Inclusão de Jovens** é atualmente o que mantém maior visibilidade enquanto Política Nacional de Juventude. Isso ocorre, em parte, porque foi instituído no mesmo ato oficial em que se delineia mais concretamente a própria Política Nacional de Juventude e, em parte, porque é um programa amplo que agrega outros programas. Pode-se dizer que o ProJovem se tornou o símbolo das Políticas Públicas para Juventude.

O Programa sofreu mudanças legais, sendo primeiramente regulamentado pelo Decreto n.5.557, de 5 de outubro de 2005. Em dezembro de 2007 adquiriu um “novo formato” pela Medida Provisória n.411. Nesse mesmo mês, estabeleceu-se o Projeto de Lei n.2.204 e, em 10 de junho de 2008, houve a conversão da Medida Provisória n.411 na Lei n.11.692¹⁹.

As diretrizes do ProJovem são estabelecidas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, sendo que a organização e o funcionamento das modalidades são coordenadas pelo Ministério da Educação, pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sua execução é responsabilidade dos estados e municípios.

A Lei articula e reformula seis programas que estavam em andamento: ProJovem²⁰; Agente Jovem; Saberes da Terra; Escola de Fábrica; Juventude Cidadã e Consórcio da Juventude, estabelecendo quatro modalidades de regulamentação. O ProJovem é destinado a jovens de 15 a 29 anos, em consonância com as diretrizes gerais da Política Nacional de Juventude. O objetivo dessa lei, conforme consta no Art. 2, é “[...] promover a reintegração ao processo educacional [do jovem], sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano [...]” (BRASIL, 2008a). O Programa pretende oferecer, de forma integrada, a conclusão do Ensino Fundamental, a qualificação profissional e a capacitação para a execução de ações comunitárias. Atribui-se também ao ProJovem a possibilidade de contribuir para a reinserção na escola do jovem cursando o Ensino Médio, embora as vagas nas redes públicas de ensino

¹⁹ A Lei n.11.692/2008 é amplamente conhecida como “ProJovem”.

²⁰ Refere-se ao Programa instituído com a Lei n.11.129, de 30 de junho de 2005.

não sejam objeto de ampliação necessária para atender às demandas presumivelmente geradas pelo Programa.

O Programa está dividido em 4 modalidades:

- 1) **ProJovem Adolescente** – Serviço Socioeducativo: é destinado aos adolescentes de 15 a 17 anos, beneficiários do Programa Bolsa Família, ou que estejam em risco social (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Programas de combate ao abuso e à exploração sexual). Tem como objetivos o retorno e a permanência na escola, a proteção social básica e a assistência às famílias, apresentando duração de 24 meses. É coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- 2) **ProJovem Urbano**: o público-alvo é constituído por jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental. Tem como objetivos a elevação de escolaridade, a qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias. Os jovens recebem auxílio financeiro (atualmente no valor de cem reais) durante 18 meses. Está sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- 3) **ProJovem Campo-Saberes da Terra**: destina-se a jovens agricultores entre 18 e 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental. Tem como objetivos a elevação de escolaridade e a formação profissional. Provê auxílio financeiro (atualmente no valor de cem reais) a cada dois meses, durante 24 meses. Essa modalidade é de responsabilidade do Ministério da Educação;
- 4) **ProJovem Trabalhador**: direcionado a jovens entre 18 e 29 anos, desempregados e membros de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, tem como objetivo a preparação para o mercado de trabalho. Os jovens recebem auxílio financeiro mensal (atualmente no valor de cem reais) durante seis meses. Encontra-se sob a coordenação do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2008a).

O formato geral do ProJovem continuou muito próximo dos demais programas observados. O recebimento da renda permaneceu atrelado tanto ao

retorno aos estudos ou à continuidade deles quanto à realização de atividades de formação, tidas como obrigatórias.

O Programa objetiva oferecer, em apenas um ano, os conhecimentos necessários à conclusão do Ensino Fundamental e à formação profissional. Como anunciado na Lei, pretende-se propiciar as condições para que o jovem possa compreender os processos sociais e os princípios científicos e tecnológicos que sustentam a produção da vida na atualidade (BRASIL, 2008a). Acerca da viabilidade pedagógica dessas intenções, Rummert (2007) afirma que não é difícil perceber que tais objetivos não podem ser alcançados de modo a assegurar a todos os participantes do Programa efetivo acesso às bases do conhecimento científico e tecnológico em tão curto espaço de tempo.

Outro aspecto a ser salientado na Lei é a forma como aborda o perfil dos jovens, destacando que a juventude em situação de risco possui acesso restrito à educação de qualidade e frágeis condições para a permanência nos sistemas escolares, além de baixo acesso às atividades de esporte, lazer e cultura (BRASIL, 2008a). Tais constatações são tratadas no documento como características inerentes de parcela expressiva da população e não como explicação do quadro de injustiça social do país e da ausência de efetivas políticas de promoção de igualdade de direitos, por parte dos poderes públicos,.

A educação aparece como eixo principal em três modalidades previstas na Lei (ProJovem Adolescente; ProJovem Urbano e ProJovem Campo). Entretanto, para Rummert (2007), o ProJovem representa uma perda sensível para a educação, pois, além de seu caráter assistencialista, representa uma iniciativa que não oferece à juventude efetivo acesso à educação, mas apenas a certificação de conclusão do Ensino Fundamental de discutível qualidade. O ProJovem constituiu mais um exemplo de ação política que, sob a aparência da inovação, gera a continuidade da submissão ao instituído.

O incentivo e o estímulo ao mercado de trabalho (qualificação profissional) estão integrados à educação, aparecendo também em três das quatro modalidades: ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador²¹. A equidade norteia o grau de alcance do Programa, e as modalidades têm como

²¹ Cabe apontar que ao jovem adolescente a lei não menciona a possibilidade do trabalho aprendiz, conforme previsto no Art. 61 da Lei n.8.069, de 13 de julho de 1990.

prioridade o beneficiário jovem que esteja inserido em programas sociais do Governo Federal. A justificativa oficial para a delimitação do público-alvo reside na alta concentração de jovens destituídos dos direitos fundamentais. Tal argumentação está fortemente marcada pela associação, no imaginário social, da juventude “pobre” com as chamadas “classes” perigosas. Para as camadas mais favorecidas da sociedade, os jovens oriundos da classe trabalhadora são potencialmente delinquentes, constituindo, portanto, grave ameaça à ordem social.

Ao interpretar o Programa, apresentado pelo Governo Federal como elemento-chave de sua política nacional para a juventude, pode-se perceber que esta não se apresenta como efetiva expressão de compromisso com a democratização e universalização da educação que envolva uma direção comum e orgânica. Ao contrário, reforça a expressão da estrutura socioeconômica do país.

Como já mencionado na análise dos demais programas, a educação também perpassa, direta ou indiretamente, os outros programas e projetos controlados pela Secretaria Nacional de Juventude, bem como a inserção no mundo do trabalho e a focalização das políticas.

O documento “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas”, elaborado pelo Conselho Nacional de Juventude (CNJ) em 2005 e 2006, estabelece o referencial para as políticas públicas para a juventude brasileira. Nesse texto podem-se apreender as orientações e os encaminhamentos que embasam a Política Nacional de Juventude de modo geral e nos ajudam a compreender os Programas e Projetos Federais em andamento para esse público.

A publicação entende que é por via da interseção entre Educação, Trabalho, Cultura e Tecnologia de Informação que as políticas para a juventude podem assegurar aos jovens a inserção social. A idéia de desenvolvimento integral dos jovens está inserida nesse direcionamento de interseção.

A inclusão social, nesse discurso, é justificativa para todas as ações orientadas à juventude, para o estímulo a cursos de formação rápida e não formal que busquem “[...] satisfazer as chamadas demandas emergenciais, no sentido de diminuir já as debilidades de formação de parte da juventude brasileira”

(NOVAES, 2006, p.29). Tal inclusão social está dentro dessa lógica, assim como a relação educação e trabalho, pois a educação garantirá a inserção do jovem no mundo do trabalho. De acordo com essa perspectiva várias iniciativas pontuais foram implementadas, atendendo a pequenos contingentes populacionais, aos quais, dadas as suas fragilidades, são oferecidas possibilidades de elevação de escolaridade com caráter precário e aligeirado, porém anunciadas como potenciais portadoras de inclusão. Trata-se, assim, de atuar de forma urgente para controlar disfunções de um sistema que, por sua origem estrutural, continuará a gerar demandantes de novas medidas de caráter emergencial (RUMMERT, 2007).

A escola aparece no documento como o grande eixo de transversalidade. Com relação à cultura, é ela que pode ampliar “[...] as possibilidades de aprendizagem e de incentivo a novas produções culturais”. A garantia do acesso dos jovens às tecnologias da informação e da comunicação é vista não apenas como via para a inserção profissional, mas também como ampliação das “[...] oportunidades de vivências” (NOVAES, 2006, p.30). Defende-se ainda que “[...] é preciso que políticas de inclusão digital se articulem às políticas estruturais da área da educação” (NOVAES, 2006, p.33). A perspectiva geradora de tais medidas estrutura-se a partir de “falsas” premissas, entre as quais se pode destacar a naturalização da pobreza e a relação linear entre escolarização e superação individual das desigualdades. Configuram-se como recurso de controle social, apesar das concretas evidências em contrário apresentadas pela vida cotidiana.

A dimensão participativa dos jovens constitui-se em uma das características principais na formulação da política para a juventude. Nesse sentido, conforme o texto, o poder público “[...] deve ser criativo no desenvolvimento de metodologias e oportunidades que ampliem as condições de participação de um conjunto cada vez maior de jovens” (NOVAES, 2006, p.37). Na maioria das vezes, a participação juvenil e a mobilização dos jovens permanecem no campo do discurso que dissimula a inexistência de práticas inovadoras. Por outro lado, segundo Sposito e Corrochano (2005), o caráter fragmentado da iniciativa, devido a seu viés focalizado, absorve o público apenas a partir de critérios rígidos de renda, dificultando a possibilidade de ação coletiva

e a formação de práticas mais solidárias, pois não reconhece os modos de vida e as redes nas quais os jovens estão inseridos em sua experiência cotidiana.

Existe, portanto, em todo esse processo de relacionamento entre as esferas federal, estadual e municipal, o paradoxo de que, mesmo no contexto de políticas de execução descentralizada, os órgãos federais se constituem em um poderoso indutor não democrático de políticas que conformam os programas localmente, apesar da delegação de verbas e responsabilidades. O balanço geral dos programas e projetos federais, especificamente para aqueles que se referem às ações voltadas para os jovens, permite afirmar a dificuldade da visualização clara de canais democráticos, embora no Plano Nacional de Juventude e nas diretrizes formuladas pelo Conselho Nacional de Juventude sejam consideradas como pressuposto. As ações desarticuladas e a superposição de projetos e programas com objetivos e clientela comuns exprimem a frágil institucionalidade das políticas federais de juventude. As diferenças de concepções, longe de significarem a pluralidade dos que dialogam, revelam a incomunicabilidade dentro da máquina administrativa.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

Este capítulo tem o propósito de analisar as principais características das políticas internacionais e nacionais direcionadas para a juventude. Trata-se de examinar os principais elementos comuns a ambas as políticas, focalizadas nos dois capítulos anteriores desta dissertação. Por mediação da apreensão daquilo que é constante entre as políticas, é possível analisar as repercussões da política internacional na configuração da política nacional pertinente.

Salienta-se que, apesar da inegável influência das agências multilaterais sobre a política implantada no Brasil, apesar de esta ter sido elaborada em consonância com a orientação geral da política pública internacional, “[...] não é possível considerar que suas agendas se resumem em mera execução das orientações daqueles organismos” (OLIVEIRA, 2000, p.108). Assim, entende-se que os projetos e ações são desenvolvidos em conjunto porque possuem referenciais comuns e mantêm confluências de objetivos, embora não haja correspondência ponto a ponto. Sobre esse aspecto, é muito esclarecedor o posicionamento de Saes (2001) de que muitos governos “[...] dos Estados capitalistas atuais se inspiram num *projeto* político neoliberal e põem em execução uma *estratégia* neoliberal”. No entanto, enfatiza o autor, “[...] tais governos freqüentemente não logram conferir um caráter integral e radicalmente neoliberal à política de Estado [...]” (SAES, 2001, p.84). A orientação assumida pela política estatal depende “[...] dos interesses dos diversos grupos sociais (classes sociais, frações de classe, camadas sociais, categorias sociais) em presença” (SAES, 2001, p.81).

Neste trabalho, considera-se que a configuração assumida pelas políticas analisadas a partir dos anos 1990 mantêm articulação com o processo de reorganização do capital resultante da resposta do capitalismo mundial à crise geral, que se tornou mais evidente a partir da década de 1970. Explica Mészáros (2002) que se trata de uma crise fundamentalmente estrutural. Essa crise “[...] afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes, ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é

articulada” (MÉSZÁROS, 2002, p.797). Para o autor, “[...] a crise estrutural do capital se revela como uma verdadeira crise de dominação em geral” (MÉSZÁROS, 2002, p.800). A crise se torna tão devastadora que dificilmente qualquer esfera da atividade humana pode escapar aos seus efeitos. Na perspectiva de Mészáros (2002, p.802), as soluções propostas pela ordem hegemônica às crises “[...] nem sequer arranham a superfície do problema, sublinhando, novamente, que estamos à frente de uma contradição interna insolúvel do próprio capital”. Levando-se em consideração que o capital apenas funciona por meio de contradições, os “[...] seres humanos são, ao mesmo tempo, absolutamente necessários e totalmente supérfluos para o capital” (MÉSZÁROS, 2002, p.802).

É preciso ter em mente que a produção e a “[...] reprodução capitalista só é viável se ela reproduzir constantemente as relações sociais que põem frente a frente capitalistas e proletários” (NETTO; BRAZ, 2006, p.226). No contexto da crise estrutural em pauta, como forma de legitimação dessa estratégia, “[...] o grande capital fomentou e patrocinou a divulgação maciça do conjunto ideológico que se difundiu sob a designação de neoliberalismo [...]” (NETTO; BRAZ, 2006, p.226). De acordo com os autores, o que é denominado ideologia neoliberal engloba “[...] uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista) [...]”, uma aceção “[...] de sociedade (tomada como agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na idéia *natural e necessária desigualdade* entre os homens [...]” e uma idéia “[...] rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de *mercado*)” (NETTO; BRAZ, 2006, p.226).

O entendimento dos neoliberais de que o Estado não é responsável exclusivo pelo encaminhamento de ações nos serviços denominados sociais – saúde, educação, cultura, entre outros – implicou uma despolitização no tratamento da questão social¹. Sem essa dimensão política em sentido amplo, isto é, de lutas de classes, a construção de um novo padrão de proteção social. A regulação social neoliberal coloca um freio na expansão da universalização, de

¹ A questão social expressa a contradição fundamental entre o modo capitalista de produção e a apropriação privada da riqueza gerada socialmente. A questão social é o “[...] conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao curso da constituição da sociedade capitalista” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p.21).

modo que o modelo de política pública adotado abandona a dimensão da universalidade e faz a opção pela equidade.

Por política pública entende-se a ação do Estado, que é o desencadeador das políticas. As políticas para a juventude constituem-se em uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado, mas não planejada somente por seus organismos, uma vez que são elaboradas por diversos atores, governamentais ou não. Na interpretação neoliberal, política pública não é, necessariamente, sinônimo de política estatal, embora implique a intervenção do Estado. Dentre as diversas políticas de responsabilidade do Estado inserem-se ações voltadas à proteção social, ações governamentais que incidem nas áreas de saúde, previdência e assistência social, cultura, comunicações e educação, entre outras, que buscam contrabalançar as desigualdades socio-econômicas geradas pelas relações sociais capitalistas.

A institucionalização de políticas públicas neoliberais instaura as novas bases de coesão frente aos cenários negativos, marcados pelo impacto das políticas de estabilização, da precarização do mercado de trabalho e da crescente integração competitiva internacional. No que concerne aos pontos centrais de efetivação da agenda e das diretrizes de organização do sistema de políticas sociais, a descentralização dos programas, a conjugação de esforços públicos e privados e a integração de programas sociais serviram de alicerce ao reordenamento institucional. O gasto público social passou a ser moldado pelo modelo gerencial de desenvolvimento humano sustentável, destinado a elevar seu padrão de eficiência e eficácia enquanto investimento no campo social.

Como agravante nas políticas públicas, verifica-se a capacidade dos modelos neoliberais de retirarem da arena política e pública os conflitos de classes, e a demanda coletiva por cidadania e igualdade, substituindo a experiência social da conquista histórica dos direitos por agenciamentos da solidariedade privada, por intermédio da formação de redes de serviços sociais mediados pela lógica do mercado e pelas relações de benemerências, o que reinscreve o domínio privado como medida de todas as coisas. Assim, o que caracteriza a política social neoliberal é que esta, ao promover a regulação social, atua nos limites do ajuste econômico e social necessário para a reprodução das relações sociais capitalistas.

Analisando as recomendações internacionais para políticas públicas de juventude, tem-se a assertiva de que o aspecto de financiamento não é considerado de total relevância, mas a capacidade dos governantes de estabelecerem reformas institucionais, visto que os empréstimos são feitos pelas agências multilaterais, “[...] na maioria das vezes, mediante contrapartida local, que é muitas vezes responsável pela morosidade na execução do projeto” (OLIVEIRA, 2000, p.106).

O enfrentamento à pobreza aparece dentre as recomendações internacionais para a política de juventude, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento econômico e social. O direcionamento proposto é a adequação dos programas sociais aos ajustes de contas e gastos públicos. Nesse cenário, as políticas públicas são atreladas às condicionalidades de transferências monetárias, em consonância com o fomento à mobilização e organização da sociedade civil e dos próprios pobres na construção dos programas sociais (IVO, 2006).

Grosso modo, pode-se afirmar a coexistência de diferentes programas sociais no enfrentamento à pobreza, isto é, aqueles organizados em torno do mercado e que autopotencializam o desenvolvimento cívico da sociedade. O desdobramento dessas forças envolve uma estratégia de reduzir o Estado a uma política pontual, e ainda a busca de alternativas civilizatórias que impliquem mecanismo de segurança para a população submetida a processos de empobrecimento e exclusão social. Se os sentidos dados à luta contra a pobreza não expressam resultados práticos na redução desta, então não passa de retórica ambígua, que se constitui em mecanismo ideológico de hegemonia e consolidação do projeto liberal do Estado mínimo.

4.1 POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E REGULAÇÃO SOCIAL SOBRE OS POBRES

O fenômeno da pobreza, sobretudo a urbana, adquiriu maior importância na agenda política a partir de 1970, quando se aludiu ao fenômeno da

marginalidade, definido como característica das periferias das cidades industriais. Salienta-se que a preocupação com a pobreza começou a se esboçar, a partir de uma perspectiva de governo urbano, devido à forma como se processava o crescimento das cidades, e que tornava evidente não apenas a insuficiência do modelo econômico para gerar um crescimento sustentado, como também a ineficácia do Estado para conduzir de maneira adequada o desenvolvimento urbano (DÍAZ, 2005).

A idéia histórica do aumento da pobreza associado ao crescente índice de violência e da delinquência urbana e de seus efeitos sobre a segurança da sociedade é a materialização que se ressalta em políticas repressivas e de regulação sobre os pobres (IVO, 2008). É nesse contexto que emerge uma quantidade significativa de programas para juventude relacionados direta ou indiretamente com a questão urbana. De acordo com Coelho (1997, p.159), trata-se da ascensão de um modo urbano de política, isto é, “[...] a política enquanto relação de convivência na cidade, a política enquanto estar junto, enquanto sociabilidade”. Para o autor, o espaço urbano é um produto de sociabilidade juvenil, reveladora de uma forma peculiar de apropriação do agir coletivo, o que é capaz de mobilizar jovens excluídos em torno de uma identidade comum. No exercício da crítica, identifica-se que os programas destinados aos jovens urbanos caracterizam-se por ações emergenciais de segurança pública, que não substituem as políticas de combate às desigualdades, mas reafirmam a noção de políticas sociais de controle repressivo sobre os pobres.

Segundo Oliveira e Duarte (2005), o modelo gerencial das políticas públicas é compreendido como a orientação de redução de gastos públicos destinados à proteção social, principalmente aos pobres, e à priorização de assistência social aos mais pobres. Cabe ressaltar que o conceito de pobreza adotado pelas políticas públicas nacionais segue a orientação da Cúpula de Copenhague (1995), ocasião em que se acordou definir a pobreza como falta de oportunidade, isolamento, falta de poder, discriminação, considerando-se a insuficiência de renda. Nesse enfoque, as políticas públicas de combate à pobreza ganharam visibilidade, em conformidade com os paradigmas vigentes, orientados a favor da equidade, da participação social e da justiça social (DÍAZ, 2005).

Não é surpresa que o recrudescimento da pobreza e da desigualdade, nas últimas duas décadas, tenha sido um dos efeitos mais graves do modo neoliberal de regular a economia e a sociedade. Para Ivo (2006, p.67), “[...] intervir sobre a pobreza significa desenvolver uma inteligência estratégica para que a política social atue nos limites do ajuste econômico”. Assim, o Estado e a sociedade são chamados a intervir na questão social como arbítrio nos conflitos advindos das relações de trabalho.

Nesse contexto, a formação de redes pela sociedade civil, além de constituir estratégia de ação da política neoliberal, em que se analisa o nexo entre ambos os setores da economia urbana, constitui ferramenta de controle social do setor marginal pelo sistema hegemônico (GUTIÉRREZ, 2005). E o fim último consiste em assegurar o pleno desenvolvimento do capital monopolista. Com isso, o Estado tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos em serviços sociais; para tanto, são instituídos critérios de seletividade para os direitos sociais universais, expressando um efetivo desmonte do legado de direitos.

Como agravante nas políticas públicas de combate à pobreza para juventude, verifica-se a capacidade de os modelos neoliberais retirarem da arena política e pública os conflitos redistributivos e a demanda coletiva por cidadania e igualdade, substituindo a experiência social da conquista histórica dos direitos por agenciamentos da solidariedade privada, por intermédio de formação de redes de serviços sociais mediados pela lógica do mercado e pelas relações de benemerências, o que reinscreve o domínio privado como medida de todas as coisas.

4.1.1 Exclusão social e vulnerabilidade

A referência à exclusão social e à vulnerabilidade tem sido freqüente nas políticas abordadas nesta dissertação. Salienta-se que a partir da década de 1990 observou-se a intensificação do processo de internacionalização das relações capitalistas, o que Chesnais (2001) denomina de mundialização do capital.

Algumas das características distintivas desse processo foram a enorme integração dos mercados financeiros mundiais e o crescimento singular do comércio internacional. A discussão sobre a exclusão social apareceu na esteira do crescimento da pobreza urbana, da falta de perspectiva decorrente de desemprego de longo prazo, da natureza precária dos empregos disponíveis e da dificuldade dos jovens para ingressar no mercado de trabalho.

Para Dupas (1998), a abordagem das políticas para a juventude no que se refere à exclusão social é, em sua essência, multidimensional, incluindo não apenas a falta de acesso a bens e serviços, mas também à segurança, à justiça, à cidadania, ou seja, relaciona-se às desigualdades econômicas, políticas, culturais e étnicas. O autor associa a preocupação com a exclusão social, que ameaça grupos até recentemente integrados ao padrão de desenvolvimento vigente e que têm sofrido ao serem marginalizados. Com a geração de uma massa de pessoas supérfluas ao sistema, o foco das discussões é redirecionado para os problemas sociais. Se antes a atenção da agenda pública centrava-se nas condições de exploração, agora ela se defronta com a dificuldade de encontrar formas de inserção social, quaisquer que sejam elas.

A idéia de exclusão social, nas políticas públicas, assinala um estado de carência ou privação material, de segregação, de discriminação, de vulnerabilidades, de acordo com Castel (1995). Para o autor, a exclusão social pode ocorrer sob várias formas, e uma delas é a exclusão econômica, a qual pode gerar outros tipos de exclusão (CASTEL, 1995).

Outras formas de exclusão são a cultural, a territorial e a étnica. A exclusão cultural priva o jovem de “[...] obter uma escolaridade que é o instrumento para maiores chances de um emprego com melhor remuneração” (FEIJÓ; ASSIS, 2004, p.158). A exclusão territorial afasta o jovem do “[...] convívio com o restante da sociedade, do emprego, da escola e, até, da terra produtiva” (FEIJÓ; ASSIS, 2004, p.158). E a exclusão étnica “[...] classifica-os como seres inferiores e diferentes” (FEIJÓ; ASSIS, 2004, p.158). Para as autoras, essas formas de exclusão levam a um conjunto de vulnerabilidades (FEIJÓ; ASSIS, 2004).

Castel (1995) afirma que o primeiro elemento que denota o jovem excluído é o fato de ele ser uma pessoa sem inserção no mundo do trabalho. No caso brasileiro, Oliveira (1997, p.51) salienta que os jovens excluídos são “[...] os

moradores e meninos de rua, os catadores de lixo, os desempregados de favela e periferias”. Pode-se asseverar que, no pressuposto neoliberal, o termo exclusão social tem sentido temporal e espacial, isto é, o jovem é considerado excluído segundo determinado espaço geográfico ou em relação à estrutura e conjuntura econômica e social a que pertence. Sob esse ponto de vista, as declarações em favor dos direitos tendem a ficar apenas enunciadas e costumam ser utilizadas para exercer o papel de instrumento ideológico de controle das expectativas sociais.

A partir de 1990, as políticas sociais passaram a se dirigir às situações de risco e vulnerabilidade social. Ao analisar políticas para a juventude, verifica-se uma heterogeneidade nas terminologias que vêm sendo utilizadas. Ainda hoje os termos situações de risco e vulnerabilidade são utilizados como sinônimos. Enfaiza-se que, embora esses conceitos mantenham unidade, também são marcados por diferenças, o que torna impreciso o foco das políticas sociais que neles se fundamentam.

Advertem Castro e Abramovay (2005) que, ao se recorrer ao conceito de vulnerabilidade é necessário não decair no deslize apenas de debater sobre exclusão e pobreza, isto é, como se os jovens mais vulneráveis não fossem considerados como parte, mas como excluídos ou fora do sistema. Dessa perspectiva, não há avanço na análise compreensiva sobre processos e relações sociais. Ressalta-se que vulnerabilidade é um conceito recorrente nas diversas unidades de análise – como indivíduos, domicílios e comunidades – além de ser recomendável que se identifiquem cenários e contextos.

Os jovens em condições econômicas desfavorecidas socialmente têm sido vistos como parte dos “grupos vulneráveis” em potencial, por diversas razões e condições, sendo essas caracterizadas como situação de fragilidade. Na perspectiva de Rocha (2007), grupos vulneráveis são compreendidos como aqueles segmentos da população que, por um conjunto de razões, são considerados mais fragilizados no enfrentamento das adversidades da sociedade, tais como: mulheres, indígenas, idosos, crianças, adolescentes e jovens.

Ao se referir propriamente ao termo vulnerabilidade social nas políticas para a juventude, faz-se necessário tecer algumas contribuições sobre a idéia de risco social, pois tal noção apresenta diferenças substanciais, ainda que sejam

tênuas. Essa concepção de risco social nas políticas para a juventude é centrada no individual e não no contexto de seus condicionantes. A compreensão de situação de risco social foca-se no jovem, sendo, portanto, revestida de caráter subjetivo, o que acaba por naturalizá-la ou legitimá-la (HÜNING, 2003).

A emergência da temática da vulnerabilidade social ocorreu nos anos de 1990, a partir do esgotamento da matriz analítica da pobreza, que se reduzia a questões econômicas. A temática estava mais voltada para o sentido de conhecer os setores mais desprovidos da sociedade do que para compreender os determinantes do processo de empobrecimento. Foram delineados os grupos de risco na sociedade com uma visão focalizada no indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade.

Outro aspecto importante na concepção de vulnerabilidade social é que ela se constitui como um produto negativo da relação entre recursos simbólicos e materiais de indivíduos ou grupos e o acesso a oportunidades. A partir dessa definição, a compreensão de vulnerabilidade social nas políticas para a juventude requer uma articulação de pressupostos objetivos e subjetivos como condicionantes (CASTRO; ABRAMOVAY, 2005).

Apontam-se aqui dois pressupostos que devem ser percebidos de maneira complementar e orgânica para a compreensão de vulnerabilidade social. O primeiro pressuposto deve ser entendido como o risco de o sujeito ser prejudicado frente à mudança ou permanência de situações indesejáveis, como embates adversos de origem externa. O segundo, refere-se à capacidade de respostas que os grupos sociais têm às mudanças e aos desafios que o meio natural e social impõem (CASTRO; ABRAMOVAY, 2005).

Nesta dissertação, compartilha-se da concepção de que a vulnerabilidade social se constitui em uma construção social, produto das transformações societárias, que assume diferentes formas, de acordo com os condicionantes históricos. Essas transformações acabam por desencadear mudanças na esfera da vida privada e coletiva, acentuando fragilidades e contradições.

Na política para a juventude, a vulnerabilidade social é entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais. A idéia é de que as redes de solidariedade primárias têm se constituído em capital social nas condições de inserção social de camadas populares. Agrega-se a esse

diagnóstico a noção de uma maior eficácia da geração de projetos de desenvolvimento auto-sustentáveis locais e a operacionalização das políticas sociais descentralizadas (CASTEL, 1995).

A vulnerabilidade social, assim compreendida, pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais ou simbólicos e de habilidades inerentes a indivíduos ou grupos, que podem ser insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade. Dessa forma, nas políticas públicas para a juventude os níveis de vulnerabilidade social ocorrem, supostamente, a partir do fortalecimento dos sujeitos para que possam acessar bens e serviços, ampliando seu universo simbólico, além de suas condições de mobilidade social.

As relações entre processos de exclusão e controle social, de um lado, e liberdade e autonomia dos sujeitos, de outro, passa, na atualidade, pela combinação dos fatores que definem os novos condicionamentos sociais, em situação de vulnerabilidade e privações. Nos processos de vulnerabilização, contam muito mais as regras que se impõem aos excluídos para que participem ou, ao menos, se sintam participantes das relações de sociabilidade. Esses novos condicionamentos implicam que o campo de ações para a juventude inclua a sociabilidade configurada em condições de privação social, como na pobreza ou nos processos de exclusão.

A finalidade da política de juventude é prioritariamente o alívio da pobreza, visando à retirada da condição de miséria daqueles que não conseguiram atingir condições mínimas de sobrevivência; assim, mantêm-se os traços restritivos que submetem a política social à política econômica. Cabe assinalar que a vulnerabilidade, no sentido do risco, convive com as políticas para os jovens, na América Latina, com tendências que derivam de décadas anteriores, com ênfase, sobretudo, no controle e disciplinamento.

Assim, o papel atribuído às políticas públicas tem sido o de atenuar ou cobrir a lacuna existente entre a estrutura econômica e aqueles que estão destituídos das suas condições materiais básicas de sobrevivência (OLIVEIRA; DUARTE, 2005). Dessa maneira, a diretriz norteadora das políticas públicas no contexto estudado postula o conceito de vulnerabilidade social como justificativa de toda ação nesse âmbito.

A vulnerabilidade social, nas políticas de juventude, não se define pelo conflito gerado na precarização do trabalho, mas pelas condições desfavoráveis de alguns segmentos sociais diante da dinâmica competitiva. A superação da vulnerabilidade implica tornar o jovem capacitado para integrar-se ao mercado e ao consumo. Nesse sentido, as políticas públicas reconhecem que as populações vulneráveis têm a propriedade de ativos sociais, econômicos e culturais que poderiam ser mobilizados em ações afirmativas, no provimento de soluções para a pobreza.

4.1.2 O princípio da eqüidade

A eqüidade é uma expressão que assiduamente têm freqüentado as orientações para políticas de juventude. Conforme Souza (2006), o termo embasa aspectos ideológicos nos programas sociais destinados aos jovens. Tal condição é analisada por Oliveira (2000, p.126), que associa a defesa do critério da eqüidade a “[...] uma nova percepção de que uma distribuição mais eqüitativa de recursos públicos e privados pode melhorar as perspectivas de crescimento futuro”. De acordo com essa assertiva, os encaminhamentos são propostos no entendimento de que “[...] capacidades humanas bem desenvolvidas e oportunidades bem distribuídas podem assegurar que o crescimento não seja desequilibrado e que seus benefícios sejam partilhados equitativamente” (OLIVEIRA, 2000, p.126).

Isso se verifica no âmbito geral das discussões sobre desenvolvimento econômico e social, assim como no campo das políticas para juventude. Nas últimas décadas, o debate vem sendo pautado pela discussão em torno de novos modelos de reorganização de sistemas de proteção social e pela redefinição de pacotes de benefícios e serviços, como público vs. privado, Estado vs. mercado.

A eqüidade, da forma pela qual é amplamente propalada na política para a juventude, é restritiva aos pobres. Dessa maneira, segundo Fonseca (1998, p.18), “[...] as estratégias voltadas para a pobreza constituem menos um caminho para

sua inclusão social do que um instrumento de alívio para momentos de crise econômica”.

Conforme Fonseca (1998, p.8), “[...] no quadro mais atual das relações humanas e internacionais, a eqüidade passou a adquirir o sentido de um julgamento fundamentado na apreciação do que é devido a cada um”. Em decorrência, as desigualdades entre os homens são consideradas como efeitos naturais da própria circunstância.

Com a preocupação de eliminar a pobreza absoluta, isto é, reduzir suas taxas de forma significativa, o fomento à justiça social se faz presente a partir do desenvolvimento das condições humanas, da possibilidade de oferecer um mínimo de dignidade aos jovens pobres, envolvendo melhores condições de saúde, educação e trabalho. Tais condições são chamadas, pelas agências multilaterais e pelos governos nacionais, de eqüidade social (OLIVEIRA, 2000).

O conceito de eqüidade que embasa a noção de desenvolvimento das políticas para a juventude emergiu como a tônica das políticas sociais implementadas sob os auspícios da ordem neoliberal. Todavia, a eqüidade, muito além de sua conotação moral, amparada em argumentos de justiça social, como supostamente é entendida em âmbito internacional e nacional, foi assimilada e reproduzida como sinônimo de eficiência econômica e financeira. Dessa lógica derivam justificativas para levar a cabo o projeto de sociedade cuja regulamentação emana do mercado. O fomento ao aspecto social para a política de juventude, sobretudo em relação à pobreza, é feito com base na perspectiva econômica em que se tenta adaptar um discurso humanitário e suas orientações economicistas.

Pode-se afirmar que a eqüidade social é tida como um conceito oriundo da forma de distribuição de benefícios a partir do reconhecimento das peculiaridades sociais dessa forma em si própria. Na perspectiva neoliberal, a política para a juventude focalizada tem permitido que se identifique como tal qualquer programa que tenha por objeto a questão social. Inclui-se, assim, nesse rol, qualquer ação assistencialista ou focalizada nos pobres e necessitados, alegando-se que o intuito seja superar desigualdades, mesmo que apenas busquem mitigar os graves resultados negativos de outras políticas e nada ofereçam em termos de justiça social. E advoga-se ser essa a melhor forma de superar as desigualdades

historicamente acumuladas, mas dramaticamente exacerbadas nas duas últimas décadas que encerraram o século XX.

Por outro lado, a noção de desenvolvimento com equidade, que ganha força nas últimas décadas frente ao aumento das desigualdades proporcionado pelas políticas neoliberais, também possibilita a construção de consenso entre distintas correntes político-ideológicas, uma vez que não fere *a priori* os interesses individuais dos capitalistas, pois o avanço em direção à superação da iniquidade pode ser tão lento e gradual que, de fato, a adoção da equidade como princípio pode ser completamente inócua ou vazia de significado.

Partindo da premissa neoliberal, a equidade é compreendida como similar à igualdade de oportunidade, de forma que respeite as liberdades individuais, incluindo o papel do mercado na alocação de recursos. Nessa direção, a ação pública deve visar à ampliação do conjunto de oportunidades para aqueles que têm menos voz e menores recursos e habilidades. Segundo o posicionamento de Iamamoto (2008), o ponto crucial da equidade não é a igualdade de renda, mas a expansão do acesso dos pobres à saúde, à educação e ao trabalho.

Na conjuntura neoliberal, o princípio da equidade, presente na agenda política, freqüentemente está condicionado aos objetivos de eficiência, que se encontra submetida à relação custo-efetividade. Essa relação, por sua vez, não inclui a análise dos objetivos de determinada política e exclui explicitamente a valoração dos fins que a justificam, cuja definição e implementação pertencem ao campo político e não à análise técnica. As políticas para a juventude restringem-se, assim, a determinar a alternativa mais eficiente e efetiva para alcançar determinados objetivos, porém não levam em consideração os resultados de determinada ação para a sociedade em seu conjunto. Em outras palavras, embora seja desejável e necessário que as ações nos jovens sejam mais efetivas e eficientes, a questão das diferentes necessidades de distintos grupos populacionais é reduzida em decorrência da diminuição da intervenção estatal e do financiamento público, o que é traduzido nas políticas de focalização nos mais pobres e de privatização, apregoadas como mais equitativas.

Nessa perspectiva, os mecanismos operativos de equidade, na política social, apresentam ambigüidade, pois, de um lado, representam uma ampliação pública de atendimento às famílias em situação de pobreza e também do setor

informal de trabalho; de outro, o patamar da renda transferida não garante proteção econômica, isto é, tais mecanismos são restritivos quando observado o contingente dos trabalhadores informais sem direitos.

4.1.3 Da universalidade à política focalizada e descentralizada

A retomada da questão da pobreza como primazia na agenda política – não apenas no Brasil –, no final da década de 1990, emerge em um movimento que expressa alterações entre os distintos atores, sejam eles multilaterais, nacionais ou locais, que coloca desafios ao Estado nacional e à ação pública, sobretudo quanto ao tratamento da questão social (IVO, 2008).

Os direcionamentos da política social proposta no bojo das estratégias conservadoras de ajustamento são a focalização e a descentralização. Conforme Draibe (1993), o argumento da focalização funda-se no fato de que o gasto social do Estado não atinge a população mais pobre; por esse motivo, faz-se necessário redirecionar esses gastos, concentrando-os nos setores de maior pobreza. E a descentralização que, tem por fundamento o princípio da subsidiariedade, trata-se da transferência de responsabilidade ao Estado e aos municípios, a qual é submetida diretamente à questão de eficiência e eficácia do gasto público.

Do ponto de vista crítico, a focalização das políticas desloca-se do diagnóstico das causas estruturais para atuar sobre os efeitos, em diversas frentes: jovens, mulheres e idosos. Além da segmentação social, como já mencionado, a focalização se dá nos mais pobres dos pobres, isto é, na população de maior risco social, excluída do mercado de trabalho e em situação de pobreza extrema.

No âmbito da política para a juventude, apresenta-se uma tendência à supressão de programas e à redução de jovens, associadas à seletividade das ações em famílias em situação de pobreza, à redução de recursos nos serviços continuados e projetos de enfrentamento da pobreza e à forte concentração em programas de transferência de renda (BOSCHETTI, 2003).

Nessa perspectiva, Rosanvallon (1998) afirma que a concepção tradicional dos direitos sociais tornou-se inoperante para enfrentar o problema da exclusão

social, ocorrendo um deslocamento da questão social, que passou de uma análise global do sistema, em termos de exploração e distribuição, a uma abordagem que focaliza o segmento mais vulnerável da população.

Promove-se o abandono da análise global dos problemas sociais, de maneira que as discussões das políticas públicas “[...] são focalizadas nos grupos mais vulneráveis da população, categorizados como excluídos, sem que seja explicitada a produção social da exclusão na desigual e excludente sociedade capitalista” (NOMA; LARA, 2008, p.63).

As políticas sociais neoliberais são focalizadas em uma parcela reduzida da população, que se expande frente ao ajuste do setor público, à retração do mercado de trabalho e à retração econômica associada ao ciclo de financeirização da riqueza. Stein (2008) ressalta que é expressivo o empenho dos países na focalização das políticas públicas, em contraposição ao princípio da universalidade, com o argumento da equidade para beneficiar os pobres. Assim, a universalidade foi transformada no rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial, objetivando atenuar as despesas do Estado. Nesse direcionamento, “[...] não há o compromisso com a distribuição de renda, focaliza-se a concessão da renda mínima na extrema pobreza, e o impacto é a reprodução dessa pobreza, nos limites da garantia da sobrevivência” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p.293).

Em consonância com a orientação internacional, o governo brasileiro tem conduzido mudanças gerenciais, dirigido por critérios de racionalidade administrativa constituídos na economia privada. Tais políticas têm focalizado segmentos da população considerados mais vulneráveis, sob o argumento de que os recursos não são suficientes para atender a todos igualmente.

É na perspectiva da focalização atrelada à idéia de descentralização que as políticas públicas se efetivam como dimensão de barganha federativa, delegando aos Estados, municípios e à sociedade civil grande parte das funções de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social, dentre outras (ARRETCHE, 2000). O termo descentralização expressa, na visão dos neoliberais, que a desburocratização do Estado pode ser efetivada apenas com transferência de responsabilidades. Estudos mais críticos vêm indicando que a descentralização, na verdade, é parte de uma concepção equivocada de que a

redução do papel do Estado, na oferta dos serviços, promoveria a recuperação da economia e o desenvolvimento social (FONSECA, 1998).

A diretiva da participação vem a reboque do postulado da descentralização, que representa o meta-discurso norteador da política nacional de juventude. Supõe a desconcentração do Estado nacional, por meio de um processo de redefinição de novas responsabilidades entre Estado e sociedade, operando “[...] parcerias, com a sociedade civil, mobilização das famílias, bem como estimulando mecanismos de capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e controle das políticas” (IVO, 2008, p.189).

É nessa ótica que políticas para a juventude descentralizadas concorrem hoje para o mercado, para a transferência de responsabilidades à sociedade civil, a instituições não-estatais e ao próprio jovem. De acordo com os estudos de Viriato (2004), pode-se afirmar que o que está sendo implementado para a juventude são políticas de desconcentração, uma vez que desconcentrar significa delegar determinadas atribuições à comunidade local, mantendo centralizadas as deliberações sobre os aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos.

Pode-se constatar que a institucionalização das políticas públicas de juventude instaurou novas bases de coesão, frente aos cenários negativos marcados pelo impacto das políticas de estabilização, da precarização do mercado de trabalho e da crescente integração competitiva internacional. No que concerne aos pontos centrais de efetivação da agenda governamental e das diretrizes de organização dos programas sociais – como a descentralização dos projetos e programas, a conjugação de esforços públicos e privados e a integração de programas sociais – serviram de alicerce ao reordenamento institucional para a política nacional de juventude, sendo o gasto público social moldado pelo modelo gerencial de desenvolvimento humano sustentável, destinado a elevar seu padrão de eficiência e eficácia enquanto investimento no campo social.

A concepção das políticas públicas para a juventude reforçou o entendimento de que era necessário investir na capacidade dos próprios jovens e também na sociedade civil, com o objetivo de gerarem novas formas de inclusão social e econômica, ou criarem as próprias formas de justiça social, descaracterizando, assim, a perspectiva histórica da conquista de direitos. Dessa maneira, as políticas públicas de juventude estão em conformidade com os

ajustamentos macroeconômicos neoliberais, que contêm o conjunto de prescrições à reforma do Estado, em especial orientada para a privatização de bens públicos, adotando o mecanismo de descentralização e de focalização das políticas, por intermédio de programas seletivos de emergência.

A combinação entre descentralização e focalização das políticas sociais impõe um conjunto de desafios à sociedade. Apesar de contrabalançar o hiato derivado dos desequilíbrios na distribuição de bens materiais e sociais, essa combinação atua em sentido contrário, aumentando o fosso existente entre ricos e pobres, e a “[...] favor da acumulação capitalista e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p.283).

A educação adquire papel de destaque, sobretudo no que diz respeito à superação da pobreza, o que é examinado regularmente nas metas e nos cronogramas relativos ao combate da pobreza na agenda internacional e na do governo nacional (JIMENEZ; SEGUNDO, 2007). Problematisa-se a relação traçada entre educação e pobreza, que se traduz em uma retórica mistificadora, representando um instrumento de ajuste ao projeto de reprodução do capital.

4.2 EDUCAÇÃO PARA O COMBATE À POBREZA

Em âmbito mundial, os discursos dominantes atribuem à educação o ônus de colocar o país em lugar de destaque no quadro econômico internacional. Assim, a educação é apresentada como a via de superação das assimetrias de poder entre os países centrais (RUMMERT, 2007). De fato, o princípio que move as ações em favor da educação como instrumento de combate à pobreza integra-se à preocupação neoliberal com a manutenção da estabilidade política, face às medidas de ajustes às dificuldades de reprodução do lucro implementadas pelo capital, que vem avançando sobre o trabalho, sendo incluída até mesmo a educação. Para deixar intactas as estruturas do capital, desvia-se o foco das causas das questões sociais, direcionando para a educação suas soluções.

As políticas de combate à pobreza pela educação podem ser importantes por permitirem, especificamente aos jovens mais pobres, delas se beneficiarem.

Entretanto, não são capazes, por si sós, de garantir os direitos sociais. Os aspectos propagados pela perspectiva neoliberal, como o individualismo, a autonomia e a competitividade, não esgotam o mosaico de exclusão social da juventude brasileira. Nesse bojo, encontramos diferenças entre regiões do país, entre campo e cidade, cidades grandes e pequenas. Tais diferenças são provenientes de relações assimétricas, históricas, econômicas, políticas e culturais existentes entre os diferentes espaços sociais.

As atuais iniciativas referentes à educação, na política nacional para a juventude adotada pelo Governo Federal, são marcadas por duas ordens de questões de caráter socioeconômico que se complementam. Rummert (2007) considera que a primeira é expressão histórica do quadro de distribuição profundamente desigual de bens materiais, bem como da negação dos direitos fundamentais, entre os quais se destaca a educação; e a segunda, de origem recente, resulta de repercussões da reestruturação produtiva, do aprofundamento do processo de internacionalização e da subordinação do país ao capitalismo internacional.

Pode-se afirmar que a oportunidade de acesso à educação² é considerada pela classe hegemônica um dos meios mais importantes para assegurar um adequado desenvolvimento juvenil e uma melhor transição para a fase adulta. Nesse sentido, a educação torna-se ponto-chave para o combate à pobreza e à desigualdade de resultados e, também, fundamental para a mobilidade e inserção social dos jovens.

Jimenez e Segundo (2007, p.125) advertem que a definição das políticas para a juventude ocorre articulada à contenção do “[...] financiamento ao ensino público, aligeiramento, privatizando, empresariando e neopragmatizando o ensino” (JIMENEZ; SEGUNDO, 2007, p.125).

É oportuno lembrar que as agências internacionais cobram do país tomador de empréstimo os compromissos com o desenvolvimento econômico e com a aceitação da definição de suas políticas setoriais, sobretudo no que diz respeito à educação; são, assim, impostas mudanças, como os padrões de financiamento, e à forma de gestão de ensino são determinados critérios empresariais e mercadológicos (JIMENEZ; SEGUNDO, 2007).

² Os sistemas escolares expandiram-se desde o século XIX, segundo a promessa integradora da escola, que garantiria à pessoa o exercício da cidadania civil, política, social e, posteriormente, econômica (GENTILI, 1999).

Os limites dessa compreensão, isto é, da educação como fator principal de desenvolvimento juvenil esbarram na questão segundo a qual “[...] é o funcionamento do sistema produtivo o responsável pelas dificuldades dos nossos jovens no mercado de trabalho” (SANCHIS, 1997, p.32). Ressalta-se que, sem as transformações significativas nesse âmbito, o sistema educativo tem capacidade limitada para amenizar as desigualdades sociais e, conseqüentemente, o desemprego juvenil. Dito de outra forma, a dupla função de preparar o jovem para a continuidade dos estudos e, ao mesmo tempo, para o mundo do trabalho manifesta “[...] uma ambigüidade, uma vez que esta não é apenas uma questão pedagógica, mas política, determinada pelas mudanças nas bases materiais de produção, a partir de cada momento histórico” (KUENZER, 2000, p.10).

Para Oliveira (2000), ao não se promoverem mudanças estruturais na ordem societária, são implementadas medidas que visam amenizar, de forma conjuntural, as conseqüências das opções político-econômicas das forças hegemônicas, condicionadas por interesses do capital e pela subordinação do Brasil ao quadro dominante internacional. Nessa perspectiva, os programas e projetos federais adotam procedimentos da democracia filantrópica, em que se propagam ações fragmentadas.

Há diferenciação de classe nas possibilidades de aprendizado, pois cabe à educação a distribuição do saber produzido socialmente conforme as necessidades do mercado, a sua não democratização expressa o seu caráter seletivo e excludente, sendo essa a própria forma de articulação com o capital (KUENZER, 2001). As interseções entre políticas de combate à pobreza e educação apresentam confluência de objetivos, sobretudo no que Campos (2003) intitula como pontas do sistema educacional, que são territórios relegados pelos órgãos educacionais e assumidos pela política de assistência social por meio de programas focalizados nos segmentos mais pobres da população.

Mundialmente, a educação é concebida, ao mesmo tempo, como uma estratégia política e uma variável econômica capaz de impulsionar o pretendido desenvolvimento e a redução da pobreza de forma condizente com as necessidades de reprodução do capital. Esse cenário repercutiu no campo educacional com a retomada da teoria do capital humano, reapropriada, de maneira análoga, pelo Estado, pelo capital e também pelo trabalho, sendo

considerada uma alternativa para a resolução das desigualdades apresentadas pelos países em desenvolvimento.

4.2.1 Educação e trabalho

Na sociedade capitalista, a inserção no mercado de trabalho, seja formal ou informal, é a única maneira de a maioria da população ter acesso aos meios necessários para a produção e reprodução de suas vidas. Analisando a fase do capitalismo em que houve o abandono das políticas denominadas pleno emprego ou desemprego zero em decorrência dos efeitos da crise estrutural do capital dos anos 1970, consegue-se compreender a importância ideológica e política dos discursos sobre a centralidade na educação.

As elevadas taxas de desemprego nos anos 1990, sobretudo entre os jovens, são tomadas como indicadores da necessidade de aumentar as condições de empregabilidade, o que é definido como aquisição, por parte dos indivíduos, de qualificações, competências e habilidades demandadas pelo mercado de trabalho.

As políticas de emprego expressam a crença na empregabilidade como caminho ao enfrentamento à pobreza para os jovens. No exercício da crítica, Teixeira e Silva (2008) enfatizam que “[...] a palavra de ordem parece ser empregabilidade, remédio supostamente poderoso e acessível a todos, indiscriminadamente”.

O aumento dos índices de desemprego e de exclusão social tendem a fomentar o discurso de que os mais afetados são as populações menos escolarizadas. Em vista disso, propala-se que as desigualdades escolares repercutem, cada vez mais, nas oportunidades de emprego disponíveis ao trabalhador e, em especial, ao jovem trabalhador pobre. Dessa forma, diante do inegável e crescente índice de desemprego juvenil, aparece “[...] na ordem do dia o papel da educação, como ferramenta potente frente à dupla tarefa de reduzir desigualdades sociais e assegurar crescimento econômico” (TEIXEIRA; SILVA, 2008, p.98).

Em razão do exposto, compreende-se a relevância atribuída à relação entre educação e trabalho nos documentos de políticas públicas voltadas à juventude. A educação potencializaria a capacidade produtiva individual por desenvolver na pessoa habilidades e competências como criatividade, autonomia e flexibilidade. Corroborando a discussão, Gohn (2002, p.104) assinala que “[...] a educação ganha também centralidade nos discursos e políticas sociais porque [...] competirá a ela ser um instrumento de democratização, num mercado de escolhas e oportunidades”. Camarano et al. (2001) reiteram que, na perspectiva neoliberal, o aumento da escolaridade entre os jovens é considerado uma das prioridades para a diminuição dos efeitos da questão social.

A educação sofre alterações nas suas orientações, tendendo a responder às demandas crescentes das populações vulneráveis, ao mesmo tempo em que deve formar a força de trabalho apta a novos processos produtivos (OLIVEIRA; DUARTE, 2005). É nesse sentido que programas de educação, capacitação profissional e inclusão de jovens no mercado de trabalho são relacionados como tarefas de natureza educativa que deveriam surtir efeitos nas estatísticas da pobreza (JIMENEZ; SEGUNDO, 2007).

Acerca dos programas sociais para a juventude, é fato concreto que os jovens tendem à postura de abdicar da educação após o ingresso nos programas sociais (RUMMERT, 2007). A qualificação profissional fica, portanto, restrita à aprendizagem pela experiência, sem, no entanto, apresentar elos com o domínio intelectual complexo em relação ao conhecimento e à competência cognitiva.

4.2.2 Educação não-acadêmica

Observa-se o discurso do esvaziamento da função da escola, que não decorre apenas da idéia de sociedade educadora³. Trata-se, assim, de uma educação que consiste na aprendizagem contínua por parte de um indivíduo que deve adaptar-se às necessidades do mercado. Em outras palavras, a educação

³ O conceito de sociedade educadora, conforme Pacheco (2005), traduz-se na função educadora exercida pelo poder público e pela sociedade, visando à construção de uma cultura fundada na solidariedade entre indivíduos, povos e nações. Nesse sentido, as ações são articuladas com o conjunto de organismos governamentais e sociedade civil, estabelecendo uma relação em que todos são educadores e educandos.

para os jovens deve atender às necessidades de uma sociedade em constante transformação, a qual esvazia a função da educação escolar, reduzindo a instituição escola a local que oferece as oportunidades para o autodesenvolvimento.

A educação não-acadêmica historicamente tem se voltado para a classe trabalhadora, notadamente para os jovens pobres. Teixeira e Silva (2008, p.109) afirmam que, no “[...] recorte desses diferentes programas, é visível a sobreposição de ações direcionadas a um mesmo público”. A submissão às demandas do presente reduz a educação não-acadêmica à contínua aprendizagem e ao treinamento de habilidades. O objetivo de tal educação é, portanto, a adaptação do jovem e não a sua formação.

As proposições da educação permanecem guardando relação estreita com as necessidades do capital, estejam essas relacionadas às demandas de mercado por determinado tipo de trabalhador, estejam essas respondendo à minimização do conflito de classe, por meio de ações emergenciais de atendimento aos desempregados ou aos que apresentam escolarização precária. Feita essa afirmação, Manfredi (2003) observa que a história da educação não-acadêmica no Brasil mostra-se marcada pelo assistencialismo, pela intenção compensatória (em alguns momentos compulsória) e pela submissão das ações educacionais aos interesses da produção.

Ao mesmo tempo em que se afirma a educação como uma política social de caráter universal, ela tem sido orientada pela lógica da focalização, ao se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis, seja na educação não-acadêmica, como, por exemplo, o Programa Projovem e Bolsa Família, seja pela política de cotas nas universidades públicas (OLIVEIRA; DUARTE, 2005).

Para Teixeira e Silva (2008, p.99), “[...] a educação e a formação profissional deslocam-se da política pública para assistência, filantropia ou como estratégia de atenuar a pobreza”. No discurso atual, a crítica ao ensino tradicional e, em contrapartida, o fomento à educação não-acadêmica encontram sua função na dissimulação da oposição, simultaneamente suposta e oculta pelo discurso, entre o princípio da atividade e a idéia de formação, e na oposição decorrente entre a prática e a teoria.

Apesar de as políticas sociais no Brasil estarem diretamente associadas à educação, esta tem sido meramente traduzida em questões burocráticas e pontuais como, por exemplo, matrícula e frequência em sala, o que não altera o quadro de pobreza, como constantemente é apontado. Essa perspectiva possui um impacto limitado, mas veio de alguma forma responder às recomendações contidas nas propostas de reformas do Estado, veiculadas pelos organismos internacionais para os países em desenvolvimento, que recomendavam medidas compensatórias de proteção social às vítimas do ajuste estrutural inevitável (OLIVEIRA; DUARTE, 2005). De tal modo, reconhecendo a importância seminal da educação não-acadêmica para o combate à pobreza, o Brasil consolida sua relação de dependência para com os organismos internacionais.

O incentivo à educação não-acadêmica comporta em si um direcionamento com princípios e valores de mercado, interfere nas ações em seu aspecto de gestão, estimula diretrizes e metas a serem alcançadas nos parâmetros da lógica da eficiência do capital. Assim, conectando-se à formação de jovens para o trabalho, que seria o “empreendedorismo juvenil”, é moldado um capital humano a ser utilizado de maneira mais útil e disciplinada pelos programas sociais.

É dessa maneira que ocorre, segundo Freitas (2005, p.21), a incorporação dos “[...] jovens em situação de exclusão não pela ótica do risco e da vulnerabilidade, mas numa perspectiva incluyente”, o que aconteceria vinculando-se essa incorporação “[...] à formação educacional e de competências no mundo do trabalho”, numa evidente produção de capital humano e social com fins estratégicos de incorporação à ordem social vigente.

A história da política nacional para a juventude demonstra que tais medidas não oferecem respostas concretas. A perspectiva geradora dessas medidas estrutura-se a partir de premissas neoliberais, entre as quais se destaca o combate à pobreza pela educação, isto é, a relação linear entre escolaridade e superação individual de desigualdades. Esse discurso é difundido em larga escala, valendo-se dos meios de comunicação de massa como aliados preferenciais. Configuram-se como recursos de controle social, concorrendo, de forma decisiva, para a adesão acrítica ao projeto de sociedade que, cada vez mais, favorece àqueles que detêm o poder. A mera denúncia não constitui prática fecunda; contudo, acredita-se ser necessário desvelar a ilusão de que medidas

restritas e focalizadas irão alterar minimamente o quadro de dualidade que marca a sociedade, como expressão cruzada das contradições internas e da mundialização do capital.

4.3 REFILANTROPIZAÇÃO DA POBREZA

Apesar de a pobreza ter sempre constituído uma realidade própria das sociedades, atualmente é percebida como um fenómeno que se acentuou, e a atenção a ela conferida tem apelado para a rede da sociedade civil – ONGs; entidades filantrópicas, comunitárias e religiosas; movimentos sociais, entre outros – como alternativa para a omissão do Estado.

Nessa perspectiva, interpretando as orientações internacionais para a implantação de políticas públicas para a juventude, “[...] firma-se cada vez mais o compromisso de toda a sociedade no enfrentamento dessa questão, através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária a partir de práticas solidárias” (IVO, 2006, p.76). A essas práticas a autora denomina, *grosso modo*, como refilantropização da pobreza, preexistente nas ONGs, nas entidades filantrópicas e governamentais, as quais solidificam “[...] o carácter emergencial e estratégico da ação humanitária em favor das camadas mais pobres da sociedade” (IVO, 2006, p.76).

Ivo (2006) utiliza o termo refilantropização da pobreza para definir a sustentabilidade dos programas sociais nos ajustes de gastos públicos, por meio da desconstrução simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores, da centralidade dos indivíduos no mercado de trabalho, do estímulo aos programas que envolvam mobilização social da sociedade civil e dos próprios pobres, na construção dos programas sociais. Nesse cenário neoliberal, Ivo (2006, p.68) afirma que “[...] a idéia é fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza”. Na prática da crítica, Ivo (2008) destaca ainda que os esforços dos pobres são complementares e ativos em sociedades como o Brasil, cuja herança das desigualdades sociais atinge patamares elevados.

Na teia de fragmentações da questão social, a destituição dos direitos sociais significa a erosão das mediações políticas entre o mundo do trabalho e as esferas públicas, de maneira que estas se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissensos, de representação e negociação. Por via dessa destituição, o mercado é considerado, pela ordem hegemônica, o único e exclusivo estruturador da sociedade e da política. Nesse cenário, os indivíduos desvencilhados de direitos podem e devem utilizar suas potencialidades e capacidades para ações empreendedoras e, sobretudo, para a participação na sociedade. Convém lembrar, todavia, que a noção de participação não supõe a transformação do modo de produção ou das relações sociais; ao contrário, supõe a sua conservação, mas em um estado de contínua instabilidade.

4.3.1 A Mobilização do poder dos pobres

Em meio à sociedade em crise, é possível verificar, nas últimas décadas, uma intensiva mobilização das questões concernentes à participação da sociedade civil e, conseqüentemente, ao protagonismo juvenil. Os debates e estudos aumentaram, principalmente com as políticas públicas lastreadas pelas influências da reforma do Estado de alinhamento neoliberal, porque a temática está diretamente vinculada ao controle da pobreza e da exclusão social. Dessa maneira, mobilizar o potencial dos pobres alude ao aproveitamento da capacidade existente nas comunidades, canalizando-as para resolver os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social, por meio de sua inserção no mercado (IVO, 2008).

Importante ressaltar que é na lógica do desenvolvimento e das ações inscritas pelo mercado que se investem forças políticas e econômicas na juventude, como um possível capital a ser incrementado nessa atuação. Como já evidenciado no primeiro capítulo deste estudo acerca da política internacional, Freitas (2005) reafirma que o enfoque de investir no jovem como capital humano e social para a solução de problemas sociais tem sido propagado nas diversas

diretrizes e orientações nas últimas décadas, no Brasil, pelas agências multilaterais.

As autoras Sposito e Corrochano (2005) reconhecem, nos programas para a juventude, uma lógica da naturalização dos aspectos juvenis, ao se pressupor, em seus discursos, que todo jovem, em qualquer momento histórico e social, seria naturalmente predisposto a provocar mudanças. De outra forma, opera-se na condição de que jovens apenas sejam agentes de mudanças e tenham relevância na sociedade se tais mudanças forem viabilizadas ou autorizadas por intervenção dos adultos no direcionamento dos jovens.

4.3.2 Participação dos pobres

A participação dos pobres na promoção de suas demandas e no atendimento a suas necessidades básicas pode ser considerada tanto negativa como positivamente. No aspecto negativo, compreende a pobreza como fenômeno localizado e residual, que avança em políticas repressivas ou tutelares de gestão da miséria. Do ponto de vista positivo, é a estratégia tradicionalmente considerada como adequada aos pobres viáveis – bons pobres – isto é, são ações que consideram um potencial preexistente dos indivíduos, de modo a ocorrer a despolarização da contradição entre capital e trabalho (IVO, 2008).

Propor a participação do jovem na formulação de políticas públicas implica tomar a juventude como sujeito político. Diante dessa afirmação, tal proposta alude ao questionamento do sentido político a ser atribuído ao jovem, para avaliar posteriormente a efetividade dessa participação. Destarte, qual seria a legitimidade passível de se atribuir à juventude como participante da formulação das políticas públicas?

Para os neoliberais, a participação dos jovens não deve se converter em prática ou poder político, e sim em uma prática de empresariamento, de forma a incorporar os jovens ao mercado e não ao Estado. Essa concepção de participação adotada enfatiza os fatores dinâmicos, eliminando os fatores geradores de pobreza (IVO, 2008).

Nessa perspectiva, as práticas discursivas sobre juventude se articulam por meio da produção do protagonismo, pela participação dos jovens, situando uma determinada maneira de eles se reconhecerem como tais. Conseqüentemente, tais práticas apresentam várias maneiras e ambigüidades na forma como são utilizadas.

Sob essa lógica, surge uma participação social que converge para o desenvolvimento social. O mercado, apoiado na propriedade privada e na troca, é o arranjo que permite que esferas individuais entrem em contato umas com as outras para a produção de efeitos sociais de longo alcance. Dessa maneira, sustenta-se o mercado como a melhor forma de assegurar a estabilidade da ordem e o progresso econômico e social, ao permitir que as informações adquiridas no processo de trocas econômicas sejam incrementadas por via das necessidades forjadas no mercado.

O discurso produzido na década de 2000 tenta apresentar uma noção de participação menos contaminada com o componente de passividade. Ao incorporar termos que sugerem uma maior intervenção da juventude, essa produção discursiva tenta dissimular a contradição existente na proposição de políticas destinadas à integração de jovens que supostamente devem também participar. A contradição entre participação e integração não é eliminada, mas encoberta pelos novos termos incorporados ao discurso.

Essa participação é apreendida como um novo ativismo do jovem, por meio de um discurso segundo o qual os jovens devem participar das decisões que lhes concernem no âmbito social. Na perspectiva neoliberal, a função das políticas de juventude seria dar voz aos jovens das classes populares para lutar pela redução das desigualdades sociais (NEVES; FERRERI, 2008). O que parece caracterizar o jovem participante não é a ação política, contestatória ou reivindicativa e/ou a palavra autônoma, mas, mais uma vez, é a participação, concebida como atividade, capacidade de realização; enfim, como fazer. O participante é aquele que deve desenvolver seu potencial para contribuir para a solução dos problemas sociais.

Os jovens participantes seriam aqueles que não se submeteriam ao Estado paternalista, na medida em que estariam, eles próprios, assegurando seus direitos. Em vista disso, cabe ao jovem a intermitente tarefa de assegurar cada

um dos serviços que pretende usufruir. Não há garantia de direitos, mas a responsabilidade individual de obter acesso ao serviço.

4.3.3 Protagonismo juvenil

Por protagonismo entende-se que a questão da pobreza implica o desenvolvimento de capacidades preexistentes dos próprios pobres na superação da pobreza. Salienta-se que essa abordagem procura transformar os pobres em sujeitos ativos, o que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades estratégicas como condição de liberdade. Essa retórica tem sido reapropriada por diferentes atores políticos e sociais, em quadros políticos e ideológicos distintos, o que, na maioria das vezes, não corresponde à concepção original ou assimila-se apenas parcialmente essa abordagem (IVO, 2008).

A expressão “protagonismo⁴ juvenil” disseminou-se por setores sociais diversos, tornando-se praticamente um termo consensual; assim, atualmente o mesmo discurso – na maioria das vezes, os mesmos termos, as mesmas citações – pode ser encontrado em textos de agências internacionais, órgãos governamentais, ONGs, além de poder ser encontrado na mídia, que trata de reproduzi-lo. No entanto, não logrou um consenso habitual, pelo menos em toda a extensão. Pode-se afirmar, com maior precisão, que se trata de um discurso compartilhado, que encontra alguns limites externos e internos para uma aceitação plena por parte de setores sociais diversos. Portanto, a apropriação do discurso não ocorre de maneira absolutamente homogênea.

⁴ É bastante provável que o termo protagonismo juvenil tenha sido mencionado, pela primeira vez, pelas instituições do terceiro setor, uma vez que essa expressão se fez presente, de maneira significativa, nas diretrizes, nos objetivos e na metodologia do mesmo. Vale apontar os fatos históricos nacionais, considerados relevantes para essa terminologia. Conforme Carvalho (1997/1998), em outubro de 1997 ocorreu, no Memorial da América Latina, em São Paulo, o Fórum Internacional sobre Protagonismo Juvenil, promovido pela Fundação Odebrecht, Instituto Ayrton Senna e Secretaria de Cultura do Estado de São Paulo. Importante também salientar que o termo protagonismo juvenil apareceu em destaque em 1998, no Seminário “Vem ser cidadão”, promovido pelo Instituto Internacional para o Desenvolvimento da Cidadania – IIDAC, com apoio da Fundação Odebrecht, UNICEF e governo do Estado do Paraná (SOUZA, 2006).

Ao situar o conceito de protagonismo, Gonzáles (2007) explicita que, em tempos contemporâneos, a lógica neoliberal atualiza-se com o indivíduo, isto é, o indivíduo deixa a tarefa de melhor descobrir quais são seus interesses para incumbir-se de um processo social em que todos podem igualmente participar e encontrar o resultado satisfatório.

Portanto, o que se postula é que os jovens devem ser direcionados ao protagonismo para o desenvolvimento da sociedade, mediante seu engajamento em projetos e programas sociais, com ênfase no voluntariado. Essa concepção reconhece nos jovens potencialidades, todavia coloca-os na responsabilidade de resolver problemas sociais instaurados em redes e estratégias de poder por meio de práticas sociais que sustentam uma hegemonia, conforme uma lógica de governo regida pelo capital. A participação dos jovens pobres atenderia a uma agenda de interesses pessoais “[...] numa manipulação estratégica e autoritária sobre a pobreza, como condição de legitimidade e do consentimento [...] para recriação de uma base de legitimidade personalista e, portanto, antidemocrática” (IVO, 2008, p.177).

Como foi exposto no capítulo anterior, no Brasil várias ações que envolvem o discurso do protagonismo juvenil foram efetivamente adotadas, outras estão em fase de discussão e implementação. Para aquelas ações que estão materializadas, podem-se citar os projetos e programas em execução do Governo Federal em que é possível identificar o discurso da participação dos jovens e da sociedade civil. Em seus objetivos, é introjetado o conceito de protagonismo juvenil, que “[...] vem se inscrevendo em um discurso relativo à participação social” (GONZALES, 2007, p.48). Até o momento (fevereiro de 2009), a expressão “protagonismo juvenil” pôde ser localizada no instrumento legal do Governo Federal, a saber: no Plano Nacional de Juventude, proposto pelo Projeto de Lei n.4.530 de 2004, em tramitação no Congresso Nacional (BRASIL, 2004). Em seus objetivos, revela afinidade com as recomendações internacionais, em que se deve garantir a participação juvenil na elaboração das políticas públicas na maioria das áreas de que se ocupa: trabalho, emprego e renda; saúde; desporto, lazer e meio ambiente ecologicamente equilibrado, e cultura. É pertinente observar o uso do termo elaboração – e não formulação ou desenho – em relação

às políticas públicas, conforme a tendência dos documentos internacionais mais recentes (CEPAL, UNESCO, UNICEF).

Segundo Leite (2003), a idéia do protagonismo juvenil está fulcrada no reconhecimento de que os jovens são atores sociais, portadores de novas identidades coletivas; porém, ao assumir a visão do jovem como ator social, “[...] é preciso atentar ao modo como ele interpreta e ressignifica as identificações impostas pelos adultos, os usos que faz das instituições sociais – família, escola, trabalho, entre outras” (LEITE, 2003, p.155). A denominação “ator social” não afetou a posição do jovem objeto de políticas públicas, mas transportou a contradição entre atividade e passividade para outro plano, menos visível. O encobrimento da contradição é também uma tentativa de assegurar a coesão do discurso e de forjar o consenso, anulando a possibilidade do surgimento de uma contraposição.

No Brasil, Sposito e Corrochano (2005) afirmam que as iniciativas governamentais em relação aos jovens estariam centradas predominantemente na constituição de um modelo de ação para jovens pobres, buscando a sua integração social no mundo do trabalho. Por esse viés pode-se citar o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), explicitado na seção anterior, regulamentado pela Lei n.11.692, de 10 de junho de 2008, em que o protagonismo juvenil é enfatizado paralelamente à qualificação educativa e profissional como objetivos prioritários. É interessante evidenciar que, nesse programa, aparecem certamente as noções de integração social, participação, capacitação e transferência de renda, noções inscritas como ideais na lógica liberal e constituintes de uma racionalidade governamental presente nos procedimentos pensados e constituídos para a juventude.

Souza (2006) enfatiza que a emergência da expressão “protagonismo juvenil” apenas foi possível por meio da concepção da sociedade e de espaço público em que indivíduos isolados – atores sociais – encontram-se para negociar. Para tanto, o indivíduo deve atuar, isto é, manter-se em atividade e em negociação com os outros atores sociais, cujo conjunto constitui a chamada sociedade civil. Nesse sentido, o próprio jovem é responsável pela sua inserção no mercado de trabalho, pelo serviço – e não direito – de educação, saúde, segurança, entre outros.

Explicita Souza (2006) que a idéia do protagonismo juvenil se expressa em palavras utilizadas freqüentemente, como “crescer”, “aprender”, “desenvolver”, que traduzem expectativas em relação ao perfil que cada um busca desenvolver para si próprio, mostrando-se capturadas por uma lógica discursiva de corte utilitarista, intermediadas por práticas do mercado, ou seja, desvinculadas das referências coletivas gerais. Isso corrobora para que o protagonismo acabe englobando o coletivo, concebido como somatória de interesses individuais, numa perspectiva distanciada de um bem comum e próxima de sociabilidade apenas da classe hegemônica.

Neves e Ferreri (2008) advertem que o fomento ao jovem protagonista seria um artifício para aplacar a responsabilidade dos países desenvolvidos em relação à pobreza. Desse modo, as agências multilaterais reproduzem a abordagem conservadora da politização do jovem, diante dos desequilíbrios político-econômicos do eixo norte-sul.

A exaltação da posição do jovem protagonista como ator social torna-se, portanto, o limite que transporta e expõe a visibilidade da referida expressão como discurso. É esta a contradição da terminologia: ela não afirma até o fim o protagonismo juvenil, sob pena de explicar a encenação da política e ser abertamente reconhecida como discurso de poder, passível, portanto, de contraposição. Nesse movimento contraditório entre a afirmação da encenação e a tentativa de ocultação do poder, o discurso parece incorrer em lapsos que permitem vislumbrar, justamente, a impossibilidade da sua dupla tarefa.

O protagonismo juvenil na política nacional é “[...] uma intervenção social da juventude, a partir dos interesses dos próprios jovens” (IULIANELLI, 2003, p.73). A ação é coletiva, não depende de lideranças e não exclui a responsabilidade do adulto no encaminhamento da sociedade. Mas, de fato, a semelhança do discurso é notável. As categorias encontradas nas políticas públicas – participação, direitos e responsabilidades, cidadania, cooperação, autonomia, entre outros – ocupam lugar central também nos textos das agências internacionais, como já indicado nesta dissertação.

A junção de autonomia, cidadania e competência, no discurso do protagonismo juvenil, está voltada, essencialmente, à sobrevivência do indivíduo em uma sociedade em que não há mais garantias, sobretudo em relação ao

mercado de trabalho. Nesse sentido, em uma sociedade sem garantias, cabe ao indivíduo desenvolver as próprias habilidades, isto é, sem respaldo de direitos sociais e sem filiar-se a movimentos coletivos. Dessa maneira, o indivíduo autônomo que desenvolveu suas habilidades entra em atividade – tornando-se sujeito ativo – e relaciona-se com outros indivíduos. Todavia, é importante evidenciar que a relação entre os indivíduos ativos ocorre em decorrência de objetivos individuais, o que não altera o estado de isolamento particular e supõe uma peculiar noção de cidadania. Assim, a mobilização dos jovens atende a uma agenda de interesses pessoais, numa manipulação estratégica, como condição de construção do consentimento, hoje modernizada e sob o controle da mídia, para a recriação de uma base de legitimidade personalista e, conseqüentemente, antidemocrática.

4.3.4 Empoderamento como estratégia

A questão da participação dos jovens nos projetos sociais é discutida valendo-se da noção de empoderamento. Entende-se por empoderamento a capacidade de os atores gerenciarem processos de autonomia individual e coletiva e de estabelecerem articulações políticas (NAZARRI, 2006). O empoderamento entrou no discurso das políticas públicas no Brasil no século XXI, ao referir-se a processos que tenham a capacidade de gerar o desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos.

Romano (2002) explicita que o empoderamento, juntamente com outras categorias, tais como participação, descentralização e capital social inserem-se no debate ideológico que envolve o desenvolvimento e estão presentes no debate dos defensores da globalização. Conforme o autor, essas categorias originam-se nos discursos críticos sobre o desenvolvimento; entretanto, estão sendo ressignificadas tanto nos discursos como nas práticas da política hegemônica. Isso implica dizer que o discurso neoliberal utiliza-se de termos provenientes dos corolários democráticos e ressignifica-os de acordo com os interesses de legitimação.

A noção de empoderamento vem sendo utilizada nos discursos sobre o combate à pobreza, sobretudo em relação aos jovens. Sobre a incorporação do empoderamento nas políticas destinadas aos jovens, Sposito (2003) ressalta a necessidade do empoderamento dos jovens na formulação das políticas, salientando ainda que esse é o caminho para desconstruir arraigadas formulações que reiterem o tema do controle dos jovens.

Além disso, a noção de empoderamento é portadora da idéia de que se deve investir no desenvolvimento das habilidades das pessoas pobres e excluídas, a fim de que elas se tornem capazes de transformar as relações de poder que limitam o seu acesso e as relações em geral com o Estado, o mercado e a sociedade civil (ROMANO, 2002). A receita baseada no empoderamento emerge como alternativa eficiente para resolver os problemas sociais, justamente quando os escassos recursos estatais voltados para o social não dão conta de proporcionar os serviços básicos para a população.

Nos encaminhamentos para a PNJ, aos jovens cabem atribuições na implantação das políticas, prevendo-se o desenvolvimento de funções semelhantes, se não equiparadas, às do Estado. Nas orientações internacionais, isso recebe apoio, pois os jovens “[...] demonstram um desejo de fazer o processo de transformação social, oferecendo disponibilidade de contribuir pessoalmente para melhorar a vida que vêm levando” (UNICEF, 2007a, p.75). Na perspectiva das agências multilaterais explicitada nesta dissertação, a questão da participação e descentralização aparece articulada à necessidade de autonomia dos jovens. Fomenta-se que o grande desafio para a juventude, neste século, diz respeito à implementação e à execução das políticas públicas, e apresenta-se, como proposta para o Brasil, uma ação para a juventude no aspecto denominado geracional juvenil, segundo a qual, além de conhecer os jovens, é preciso dar ênfase à autonomia, ao trabalho e ao estudo (UNESCO, 2004a). Salienta-se que não há uma sistematização ou definição precisa sobre o entendimento da idéia de geracional juvenil; apenas endossa-se que políticas públicas para a juventude devem se orientar nesse conceito, “[...] com ênfase na autonomia dos jovens, trabalho e estudo, no empoderamento das juventudes para exercício de liderança e participação na elaboração e acompanhamento-controle social de políticas públicas” (UNESCO, 2004a, p.114-115).

Para os organismos internacionais, o protagonismo juvenil é uma estratégia de combate à pobreza e está relacionada ao conceito de empoderamento. É de acordo com essa concepção que os jovens são considerados atores de sua história. No pressuposto da política internacional, duas características são fundamentais e relacionadas ao protagonismo juvenil, quais sejam, a “[...] afirmação de direitos e participação política” e a “[...] criação e ação cultural” (IULIANELLI, 2003, p.69). Ao contrário dos organismos internacionais, para os formuladores da política nacional o elemento principal seria “[...] o próprio processo formador que se dá por meio da ação juvenil: a questão central é a construção da cidadania e da participação” (IULIANELLI, 2003, p.71).

Portanto, a definição consensual do empoderamento para política de juventude é o fortalecimento da capacidade de os pobres lutarem contra a pobreza, como sujeitos dessa ação, “[...] o que significa que o encaminhamento da erradicação da pobreza considera as variáveis políticas e sociais no controle e implantação dessas políticas” (IVO, 2006, p.69).

De maneira geral, pode-se afirmar que a mobilização dos pobres pela propagação do protagonismo, da participação e do empoderamento organiza-se em torno do mercado e autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade, na afirmação do poder de caráter emancipatório do jovem. Nessa assertiva, Ivo (2006) sinaliza que o desdobramento dessas forças envolve a estratégia de reduzir o papel do Estado e ainda alternativas que impliquem mecanismos de segurança para as populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social, o que é de responsabilidade do Estado e da sociedade.

4.4 A RECONVERSÃO SOCIAL

A partir da década de 1990 propagou-se um discurso simplificador, que associou o Estado em presença a atraso e ineficiência, e, de outro lado, associou o mercado a modernidade e eficácia. Passou-se a assinalar os direitos sociais e universais como obstáculos à recuperação fiscal e à modernização da economia

dos países. Os direitos, desvencilhados de parâmetros de justiça e igualdade, converteram-se em: a) privilégios, que precisavam ser eliminados para que o Estado pudesse se modernizar e o mercado funcionar adequadamente; b) recompensas, isto é, estímulos ao trabalhador para buscar maior qualidade e rendimento na realização de suas atividades, demonstrando comprometimento e responsabilidade; c) ajuda humanitária aos pobres, ato de solidariedade e responsabilidade social de cada indivíduo. Conforme Telles (1998), os direitos tornaram-se também resultado da atividade do indivíduo, que deve, ele próprio, assegurá-lo. Como já foi mencionado nos capítulos anteriores, o atual sujeito de direitos é o beneficiário, que também contribui; assim, é o participante ativo que beneficia a si próprio e aos outros.

Essa argumentação é produzida para negar a apatia e o conformismo juvenis e para afirmar a disposição da juventude em participar não dos tradicionais sindicatos e partidos, mas de novas formas de política. As novas formas muito freqüentemente não são nomeadas explicitamente como políticas, mas como “públicas”, “sociais”, “comunitárias”, “atuais”, “coletivas” (TELLES, 1998). É nesse contexto, denominado economias abertas, que se postulam políticas flexíveis, ajustadas às variações do mercado, os quais implicam uma ruptura do modelo clássico de proteção e trabalho. Na esfera da solução encontrada, da focalização de programas, os seus limites situam-se na própria causa, o que inevitavelmente compromete a continuidade dos programas (IVO, 2008).

O argumento geral das políticas de juventude neoliberais é a de que um grande projeto de transformação na sociedade, para se viabilizar, necessariamente redonda em autoritarismo e heteronomia, com a presença de estruturas hierárquicas e condutas individuais controladas pelo coletivo. Por outro lado, pequenas preocupações e intervenções, limitadas ao cotidiano, sem grandes objetivos de mudanças, resultam em pluralismo, autonomia, respeito ao indivíduo; enfim, na democracia (COSTA, 2000). A idéia é a de que são as pequenas intervenções e não os grandes ideais que trariam uma adequada mudança social, sendo a atividade imediata que deve ser estimulada e não os grandes questionamentos. Assim, as novas projeções rompem com o princípio da

responsabilização clássica do Estado, incitando os jovens pobres a sua responsabilização.

A noção de solidariedade, desfalcada de negociação, contestação e reivindicação políticas, balizadas pela noção de direitos, transforma-se, por um lado, em participação passiva na formulação de propostas que respondam a interesses parciais, e, por outro, em atividade que beneficia o próprio indivíduo e os outros. Essa descaracterização da ação política e esse duplo sentido de passividade/atividade possibilitaram a expansão da atual noção de solidariedade para todos os meandros da existência⁵ e sua imposição como dever de cada um (SOUZA, 2006).

Essa perspectiva de participação e propagação da solidariedade não expressa as dificuldades estruturais e políticas preexistentes e cria o irrealismo de se apelar para recursos dos próprios jovens, quando se trata essencialmente de pessoas que necessitam desses recursos.

Para Costa (2000), “atuação social”, “atuação prática” ou “prática da solidariedade” pela juventude seria preferível à luta armada, ao engajamento sindical e partidário e à defesa e reivindicação de direitos. Apresentada como não ideológica e evitando a qualificação de política, essa nova forma de política estaria afinada com os ideais de liberdade e democracia, e seria possibilidade de autonomia (melhor descrevendo, de isolamento) para os jovens. Portanto, o novo sentido social não é mais o da caridade, privada ou estatal, nem o bem-estar decorrente de direitos sociais, mas uma solidariedade baseada no direito e no dever da integração, mediante a atividade individual. Ivo (2008) adverte que a política de combate à pobreza dos anos 2000 constituiu um mecanismo de reconversão da questão social, em favor do Estado social mínimo, de inspiração liberal, favorecendo a formação de consensos mais amplos, em uma sociedade submetida a imensas desigualdades sociais.

Essas políticas restringem sua ação segundo objetivos focalizados, não alcançando indivíduos necessitados. Isso aprofunda a segmentação e seletividade da proteção, que se localiza entre os que estão fora da proteção e da política focalizada. A ênfase na segmentação e na focalização da pobreza “[...]”

⁵ Especialmente em relação à juventude, as manifestações artísticas e culturais têm sido tomadas como possibilidades de novas formas de política e, portanto, como oportunidades de prática da solidariedade.

cria um fechamento do social sobre si mesmo, uma 'circularidade do social' incapaz de mediar a articulação entre os diferentes níveis da estrutura social – o econômico, o social e o político” (IVO, 2008, p.231).

A reconversão do social é fundada na atividade da participação e da solidariedade, supostamente despida de ideologias, inclusive porque garantiria a autonomia do indivíduo. A associação entre autonomia, solidariedade e competência é apontada como objetivo de uma educação baseada no método do protagonismo juvenil (SOUZA, 2006). Tal argumento, no entanto, supõe uma peculiar noção de autonomia, a capacidade de o indivíduo entrar em atividade ou atuar isoladamente. A atuação é possível conforme o esforço do próprio indivíduo, que deve aproveitar todas as oportunidades para desenvolver as habilidades requeridas para tanto. Sendo assim, a autonomia não é concebida como decorrente de um vínculo entre uma determinada conjuntura histórica e social e o indivíduo, cuja formação o torna capaz de questionar as imposições dessa conjuntura.

A sociedade sem garantias de direitos é apresentada como um mundo em processo de constantes mudanças, mas sem a transformação do modo de produção ou das relações sociais. Ao contrário, supõe a sua conservação, embora isso ocorra em um estado de contínua instabilidade. Na orientação da política de juventude, ao indivíduo não compete produzir mudanças estruturais, restando-lhe apenas adaptar-se às modificações de um caminho que ele não escreve. Assim, a designação de ator social ao indivíduo contemporâneo corresponde à condição de vida que a hegemonia contribui para instituir.

Conforme os estudos de Ivo (2008), pode-se dizer que essa reconversão despolitiza a questão social, transformando direitos universais em programas que se aplicam a um conjunto de indivíduos selecionados segundo focos específicos de políticas sociais e não se constituem em direitos. Nesse aspecto, “[...] esse novo modelo mantém inalterado o padrão redistributivo desigual, determinante da reprodução estrutural da pobreza” (IVO, 2008, p.69).

A retórica que defende e justifica as políticas neoliberais de combate à pobreza expressa e dissemina o pensamento de que ela é incapaz – em decorrência de limites da consciência, que traduz a perspectiva de uma dada classe social – de desvendar as determinações sociais e históricas da pobreza,

tratando-a como objeto em si, ao realizar a naturalização dos fenômenos sociais e das relações societárias que se fazem presentes.

Marx (1985, p.210) há muito tempo explicou o caráter antagônico da acumulação capitalista. Para o autor, a acumulação capitalista corresponde à acumulação da miséria, ou seja, “[...] a acumulação da riqueza num pólo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação da miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização e degradação moral no pólo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital”. De fato, a penetração do capital nos países em desenvolvimento “[...] só ofereceu a intensificação da pobreza, a dívida crônica, a inflação insolúvel e uma incapacitante dependência estrutural” (MÉSZÁROS, 2002, p.92).

Na perspectiva de Ribeiro (2001, p.79), ao se propor a “[...] identificação das causas da pobreza, realizada com o propósito de orientar investimentos em políticas sociais [...]”, há descon sideração da “[...] correlação de múltiplas variáveis na determinação da miséria e, o que é freqüente [...]”, procede-se a cortes arbitrários, no tempo, dos processos sociais. É o que acontece com a “[...] hipervalorização da educação na determinação da renda, quando é esquecido o fato de que a renda também determina o nível educacional”. A autora, sem descon siderar a importância da educação na mobilidade social, afirma que, nos limites do capitalismo, “[...] é indispensável dizer que uma distribuição de renda e da riqueza mais justa [...] traria efeitos positivos imediatos não só com relação à educação, em sua correlação com a renda, mas, também, a todo o conjunto de elementos da qualidade de vida” (RIBEIRO, 2001, p.79-80).

Uma argumentação que corrobora a discussão de Ribeiro (2001) é encontrada no trabalho de Gajardo (2000), que realiza um balanço das reformas educativas desenvolvidas na América Latina e no Caribe durante os anos 1990. A conclusão a que chega a autora é a de que as expectativas sobre a contribuição que a educação e sua reforma poderiam fornecer para a superação da pobreza, para o aumento da competitividade dos países e da produtividade das pessoas e para a construção de democracias mais sólidas são apresentadas, muitas vezes, de modo desproporcional em relação aos reais resultados de tais processos. No dizer de Gajardo (2000, p.50), “[...] sem políticas que ataquem integralmente a pobreza [...] será difícil ter êxito na busca da equidade, perdendo-se parte dos

esforços realizados para melhoria da qualidade, da gestão e da eficiência do sistema escolar em seu conjunto”. Enfatiza a autora que essa é uma tarefa “[...] que foge ao âmbito propriamente educativo e que exige transformações que transcendem o setor” (GAJARDO, 2000, p.50).

Os efeitos dessa visão neoliberal são a naturalização do social e a fragmentação da leitura da realidade social que subsidia as políticas destinadas à população juvenil, concebendo a educação como a chave para o combate à pobreza, para a promoção da equidade social, da inclusão no mercado de trabalho e do empoderamento dos jovens. O raciocínio presente é o de que, como resultado da inclusão escolar ocorreria a inclusão na vida cidadã e, juntamente com ela, o acesso ao mercado de trabalho.

Ao apreender apenas fenomenicamente as manifestações da questão social, atribui-se à educação o papel de estratégia para a melhoria das condições econômicas e sociais dos jovens e o de instrumento de equalização das distorções sociais existentes. Destarte, os discursos podem propalar a educação como chave para a redução da pobreza nos países considerados em desenvolvimento. Assim, a retórica neoliberal de defesa de princípios humanitários e democráticos, de justiça social e ética pode ser disseminada.

Em razão da incapacidade de tratar a pobreza e seu crescimento descontrolado em articulação com o processo da acumulação capitalista, as agências multilaterais apregoam estratégias de combate à pobreza que são limitadas à consecução dos fins propalados. As políticas sociais engendradas na fase da mundialização do capital resultam em ações assistencialistas e focalizadas, o que faz com que as contradições sociais se mostrem mais intensas e predatórias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas para a juventude, que se constituem em uma política pública de corte social de responsabilidade do Estado, são elaboradas por diversos atores, governamentais ou não. Considera-se responsabilidade do Estado as ações destinadas à proteção social e aquelas voltadas para as áreas de saúde, previdência e assistência social, cultura, comunicações e educação, entre outras.

A configuração assumida pelas políticas analisadas mantém vinculação – não se trata de uma relação de causa e efeito – com o processo resultante da rearticulação do capitalismo mundial em resposta à crise estrutural do capital e com as soluções encaminhadas pelos setores hegemônicos e que têm a aceitação e o consentimento de outros. Isso significa que, nesse contexto, as políticas para a juventude legitimam estratégias de regulação social como resposta à ameaça de descontrole social representada pela juventude pobre e excluída, segmento da população considerado especialmente vulnerável aos problemas do desemprego, da adesão às drogas, da violência, da gravidez indesejada, das doenças sexualmente transmissíveis, entre outros.

O objeto em estudo instituiu-se como um processo desigualmente combinado, no qual se conjugaram elementos mais gerais de tendência universalizante com aspectos de singularidade. Isso implica afirmar que a agenda política internacionalmente consensuada foi, e continua sendo, incorporada e adaptada na agenda nacional pertinente e se consubstanciou em ações políticas destinadas aos jovens brasileiros. Entretanto, deve-se lembrar que o processo não se resume à simples execução das orientações oriundas das agências multilaterais. Embora não haja correspondência ponto a ponto, as políticas estudadas possuem referenciais comuns e mantêm confluências de objetivos. É preciso lembrar que, ao se tornar signatário de instrumentos internacionais, o Brasil assume o compromisso de implantar as políticas públicas recomendadas e acordadas.

As agências multilaterais estudadas não atuam como forças políticas isoladas e não são desarticuladas dos interesses hegemônicos do capital. Constituem-se em instâncias intergovernamentais que corroboram as formas de

regulação social vigentes e têm sido muito eficientes em tecer consensos internacionais, elaborar recomendações e planificar políticas para os países “em desenvolvimento”. É preciso salientar que, muitas vezes, agem por imposições via condicionamentos de empréstimos financeiros por parte dos bancos multilaterais. Muitos países endividados, incluindo o Brasil, recorreram a empréstimos de instituições financeiras internacionais, os quais foram concedidos com a condição de que fossem adotados pelo governo os denominados programas de ajustes estruturais em conformidade com as exigências estabelecidas. Desse modo, é possível afirmar que as agências multilaterais atuaram, e continuando atuando, no direcionamento das políticas públicas e das reformas implementadas pelos governos, principalmente a partir da década de 1990.

As políticas públicas para aos jovens foram, e continuam sendo, gestadas e implementadas em um contexto social marcado por lutas políticas de segmentos sociais diferenciados, contando com a participação de muitos autores e atores internacionais e nacionais. A análise das características comuns da política internacional para a juventude e da política nacional correspondente possibilitou explicitar um conjunto articulado de elementos e de suas interfaces. A apreensão daquilo que é constante entre as políticas permite analisar as repercussões da política internacional na configuração da política nacional pertinente.

Na sociedade do capitalismo monopolista, as políticas sociais são elaboradas para instrumentalizar a política econômica. As estratégias de implantação da política social neoliberal são a privatização, o corte dos gastos sociais, a descentralização e a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos focalizados nos pobres. Com a focalização, a política de acesso universal é substituída pela de acesso seletivo, a qual possibilita a definição mais limitada e a discriminação do receptor dos benefícios. Isso explica porque, ao implantarem programas de ajuste neoliberal, em muitos países, as políticas sociais praticamente se reduzem a programas de assistência à pobreza absoluta.

Segundo o mesmo alinhamento, os programas para juventude implementados pelo Governo Federal no Brasil apresentam caráter compensatório, tendo como regra a focalização na extrema pobreza. Aqui se

registra a despolitização da questão social, que resulta na reconversão dos direitos sociais universais em programas focalizados e compensatórios. A essência geradora dos problemas sociais não é o alvo de debates sobre a questão social.

Alicerçando-se na concepção de que a política social deve ser compensatória e redistributiva, a partir dos anos 1990 tais políticas passaram a assumir um direcionamento alinhado àquelas de cunho neoliberal que se propõem ao combate da pobreza, com programas focalizados nos jovens urbanos em situação de vulnerabilidade. Ocorre a substituição da universalidade, que é a base de direito da cidadania, pela focalização, que implica o direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos que são comprovadamente pobres. Os programas de combate à pobreza funcionam como forma de regulação social ao minimizarem os efeitos dos desajustes sociais da ordem do capital sobre os mais pobres ou os mais vulneráveis socialmente, alegando reinseri-los no mercado.

A combinação das políticas neoliberais de descentralização, de focalização e de privatização tem reforço no entendimento de que a responsabilidade social não deve ser unicamente dos estados, mas de toda a sociedade e das próprias comunidades. Destarte, faz-se necessário investir na capacidade dos próprios indivíduos e das localidades de criarem formas de inclusão social e econômica. A responsabilização deixa de ser do coletivo e se torna algo individual.

Ancorando-se no conceito de pobreza adotado pela Cúpula de Copenhague (1995), propala-se que as políticas públicas de combate à pobreza devem ser orientadas a favor da equidade, da participação social e da justiça social. A refilantropização da pobreza resulta no fomento do discurso sobre o compromisso de toda a sociedade no seu enfrentamento, por intermédio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária e de práticas solidárias. Em consonância, ocorre o reforço do caráter estratégico da ação humanitária em favor dos excluídos e dos grupos em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, é fortalecido o discurso a favor da mobilização dos pobres e da participação. Apregoa-se a importância do protagonismo juvenil como uma estratégia de combate à pobreza, que se vincula aos termos participação social e cidadania e articula-se ao conceito de empoderamento via educação não-acadêmica.

No mesmo processo, reforça-se o conceito de *accountability*, relacionado à idéia de responsabilidade social. O que se propaga é a importância da participação dos governos, da sociedade civil, das organizações não-governamentais, do setor privado e dos próprios jovens no planejamento, na formulação, na execução e na avaliação das políticas para a juventude. A participação é entendida como cooperação solidária entre os cidadãos, mediada pelo Estado, que tende a deixar de se responsabilizar pela execução e manutenção financeira das políticas sociais. Com esse direcionamento, os programas para a juventude pobre – também no Brasil – são regulados pela sociabilidade do capital. A essa política se associam os discursos da filantropia e da cooperação de classes como estratégias para superar antagonismos diversos.

O redirecionamento das políticas analisadas, para a educação, expressa uma alteração no modelo de proteção social com a implantação do padrão neoliberal de regulação social de atendimento a demandas crescentes dos setores da população considerados socialmente mais vulneráveis. É propalada a centralidade na educação – prioritariamente da educação não-acadêmica – para se alcançar o desenvolvimento dos jovens, que, por sua vez, implica sua contribuição para o desenvolvimento nacional. Essa articulação se fundamenta na idéia de que educação é fator decisivo para promover a equidade social. Prioriza-se a educação não-acadêmica para o combate à pobreza. Cumpre salientar que, historicamente, a educação não-formal tem se voltado exclusivamente para a classe trabalhadora, notadamente para os jovens pobres.

A população atendida nos programas brasileiros para juventude está colocada na periferia das ações e dos investimentos públicos, mesmo quando na condição de trabalhadores. Para essa população, o discurso da ajuda humanitária, da cooperação entre sujeitos distintos e da valorização da sua condição moral de trabalhadores dignos e bem integrados aos ambientes, no decorrer da história, tem sido a base ideológico-política de ações que se voltam para a população mais pobre dentre os pobres.

A política para a juventude constitui-se em programas paliativos, que não atacam as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos jovens mais pobres, reduzindo, em alguma medida, os altos níveis brasileiros de miséria e pobreza, mas não se constituem em uma resposta à

questão social, pois não são capazes de agir nas causas desses fenômenos. Não garantem emprego, não asseguram direitos e não têm efeito sobre a socialização da riqueza socialmente produzida. A política para a juventude, quando desvinculada de medidas de caráter estrutural, não representa senão uma justiça residual e periférica, que se orienta por uma visão harmoniosa da sociedade, encobrindo as lutas contra as desigualdades e postergando as possibilidades de mudanças radicais.

As políticas neoliberais de focalização na pobreza, como são políticas destinadas à juventude, podem até trazer melhorias nas condições de vida de alguns grupos mais desfavorecidos. Entretanto, não possuem como meta (nem se propõem a tal) produzir mudanças na constituição das relações sociais capitalistas. Por serem seletivamente dirigidas a pessoas com carências pontuais, que se encontram em situações emergenciais, têm como resultado a negação do princípio universalista dos direitos sociais. São portadoras de um limite histórico e estrutural porque não têm o poder de gerar as condições concretas, imprescindíveis para a materialização dos direitos universais para além dos limites da sociedade de classes. Sendo assim, apesar da retórica humanista, ocorre a permanência das situações de exclusão social.

O que caracteriza a política social neoliberal, o que inclui as políticas para os jovens analisadas nesta dissertação, é que estas corroboram o fomento da regulação social, atuando nos limites do ajuste econômico e social, necessário à manutenção das relações sociais capitalistas. Fazem parte de um conjunto de estratégias de regulação social que realiza a inclusão dos denominados excluídos e em situação de vulnerabilidade, com a ressalva de que isso ocorre de acordo com as regras e a lógica próprias das relações sociais estruturadas na desigual sociedade capitalista.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

ARAÚJO, Ana Valéria. **Minuta de declaração dos direitos indígenas**: ONU. Distrito Federal, DF: Instituto Socioambiental, 1996. Disponível em: <<http://www.sociomambiental.org/pib/portugues/direito/minuta.shtml>>. Acesso em: 21 out. 2008.

ARAÚJO, Tarcisio Patrício; LIMA, Roberto Alves de. Políticas públicas de emprego como ferramenta para a redução da pobreza e desigualdade no Brasil. In: CIDAMORE, Alberto et al. (Org.). **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006. p.171-191.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Versión preliminar. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001**: luta contra a pobreza. Washington, DC: Banco Mundial/Oxford University Press, 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington, a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**: cartilha n.7. 3.ed. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BOITO JÚNIOR, Armando. Neoliberalismo e burguesia. In: _____ (Org.) **(Política neoliberal e sindicalismo no Brasil)**. São Paulo: Xamã, 1999. p.23-76.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília, DF: GESST/SER/UNB, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei 8.069**: Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 13 jul. 1990.

BRASIL. **Lei 8.742**: Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, DF, 7 dez. 1993.

BRASIL. **Lei 9.394**: Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 20 dez. 1996.

BRASIL. **Lei n.11.129**, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria a Conselho Nacional de Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis n.10.683, de 28 de maio de 2003, e n.10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

BRASIL. **Lei 11.692**, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, instituído pela Lei n.11.129, de 30 de junho de 2005, altera as Leis n.10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis n.9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 2 jul. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude. **Projeto de Lei n.4.530**: aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2008.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portal da Juventude. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2008.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Portal da Juventude**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

BRASIL. Sítio na Internet da Secretaria-Geral da Presidência da República. **Secretaria Nacional de Juventude**. Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Denominação de Atos Internacionais**. Distrito Federal, DF, 2008c. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/003.html>>. Acesso em: 21 out. 2008.

CAMARANO, Ana Amélia et al. **Os jovens brasileiros no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro: ANPED, n.24, p.183-191, set./out./nov./dez, 2003.

CARRION, Rosinha; GARAY, Ângela Beatriz Scheffer. Organizações privadas sem fins lucrativos: a participação do mercado no terceiro setor. **Revista Tempo Social**, São Paulo: USP, v.12, n.12, p.237-255, maio, 2000.

CASTEL, Robert. L' événement d' une individualisme négatif. **Magazine Littéraire**, Paris: Presses, n.334, p.34-36, juil/aôut. 1995.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Mirian. Juventude no Brasil: vulnerabilidades negativas e positivas, desafiando enfoques de políticas públicas. In: AZEVEDO, Fábio Palácio de (Org.). **Juventude, cultura e políticas públicas**: intervenções apresentadas no seminário teórico-político do Centro de Estudos e Memória da Juventude. São Paulo: Anita Garibaldi, 2005. p.35-67.

CARVALHO, Mariana Góes. A cara jovem do Brasil solidário. **Pais & Teens**, São Paulo: Instituto Paulista de Adolescência, n.6, p.21-27, nov./dez./jan. 1997/1998.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília, DF: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Juventud, pobreza y desarrollo em América Latina y el Caribe**. Chile: CEPAL, 2003. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 27 jul. 2008.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **La juventud em Iberoamérica**: tendencias urgentes. Chile: CEPAL, 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 27 jul. 2008.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância; SECIB. Secretaria de Cooperação Ibero-Americana. **Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica**, Chile: CEPAL, 2001. Disponível em: <<http://www.unicef.org/spanish/publications>> Acesso: 22 jul. 2008.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Protagonismo juvenil em projetos locais**: lições do Cone Sul. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Sítio na Internet Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. Chile: CEPAL, 2008, Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/>>. Acesso em: 10 maio 2008.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 5, p.7-28, 2001.

COELHO, Teixeira. Cultura e cultura política dos jovens. **Revista USP**, São Paulo: USP, n.32, p.156-65, dez./fev. 1997.

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.160-180.

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. Saraiva: São Paulo, 2005.

CORAGGIO, José L. **Desenvolvimento humano e educação**: o papel das ONG's latino-americanas na iniciativa de educação para todos. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 1996a.

CORAGGIO, José L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Lívia et al. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. Cortez: São Paulo, 1996b. p.75-125.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Protagonismo juvenil**: adolescência, educação e participação democrática. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

CUNHA, Edite; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Políticas Públicas Sociais. In: MASSOTE, Alysson et al. (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. p.11-25, v.4.

DÍAZ, Laura Mota. As faces atuais da pobreza urbana: elementos para uma reorientação da política social. In: _____; CATANNI, Antonio David (Org.). **Desigualdades na América Latina**: novas perspectivas analíticas. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p.73-91.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo: EDUSP, n.17, p.86-101, mar./abr./maio 1993.

DRAIBE, Sônia M. Ciclo de reformas de políticas públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais. **Cadernos – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, Campinas: NEPP/UNICAMP, 2005. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno63.pdf>>. Acesso: 20 out. 2008.

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.12, n.34. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141998000300019&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 18 abr. 2009.

DURSTON, John. **Qué es el capital social comunitário?** Santiago do Chile: CEPAL, 2000.

ESTENSSORO, Luis. **Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina**. São Paulo, 2003. 286f. Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2003.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZINNI, Irene (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula a Amais Livraria e Editora, 1995. Cap.2, p.49-98.

FALLETO, Enzo. La juventud como movimiento social en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile: CEPAL, n.29, p.185-191, ago. 1986.

FEIJÓ, Maria Cristina; ASSIS, Simone Gonçalves de. O contexto de exclusão social e de vulnerabilidades de jovens infratores e de suas famílias. **Estudos de psicologia**, n.9, p.157-166, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v9n1/22391.pdf>>. Acesso: 10 fev. 2009.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. 3.ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo: USP, v.24, n.1, jan./jun. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 dez. 2007.

FORTUNY, Maria de los Angeles. Programas de empleo juvenil: encuentro de mejores prácticas com jóvenes del Cono Sur. In: CEPAL; UNESCO. **Protagonismo juvenil en proyectos locales**: lecciones del Cono Sur. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. p.89-101.

FREITAS, Maria Virgínia de (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil**: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 7 fev. 2008.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. **PREAL Debates**, CPDOC/FGV, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/projetos/htm/pr_det_and017.htm>. Acesso em: 10 nov. 2008.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Educação não-formal e cultura política**: impactos sobre associativismo do terceiro setor. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Educação popular na América latina no novo milênio: impactos do novo paradigma. **Revista Educação Pública**, Cuiabá: UFMT, v.11, n.19, p.97-98, jan./jun. 2002.

GOMES, Jerusa Vieira. Jovens urbanos pobres: anotações sobre escolaridade e emprego. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: ANPED, n.6, set./out./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

GONZALES, Zuleika Kohler. **Protagonismo**: formas de governo da população juvenil. 2007. 91f. Mestrado (Psicologia) – Faculdade de Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

GUTIÉRREZ, Alicia. Estratégias, capitais e redes: elementos para a análise da pobreza urbana. In: CATTANI, Antonio David; DÍAZ, Laura Mota (Org.). **Desigualdades na América Latina**: novas perspectivas analíticas. Porto Alegre: UFRGS, 2005. p.13-51.

HÜNING, Simone Maria. **Ordinário marche**: a constituição e o governo de crianças/adolescentes pelo risco-diferença. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p.13-44.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto juventude**: documento de conclusão (versão inicial para discussão, complementação e ajustes). São Paulo: Instituto Cidadania, 2004.

IULIANELLI, Jorge Atílio Silva. Juventude: construindo processos – o protagonismo juvenil. In: FRAGA, Paulo, César Pontes; IULIANELLI, Jorge Atílio Silva (Org.). **Jovens em tempo real**. Rio de Janeiro: D&PA, 2003. p.54-75.

IVO, Anete Britto Leal. A reconversão da questão social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto et al. (Org.). **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2006. p.61-87.

IVO, Anete Britto Leal. **Viver por um fio**: pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JACINTO, Cláudia; SUAREZ, Ana Lourdes.. Juventude, pobreza e formação profissional na América Latina. **Em Aberto**, Brasília, DF: INEP, n.65, p.152-157, jan./mar. 1995.

JÁUREGUI, María Luísa. Educación e juventud. In: CEPAL; UNESCO. **Protagonismo juvenil en proyectos locales**: lecciones del Cono Sur. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. p.61-73.

JIMENEZ, Susana Vasconcelos; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes. Erradicar a pobreza e reproduzir o capital: notas críticas sobre as diretrizes para a educação do novo milênio. **Cadernos de Educação**, Pelotas: FaE/PPGE/UFPel, v.28, p.119-137, jan./jun. 2007.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Políticas de Juventude: políticas públicas ou políticas governamentais. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, n.18/19, p.193-203, 2005. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/soc/revista/artigos_pdf_res/18-19/12kerbauy.pdf> Acesso em: 20 out. 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino do 2º grau**: o trabalho como princípio educativo. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LÂNES, Patrícia. **Plano Nacional de Juventude**: encontros e desencontros. Rede de Juventude Cidadã. Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: IBASE, 2006. Disponível: <http://www.juventude.org.br/conteudo/artigo/encontro_desencontro.asp>. Acesso em: 20 out. 2008.

LEÓN, Alessandro Lutfy Ponce de. Os desafios para o desenvolvimento das políticas públicas de juventude no Brasil. In: AZEVEDO, Palácio Fábio de. **Juventude, cultura e políticas públicas**: intervenções apresentadas no seminário teórico-metodológico do Centro de Estudos e Memória da Juventude. São Paulo: Anita Garibaldi, 2005. p.143-167.

LEITE, Elenice Moreira. Juventude e trabalho: criando chances, construindo cidadania. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003. p.145-165.

LOPES, Reginaldo. **Entrevista ao Portal Estadual da Juventude do PT**, em data de 07/12/2006. Secretaria Estadual de Juventude do PT. Disponível em: <<http://www.jpt.org.br/noticias/exibe.php?Id=612>>. Acesso em: 20 mar. 2007.

MAIA, Marilene. Gestão social: reconhecendo e construindo referências. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Rio de Janeiro, n.4, dez. 2005. Disponível em: <<http://revistas.eletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass>>. Acesso em: 28 fev. 2008.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MANFREDI, Silvia Maria. Trabalho, qualificação e competência profissional: das dimensões conceituais e políticas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.19, n.64, set. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301998000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2009.

MARIN, Rosa Elizabeth Azevedo; BRASIL, Waterlina. **Internacionalização da Educação Superior no Brasil**: relatório final. Belém: UNESCO/IESALC, 2004.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultura, 1985. v.2 (Os Economistas).

MARTÍNEZ, Javier; VALENZUELA, Eduardo. Juventud popular y anomia. **Revista de La Cepal**, Santiago de Chile: CEPAL, n.29, p.173-83, ago. 1986.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo/UNICAMP, 2002.

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local**: lições a partir da experiência de Pintadas. Bahia: UFBA, 2002. Disponível em: <http://www.adm.ufa.br/milani/CapSocial_Deslocal.pdf>. Acesso em: 10 out. 2008.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem para onde vai? São Paulo: SENAC. São Paulo, 2001.

NAZARRI, Rosana Kátia. **Empoderamento da juventude no Brasil**: capital social, família, escola e mídia. Cascavel: Coluna do Saber, 2006.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. v.1.

NEVES, Paulo S. C.; FERRERI, Marcelo. Políticas públicas de juventude: nova arquitetura para o debate sobre educação. In: CRUZ, Maria Helena Santana (Org.). **Pluralidade de saberes e territórios de pesquisa em educação sob múltiplos olhares dos sujeitos investigadores**. São Cristóvão: UFS, 2008. p.125-149.

NOMA, Amélia Kimiko; LARA, Ângela Mara de Barros. Excluídas e invisíveis: filme “Crianças Invisíveis”. In: RODRIGUES, Elaine; ROSIN, Sheila Maria (Org.). **Pesquisa em educação: a diversidade do campo**. Curitiba: co-edição Instituto Memória / Juruá, 2008. p.57-71.

NOVAES, Regina Célia Reyes et al. **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

OIJ. **Sítio na internet da Organização Ibero Americana da Juventude**. Disponível em: <<http://www.oij.org>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**: Revista do Centro de Ciências da Educação, Florianópolis: UFSC, v.23, n.2, p.279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos “existem”? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, n.33, ano 12, p.49-61, fevereiro, 1997.

OLIVEIRA, Ramón. O legado da CEPAL à educação nos anos 90. **Revista Iberoamericana**, Mari: OEI, p.1-14, nov. 2001. Disponível: <<http://www.rieoei.org/experiencia40.htm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

ONU. Organização das Nações Unidas. Resolución 2037 (XX), de 7 de dezembro de 1965. **Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos**. 1965. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

ONU. Resolución 2659 (XXV), de 7 de dezembro de 1970. **Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas**. 1970. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso em: 20 jun. 2008.

ONU. Resolución 33/7, de 3 de novembro de 1978. **Año Internacional de la Juventud**. 1978. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso em: 13 jan. 2008.

ONU. Resolución 34/151, de 17 de dezembro de 1979. **Año Internacional de la Juventud**: participación, desarrollo, paz. 1979. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso em: 13 jan. 2008.

ONU. Resolución 40/14, de 18 de novembro de 1985. **Año Internacional de la Juventud**: participación, desarrollo, paz. 1985. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

ONU. Organização das Nações Unidas. Resolução 45/25, de 20 de novembro de 1989. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente da Organização das Nações Unidas**. 1989. Disponível em: < <http://www.onu-brasil.org.br> >. Acesso em: 13 fev. 2008.

ONU. Resolução 50/81, de 14 de dezembro de 1995. **Programa de acción mundial para los jóvenes até o ano 2000 e anos subsequentes**. 1995. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

ONU. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**. Documento A/RES/55/2, de setembro de 2000. Disponível em: <<http://www.un.cl>>. Acesso: 5 out. 2008.

ONU. Conferência Mundial de Ministros de Juventude. Declaración de Lisboa sobre Políticas y Programas Relativos a la Juventud. Documento A/53/378, de agosto de 1998. In: CEPAL; UNESCO. **Protagonismo juvenil en proyectos locales**: lecciones del Cono Sur. Santiago de Chile: Cepal, 2001a. p.143-158.

ONU. Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas. Plan de Acción de Braga sobre la Juventud. Braga, Portugal, agosto de 1998. In: CEPAL; UNESCO. **Protagonismo juvenil en proyectos locales**: lecciones del Cono Sur. Santiago de Chile: CEPAL, 2001b. p.159-170.

ONU. **Sítio na internet da Organização das Nações Unidas**. 2008. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 23 maio 2008.

PACHECO, Elizier. **Por uma sociedade educadora**. Brasília, DF: INEP, 2005. Disponível em: <http://www.futuroeducacao.org.br/biblio/por_uma_sociedade.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2009.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.373-418.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Política e educação. **Revista Educação Pública**, Cuiabá, UFMT, v.11, n.19, p.79-87, jan./jun. 2002.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A face social da mudança econômica: funções da pobreza. In: BARROS, Flávia et al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil** (2000-2003). Brasília, DF: Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, 2001. p.69-85.

RICCI, Rudá. **O protagonismo juvenil e as crises das instituições modernas**. Belo Horizonte: Instituto Cultiva, 2002. Disponível: <<http://netcetera.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2008.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: _____; PILOTTI, Francisco (Org.). **A Arte de Governar Crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula a Amais Livraria e Editora, 1995. p.99-169.

ROCHA, Simone Rocha da. **Possibilidades e limites no enfrentamento da vulnerabilidade social juvenil**: a experiência do programa agente jovem em Porto Alegre. 2007. 249 fls. Dissertação. (Mestrado em Psicologia). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

RODRIGUES, Anelise Lopes. **A desportivização das políticas sociais para a juventude**: discursos salvacionistas e práticas compensatórias. 2008. 155f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

RODRÍGUEZ, Juan Carlos. Participación juvenil y ciudadanía. **CEPAL; UNESCO**. Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. p.73-87.

ROMANO, Jorge O. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**: repensando o Estado-providência. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROSEMBERG, Fúlvia. Uma introdução ao estudo das organizações multilaterais no campo educacional. In: KRAWCZYK, Nora et al. (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. p.63-95.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos nos 90. In: CNPD. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (Org.). **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília, DF: CNPD, 1998. p.731-752.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Espetáculo, política e mídia**. Trabalho apresentado ao XI Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS), Rio de Janeiro/RJ, 4 a 7 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.unb.br/fac/comunicacaoepolitica/albino2002.pdf>>. Acesso em: 10 de out. 2008.

RUMMERT, Sonia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O novo que reitera antiga destituição de direitos. **Revista de Ciências da Educação**, Rio de Janeiro: Sísifo, n.2, p.35-50, jan./abr. 2007.

SAES, Décio. A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual. In: _____. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo: 2001. p.81-91.

SANCHIS, Enric. **Da escola ao desemprego**. Rio de Janeiro: Agir, 1997.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1994.

SANTOS, W.S. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S.H.; COIMBRA, W.G. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998, p.33-64.

SARAIVA, José Batista da Costa. **Adolescente e ato infracional**: garantias processuais e medidas socioeducativas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma política educacional. Campinas: Autores Associados, 2007.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **O Estado Espetáculo**. Rio de Janeiro/São Paulo, Difel, 1978.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba M. Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.23, n.2, p.427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/núcleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 8 fev. 2008.

SOUZA, Regina Magalhães de. **O discurso do protagonismo juvenil**. 2006. 351f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SPOSITO, Marília Pontes. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas Públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez: Ação Educativa: Fundação Friedrich Ebert, 2003. p.57-75.

SPOSITO, Marília; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e política pública no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas: ANPED, n.24, p.16-39, set./dez. 2003.

SPOSITO, Marília; CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Os jovens na relação sociedade-estado**: entre problemas sociais na concepção ampliada de direitos. São Paulo: ANPED, 2002. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/26/outros>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

SPOSITO, Marília; CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, ANPED, v.17, n.2, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 set. 2008.

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferências de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.) et al. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. p.196-220.

TAPIA, Leonel. Jóvenes y proyectos: uma estratégia de doble fio. **CEPAL; UNESCO**. Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur. Santiago del Chile: CEPAL, 2001. p.17-50.

TELLES, Vera da Silva. A nova questão social brasileira. **Praga: Estudos Marxistas**, São Paulo: Hucitec, n.6, p.107-116, set. 1998.

TEIXEIRA, Ana Maria Freitas; SILVA, Veleida Anahí. Os jovens entre as certezas e incertezas: dilemas da relação educação e trabalho na sociedade contemporânea. In: CRUZ, Maria Helena Santana (Org.). **Pluralidade de saberes e territórios de pesquisa em educação sob múltiplos olhares dos sujeitos investigadores**. São Cristóvão: UFS, 2008. p.95-125.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do Governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia**, São Carlos, UFSCAR, ano 1, v.2, ago./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.cadernosdapedagogia.br>>. Acesso em: 3 nov. 2008.

UNESCO. A cultura da paz em resposta a violência. **Coleção Estudos da Cidade**, Brasília, DF: UNESCO, n.26, p.1-15, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.brasilia.unesco.org>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **A UNESCO no Brasil**: consolidando compromisso. Brasília, DF: UNESCO, 2004a.

UNESCO. **Políticas Públicas de/para/com juventudes**. Brasília, DF: UNESCO, 2004b.

UNESCO. **Sítio na internet da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura no Brasil**. Paris: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2008.

UNICEF. **Adolescência**: uma etapa fundamental. Brasília, DF: UNICEF Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www.unicef.org/spanish/publications>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Adolescente e Jovens do Brasil**: participação social e política. Brasília, DF: UNICEF Brasil, 2007a. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/voz2007.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

UNICEF. ¿**Nos escucharán?** Las opiniones de jóvenes de zonas em conflicto. Brasília, DF: UNICEF Brasil, 2007b. Disponível em: <<http://www.unicef.org/spanish/publications>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

UNICEF. **Sítio na internet do Fundo das Nações Unidas para a Infância**. Brasília, DF: UNICEF Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.unicef.org.br>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

VIRIATO, Edaguimar Orquiza. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público. In: LIMA, Antonio Bosco de Lima (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p.39-61.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência I**: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Garamond, 1998.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência IV**: os jovens do Brasil. Brasília, DF: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso da bolsa família do governo Lula no Brasil. **Revista Internacional dos Direitos Humanos**, São Paulo, SUR, v.3,