



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

MARILZA NAYARA SOARES NOBRE

**TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS DE
JUVENTUDE(S): UM DEBATE DOS GOVERNOS LULA (2003-2006/ 2007-2010)**

FORTALEZA

2014

MARILZA NAYARA SOARES NOBRE

TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS DE JUVENTUDE(S):
UM DEBATE DOS GOVERNOS LULA (2003-2006/ 2007-2010)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Sociais e Humanidades.

Orientador: Justino de Sousa Junior

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

N672t Nobre, Marilza Nayara Soares.

TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS DE JUVENTUDE(S) : UM
DEBATE DOS GOVERNOS LULA (2003-2006/ 2007-2010) / Marilza Nayara Soares Nobre. –
2014.

166 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa
de Pós-Graduação em Educação, Fortaleza, 2014.

Orientação: Prof. Dr. Justino de Sousa Junior.

1. Trabalho. 2. Educação. 3. Políticas (Públicas) Sociais de Juventude. 4. Governo Lula. I. Título.

CDD 370

MARILZA NAYARA SOARES NOBRE

TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS DE JUVENTUDE(S):
UM DEBATE DOS GOVERNOS LULA (2003-2006/ 2007-2010)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de concentração: Sociais e Humanidades.

Orientador: Justino de Sousa Junior

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Justino de Sousa Junior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Antonia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Estenio Ericson Botelho de Azevedo
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Eliane, que mais uma vez esteve presente na construção de um árduo trabalho acadêmico.

À minha segunda mãe, tia Halavy, que um pouco distante continua sendo parte essencial em minha formação.

Aos meus irmãos, Ricardo, Roberto e Rivelino, que mesmo ausentes se fazem presentes.

Ao Leonardo, obrigada pelo apoio e companheirismo.

A todos os amigos e colegas que encontrei nessa caminhada da vida.

À toda a equipe do NUPES que continua presente em minha formação.

Ao meu orientador, Professor Justino, pelos ensinamentos e contribuição na elaboração deste trabalho dissertativo.

À Professora Antonia Rozimar Machado e Rocha pela disponibilidade em aceitar o convite para participar da banca examinadora, contribuindo para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Ao Professor Estenio Ericson Botelho de Azevedo por aceitar participar da banca cujas contribuições serão enriquecedoras.

“Tú no puedes comprar el viento
Tú no puedes comprar el sol
Tú no puedes comprar la lluvia
Tú no puedes comprar el calor
Tú no puedes comprar las nubes
Tú no puedes comprar los colores
Tú no puedes comprar mi alegría
Tú no puedes comprar mis dolores” (Calle 13)

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral analisar como se desenharam as políticas públicas de trabalho e educação para a juventude brasileira nos dois mandatos do Governo Lula (2003-2006, 2007-2010). Como panos de fundo do objetivo principal, estão presentes como objetivos específicos: analisar a processualidade histórica das políticas sociais no contexto nacional e internacional; desvelar as categorias trabalho e educação a partir de uma perspectiva crítica estabelecendo a relação com as políticas públicas de juventude; compreender as características que perpassaram a construção das políticas públicas de juventude na América Latina e no Brasil; analisar o processo sócio-histórico de continuidades e/ou rupturas das políticas públicas de juventude no Governo Lula; mapear as políticas públicas de trabalho e educação no referido governo. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de cunho bibliográfico e documental, tendo por norte um mapeamento das políticas de trabalho e educação em dados secundários, tais como pesquisas conceituadamente reconhecidas, como a do “Projeto Juventude”, bem como aportada em pesquisa bibliográfica, em estudiosos sobre o tema, que permita correlacionar aos dados obtidos. As técnicas utilizadas para coleta de dados são o mapeamento das políticas públicas de trabalho e educação implementadas no período que se almeja analisar. Para tanto, foram analisados documentos oficiais, como os Planos Plurianuais de Governo (2004-2007/ 2008-2011), bem como leis, decretos, portarias que possibilitaram elucidar quais programas e ações foram executadas. A análise dos dados foi realizada através da pesquisa bibliográfica, buscando estudiosos que possibilitem uma análise das informações obtidas através da pesquisa documental. Assim, realizou-se uma análise de tais políticas, buscando reconhecer quais características predominaram em sua construção, se foram pensadas e executadas em uma relação dialógica com os interesses da (s) juventude (s) brasileiras e quais foram os resultados concretos dessas políticas. Destarte, diante das análises realizadas, pode-se inferir a noção de que as políticas públicas de juventude foram significativas nos Governos Lula da Silva, muito embora tenham se revelado muito aquém das reais necessidades dos jovens naquele contexto histórico, em que as políticas estiveram fortemente voltadas para o campo focalista e seletista e não se mostraram no horizonte de políticas de corte universal.

Palavras-chave: Trabalho. Educação. Políticas (públicas) sociais de Juventude. Governo Lula.

ABSTRACT

This work has as a general objective to analyze how public policies of work and education for Brazilian youth were delineated during the two terms of the Lula Government (2003-2006, 2007-2010). As background of the main objective, are present as specific objectives: to analyze the historical processuality of the social policies at the national and international context; unveiling the categories of work and education from a critical perspective, establishing the relationship with the youth public policies; understand the characteristics that permeate the construction of public policies on youth in Latin America and Brazil; analyze the socio-historical process of continuities and / or disruptions of youth public policies in the Lula Government; map the public policy of work and education in that government. This is a qualitative research, with a bibliographic and documentary nature, having as a north the mapping of policies of labor and education on secondary data, such as surveys conceptually recognized as the "Project Youth" as well as in literature, and in scholars on the subject, which allows correlating with the data obtained. The techniques used for data collection are the mapping of public policies on work and education implemented in the period that aims to analyze. To this end, official documents were analyzed, such as the Multi-Government Plans (2004-2007 / 2008-2011), as well as laws, decrees, ordinances that allowed elucidate which programs and actions were executed. The data analysis was performed by literature research, seeking scholars to enable an analysis of the information obtained through desk research. Thus, were performed an analysis of such policies, seeking to recognize which features predominated in their construction, whether they were conceived and executed in a dialogical relationship with the interests of the Brazilian youth and what were the concrete results of these policies. Therefore, in front of the performed analyzes, it can be inferred the notion that public youth policies were significant in the Lula da Silva Government, although they have proved to be far short of the real needs of young people in that historical context in which policies were strongly focused on focal and selected field, not proving to be in a horizon of universal cut policies.

Keywords: Work. Education. Youth Public Policies. Lula Government.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - PEA / Não-PEA e <i>status</i> de estudo por faixa etária.....	140
Gráfico 2 - Distribuição percentual dos jovens de 15 a 29 anos de idade, por tipo de atividade na semana de referência, segundo os grupos de idade Brasil 2012.....	141
Gráfico 3 - Participação % das causas de mortalidade. População Jovem e Não Jovem. Brasil. 2011.....	62
Gráfico 4 - Perfil da Juventude Brasileira e Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013.....	151
Gráfico 5 - Perfil da Juventude Brasileira e Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013.....	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estágios do Capitalismo.....	28
Quadro 2 - Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras.....	52
Quadro 3 - “PEA / Não-PEA e <i>status</i> de estudo”.....	140
Quadro 4 - Inserção dos Jovens no mercado de trabalho – trabalho remunerado/ não remunerado.....	146
Quadro 5 - Inserção dos jovens no mercado de trabalho.....	146
Quadro 6 - Brasil: nível de escolaridade/ 15 a 24 anos/ 15 a 29 anos (%).....	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABGLT	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP's	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CAS	Country Assistance Strategy
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CNJ	Conselho Nacional de Juventude
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COS	Charity Organization Society
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICSID	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
IDP	Índice de Desempenho Presidencial
IFC	Corporação Financeira Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ME	Ministério dos Esportes
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIGA	Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NUPES	Núcleo de Pesquisas Sociais
OECE	Organização Européia de Cooperação Econômica
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG's	Organizações não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OTS's	Organizações do Terceiro Setor
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNJ	Política Nacional de Juventude
PPA's	Planos Plurianuais
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONERA	Programa Educação do Campo
PROTEJO	Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS: GÊNESE E PROCESSUALIDADE HISTÓRICA.....	19
2.1	A trajetória das Políticas Sociais no Estado Capitalista: das legislações pré-capitalistas ao Estado Liberal.....	19
2.2	As políticas sociais no Estado de Bem-Estar e no Neoliberalismo.....	36
2.3	O desenho das políticas sociais no cenário brasileiro.....	49
3	POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LÁTINA: A JUVENTUDE EM DESTAQUE.....	66
3.1	Desnaturalizando a(s) juventude(s): situando a categoria como construção sócio-histórica.....	66
3.2	Políticas (Sociais) Públicas de juventude.....	77
3.3	Políticas Públicas de Juventude na América Latina: das noções de abordagens.....	89
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2006, 2007-2010): A CENTRALIDADE DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO.....	103
4.1	Governo Lula da Silva: entre mudanças e retrocessos.....	103
4.2	A construção da Política Nacional de Juventude nos governos Lula e as políticas públicas de trabalho e educação.....	123
4.3	A condição juvenil brasileira: quadro analítico 2003 e 2010.....	138
	CONSIDERAÇÕES.....	153
	REFERÊNCIAS.....	160

1 INTRODUÇÃO

A juventude tem conquistado cada vez mais espaço na agenda pública latino-americana, sendo que no caso brasileiro cabe assinalar algumas particularidades histórico-político-sociais que condensam a análise sobre a temática, uma vez que as políticas públicas voltadas para este segmento consubstanciaram-se de formas distintas nos países que compõem a América Latina, muito embora se encontrem aspectos semelhantes na constituição das mesmas.

Muito se tem publicado academicamente e discutido nos diversos campos da sociedade sobre as questões que afetam a juventude, uma vez que este público soma, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 26 % da população brasileira com 51,3 milhões de jovens (CENSO, 2010), ou seja, existe um contingente significativo de jovens que, segundo algumas estatísticas que são abordadas neste trabalho, necessitam de políticas públicas que atendam as suas reais necessidades. Segundo Gil (2011), “o peso numérico desse segmento na atualidade, bem como o fato de que suas condições sociais presentes deverão ter impactos sobre a fase seguinte de transição, justificam um olhar especial sobre as questões que afetam e mobilizam os jovens brasileiros hoje”. (GIL, 2011, p. 28).

Até a década de 1960 a juventude brasileira era restrita aos jovens escolarizados de classe média. O principal debate da época referia-se ao papel que esses representavam para a continuidade ou ruptura do momento político vivenciado, ou seja, o regime ditatorial.

Já nos últimos 25 anos do século passado a preocupação esteve voltada para a questão de crianças e adolescentes em situação de risco, o que gerou ao mesmo tempo uma situação de medo pela sociedade com os “meninos de rua”, na época, e outro posicionamento voltado para a defesa dos direitos dessas crianças e adolescentes, o que resultou após muitos debates e ações no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Como consequência houve uma polarização do debate concernente ao segmento juvenil, ora identificado como período indistinto da infância, ora referido como adolescência. Os jovens mesmo ficaram fora do debate acerca dos direitos e cidadania por essa indefinição do que seria juventude (ABRAMO, 2008).

Pode-se dizer que dois fatores influenciaram para a tomada da juventude como público-alvo de ações e projetos: o deslindar de que os problemas comumente recorrentes à adolescência não se encerravam aos 18 anos, mas, pelo contrário, podiam até agravar-se depois desta idade; e, o surgimento de novos atores sociais das camadas ditas populares que,

por sua vez, passaram a se expressar mediante suas culturas questões que lhes eram pertinentes (ABRAMO, 2008).

Partindo-se do pressuposto que se trabalha na perspectiva de juventude (s), no plural, isto é, no horizonte das particularidades das diversas juventudes que coexistem, alguns questionamentos surgem: como pensar políticas universais de juventude quando se tem perfis tão diferenciados de jovens em um mesmo território? Como inserir tais políticas no âmbito das políticas de Estado em sintonia com os interesses da sociedade? Ou melhor, como sair de uma perspectiva meramente governamental?

Neste sentido, o trabalho em pauta se propôs a investigar como se desenharam as políticas públicas de trabalho e educação para a juventude brasileira nos dois mandatos do Governo Lula (2003-2006, 2007-2010), uma vez que a Política Nacional de Juventude foi implementada nestes governos, buscando analisar politicamente o modo como foram elaboradas e propostas, avaliar seus resultados e compreender seu sentido geral. Como pano de fundo, compondo os objetivos específicos, estão presentes: analisar a processualidade histórica das políticas sociais no contexto nacional e internacional; desvelar as categorias trabalho e educação a partir de uma perspectiva crítica estabelecendo a relação com as políticas públicas de juventude; compreender as características que perpassaram a construção das políticas públicas de juventude na América Latina e no Brasil; analisar o processo sócio-histórico de continuidades e/ou rupturas das políticas públicas de juventude no Governo Lula; mapear as políticas públicas de trabalho e educação no referido governo.

O objeto em questão surge, assim, a partir destas reflexões, que por sua vez foram amadurecidas desde a minha inserção no Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), participação como “Orientadora social” no Projeto de Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO)¹, além do amadurecimento teórico sobre essa temática no Mestrado Acadêmico de Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Em minha pesquisa monográfica cujo tema central foi “os significados da família para jovens e mães da Região do Grande Bom Jardim”² percebi que nos relatos foi notória a importância da empregabilidade dos jovens e a retomada da educação formal por estes, visto

¹ Configurou-se como uma das ações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Tal projeto atuou com 210 jovens da Região do Grande Bom Jardim, em Fortaleza (CE) em um período de oito meses, compreendido de dezembro a agosto de 2010.

² Ver: NOBRE, Marilza Nayara Soares. **A família em debate**: uma análise de seus sentidos para jovens e mães da Região do Grande Bom Jardim e suas repercussões nas relações familiares. TCC. UECE, 2010.

que dos seis entrevistados no estudo, apenas um jovem havia concluído o ensino médio, o que significava para os mesmos e também para as mães enormes dificuldades para o ingresso no mercado de trabalho.

Neste sentido, levou-se para a pesquisa acadêmica do mestrado o foco de análise nas políticas específicas de trabalho e educação, uma vez que se pretendeu dar continuidade a pesquisa já iniciada na graduação.

Inerente ao aspecto metodológico segundo Minayo, “a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador”. (MINAYO, 1999, p.22). A partir isto se cria o conjunto e técnicas que construirão o instrumental metódico da pesquisa.

Conforme Minayo (2011), “a pesquisa é um trabalho artesanal que não prescinde da criatividade, realiza-se fundamentalmente por uma linguagem baseada em conceitos, proposições, hipóteses, métodos e técnicas”, que por sua vez possui seu próprio ritmo e particularidade.

Optou-se por uma abordagem de pesquisa qualitativa, neste estudo, por alguns elementos que a caracterizam, em que um deles refere-se a não se trabalhar grandes temas, mas com fatos que estão mais próximos dos sujeitos e que repercutem diretamente em suas vidas, onde estes mesmos sujeitos não são elevados de sua estrutura, mas se busca entender os fatos a partir de suas vivências cotidianas, partindo do real.

A abordagem realizada foi de cunho bibliográfico e documental, na busca em dados secundários, tais como pesquisas estatísticas, conceituadamente reconhecidas em torno do tema, como a do “Projeto Juventude” e outras realizadas pela Política Nacional de Juventude. Diante do foco do trabalho que é realizar uma análise das políticas públicas de trabalho e educação para a juventude no Governo Lula (2003-2010), foi relevante uma pesquisa bibliográfica que permitisse correlacionar com os dados obtidos.

Diante dos objetivos propostos, visto que já se tinham estabelecidos e delimitados tema e objetivo geral e específico, realizamos uma revisão bibliográfica com o objetivo de analisar especificamente as categorias analíticas à luz do pensamento crítico firmando-se em autores que estudam a temática. Como aponta Severino (1996):

A bibliografia como técnica tem por objetivo a descrição e a classificação dos livros e documentos similares, segundo critérios, tais como autor, gênero literário, conteúdo temático, data, etc [onde] as escolhas das obras devem ser criteriosa, retendo apenas aquelas que interessam especificamente ao tema tratado. (SEVERINO, 1996, p.77).

As técnicas utilizadas para coleta de dados foram o mapeamento das políticas públicas de trabalho e educação implementadas no período que se almejou analisar. Para tanto, foram analisados documentos oficiais, como os Planos Plurianuais de Governo (2004-2007/ 2008-2011), bem como leis, decretos, portarias que pudessem elucidar quais programas e ações foram executadas. Posteriormente, de forma a analisar os dados mostrou-se necessário, através da pesquisa bibliográfica, buscar estudiosos que possibilitassem uma análise das informações obtidas através da pesquisa documental. Assim, realizou-se uma análise de tais políticas em sentido macro, buscando reconhecer quais características predominaram na constituição das mesmas, se foram pensadas e executadas em uma relação dialógica com os interesses da (s) juventude (s) brasileiras e quais foram os resultados concretos dessas políticas para os jovens.

As categorias de análise são Trabalho, Educação, Políticas (Públicas) Sociais de Juventude, Governo Lula e, de forma a dar conta dos objetivos propostos, este trabalho acadêmico está estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado *Políticas (públicas) sociais: gênese e processualidade histórica* estão impressas as análises acerca das políticas sociais no Estado Capitalista, em que se buscou desvelar como estas se construíram nos vários estágios do capitalismo desde as chamadas legislações pré-capitalistas que antecederam a Revolução Industrial, passando pelo Estado de Bem-Estar Social e finalmente chegando ao neoliberalismo. Debruçamos-nos, ainda, em desvelar como ocorreram as mudanças da política social no cenário brasileiro, em que se visualiza uma diferença relevante quando comparado aos países de capitalismo central. Buscou-se, ainda, compreender o significado da Reforma do Estado Brasileiro e suas consequências no âmbito da política social. Alguns autores utilizados para sua construção foram Behring; Boschetti (2011), Faleiros (1995), Pereira (2011), Lenin (1975), Netto (2011), Anderson (1995), dentre outros.

No segundo capítulo denominado *Políticas Públicas na América Latina: a juventude em destaque* buscou-se primeiramente trazer as diversas e distintas conceituações sobre a temática da juventude, abordando o conceito de juventude como categoria social e, portanto, com fundamentos teóricos que sustentam sua construção histórica ao longo dos anos. Buscou-se, ainda, apresentar elementos que permitissem compreender as formas como se engendram a questão das políticas públicas, especificamente àquelas voltadas para os jovens, em que demos destaque à supremacia das ideias dos organismos multilaterais nos

países periféricos, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). Encerrando este capítulo fazemos referências às abordagens que permeiam as políticas públicas de juventude, onde buscamos desconstruir a ideia de que apenas uma determinada forma de pensar e ver a juventude possa dar conta da construção de políticas públicas para este público. Seguimos a linha de pensamento de que essas políticas se alinham a uma ordem estrutural e conjuntural do sistema de capital e, não somente a determinadas noções de abordagem sobre o jovem. Estão presentes abordagens teóricas em autores como: Abad (2003), Rodrigues (2008), Abramo (2006), Cardoso; Sampaio (1995), Groppo (2000), Léon (2005), Pais (2000), Leher (1999).

No último capítulo chamado *Políticas Públicas de Juventude no Governo Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010): a centralidade do trabalho e da educação* realizou-se inicialmente uma análise sobre o significado do governo Lula e por quais caminhos econômicos, políticos e sociais o mesmo enveredou. Buscou-se compreender se houve uma agenda política marcada por mudanças ou retrocessos quando comparado aos governos que o precederam. Mapeou-se, ainda, os programas, projetos e ações presentes nos dois Planos Plurianuais de seus dois mandatos com foco nos objetivos propostos aos jovens. E finalizando este último capítulo trouxemos um quadro analítico sobre os jovens brasileiros, em que buscamos traçar um comparativo entre o primeiro mandato do governo Lula e o último no que tange à condição juvenil brasileira, debruçando-nos nas políticas de trabalho e educação. Alguns autores que subsidiaram a análise de dados foram Costa (2009), Frigotto (2004), Pochmann (2004), Santos (2010), Sousa Junior (2008), dentre outros.

Destacamos que o presente trabalho, conforme estabelecido nos objetivos específicos acima mencionados, não se firma em realizar análise minuciosa de todos os programas, projetos e ações implementadas nos governos Lula da Silva que tiveram como foco os jovens, mas compreender de forma ampla como se processou a materialização de uma Política Nacional de Juventude no Brasil, no que concerne às ações voltadas ao trabalho e a educação.

Destarte, diante das análises realizadas, pode-se inferir a noção de que as políticas públicas de juventude foram significativas nos Governos Lula, muito embora tenham se revelado muito aquém das reais necessidades dos jovens naquele contexto histórico, em que as políticas estiveram fortemente voltadas para o campo focalista e seletista e não se mostraram no horizonte de políticas de corte universal.

2 POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS: GÊNESE E PROCESSUALIDADE HISTÓRICA

2.1. A trajetória das Políticas Sociais no Estado Capitalista: das legislações pré-capitalistas ao Estado Liberal

Em uma perspectiva aportada em Marx e na tradição marxista, Behring (2006) afirma que a política social³, tal como a concebemos hoje, não se configurou como um tema dos tempos de Marx, contudo se pode encontrar, neste, e nos estudiosos subsequentes de sua obra relevantes indicações para a abordagem de política social, visto que a tradição marxista oferece o “estudo das transformações do século XX, produzidas pelos movimentos da economia e da política, das quais se desdobram hipóteses orientadoras para pensar a política social, seu significado, suas possibilidades e limites na contemporaneidade”. (BEHRING, 2006, p. 16).

A tentativa de desvelar a processualidade histórica das políticas sociais decorre da compreensão de que analisar o tema das políticas públicas implementadas por um dado governo, em momento histórico específico e em determinada sociedade, é também considerar as concepções de Estado e de políticas sociais que sustentam suas ações e programas. (HOFLING, 2001). Portanto, nos concentramos, neste momento, em desvelar o período de surgimento das políticas sociais e as modificações sofridas pelas mesmas nos estágios do capitalismo.

Conforme Behring; Boschetti (2011) não se tem como definir um momento exato de surgimento da política social, mas se podem indicar elementos norteadores que permitem analisar sua construção. Sabe-se, por exemplo, que sua origem está relacionada ao período da

³ “é possível afirmar, com base na crítica marxista, que a política social não se fundou nem se funda, sob o capitalismo, numa verdadeira redistribuição de renda e riqueza [...] Percebe-se que a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade. Sem esse olhar, pode ficar prejudicada a luta política em torno das demandas concretas dos trabalhadores, frequentemente obstaculizadas, hoje pela alardeada "escassez de recursos". A luta no terreno do Estado - espaço contraditório, mas com hegemonia do capital - requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica. Constata-se, que a política social - que atende às necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência - configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes: da defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho”. (BEHRING, 2006, p. 24).

Revolução Industrial, às lutas históricas do movimento operário, naquele momento, bem como pela formação dos Estados-Nação na Europa Ocidental no século XIX.

Enfatiza-se, ainda, uma questão central que já começa a se desdobrar neste tópico, mas que será aprofundada posteriormente. Trata-se da advertência de Pereira (2011) de não identificar política social com Estado de Bem-Estar Social, visto que as políticas sociais o antecedem. A política social adquire corpo institucional e cívico quando o *Welfare State* se firma como instituição destinada a atender às múltiplas expressões da questão social advindas do desenvolvimento do sistema do capital que, por sua vez, está relacionado a dois “conjuntos de forças em expansão”, desde o século XVIII, quais sejam: a Revolução Industrial e as mobilizações sociais.

Com efeito, as protoformas da política social se originam das práticas privadas assistencialistas aliadas às ações filantrópicas, bem como de algumas iniciativas pontuais. As comumente citadas quando se trata desta discussão são as legislações inglesas que antecederam à Revolução Industrial, quais sejam: Estatuto dos Trabalhadores; Estatuto dos Artesãos – Artífices; Lei dos Pobres elisabetanas; Lei de Domicílio – *Settlement Act*; *Speenhamland Act*; Nova Lei dos Pobres – *Poor Law*. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Anterior ao seguro social instituído na Alemanha Imperial, por Bismarck, nos anos 1880, o que se tinham eram parcas manifestações públicas para atendimento das necessidades sociais, em que o papel do Estado ainda era bastante *restrito*. (PEREIRA, 2011). Bismarck, uma das pessoas que estavam à frente do cenário político na época tinha por objetivo político a unificação dos Estados alemães e, para tanto, lutou contra o movimento da classe trabalhadora, visto que tais revoltas poderiam destruir seu referido objetivo. No entanto, o movimento se fez mais intenso e o Estado foi compelido à deferir às demandas da classe operária, em que o Estado instituiu um seguro contributivo pelos próprios trabalhadores que lhes garantissem a proteção em caso de doença, acidente ou invalidez. (ACCIOLY, [s.d]). Portanto, o Estado alemão passa a interpor no âmbito do seguro social, da educação e habitação.

As mais comumente conhecidas manifestações que antecedem ao referido seguro social, lembrando Behring; Boschetti (2011), são as Leis dos Pobres inglesas (*Poor Laws*), que datam do século XIV, sendo caracterizadas por Pereira (2011) como “um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias”. (PEREIRA, 2011, pp. 61-62).

Com a derrocada do sistema feudal, os camponeses se viram obrigados a vender sua força de trabalho em troca de um salário para manter sua subsistência, cujas condições se articulavam num quadro de intensas e extensas jornadas de trabalho, salários baixos, etc. Contudo, para aqueles que não eram incorporados ao mercado de trabalho foi-se elaborada uma legislação repressiva em que “vagabundos” e “mendigos” eram açoitados e, quando reincidentes, condenados à morte. (FALEIROS, 1995).

Sob o reinado de Eduardo III, no ano de 1351, a Grã-Bretanha instituiu a Lei dos Trabalhadores (*Statute of Labourers*) com a finalidade de “controlar as relações de trabalho”, sendo reforçada, em 1388 pela Lei dos Pobres (*Poor Law Act*), que buscava, principalmente, frear a mobilidade dos trabalhadores. Afirmava a necessidade de combater a “vagabundagem” e a mendicância, sendo utilizados, para consecução deste fim, “severas mutilações e queimaduras com ferro em brasa”. Destarte, essa lei possuía caráter, essencialmente, punitivo e opressor. (PEREIRA, 2011).

A partir de 1530, já sob o reinado de Henrique VIII, o Estado adota medidas àqueles considerados inválidos para o trabalho, que passaram a obter licença do Estado para mendigar em áreas indicadas, bem como as Paróquias conquistaram permissão em receber dinheiro de voluntários que desejassem assisti-los.

Em 1576 foi instituído, em lei, que os pobres aptos ao trabalho deveriam fazê-lo compulsoriamente, e aqueles que recebiam alguma assistência, deveriam prestar serviços. Assim, surgem as Casas dos Pobres (*Poor-Houses*) destinadas a abrigar os aptos e não aptos ao labor, em que os antigos palácios britânicos transformaram-se em tais casas, visto que as Paróquias negavam-se a utilizar de seus próprios recursos para esse fim.

Diante da não contenção da chamada “vagabundagem”, em 1601, foi elaborada uma nova Lei dos Pobres (*New Poor Law Act*), já sob o reinado da Rainha Elizabeth primeira, cuja legislação buscava “para além da mera repressão” classificar a população atendida em “pobres impotentes”, que abrangiam idosos, pessoas com deficiência e com doenças crônicas; “pobres capazes para o trabalho” que deveriam trabalhar nas Casas de Trabalho (*Workhouses*)⁴; e, aqueles “capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo”, que acabavam sendo encaminhados para casas de correção e reformatórios. Embora não estivessem devidamente em uma das classificações havia, ainda, as crianças destituídas de

⁴ Criadas, na Inglaterra por volta do ano de 1730, tinham o objetivo de obrigar os pobres a trabalhar ao mesmo tempo em que residiam no local de trabalho de forma a evitar possíveis fugas dos trabalhadores. (FALEIROS, 1995).

família, que eram entregues a qualquer pessoa que lhes oferecessem alguma atividade trabalhista. (PEREIRA, 2011).

Essa legislação diverge das anteriormente instituídas, pois buscou classificar o público atendido, bem como promover uma descentralização político-administrativo, em que foi eleito um inspetor paroquial externo para cobrança de tributos à população a fim de financiar a “assistência pública”.

A *Poor Law* deu continuidade às legislações anteriores no sentido de priorizar critérios de residência e naturalidade para que o indivíduo viesse a ser beneficiado, o que gerou um forte combate à “antivagabundagem”. Assim, em 1662, foi instituída a Lei de Residência (*Settlement Act*), advinda da pressão exercida pelas Paróquias e proprietários de terras, que não aceitavam abrir mão de seus trabalhadores em buscar melhores condições de salário.

Entretanto, mesmo diante da instituição da *Poor Law*, em 1601, e da *Settlement Act*, em 1662, aos olhos do Estado a “vagabundagem” permanecia, o que acarretou em um reordenamento da classificação do público atendido, acima mencionada, em que incapazes e capazes para o trabalho foram enquadrados nas *Workhouses*, que antes eram destinadas apenas para aqueles aptos ao labor. Tal medida teve o fim único de “exploração mercantil da força de trabalho”.

As *Workhouses* intensificaram a compulsoriedade dos indivíduos ao labor, sendo preferíveis a estes aceitar qualquer atividade laboral mesmo que em condições sub-humanas do que não exercer qualquer trabalho.

No final do século XVIII verificam-se o crescente processo industrial, a escassez de produtos essenciais à sobrevivência, aumento populacional e da mobilidade, que mesmo com a lei anteriormente mencionada não foi barrada. Diante desse contexto, tanto trabalhadores ativos quanto inativos necessitavam da assistência pública, pois mesmo aos empregados não era assegurada mínima segurança no cenário de fome que se alastrava, inclusive com a alta de preços dos produtos. Em 1795, institui-se a Lei *Speenhamland* que trouxe a questão “de direitos do trabalhador”, de proteção social pública, não mais destinada apenas aqueles considerados incapazes.

Segundo Faleiros (1995), a referida lei determinava que o valor pago aos trabalhadores obedecesse ao preço do trigo. Conforme Behring; Boschetti (2011), a Lei de *Speenhamland*, baseava-se em um abono financeiro pago ao trabalhador baseado no preço do pão. Ela se difere da Lei dos Pobres na medida em que passa a garantir assistência social a empregados e desempregados, que, embora mínimo, estava assegurado em Lei.

As crises das *Poor Laws* eram claras, além disso, o acontecimento da Revolução de 1789, na França, faziam com que aumentasse a preocupação o medo de novos levantes populares. Assim a Lei *Speenhamland* se tornou essencial naquele período.

Pode-se pensar que tais medidas iam de encontro aos princípios do mercado, mas pelo contrário, estavam sendo postas de acordo com o que aquele previa, visto que agiam no sentido de combate “ao vício, à preguiça e a imprevidência das classes pobres”. (FALEIROS, 1995, p. 11).

Baseando-se em autores como Castel e Polany, Behring; Boschetti (2011) afirmam que tais legislações possuíam um caráter punitivo e repressor, pois tinham como fundamento básico fazer com que todas as pessoas que tivessem condição de realizar alguma atividade laboral o fizessem. Assim, em contrapartida à assistência assegurada à época, exigia-se o trabalho compulsório, sem levar em consideração pessoas com deficiência, idosos, crianças, etc.

Vale ressaltar, ainda, que tais legislações distinguem os pobres “merecedores” constituídos por aqueles incapazes de trabalhar e por nobres empobrecidos, daqueles denominados de pobres “não merecedores”, formados por pessoas que detinham uma capacidade, mesmo que mínima, de exercer algum labor. Destaca-se também que as legislações não estavam ancoradas em uma perspectiva de direito, mas como ajuda, benesse.

Segundo Behring; Boschetti (2011), essas legislações, identificadas como pré-capitalistas, eram essencialmente punitivas, mas suas extinções no período mais agudizante de exploração dos trabalhadores, na Revolução Industrial, acarretará aos pobres a “liberdade” em uma sociedade que não garantirá qualquer nível de proteção social.

Sobre as leis que forçavam os indivíduos a trabalhar, Marx traz a seguinte citação em nota de rodapé n’o Capital:

Desses seres errados compelidos a roubar, segundo o depoimento de Thomas Morus, ‘72.000 foram enforcados como ladrões grandes e pequenos no reinado de Henrique VIII. Na época de Elizabeth ‘vagabundos foram enforcados em série e geralmente não havia um ano em que 300 ou 400 não fossem levados à forca’. Ainda segundo *Strype*, em *Somersetshire*, num único ano, foram enforcadas 40 pessoas, ferreteadas 35, flageladas 37...’ (Idem, p. 853).

A partir de 1830, especificamente em 1834, cria-se a Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*) adotando-se políticas sociais liberais, fundamentadas teoricamente, em detrimento das políticas sociais tradicionais, em que “a tradição herdada da época medieval

foi execrada, não apenas pelas suas limitações, mas, principalmente, pela necessidade imperiosa do credo liberal se implantar sem restrições”. (PEREIRA, 2011, p. 70).

Até o século XIX, a mais expressiva medida de política social foi a Sociedade de Organização da Caridade (Charity Organization Society) – COS, que tinha a mesma perspectiva liberal de culpabilização do indivíduo por sua situação de pobreza, cabendo a ele mesmo sair de tal conjuntura. (PEREIRA, 2011).

Não só as mudanças ocorridas na produção motivaram a reestruturação das antigas *Poor Laws*, mas também a presença ideológica de reverendos como Thomas Malthus e Joseph Townsend, com alto prestígio intelectual à época, além do economista David Ricardo e líderes do “laissez-faire” econômico, Nassau Senior e Edwin Chadwick.

Enquanto Malthus demonstrava que a ajuda aos pobres encorajava casamentos imprevidentes e inconsequentes, induzindo ao crescimento insuportável da população, Ricardo afirmava que generosas ajudas sociais retirariam recursos financeiros de investimentos econômicos que aumentariam o emprego e valorizariam o trabalho. Para ambos, portanto, as Leis dos Pobres (em especial a *Speenhamland*), eram contraproducentes e autodestrutivas, o que tornava o seu extermínio uma causa urgente e defensável. E a conclusão óbvia a que se chegava, respaldada não tanto em preceitos morais, mas em respeitáveis ‘verdades’ econômicas, era de que o protecionismo social deveria ser abolido. (PEREIRA, 2011, p. 74).

Ante as prerrogativas econômicas liberais, a política social foi revista. Assim, em 1832 foi criada uma Comissão Real com a missão de investigar a forma administrativa e de aplicação das Leis dos Pobres, que resultou em um Relatório produzido em 1834 por Nassau Senior e Edwin Chadwick, documento que se tornou “clássico na história da política social” e que, por sua vez, fundamentou a Nova Lei dos Pobres.

A reforma prevista por essa Nova Lei significou um duro golpe nos tímidos avanços sociais das últimas legislações sobre a pobreza, pois, como era de se esperar, ela se pautou pelos ideais *laissezfairianos* e utilitaristas de seus formuladores. Não obstante as controvérsias que gerou, sua influência foi duradoura e incisiva [...] a ponto de ter conseguido moldar uma concepção de regulação social que fundamentou legislações subsequentes. (PEREIRA, 2011, p. 75).

A segunda metade do século XIX é um período marcado pelo acirramento da luta de classes, em que os trabalhadores vão à luta contra uma jornada de trabalho extenuante e contra o valor atribuído à força de trabalho.

Segundo Behring; Boschetti (2011), a luta do operariado pela jornada de trabalho reduzida e as respostas das classes e do Estado caracterizaram “as primeiras expressões contundentes da questão social⁵, já repleta naquele momento de ricas e múltiplas determinações”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 55). Isso associado ao momento histórico do liberalismo, em que o mercado era a via de consumo da riqueza socialmente produzida, o Estado passa a tratar a questão social como direito formal.

O liberalismo ou as teses do livre mercado, que predominaram até a grande crise de 1929/30 tiveram como principais representantes Adam Smith e David Ricardo, sendo o primeiro o fundador da tese da função do Estado Liberal, qual seja:

[...] cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo. É o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. É a ‘mão invisível’ do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Segundo Faleiros, o liberal Adam Smith defendia que “o bem-estar se identificava com a riqueza, num ponto de vista objetivo. Esta noção supunha que a riqueza dependia do esforço individual num sistema de concorrência perfeita. Assim, é no mercado que se produz o equilíbrio entre o consumo e a produção”. (FALEIROS, 1995, p. 11). Além disso, no Liberalismo, tendo sempre como fundamento critérios morais, os indivíduos eram culpabilizados por sua situação de pobreza e miséria.

Assim, ao Estado caberia o papel de ser quase ausente, um Estado mínimo, tendo três funções básicas: defesa contra inimigos externos; proteção de ofensas proferidas de indivíduos contra outrem; a implementação de obras públicas que não poderiam ser realizadas pela “iniciativa privada”.

⁵ Parte-se da perspectiva de Behring; Boschetti (2011) que afirmam que a categoria questão social pode e deve ser compreendida à luz do pensamento marxista: “está na base do trabalho teórico presente na crítica da economia política empreendida por Marx, com a elaboração de Engels, a perspectiva de desvelar a gênese da desigualdade social no capitalismo, tendo em vista instrumentalizar sujeitos políticos [...] para sua superação. Esse processo – a configuração da desigualdade, e que tem relação com a exploração dos trabalhadores, e as respostas engendradas pelas classes sociais e seus segmentos, a exemplo das políticas sociais – se expressa na realidade de forma multifacetada através da questão social. Desse ponto de vista, é correto afirmar que a tradição marxista empreende, desde Marx e Engels até os dias de hoje, um esforço explicativo acerca da questão social, já que o que está subjacente às suas manifestações concretas é o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho ao capital [...] acrescida da desigualdade social e do crescimento relativo da pauperização”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 52).

Destarte, Behring; Boschetti (2011) sinalizam algumas características do Liberalismo para o entendimento da quase ausência estatal nas políticas sociais, cuja falta deve ser percebida como “ausência ativa”, visto que ela é estratégica.

- *Individualismo*: os indivíduos e não a coletividade são sujeitos de direitos;
- *O bem-estar individual sobrepuja o coletivo*: cada indivíduo deve buscar seu próprio bem-estar e de sua família vendendo sua força de trabalho ao mercado. Assim, cada um buscando seu bem-estar, individualmente, garantiria uma situação de bem-estar coletivo;
- *Preponderância da liberdade e competitividade*: “formas de autonomia do indivíduo para decidir o que é melhor para si e lutar por isso” (p. 62);
- *Lei da necessidade*: “as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção é um instrumento eficaz de controle de crescimento populacional e do conseqüente controle da miséria” (p. 62);
- *Estado mínimo*: a intervenção estatal deve estar resumida a manter a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar condições para o livre mercado;
- *Políticas sociais como reprodutoras do ócio*: os liberais entendem que as políticas sociais reproduzem a miséria, desestimula o interesse do indivíduo pelo trabalho e provoca acomodação;
- *Política social como paliativo*: o Estado deve minorar a miséria de alguns segmentos, tais como pessoas com deficiência, idosos e crianças que não detêm condições de competição no mercado de trabalho. A pobreza deve ser atenuada pela caridade privada e não pela política social.

As respostas que o sistema capitalista deu à questão social ao final do século XIX incorporaram algumas demandas das classes trabalhadoras através de promulgação de leis que, por sua vez, não atingiram, de fato, o cerne da questão social – fundamentalmente a exploração do capital sobre o trabalho.

Segundo Faleiros (1995), para as teorias econômicas liberais o mercado se configura como instituição responsável por satisfazer as necessidades de bens e serviços dos indivíduos de forma a adquirirem seu bem estar. O indivíduo é, então, possuidor de uma liberdade que o permite vender sua força de trabalho para poder consumir.

Na teoria econômica liberal a produção produziria o consumidor e todos ao consumirem, individualmente, alcançariam um patamar de bem estar coletivo. Entretanto, Faleiros (op. cit.), assinala que o próprio desenvolvimento do capitalismo, através da monopolização do mercado solapou esta teoria que associa bem estar ao consumo. Além

disso, tais teorias não colocaram em discussão o controle da força de trabalho, bem como a questão da distribuição de renda.

Contudo, a pobreza avassaladora demonstrava que a caridade e a doutrina não conseguiam contorná-la e que os pressupostos liberais estavam falidos. Em 1897 estabeleceu-se a Lei *Workmen's Compensation Act*, que “restringia a liberdade de contrato entre empregador e empregado e impunha, ao primeiro, proteção compulsória ao trabalhador sob a forma de seguro contra acidentes”. (PEREIRA, 2011, p. 84).

Tal medida foi apenas a primeira do início da derrocada liberal, cujo “primeiro e maior rompimento com os princípios da *Poor Law Amendment Act*, 1834” encontra-se na Lei que dispunha sobre pensões aos idosos (*Old Age Pension Act*), em 1908, o que aterrorizava os liberais, pois esta lei previa o pagamento de pensões ao idoso, apenas pela condição de pessoa idosa, sem necessidade de contrapartidas. (PEREIRA, 2011).

Em 1908 cria-se “uma rede nacional de oficinas de empregos” e, em 1911, institui-se “o primeiro programa de seguro desemprego do mundo”, o conhecido Plano Beveridge, de William Beveridge, funcionário do Ministro do Comércio.

O ruir do Estado Liberal ocorreu a partir da segunda metade do século XIX e início do século XX, decorrentes, entre outros, de dois processos: primeiro a ascensão do movimento operário que passou a ocupar lugar de destaque no cenário político. Além disso, a vitória da Revolução Russa de 1917 e o conseqüente fortalecimento da luta dos trabalhadores e a mudança no modo de produção capitalista com o advento do fordismo⁶ também foram importantes. O segundo processo estaria vinculado à concentração e monopolização do capital, em que “cada vez mais o mercado foi liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas passou a depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital bancário e o industrial”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 68).

Inerente ao segundo momento, no último quartel do século XIX, o capitalismo atravessou transformações de ordem social, econômica e política, período este compreendido como a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. (NETTO, 2011).

Sabe-se que a processualidade histórica do capitalismo, comportando seus estágios, já foi acentuadamente discutida por diversos autores. Contudo, diante da análise empreendida neste trabalho acredita-se na importância de elucidá-los para uma melhor

⁶ A análise aqui proposta trata-se, exclusivamente, das características do capitalismo monopolista de forma abrangente. As análises empreendidas acerca do pacto keynesianos-fordismo serão realizadas a posteriori.

compreensão acerca das políticas sociais, pois como afirmam Netto; Braz (2012) a dimensão da história do capitalismo é “absolutamente central para a sua correta compreensão” (p.182). Neste sentido, baseando-se na contextualização dos respectivos autores, elaborou-se uma tabela que possibilita uma melhor apreciação das políticas sociais e suas características nas diferentes fases do capitalismo.

Quadro 1 – Estágios do Capitalismo⁷

Estágio	Período	Características
Acumulação Primitiva ou Originária	Final do século XV até meados do século XVIII	Na Inglaterra produziu-se sua forma “clássica”, mas também se espalhou para outros lugares da Europa.
1º Estágio Capitalismo Concorrencial ou Mercantil	Século XVI a meados do século XVIII	Estágio inicial do capitalismo; A burguesia se afirma enquanto classe “revolucionária”
2º Estágio Capitalismo Concorrencial, “Liberal” ou “Clássico”	Segunda metade do século XVIII até último terço do século XIX	Mudanças políticas (está a se completar a Revolução Burguesa); Mudanças técnicas (está a eclodir a Revolução Industrial); Consolidação do capitalismo nos países na Europa Ocidental; Criação do Mercado Mundial; Ampliação das possibilidades de negócios; Surgimento das lutas de classes modernas;

⁷ Considera-se que os estágios descritos são importantes tanto para aqueles que ingressam no campo de leitura acerca do tema, como para aqueles que já têm domínio sobre a questão.

<p>3º Estágio Imperialista ou Capitalismo Monopolista</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Dividido em Três Fases</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>“Fase Clássica”</p> <p>“Anos Dourados”</p> <p>“Capitalismo Contemporâneo”</p>	<p>Últimas três décadas do século XIX, percorrendo tudo o século XX até o século XXI</p> <p style="text-align: center;">1890 a 1940</p> <p>Dos “anos dourados”, fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 70 do século XX</p> <p>Anos 1970 até os dias atuais</p>	<p>Aliança dos capitais monopolistas industriais com os bancários constituindo, assim, o capital financeiro (será detalhado a seguir)</p>
--	---	---

Elaborada pela autora baseada em Netto; Braz (2012).

O capitalismo monopolista acentua de forma avassaladora as contradições iminentes ao sistema de capital, “ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no estágio concorrencial e as combina com novas contradições e antagonismos”. (NETTO, 2011, p. 19-20). O autor nos lembra que este período é denominado por Lênin como “estágio imperialista”.

Assim, o surgimento dos monopólios está vinculado ao que Lênin (1975) denomina de imperialismo, que nasce com o desenvolvimento e continuação das características fundamentais do capitalismo, a partir do seu alto grau de desenvolvimento que, por sua vez, foi essencial para a passagem do capitalismo concorrencial à era dos monopólios. Ressalta-se, porém, que a livre concorrência é própria do sistema do capital, e os monopólios não a eliminam, mas coexistem com ela criando uma nova configuração sistêmica.

[...] A livre concorrência é a característica fundamental do capitalismo e da produção mercantil em geral; o monopólio é precisamente o contrário da livre concorrência, mas esta vai-se transformando em monopólio diante dos nossos olhos, criando a grande produção, afastando a pequena, substituindo a grande produção por outra ainda maior, e concentrando a produção e o capital [...] os monopólios, que derivam da livre concorrência não a

eliminam, mas existem acima e ao lado dela, engendrando assim contradições, fricções e conflitos particularmente agudos e bruscos. O monopólio é a transição do capitalismo para um regime superior. (LENIN, 1975, p. 107).

Segundo Lênin (1975), de forma geral, pode-se definir o imperialismo como a fase monopolista do capitalismo, em que o capital financeiro se traduz como capital bancário de alguns grandes bancos monopolistas que se fundem com o capital dos grupos monopolistas industriais. Além disso, soma-se a partilha e dominação monopolista de territórios do planeta. Nesta etapa verifica-se o crescimento avassalador da indústria e a concentração da produção em empresas que aumentam vertiginosamente seu controle sobre a economia substituindo a concorrência e conduzindo ao monopólio. Este se constitui num dos fenômenos mais relevantes do capitalismo.

Lênin lembra que Karl Marx já sinalizava em “O Capital”, que “a livre concorrência gera a concentração da produção, e que a referida concentração, num certo grau de seu desenvolvimento, conduz ao monopólio”. (LENIN, 1975, p. 33). Assim, Lênin (op. Cit.), indica os momentos históricos do aparecimento dos monopólios: 1860 e 1870 seria o período de ápice da livre concorrência; 1873 como momento de desenvolvimento dos cartéis⁸; já o período compreendido entre 1900 a 1903 é aquele cujo capitalismo transforma-se em imperialismo.

Conforme Netto (2011), a organização monopólica primou pelo objetivo de aumentar exponencialmente os lucros capitalistas mediante o controle dos mercados. Associado a este objetivo central têm-se, ainda, vários fenômenos que merecem destaque: os preços das mercadorias no capitalismo monopolista crescem progressivamente; as taxas de lucros tendem a ser mais altas em setores monopolizados; a taxa de acumulação é acentuada; investimentos são concentrados em setores mais concorridos; economia de trabalho “vivo” com o fomento de novas tecnologias no aparelho produtivo; custos “de venda” são elevados.

Lênin (op. cit) aponta quatro características essenciais do monopólio, quais sejam: é resultante da concentração da produção em um grau bastante elevado de desenvolvimento; o capitalismo monopolista se apossou das mais importantes fontes de matéria prima, o que

⁸ “Os cartéis estabelecem entre si acordo sobre as condições de venda, os prazos de pagamento, etc. Partilham os mercados de venda. Fixam a quantidade de produtos a fabricar. Estabelecem os preços. Distribuem os lucros entre as diferentes empresas”. (LÊNIN, 1975, p. 35).

elevou o poder do capital; transformação dos bancos em monopólios do capital financeiro⁹; nascimento da política colonial, na luta por fontes de matérias-primas.

O capitalismo monopolista representa o apogeu da contradição entre a socialização da riqueza socialmente produzida e de sua apropriação privada, a partir do momento em que grupos monopolistas passam a controlá-la acima dos povos e do Estado. (NETTO, 2011).

Contudo, para ter êxito em sua finalidade primeira, acima citada, o capital monopolista demandará “intervenção extra-econômica”, qual seja, do Estado, que passa por mudanças significativas neste estágio do capitalismo, sendo suas funções políticas estritamente vinculadas às econômicas. (NETTO, 2011).

Ainda conforme as considerações de Netto (2011), o Estado no período do monopólio tem suas funções resignificadas com objetivo de garantir os lucros monopolistas. O autor revela três tipos de funções assumidas pelo Estado, quais sejam: *diretas*, em que atuam nos setores básicos não rentáveis; assumindo empresas capitalistas com dificuldades – “socialização das perdas” (p. 25); entregando aos monopólios “complexos construídos com fundos públicos”, “subsídios imediatos aos monopólios” e com a “garantia explícita de lucro pelo Estado”. No outro rol de atribuições encontram-se as *indiretas*, que seriam as compras realizadas pelo Estado aos grupos monopolistas, além da preparação da força de trabalho necessária aos monopólios; e ainda os “gastos com investigação e pesquisa” (p. 26). Já em suas atividades *estratégicas* o Estado funcionaria como administrador dos ciclos de crises.

O que se verifica através de uma análise da missão estatal, segundo Netto (2011), é que o Estado foi capturado pelo capitalismo monopolista, em que público e privado se fundiram. Assim, o autor aponta que:

[...] o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista - ele é o seu Estado [...] O Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista. (NETTO, 2011, p. 26).

Além dessas observações, Netto (2011) destaca como se processa a preservação e controle da força de trabalho. No capitalismo concorrencial, segundo o autor, o Estado era chamado a intervir de forma coercitiva contra as lutas dos trabalhadores de modo a preservar

⁹ “A oligarquia financeira, que estabelece uma densa rede de relações de dependência entre todas as instituições econômicas e políticas, da sociedade burguesa contemporânea sem exceção”. (LENIN, 1975, p. 144).

a propriedade burguesa; já no capitalismo monopolista verifica-se que é relevante e necessário que o Estado atue de maneira mais diversificada e complexa em relação à massa de trabalhadores ocupados ou não. Para Netto :

[...] o Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio. (NETTO, 2011, p. 27).

Segundo Netto (2011), é a partir daí que se visualizam as articulações entre as funções econômicas e políticas do Estado monopolista. Ao passo que legitima o poder de maximização dos lucros pelos monopólios, garante politicamente, através da instituição e espraiamento de direitos sociais, a inserção de novos “protagonistas sócio-políticos”. Contudo, embora se confirme a relevância histórica das lutas do proletariado, “este processo reivindicativo e organizativo macroscópico não vulnerabilizam a modelagem da ordem econômica do monopólio, ainda que a tenham condicionado em medida considerável”. (NETTO, 2011, p. 27).

[...] o capitalismo monopolista pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações [imediatas]. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária. (NETTO, 2011, p. 29).

É somente neste processo que a questão social pode sofrer uma intervenção estatal. A partir de uma perspectiva em que a questão social é fragmentada, assim esta se torna alvo de políticas sociais que, por sua vez, só adquirem relevância na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista.

[...] Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da ‘questão social’ de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes. (NETTO, 2011, p. 30).

As políticas sociais ao mesmo tempo em que propiciam o desenvolvimento monopolista também acentuam um “Estado Social” que seria um mediador de interesses conflitantes. E, a intervenção estatal na questão social não poderia ser de outra forma a não ser fragmentada, pois se fosse enfrentada a partir de uma perspectiva totalizante, em sua relação direta entre capital e trabalho seria colocado em xeque o modo de produção e reprodução burguês. A política social, no sistema capitalista, deve contemplar os recortes da questão social em problemas isolados e não pertencentes a uma totalidade e, assim, ser “enfrentada”. (NETTO, 2011).

Com tudo isso a política social no Estado de Bem-Estar Social era, dentro da fragmentação, universal. Por exemplo: era fragmentada porque era setorizada, mas em cada setor tinha caráter universal ao passo que na era neoliberal sequer isso.

À luz das análises de Faleiros (1995) a teoria do bem estar Bem Estar Social precisou se adaptar a esse novo contexto de dominação monopolista. O sistema de monopólios apresenta que não são os monopólios que se adaptam aos consumidores e às suas preferências de consumo, mas que a produção comanda o consumo, ou seja, os consumidores estão sujeitos ao que é produzido e reproduzido no circuito de produção e reprodução capitalista.

Outra análise bastante interessante realizada por Faleiros (1995) é que o indivíduo deve continuar com sua credulidade de livre escolha. Destarte, passam a ser embutidas pequenas diferenças nos produtos que transmitem ao consumidor o pensamento que pode realizar escolhas dentre as alternativas. Além disso, os meios de comunicação, através da publicidade, também são ferramentas importantes nesse processo, pois a escolha se torna menos complexa, visto que existem meios que substituem o padrão de preferência.

Ainda conforme Faleiros (1995), não há segunda alternativa melhor para o indivíduo consumidor, pois ele é sujeito à produção e pode até eleger, no seu orçamento, o que é possível barganhar para sua subsistência, mas essa possibilidade é também produzida.

A intervenção do Estado capitalista é ampla e diversa no campo das políticas sociais passando por saúde, educação, habitação, serviços sociais, etc. Tais políticas são configuradas como sociais por questões de cunho histórico e ideológico. Ao se apresentar como social algo de cunho governamental transmite-se à população a ideia de ser uma medida boa, logo, quando “o governo fala de prioridades sociais e prioridades humanas, aparece como defensor das camadas pobres, ao mesmo tempo em que oculta e escamoteia a vinculação dessas medidas à estrutura econômica e à acumulação de capital”. (FALEIROS, 1995, p. 57).

Faleiros (1995) ressalta, ainda, que as políticas sociais são classificadas, principalmente, diante de categorias populacionais, podendo ser por grupos de idade (crianças, jovens e velhos), por normalidade/anormalidade (doentes, psicóticos, etc.) cuja normalidade está vinculada ao processo do indivíduo trabalhar e através do salário recebido prover sua subsistência. Aqueles que estão fora do circuito, isto é, que não são capazes por si de trabalhar-produzir-consumir-sobreviver tornam-se alvo das políticas sociais que, por sua vez, findam culpando o indivíduo por sua situação.

O Estado agindo a partir da necessidade de intervir distintamente por meios de critérios etários e/ou normalidade/ anormalidade transforma esses grupos particulares em fracassados e não adaptados ao sistema, em que “a política social ao mesmo tempo em que estigmatiza e controla, esconde da população as relações dos problemas sentidos com o contexto global da sociedade”. (FALEIROS, 1995, p. 58).

O autor supracitado é bastante crítico em suas considerações ao desvelar que é necessário desmistificar a função da política social, pondo-a no contexto global do Estado capitalista. Modificam-se as *significações do público-alvo*, sem, contudo, haver transformações nos aparelhos de controle.

Assim, para a sociedade, cria-se a ideia de que as medidas sociais se tornaram humanizadoras e menos repressivas. Para tanto, “impõe-se um discurso humanizante para falar de uma realidade desumanizadora”. (FALEIROS, 1995, p. 58).

Sabe-se que o Estado capitalista é a instituição responsável pela manutenção das formas de produzir e reproduzir do capital, ou seja, da acumulação capitalista, ao assumir funções que permitem tal acúmulo. Assim, como aponta Faleiros (1995):

O Estado capitalista [...] assume os investimentos não rentáveis para o capital, assume os investimentos que demandam recursos que superam a disponibilidade dos capitalistas, transforma os recursos públicos em meios de favorecer e estimular o capital, cria a infra-estrutura necessária para os investimentos e a circulação do capital, estabelece facilidades jurídicas e, sobretudo, gere a moeda e o crédito em favor da acumulação de capital, e investe em grandes empreendimentos, aplanando com tudo isso a concorrência intercapitalista”. (FALEIROS, 1995, p. 59-60).

Diante das considerações realizadas até o momento, pode parecer que o Estado realiza os interesses apenas do capital, mas é importante destacar que este se vê obrigado a avaliar e mediatizar as pressões oriundas também das classes trabalhadoras.

As políticas sociais também têm um papel relevante no processo de “valorização e validação da força de trabalho”, produtora de mais-valia, pois o amparo da “política social”

não anula a necessidade do trabalho para a produção e reprodução da vida dos indivíduos. Os rendimentos que o trabalhador obtém das políticas sociais frequentemente são inferiores aos salários dos empregados formais sem contar que neste tipo de ocupação outros benefícios são incorporados como previdência, férias, dentre outros. De maneira que viver de “política social” é condição temporária¹⁰; o controle de fiscalização daqueles que tentam burlar os critérios de ingresso e permanência são intensificados; agregado a esses fatores tem-se, ainda, a pressão social exercida para que estes indivíduos retomem o trabalho. (FALEIROS, 1995).

O alvo das políticas sociais não são indivíduos isolados, mas “a força de trabalho para o capital”, em que a fragmentação dessas políticas de cunho social, por sua vez, remete ao contexto de “articulação da valorização da mão-de-obra e de sua manutenção em reserva” (FALEIROS, 1995, p. 65). Assim, a população fora do mercado de trabalho formal deve ser mantida, seja através de um benefício - sempre inferior aos salários daqueles trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal – seja oferecendo cursos de qualificação profissional.

A política social é, ainda, essencialmente política, pois como assinala Faleiros:

a ordem pública, a paz social, a integração, enfim, não só a reprodução da força de trabalho, mas a reprodução de sua aceitação da ordem social dominante são fundamentais para o funcionamento da acumulação a longo prazo, o que não se faz sem hegemonia e sem dominação, e, portanto, sem luta e consenso, concessão e imposição. (FALEIROS, 1995, p. 69).

A relação Estado e políticas sociais está situada num “marco histórico-estrutural”, cujas formas de legitimação estatal passam por mudanças ao longo do processo histórico. O Estado Liberal, por exemplo, justificou suas políticas sociais em função do princípio da oportunidade, das liberdades individuais que trariam um bem estar coletivo.

¹⁰ Em 2013, o Programa Bolsa Família completou dez anos de existência. Trazemos a reflexão sobre até quando tal programa prevalecerá como política de renda mínima no cenário brasileiro, em que já tempos toda uma geração beneficiada pelo mesmo. Verifica-se que nestes dez anos os quatro estados brasileiros com maiores recursos recebidos foram respectivamente: Bahia (R\$14.048.084.706,52); Minas Gerais (R\$ 8.935.044.344,93); São Paulo (R\$ 9.393.494.669,50); Ceará (R\$ 8.752.605.926,08). Disponível em: < <http://noticias.terra.com.br/brasil/bolsa-familia/>>. Acesso em: 16. jul. 2014. Conforme publicação da revista Carta Capital o Programa Bolsa Família, em abril de 2014, foi pago a 14.145.274 famílias, atingido cerca de 50 milhões de pessoas. Disponível em:< <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/entenda-como-funciona-o-bolsa-familia-248.html>>. Acesso em: 15. Jul. 2014.

Diante de todas as análises empreendidas, se fortalece a convicção de que as “medidas de políticas sociais”, tais como assistência, empregos, serviços, etc, não resolvem a crise do sistema capitalista, nem a “contradição fundamental entre produção e consumo”.

Tais medidas foram realizadas, por vezes, com a intenção de prevenir as crises do capital, a exemplo do keynesianismo, muito embora este tenha virado modo de prevenir novas crises, foi em realidade uma tentativa de recuperação do sistema que já havia entrado em crise em 1929/30 (será discutido a mais adiante), que só mascararam os fundamentos da crise que advém de uma superprodução de capital, de mercadorias. O incentivo ao consumo, como próprio do o keynesianismo, não é capaz de resolver as contradições capitalistas, pois são expressão de antagonismos inconciliáveis e de ordem estrutural.

A trajetória das políticas sociais está ancorada em interesses de classes e “tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela”. (PEREIRA, 2011, p. 86). Desenharam-se de acordo com o sistema político vigente, a correlação de forças das classes em luta, as teorias em disputa e podem representar tanto conquistas para as classes dominadas, como o oposto disso.

2.2 As políticas sociais no Estado de Bem-Estar e no Neoliberalismo

A passagem do Estado Liberal, forma dominante, até o século XIX, para o Estado Social do século XX não pode ser vista como uma ruptura radical, pois o Estado capitalista que se desenvolveu ao longo do século XX não pôs em xeque as contradições do sistema de capital, mas apenas mudou sua orientação, como apontam Behring; Boschetti (2011):

[...] Não se trata de estabelecer uma linha evolutiva linear entre o Estado liberal e o Estado social, mas sim chamar a atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63).

A mudança do Estado Liberal para o Estado Social é decorrente também de alguns fatores oriundos da mobilização da classe trabalhadora naquele período, que vão das lutas democráticas por direitos e conquistas dentro da ordem até as lutas pela emancipação humana, pela socialização das riquezas socialmente produzida e a instituição de uma sociabilidade não capitalista.

As lutas dos trabalhadores não conseguiram romper com o modo de produção capitalista em todas as situações, mas houve significativas mudanças que ampliaram os direitos sociais que, por sua vez, possibilitaram “tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.64).

No período compreendido pós-crise de 1929-1932¹¹ e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, o capitalismo adentrará em sua fase madura, cuja maior característica vincula-se aos “30 anos gloriosos”, em que o sistema do capital se expandiu exponencialmente apresentando elevadas taxas de lucros associadas a políticas sociais para os trabalhadores. Conforme Netto; Braz (2012, p. 225), “Os ‘anos dourados’ expressam exatamente esta onda longa de expansão econômica [...] durante a qual crescimento econômico e taxas de lucro mantiveram-se ascendentes entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a segunda metade dos anos setenta”.

Queremos destacar, primeiramente, antes de dar prosseguimento à análise sobre o *Welfare State*, as considerações de Pereira (2011), bastante válidas, na argumentação em pauta. A referida autora questiona a identificação da política social com o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar), isto é, ambos como “fenômenos equivalentes”, que teriam surgido ao final do século XIX.

T.H.Marshall identifica o *Welfare State* como resultado dos processos iniciados no século XIX e que teria culminado na Seguridade Social britânica. Para o referido autor, na interpretação de Pereira (2011), *Welfare State* e políticas sociais são fenômenos estritamente britânicos.

Vários autores seguiram os passos de T. H. Marshall ratificando sua ideia, ora adotando critérios evolucionistas, ora insistindo na nacionalidade inglesa do *Welfare State* e das políticas sociais. (PEREIRA, 2011). Conforme Behring; Boschetti (2011, pp. 97-97) vale destacar que “o termo *Welfare State* origina-se na Inglaterra e é comumente utilizado na literatura anglo-saxônica. Mas há outras designações, que nem sempre se referem ao mesmo fenômeno e não podem ser tratadas como sinônimo de *Welfare State*”, a exemplo do Estado Providência, na França, que surgiu paralelamente às lutas trabalhistas por melhores condições

¹¹ “Esse período é também conhecido como o da Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Uma crise que se iniciou no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Valores de Nova York. A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.68).

salariais e de trabalho em 1898 instituindo seguros sociais que cobrissem os acidentes de trabalho (ACCIOLY, [s.d]), e o *Sozialstaat* (Estado Social), na Alemanha.

Vários intelectuais afirmavam, por exemplo, que as Leis dos Pobres (ver tópico 2.1), não eram políticas sociais demarcadas por determinado contexto histórico, social e político, mas como proêmio da política social do Estado de Bem-Estar.

Mas por que identificar o surgimento do *Welfare State* no século XIX? Essa associação estaria relacionada com o desenvolvimento do sistema do capital, que se encaminhava para uma industrialização, pela construção dos Estados Nacionais e à suas transformações em democracia de massas.

Baseando-se na argumentação de Mishra, Pereira (2011), evidencia que o surgimento do *Welfare State* data do século XX, e o que teria se originado no século XIX foi uma política social engendrada por um novo tipo de relação entre Estado e sociedade, naquele período. Logo, a natureza da política social não é evolutiva.

[...] a política social como um componente foi produto, que é, da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe (não importam a natureza e a idade que tenham), vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos. Sendo assim, a sua natureza não condiz com um enfoque evolucionista que procura encaixá-la num *continuum* que começa com a caridade privada, passando pela beneficência e assistência, até terminar na política social como prática evoluída e estritamente associada ao *Welfare State*. (PEREIRA, 2011, p. 28).

A constituição da política social demanda uma relação entre Estado e sociedade, não necessariamente sem conflitos, e sua formulação vincula-se a teorias, conceitos e objetivos. Quando seu resultado diverge de “seu compromisso ético e cívico” criam-se formulações negativas sobre a mesma, principalmente, ao vinculá-la estritamente ao Estado de Bem-Estar, esperando-se que produza bem-estar. Ao se criar a imagem da política social como benévola “transferem para ela as frustrações provocadas pela não-concretização da noção de bem-estar” (PEREIRA, 2011, p. 30), vinculada ao Estado capitalista a partir da Segunda Guerra Mundial.

Identificar a política social e o *Welfare State* como fenômenos surgidos no século XIX deve-se a mudanças econômico-sociais das sociedades capitalistas, em que se podem citar três contextos históricos relevantes: a Revolução Industrial; o surgimento da democracia de massas; e a construção dos Estados Nacionais. Esse conjunto “serviu de suporte à conformação de um novo perfil de Estado e de política social que se diferenciaram

substancialmente do padrão autoritário e paternalista que vigorara até então”. (PEREIRA, 2011, p. 31).

Além desses três elementos, soma-se a “universalização da cidadania” com a vinculação dos direitos políticos e sociais aos civis, já existentes, que por sua vez sustentaram a ideia de que política social e *Welfare State* teriam suas origens no século XIX.

[...] Estabeleceu-se [...] uma correspondência quase que direta e automática entre *Welfare State*, política social e cidadania social, levando a acreditar na existência de uma relação virtuosa entre eles, a qual só se realizaria no contexto de uma economia política regulada. Por essa perspectiva, onde imperou ou impera o liberalismo e não existiu ou existe cidadania social desenvolvida, não existem *Welfare State* e política social, porque não existem medidas capazes de modificar as forças do mercado [...] para a concepção que preza a relação virtuosa entre o *Welfare State*, a política social e a cidadania social, não há Estado de Bem-Estar e política social na ausência dessas condições prévias. (PEREIRA, 2011, p. 38).

Identificar o período de surgimento do *Welfare State* é demasiado complicado, pois o mesmo não se desenvolveu de forma idêntica em todos os países. Alguns conferem ao Seguro Social de Bismarck como marco de sua origem. Entretanto, deve-se considerar que as formulações bismarckianas estavam assentadas em uma perspectiva conservadora e autoritária, logo, contrária à perspectiva social-democrata. Outros acreditam que sua origem está relacionada à redução da jornada de trabalho para oito horas diárias, ambos fatores no século XIX. Algumas análises ainda identificam sua gênese no Plano *New Deal*, de Franklin Delano Roosevelt, ou mesmo no sistema sueco. (PEREIRA, 2011).

É fato que no século XIX houve conquistas nos âmbitos político e social, mesmo sob um Estado “restrito”, o que teria levado diversas vertentes a identificá-lo como período de criação do *Welfare State*. O problema levantado por Pereira (2011) não se trata de fazer a combinação de Estado de Bem-Estar, cidadania e democracia, mas querer quantificar o grau de cidadania existente em determinado país capitalista para, a partir daí, afirmar se o mesmo se constitui enquanto Estado de Bem-Estar.

É justamente nesse período que o continente europeu registra seus primeiros programas e projetos voltados para a juventude diante do intenso processo de urbanização baseados em numa perspectiva paternalista e disciplinadora, em que “Grupos da igreja, autoridades políticas, reformistas da classe média e movimentos socialistas de trabalhadores, cada um a seu modo, tentaram apoiar a juventude, inspirá-la (de acordo com suas próprias definições) rumo a um comportamento ‘respeitável’”. (SCHILDT E SIEGFRIED, 2005 apud RODRIGUES, 2008, p. 177).

O que distingue política social de *Welfare State* reside no fato de que este foi constituído em momento histórico específico, ao passo que as políticas sociais são “genéricas e antigas”. A crise de 1970 recairá sobre o Estado de Bem-Estar Social, não sobre a política social, como bem aponta Pereira (2011):

[...] as políticas sociais não morreram, mas se reestruturaram para, seguir novos desígnios, que extrapolam os limites institucionais e históricos do *Welfare State*, enquanto este sim entrou em crise. E aí, fica evidente que a política social e o Estado de Bem-Estar não são a mesma coisa, apesar de os dois terem se encontrado e se imbricado num momento histórico específico (1945-1975) e de ter sido este o melhor momento da política social. (PEREIRA, 2011, p. 57).

Destaca-se que o *Welfare State* não foi unívoco em todos os países, como já assinalado, mas suas ações estiveram conduzidas por três fundamentais contextos: primeiro, o keynesianismo, pós-crise de 1929/30, embasado em uma regulação econômica e social na perspectiva do pleno emprego; segundo, o Relatório ou Informe Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins, em 1942; terceiro, a formulação dos direitos de cidadania de T.H Marshall, em 1940. (PEREIRA, 2011).

John Maynard Keynes¹² no intento de compreender a crise de 1929 defendeu a intervenção do Estado na economia de forma mais enérgica. O intelectual rompia parcialmente com o liberalismo e buscava encontrar respostas para a crise capitalista dentro da ordem do próprio sistema de capital. Assim, cabe assinalar que o mesmo, apesar de defender um Estado regulador e produtor, não assume o rompimento com o capitalismo, mas apenas com as prerrogativas do liberalismo conservador. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Diante da situação de desemprego em massa, Keynes analisou que “alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não contribuíram para explicar os acontecimentos”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 84). Assim, passou a questionar a lei dos mercados que, em sua visão, a oferta não deveria criar sua própria demanda, pondo em xeque a economia capitalista auto-regulável.

Na perspectiva keynesiana, a “mão invisível” do mercado não produziria o bem-estar coletivo. Além disso, o Estado deveria ter legitimidade para intervir econômica e

¹² John Maynard Keynes (1883-1946), filho de um professor de economia, John Neville Keynes, que nascera destinado a influenciar massivamente tanto na economia de seu país, a Grã-Bretanha, como nos Estados Unidos [...] O último de seus escritos sobre a teoria econômica e também o mais importante surgiu em 1936, titulado "The General Theory of Employment, Interest and Money" (Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro). Disponível em: < <http://www.economiabr.net/biografia/keynes.html>>. Acesso em 25 jun. 2014.

socialmente, a fim de manter o equilíbrio econômico através de uma política “fiscal, crediticial e de gastos”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.85).

O Estado, no keynesianismo, tem papel fundamental no processo de “produção e regulação das relações sociais”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.86). O bem-estar continua a ser buscado individualmente, mas se aceita a intervenção estatal garantindo a produção social para aqueles considerados incapazes para o trabalho, como crianças, pessoas com deficiência e idosos. Assim, houve o espraiamento das políticas sociais.

Para Therbon (1995), o Estado de Bem-Estar Social configurou-se como instituição sólida nas sociedades de capitalismo avançado¹³, apesar das constantes investidas dos neoliberais. Isso é decorrente, segundo o autor, da própria formatação estatal que obteve uma significância central para um grande quantitativo da população.

Conforme Toledo (1995), o Estado Social capitalista “permitiu nesse lapso de tempo altas taxas de crescimento, ordem social e uma alternativa aos triunfantes socialismos reais”. (TOLEDO, 1995, p. 76).

Destaca-se, ainda, a importância da introdução do fordismo¹⁴ nesse momento, que se materializou em condições políticas determinantes. O keynesianismo e o fordismo juntos configuraram-se como premissas da acumulação capitalista, pós-1945, mediante “forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 88). Como apontam Netto; Braz (2012):

¹³ O autor não entra na questão do Estado chileno sob o comando de Pinochet.

¹⁴ Henry Ford (1862-1947) partia da seguinte premissa: “padronizando os produtos e fabricando-os numa escala imensa, da ordem de centenas ou milhares por dia, certamente os custos de produção seriam reduzidos e contrabalançados pelo aumento de consumo, proporcionado, por sua vez, a elevação da renda em vista dos melhores salários que poderiam ser pagos em função do aumento das vendas e, portanto, dos lucros empresariais. (PINTO, 2010, p. 34-35). Outra análise do fordismo pode ser encontrada em Antunes (2011) “entendemos o fordismo fundamentalmente como a forma pela qual a indústria e o processo do trabalho consolidaram-se ao longo deste século, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronometro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/ consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. Menos do que o modelo de organização societal, que abrangeria igualmente esferas ampliadas da sociedade, compreendemos o fordismo como processo de trabalho que, junto com o taylorismo, predominou na grande indústria capitalista ao longo deste século”. (ANTUNES, 2011, p. 24 e 25).

Apresentemente, o taylorismo-fordismo e o keynesianismo, feitos um para o outro, consolidariam o ‘capitalismo democrático’: a produção em larga escala encontraria um mercado em expansão infinita e a intervenção reguladora do Estado haveria de controlar as crises. Anunciava-se um capitalismo sem contradições, apenas conflitivo – mas no quadro de conflitos que seriam resolvidos à base do *consenso*, capaz de ser construído mediante os mecanismos da democracia representativa. (NETTO; BRAZ, 2012, p. 224).

Mas apenas condições econômicas não eram suficientes para sustentar essa fase do capitalismo. Além disso, foram necessárias condutas políticas e culturais. De um lado, a burguesia necessitava manter suas altas taxas de lucros explorando, cada vez mais, a classe trabalhadora, sendo necessários alguns acordos com esta. Do outro lado estavam, justamente, os trabalhadores, que abdicaram de um projeto radical revolucionário de ruptura com a ordem vigente, com o sistema de produção, em troca de conquistas imediatas, estando aí incluídos os direitos sociais, ensejados através de políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Mas, conforme as autoras citadas, cabe analisar que essa mudança de rumo da classe trabalhadora deve ser analisado concomitante ao processo político, econômico e social vivenciado na época.

Houve, naquele momento, uma melhoria efetiva das condições de vida dos trabalhadores fora da fábrica, com acesso ao consumo e ao lazer que não existiam no período anterior, bem como uma sensação de estabilidade no emprego, em contexto de pleno emprego keynesiano, diluindo a radicalidade das lutas e levando a crer na possibilidade de combinar acumulação e certos níveis de desigualdade. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 89).

Nesse ciclo expansionista, pós-segunda guerra mundial, deve-se levar em consideração a própria guerra e o fascismo, a terceira revolução tecnológica com o advento da microeletrônica, aliados à derrocada do movimento operário e pelo fracasso da experiência do socialismo real. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Outro pilar do *Welfare State* relaciona-se ao Sistema de Seguridade Social de Beveridge, que se apoiou no “receituário” keynesiano, de forma inovadora, pois além de ser nacional e unificado, tinha uma perspectiva relacional entre distribuição e contribuição. Em 1946 adota-se a Lei Nacional de Seguro e, em 1948, a Lei Nacional de Assistência. Além disso, criaram-se políticas de emprego e um Sistema Nacional de Saúde contributivo e universal. (PEREIRA, 2011).

Em 1940, T. H. Marshall cria a teoria “trifacetada” abordando a questão dos direitos de cidadania, que dão suporte às políticas sociais keynesianas e beveridgianas.

(PEREIRA, 2011). A referida autora considera T. H. Marshall responsável em completar “uma lacuna na teoria política ocidental, elaborando uma das mais bem concatenadas e sugestivas reflexões sobre as razões da emergência do Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra e dos motivos morais e políticos que o justificam”. (PEREIRA, 2011, p. 95).

O esgotamento do capitalismo do padrão vigente se evidencia ao final dos anos de 1960 quando rui o pacto keynesiano-fordista do quase pleno emprego e das políticas socialdemocratas. O desencadeamento da crise está vinculado à superprodução mediante o desemprego em massa, aumento do valor das matérias-primas importadas, a diminuição do comércio mundial e o aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores empregados. Estas são peças chaves para compreendê-la. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Conforme Toledo (1995) são variadas os fatores que explicam a crise do Estado de Bem-Estar dos quais se destacam: uma crise fiscal, diante das receitas do Estado que não poderiam se equilibrar no Estado Social, o que levaria conceder aos “atores sociais com uma mão e tirar com a outra”; outra explicação para a crise seria o protecionismo exacerbado aos trabalhadores, cuja resposta empresarial se deu com a adoção de uma menor taxa de investimento e uma crise de acumulação devido ao Estado de Bem-Estar.

Há também a explicação inversa a essa, que põe a crise do *Welfare State* resultado da crise de acumulação, quando o Estado depende das receitas dos trabalhadores assalariados, do capital, do nível de empregabilidade e dos salários; além disso, a crise decorrente do processo de trabalho taylorista-fordista, cuja crise de produtividade acarretou “desemprego, queda salarial, menor arrecadação para o Estado, crise fiscal, crise de legitimidade e reestruturação do próprio Estado em direção ao neoliberalismo”. (TOLEDO, 1995, p. 77).

Netto; Braz (2012) afirmam que a onda expansiva dos “anos dourados” foi substituída por outra, recessiva, que se projeta até a atualidade. Os “anos gloriosos” são enterrados em 1974-1975 diante da crise que se alastrava por todas as potências imperialistas.

A resposta dada à crise de 1969-1973 foi materializada a partir dos anos 1980 com a chamada “reestruturação produtiva”. O Estado deixou de ser o regulador das relações sociais capitalistas – da fase monopolista do capital – e passa a ser criticado com a ascensão das ideias neoliberais, a partir da referida crise. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Conforme Anderson (1995), em verdade, o neoliberalismo, formulado contra o Estado de Bem-Estar Social, surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte. Contudo, a história de conquistas vivenciada nos países europeus e norte-americanos não permitia a destruição total de todo aparato de bem estar e a consequente

implantação imediata dos padrões neoliberais. Assim, os ataques neoliberais ao modelo socialdemocrata precisou disputar o espaço político, mas foi avançando pouco a pouco.

Diante da crise capitalista em 1973 as ideias neoliberais conquistam espaço e ganham adeptos. Hayek e demais membros da Sociedade de Mont Pelerin¹⁵ afirmavam que o resultado da crise advinha do poder concedido aos sindicatos e movimento operário e dos gastos vultosos com o social. A solução neoliberal era simples e direta: o Estado precisava ser diminuído de sua função com gastos sociais e de suas intervenções econômicas. Seria necessário, pois, reduzir drasticamente esse tipo de gasto, bem como retomar a taxa de desemprego, ou seja, criar-se um exército industrial de reserva. (ANDERSON, 1995).

Conforme Laurell (1995), Hayek, Fridman e outros teóricos tinham a seguinte compreensão:

O mercado é o melhor mecanismo dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos. De onde se conclui que todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos. (LAURELL, 1995, p.161).

Mesmo após a crise deflagrada, os governos da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE)¹⁶ insistiam em contorná-la, ainda, com os princípios keynesianos. Contudo, em 1979, Margaret Hilda Thatcher, assume o governo na Inglaterra, sendo considerado o primeiro país de capitalismo avançado a incorporar os ditames neoliberais. Conforme Anderson (1995), este governo foi o mais puro na sua aplicação:

[...] Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controle sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de

¹⁵ “O neoliberalismo como potencial antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo havia muito se achava oculto sob as asas da política pública. Um grupo pequeno e exclusivo de passionais defensores seus – principalmente economistas, historiadores e filósofos acadêmicos – se congregavam em torno do renomado filósofo político austríaco Friedrich Von Hayek para criar a Mont Pelerin Society (que leva o nome do SPA suíço em que se reuniram pela primeira vez) em 1947 (entre os notáveis estavam Ludwing Von Mises, o economista Milton Friedman e mesmo, por algum tempo, o celebre filósofo Karl Popper”. (HARVEY, 2011).

¹⁶ A OECE foi criada em 1948 para executar o Plano Marshall financiado para a reconstrução de um continente devastado pela guerra. Em 14 de dezembro de 1960 Canadá e os EUA se firmaram membros OECE em assinar a nova Convenção da OCDE em 14 de dezembro de 1960. A OCDE nasceu oficialmente em 30 de setembro de 1961, quando a Convenção entrou em vigor. Outros países juntaram-se, começando com o Japão em 1964. Hoje, 34 países são membros da OCDE. Ver <<http://www.oecd.org/about/history/>> Acesso em 12 mai. 2014.

desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente [...] se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. (ANDERSON, 1995, p. 12).

Ratificando esta ideia Antunes (2009) aponta que:

A experiência inglesa recente, particularmente depois da ascensão de Margareth Thatcher e da implantação do projeto neoliberal trouxe profundas consequências para o mundo do trabalho no Reino Unido e particularmente na Inglaterra. A sociedade burguesa alterou-se profundamente. Mutações ocorreram em seu parque produtivo, passando pela redução das empresas estatais, pela retração do setor industrial, pela expansão do setor de serviços privados, enfim, pela reconfiguração da Inglaterra na nova divisão internacional do trabalho. Houve também enormes repercussões na forma de ser da classe trabalhadora, de seu movimento sindical, de seus partidos, de seus movimentos sociais, de seus ideários e valores. (ANTUNES, 2009, p. 63).

Em 1980 foi a vez de Reagan, nos Estados Unidos, cujo foco eram os gastos militares com a competição militar com a União Soviética e derrubada do regime comunista russo. Além disso, este governo se caracterizou pela redução de impostos a favor dos ricos e a repressão à única greve relevante que ocorreu em seu mandato. Contudo, não teve limites nos gastos orçamentários relacionados à corrida armamentista. (ANDERSON, 1995).

Chesnais (1996) aponta que a internacionalização e mundialização do capital são decorrentes de dois movimentos que, embora distintos estão interligados: o primeiro é resultado da forte expansão dos “anos gloriosos”; o segundo corresponde aos processos de “liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas” (CHESNAIS, 1996, p. 34), propagadas no início dos anos 1980, impulsionadas pelos governos de Thatcher e Reagan.

Em 1982, Kohl assume o governo Alemão. Em 1983 é a vez da Dinamarca com o governo de Schluter. Posteriormente, todos os países do norte europeu foram assumidos por governos de direita, excluindo-se Suécia e Áustria. Esses governos realizaram políticas neoliberais moderadas em comparação com as potências anglo-saxônicas. Elas tinham como foco a questão orçamentária e as reformas fiscais, mas já era possível identificar uma ruptura com as políticas anteriores. (ANDERSON, 1995).

Já no sul do continente europeu, região considerada conservadora, chegavam ao poder governos de esquerda: França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia. Os governos francês e

grego tentaram realizar uma política voltada para os pressupostos keynesianos, mas já nos 1980 e 1983 a França, diante do contexto internacional, reorientou-se para o programa neoliberal. Na Espanha, pelo contrário, desde o início, o governo pôs em prática os princípios neoliberais (ANDERSON, 1995).

Therborn (1995: 39), parte da tese de que o “neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno” para explicar “a crise e o futuro do capitalismo”.

O autor ora assinalado compreende três instituições que compõem o “triângulo institucional do capitalismo”, a saber: Estado (detentor do poder político); Empresas (possuidoras do domínio de mando e negociação); Mercados (Retentores da competição). Therborn (1995), assinala que, pós-1945, o capitalismo vivenciou uma expansão mercadológica e estatal em função da reconstrução dos países devastados pela guerra, sob hegemonia estadunidense, bem como pelo alargamento dos Estados de Bem-Estar Social na Europa Central e América do Norte.

A partir dos anos 1980 houve uma mudança nas relações entre mercados e empresas resultante dos serviços privados que passaram a ser produzidos em empresas menores, pela introdução de tecnologias flexíveis e pela expansão do mercado financeiro mundial. Essa ampliação do mercado significou uma mudança na dinâmica relacional entre Estado e mercados tornando aquele refém deste, dependente do movimento do mercado para o desenvolvimento das políticas sociais.

Segundo Anderson (1995), no final dos anos de 1980 as ideias de Hayek e seus seguidores já eram hegemônicas. Excluindo-se Áustria, Suécia e Japão, nos países da OCDE o neoliberalismo já era uma realidade.

Naquele contexto começa a ganhar forma na economia um novo padrão de acumulação capitalista, caracterizando a terceira fase do estágio imperialista, qual seja, a *acumulação flexível*, na qual irá ser operada a *reestruturação produtiva*¹⁷, solapando o modo de produção taylorista-fordista.

¹⁷ O exemplo emblemático é o modelo toyotista japonês que foi desenvolvido na Toyota Motor Company, desde a década de 50 do século XX. (PINTO, 2010). “Ao contrário do fordismo, a produção sob o toyotismo é voltada e conduzida diretamente pela demanda. A produção é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. É este quem determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na *produção em massa* do fordismo. Desse modo, a produção sustenta-se na existência do *estoque mínimo*. O melhor aproveitamento possível do tempo de produção (incluindo-se também o transporte, o controle de qualidade e o estoque), é garantido pelo *just in time*. O *kanban*, placas que são utilizadas para a reposição das peças é fundamental, à medida que se inverte o processo: e do final, após a venda, que se inicia a reposição de estoques, e o *kanban* é senha utilizada que alude à necessidade de reposição das peças/ produtos. Daí o fato de, em sua origem, o *kanban*

[...] De uma parte, a produção ‘rígida’ (taylorista-fordista) é substituída por um tipo diferenciado de produção, que da forma anterior mantém a característica de se realizar em grande escala; todavia, ela destina-se a mercados específicos e procura romper com a estandardização, buscando atender variabilidades culturais e regionais e voltando-se para as peculiaridades de ‘nichos’ particulares de consumo. De outra, o capital lança-se a um movimento de desconcentração industrial: promove *desterritorialização da produção* – unidades produtivas (completas ou desmembradas) são deslocadas para novos espaços territoriais (especialmente áreas subdesenvolvidas e periféricas), onde a exploração da força de trabalho pode ser mais intensa (seja pelo seu baixo preço, seja pela ausência de legislação protetora do trabalho e de tradições de luta sindical). (NETTO; BRAZ, 2012, p. 228).

As modificações do padrão de produção dos modelos taylorista/ fordista para o toyotismo criaram um novo padrão produtivo e um novo tipo de trabalho e trabalhador, em que esse novo trabalhador deve ser “polivalente”, apto ao “trabalho multifuncional”, intensificado nos “ritmos, tempos e processos de trabalho”. (ANTUNES, 2012, p. 63). É preciso que um operário manipule várias máquinas, diferente da rigidez fordista, em que o trabalhador operava apenas uma. Verifica-se, ainda, o processo de “informalização” do trabalho, ou seja, “trabalho desprovido de regulamentação, com redução (quando não eliminação) de direitos que foram conquistados através de duras e longas lutas sociais” (ANTUNES, 2012, p. 64). Além disso, o trabalho é realizado através de equipes, em que vários trabalhadores operam sistemas de máquinas automatizadas. Propaga-se a “flexibilização dos direitos dos trabalhadores” acentuando a exploração do capital sobre o trabalho.

Os capitais passaram, então, a exigir a flexibilização dos direitos do trabalho, forçando os governos nacionais a ajustarem-se à fase da acumulação flexível. Flexibilizar a legislação social do trabalho significa não ser possível nenhuma ilusão sobre isso, aumentar ainda mais os mecanismo de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e especialmente pós-1930, quando se toma o exemplo brasileiro. (ANTUNES, 2012, p. 68-69).

Antunes (2011) acrescenta, ainda, o “desemprego estrutural”, que atinge o mundo em escala global, a incorporação do trabalho feminino, que inseriu as mulheres no mercado de

estar associado ao modelo de funcionamento dos supermercados, que repõem os produtos, nas prateleiras, depois da venda. (GOURNET, 1992 E CORIAT, 1992, p. 43-45 apud ANTUNES, 2005, p. 32-33)”

trabalho em novos ramos como a indústria microeletrônica e no setor de serviços, em trabalhos de tempo parcial e “domésticos”. Nesse último aspecto o referido autor destaca:

As transformações engendradas a partir dos anos 1970 no plano econômico, através da reestruturação produtiva, somente puderam se efetivar por intervenções estatais que flexibilizaram barreiras institucionais que, por sua vez, possibilitou a ampliação do sistema de livre mercado. (PINTO, 2010).

Toledo (1995) afirma ser o neoliberalismo híbrido, o qual condensa conservadorismo e autoritarismo nos planos cultural e político, respectivamente. No plano cultural, o neoliberalismo se assenta com “valores tradicionais”, tais como nação, família, autoridade, respeito às hierarquias, enfatizando as contradições entre o que é aspirado pela população e o que o Estado, de fato, realiza. Por outro lado, a cultura neoliberal também se apresenta com a ausência dessa tradição, promovendo a ideia de mobilidade por esforço individual, propagação da ideologia de “somos todos empresários”, pregação da liberdade como “valor máximo”, mas limitada, além da solidariedade. Além dessas questões, o neoliberalismo busca a materialização do senso comum, propagando um “anti-estatismo”, e colocando sobre o Estado a responsabilidade de ser o causador de todos os males. No plano político, autoritário, acentua-se o caráter da meritocracia, em que ao mesmo tempo em que se preza pela liberdade econômica, cerceia-se a liberdade política das massas, deixando as decisões centrais para os profissionais e especialistas *experts*.

As políticas sociais entendidas como “conjunto de medidas e instituições que têm por objetivo o bem-estar e os serviços sociais” são as expressões concretas para este fim. Estas estão comumente vinculadas ao Estado, constituidoras do Estado de Bem-Estar pós-segunda guerra mundial. Entretanto, Laurell (1995), ressalta que as mesmas não são privativas do “âmbito público”, pois devem ser percebidas a articulação público e privado, Estado e mercado, bem como entre direitos sociais e benefícios manifestos na meritocracia ou no caráter contributivo.

Ao mesmo tempo em que o neoliberalismo propõe a negação do Estado, subliminarmente requer que este seja forte no sentido de garantir as vantagens do capital. O Estado, assim, “só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva” (LAURELL, 1995, p. 163). É o que Netto; Braz (2007) denominam de “trambolho anacrônico”, um Estado demonizado pelo neoliberalismo, cuja ideologia neoliberal é assim definida:

O que se pode denominar ideologia neoliberal compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (toma como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da natural e necessária desigualdade entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado). (NETTO; BRAZ, 2007, p. 226).

O neoliberalismo é radicalmente contrário à universalidade, qualidade e gratuidade dos serviços sociais”. (LAURELL, 1995, p.163). Para tanto, o pacote neoliberal contempla as seguintes prerrogativas: privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes de gastos sociais; eliminação de programas; atendimento preferencial aos pobres de maneira focalizada; descentralização político-administrativa, mas com centralização do poder decisivo.

2.3 O desenho das políticas sociais no cenário brasileiro

Conforme Behring; Boschetti (2011), para compreender o surgimento das políticas sociais no Brasil é necessário considerar o processo de formação da sociedade brasileira, pois o modo como as relações sociais capitalistas se desenvolveram neste país foi bem distinto do modo como se desenvolveram nos países de capitalismo avançado.

Segundo Yamamoto (2009) existem particularidades históricas na relação entre o Estado e a sociedade que devem ser analisadas. No caso brasileiro a modernidade não apenas se constrói pelo “arcaico”, mas convive com este “recriando nossa herança histórica patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira”. (IAMAMOTO, 2009, p. 30).

Historicamente no Brasil as decisões mais importantes sempre foram tomadas pelas classes dominantes unilateralmente, “de cima para baixo”, contrariando os interesses das classes subalternas. Esta é uma característica histórica da formação social brasileira de alguma maneira ainda fortemente presente no contexto atual.

Corroborando as ideias acima, Oliveira (2009) afirma que a presença de práticas conservadoras presentes até hoje no bojo das políticas sociais brasileiras é inerente ao processo de como se consubstanciou a construção da “história política, econômica e social do país”. (OLIVEIRA, 2009, p.113).

O liberalismo no Brasil ocorreu de forma distinta daquele vivenciado na Europa, pois “o ideário liberal incorporado na Constituição de 1824 chega de braços dados com a escravidão e com a prática geral do favor”. (IAMAMOTO, 2009, p. 33). Conforme Behring; Boschetti (2011), o Estado brasileiro nasce fundamentado em um liberalismo formal, mas tendo como prática o patrimonialismo, defendendo os interesses das classes dominantes.

As relações de favorecimento se traduziram, no cenário brasileiro, como instrumento ideológico utilizado pela burguesia que, embora discursasse contra a arbitrariedade da escravidão, praticava concretamente o clientelismo sob a ótica do “mando e favor”.

O liberalismo “a brasileira” não objetivou uma luta da burguesia contra os aristocratas e realza no rumo de uma Revolução burguesa, a exemplo europeu. A industrialização no Brasil se consolida apenas na segunda metade do século XX. As ideias liberais caminharam juntas com o escravismo, com as arcaicas relações de produção e com a dependência colonial. Como sinaliza Iamamoto (2009):

O liberalismo brasileiro [...] vem nutrindo-se, desde a formação do Estado Nacional, de forças representativas da tradição patrimonialista, em um amplo processo de privatização da coisa pública, em detrimento das tradições republicanas, com sua vocação contratualista, democrática e universalizante. Na trajetória da construção dos direitos no Brasil, pesa a determinação de elementos fundamentais da formação histórica brasileira: a grande propriedade territorial, as relações de poder, apoiadas em relações de dependência pessoal, no compadrio e na ideologia do favor. (IAMAMOTO, 2009, p. 35).

Fernandes (1976) compreende que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil foi diferenciado em cada estágio da evolução desse sistema. Não houve em nenhuma de suas fases, no Brasil, a reprodução do que se passou com o capitalismo nos países centrais.

Algumas características marcam os estágios do desenvolvimento capitalista no cenário brasileiro, quais sejam: não houve em nenhuma das três fases uma ruptura com a dependência externa; não houve ruptura com as formas pré-capitalistas de produção, mas o reforço da ideia do “novo” sempre se construindo associado ao “arcaico”; e, por último, a não “superação de estágios relativos de subdesenvolvimento” (p. 223), sempre apresentando altos índices de concentração de riqueza e poder.

O referido autor identifica as seguintes fases como as componentes do desenvolvimento capitalista brasileiro: primeira seria a “fase de eclosão de um mercado capitalista especificamente moderno” (FERNANDES, 1976, p. 224), ou “fase de transição

neocolonial”, identificada, *grosso modo*, com a abertura dos portos até a década de 60 do século XIX; a segunda fase é identificada como a expansão do capitalismo competitivo mediante a “consolidação da economia urbano-comercial” compreendida como aquela que vai de 1860 até a década de 1950. A terceira fase compreenderia o surgimento do capitalismo monopolista através da “reorganização do mercado do sistema de produção”, que por sua vez é acentuada na década de 1950 e adquire caráter estrutural após o Golpe Militar de 1964.

As classes dominantes desde sempre impuseram seus interesses, sua ganância, submetendo politicamente as classes não detentoras dos meios de produção, como aponta Fernandes (1976):

[...] o desenvolvimento capitalista sempre foi percebido e dinamizado socialmente, pelos estamentos ou pelas classes dominantes, segundo comportamentos coletivos tão egoísticos e particularistas, que ele se tornou compatível com (quando não exigiu) a continuidade da dominação imperialista externa, a permanente exclusão (total ou parcial) do grosso da população não possuidora do mercado e do sistema de produção especificamente capitalistas, e dinamismos socioeconômicos débeis e oscilantes, aparentemente insuficientes para alimentar a universalização efetiva (e não apenas legal) do trabalho livre, a integração nacional do mercado interno e do sistema de produção em bases genuinamente capitalistas e a industrialização autônoma. (FERNANDES, 1976, p. 223).

A transição do capitalismo competitivo ao monopolista foi conduzida pelas classes dominantes que impuseram seus interesses de classe a todos, mediados pelo Estado e por seus aparelhos ideológicos. Tal movimento transitório esteve, pois, atrelado a uma consequente dependência do país ao exterior, bem como a uma não ruptura com a tradição colonial.

A expansão do capitalismo monopolista ocorreu mediante a dominação imperialista e os acirramentos das desigualdades sociais e com o Estado desempenhando o papel de guardião fundamental dos interesses dominantes, impondo para toda a sociedade os valores e ideologias das classes dominantes. (IAMAMOTO, 2009).

Nota-se que as políticas sociais se desenharam em uma base compreendida por algumas características semelhantes a sua roupagem atual: o patrimonialismo, a política do “mando e favor”, o clientelismo, autoritarismo, conservadorismo, entre outras práticas. Quando se analisa como está o quadro das políticas sociais no país, atualmente, deve-se levar em consideração os processos sociais, econômicos, políticos vivenciados ao longo dos séculos, marcados por um grande e intenso período de escravidão.

Não se teve, no Brasil, um Estado de Bem-Estar, pois como bem coloca Oliveira (2009), até a década de 1930 a pobreza esteve vinculada à disfunção social ou problema de polícia.

Mesmo dois anos antes da Proclamação da República (1889) não se identifica, no Brasil, nenhuma legislação social no país. Em 1923 foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) através da Lei Eloy Chaves. Em relação à infância e juventude, em 1927 foi aprovado o Código de Menores que permaneceu em vigor até 1990 quando foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O Estado brasileiro decide enfrentar as refrações da questão social, inicialmente, através de medidas pontuais voltadas para a regulação trabalhista, a exemplo da Lei sobre acidentes de trabalho, em 1919, e das referidas CAP's. (OLIVEIRA, 2009). Neste sentido, diante da fragmentação de tais políticas, nos mais variados contextos históricos, elaborou-se uma tabela com intento de melhor vislumbrar a trajetória das políticas sociais no cenário brasileiro.

Quadro 2 – Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras

Período	Fato Histórico	Características
Até 1887	Não se verifica nenhuma legislação no país	
1888	Criação de uma caixa de socorro para a burocracia pública	Desdobramento na proteção social até a década de sessenta no século XX
1889	Funcionários da Imprensa Nacional e os Ferroviários conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias.	
1890	Funcionários do Ministério da Fazenda também conquistam o direito à pensão e a 15 dias de férias.	
1891	Primeira legislação para a assistência à infância no Brasil	Tal legislação jamais foi cumprida
1892	Os funcionários da Marinha conquistam o direito à pensão	
A partir de 1903	Formação dos sindicatos na agricultura e indústrias rurais	Decorrente da influência dos imigrantes que traziam as ideias anarquistas e socialistas da Europa para o
A partir de 1907	Formação de sindicatos dos demais trabalhadores urbanos	

		Brasil.
1911	Redução da jornada de trabalho para 12 horas diárias	A lei não foi cumprida
1919	Regulamentação dos acidentes de trabalho	Eram tratados por inquérito policial com ênfase na responsabilidade individual
1923	Aprovação da Lei Eloy Chaves	Instituiu a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) para algumas categorias trabalhistas, como os ferroviários e marítimos.
1926	Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) para os funcionários públicos	
1927	Aprovação do Código de Menores	Possuía caráter punitivo e repressivo da chamada "delinquência juvenil" à época.
1930	Criação do Ministério do Trabalho Criação do Ministério da Educação e Saúde Pública Criação do Conselho Consultivo do Ensino Comercial.	
1932	Criação da Carteira de Trabalho	Passou a ser o documento de cidadania no Brasil
1933	Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM)	Havia a participação dos trabalhadores na direção dos IAP's, que se transformou em instrumento de cooptação dos dirigentes sindicais.
1937	Criação do Departamento Nacional de Saúde	Conduzia a saúde pública através de campanhas sanitárias
1941	Desdobramento do Código de Menores no Serviço de Assistência ao Menor (SAM)	Maus-tratos aos jovens pobres
1942	Criação da Legião Brasileira de Assistência	Início do processo de centralização da assistência no plano federal. Criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra
1943	Promulgação das Leis Trabalhistas (CLT)	
1953	Separação dos Ministérios da Saúde e da Educação	

	Criação de novos IAP's	
1960	Aprovação no Congresso da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	
1963	Aprovação no Congresso da Lei da previdência rural	

FONTE: Elaborada pela autora a partir das considerações de Behring; Boschetti (2011).

As primeiras décadas do século XX foram marcadas por fortes expressões da luta sindical “na forma de greves e mobilizações e também de uma parca e inócua legislação social”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 104). Além disso, a eclosão da crise de 1929-1932 representou para o Brasil uma mudança na “correlação de forças das classes dominantes”, bem como “consequências significativas para os trabalhadores”¹⁸.

No Brasil escravista do século XIX não houve uma organização forte das lutas dos trabalhadores com construção de partidos e organizações sólidas, por isso a questão social só será colocada como questão política a partir da primeira década do século XX através das primeiras lutas dos trabalhistas. Contudo, os direitos sociais cujas reivindicações advinham das classes trabalhadoras se transformaram em ferramentas de legitimação das classes dominantes, diante das restrições dos direitos civis e políticos em uma época de ditadura. As políticas sociais, portanto, são instituídas como tutela e favor. O primeiro o governo de Getúlio Vargas na década de 1930 é o maior exemplo disso.

O período compreendido entre 1930 e 1943 é marcante para o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras. Em 1930 tem-se a criação do Ministério do Trabalho e, em 1932, a criação da Carteira de Trabalho. Já o sistema previdenciário tem início com os IAP's, que cobriam os riscos inerentes à perda da capacidade laboral, tais como velhice, morte, invalidez, etc. O primeiro IAP foi o IAPM, voltado para a categoria de trabalhadores marítimos. A partir daí, vislumbra-se o desmanche das CAP's, sendo substituídas por aqueles.

Até a referida década não se tinha, ainda, uma política nacional de saúde, até então a intervenção estatal baseava-se na saúde pública e medicina previdenciária, vinculada aos IAP's, mas restrita a algumas categorias de trabalhadores. A saúde pública era dirigida pelo Departamento Nacional de Saúde e baseava-se em campanhas sanitárias.

A política de assistência social até então fragmentada passa a ser centralizada a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, marcadamente

¹⁸ A “Revolução” de 30 foi de fato um movimento que não pode ser considerado a revolução burguesa no Brasil. Foi, entretanto, “um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 105).

clientelista e definida pelas relações de tutela e favorecimento que, aliás, são as marcas da construção das políticas sociais brasileiras, por sua vez, conformadas pelo processo próprio de formação social brasileira.

No que concerne à Infância e Juventude, após a aprovação do Código de Menores, em 1927¹⁹, já mencionada anteriormente, tem-se em 1941 a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM).

A partir de 1945 com o fim da Era Vargas o Brasil passa por mudanças econômicas, políticas e sociais. O país já é bastante urbanizado, conta com uma indústria razoável e também possui um movimento operário forte, embora concentrado em algumas grandes cidades.

As políticas sociais brasileiras até a Constituição de 1988 estiveram voltadas àqueles indivíduos que estavam inseridos no mercado de trabalho formal. Para os que não se enquadravam nesta categoria, a assistência social foi a responsável em atendê-los, mediante práticas assistencialistas. (OLIVEIRA, 2009). A prática clientelista é também uma característica citada por Oliveira (2009):

Outra característica que marca a política social no Brasil são as práticas clientelistas, nas quais o acesso dos usuários aos bens, recursos e serviços se realiza por meio de relações pessoais entre estes e representantes do poder público, a quem passam a dever favores frequentemente pago através da fidelidade e lealdade políticas, sobretudo em momentos eleitorais. (OLIVEIRA, 2009, p. 112).

No contexto dos séculos XIX e parte do XX não comportávamos a questão dos direitos sociais, que só foram incorporados sob forte pressão das classes trabalhadoras e, mesmo assim, sofrendo retrocessos (caso das inúmeras emendas constitucionais que atacam direitos estabelecidos).

A expansão das políticas sociais desde o período Vargas é “lenta e seletiva”. Além disso, somados a sua morte em 1954, a renúncia de Jânio Quadros em 1961 e o golpe militar de 1964 são fatos que dificultaram “consensos em torno de um projeto nacional, em que se incluía o desenho da política social”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 110). Esse período

¹⁹“Entra em vigor em 12 de outubro de 1927, o primeiro Código de Menores, sancionado pelo Presidente da República Washington Luís Pereira de Sousa e que vigorou por 52 anos. Este código regulamentou diversas matérias que já vinham sendo debatidas desde o final do século XIX, tais como: a obrigatoriedade dos pais enviarem seus filhos à escola; a proibição do trabalho infantil aos menores de 12 anos de idade e aos que estivesse entre 12 e 14 anos sem a instrução primária concluída; a normatização do ensino profissional, como forma de introduzir o hábito do trabalho precocemente. Além disso, de acordo com a situação de risco poderia se estabelecer a destituição do pátrio-poder, repreensão, guarda dos menores a outras pessoas consideradas como idôneas e a internação em ‘escolas de preservação’.” (SANTOS, 2010, pp. 45-46).

será marcado por uma expansão bastante lenta dos direitos, que se mantêm com formatos corporativistas e fragmentados desde a Era Vargas.

A Constituição Federal de 1988 é um marco no campo das políticas sociais, visto que tem-se a construção da seguridade social formada pelo tripé saúde, previdência e assistência social. Porém, nos anos seguintes vislumbrou-se uma descaracterização desta. No Governo Collor foram vetadas grandes partes dos textos originais das leis orgânicas da saúde, da assistência e da previdência social. Essas ações acarretaram a aprovação da lei 8080/90 na saúde, na previdência resultou em um plano de benefícios para os contribuintes e na assistência a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS/93.

A base de financiamento da seguridade social proveria da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de contribuições específicas. Porém, progressivamente viu-se a segmentação das políticas que compõem a seguridade, onde em 1990 foi criado o INSS, a assistência médica foi transferida para o Ministério da Saúde e a Assistência Social ficou sujeita a deslocamentos institucionais e somente em 1993 foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A seguridade ainda se constitui como um desafio, devido entre outros fatores pela alocação dos recursos, criados originalmente para a seguridade, em outros programas governamentais. A lógica neoliberal corroborou para a transformação do sistema de proteção social brasileiro criando necessidades nos indivíduos ao passo que como cidadãos consumidores têm garantia de serviços sociais com o mais alto padrão de qualidade e como cidadãos-pobres são inseridos em políticas compensatórias. Assim, “a cidadania é tida como tributária, ou seja, o cidadão que contribui para o sistema previdenciário público ou privado terá direitos sociais garantidos e aos desempregados ou trabalhadores informais serão ofertadas políticas residuais e focalizadas”. (Accioly, [s.d.], p.40). Conforme a referida autora o discurso que coloca uma crise financeira nas políticas que compõem a seguridade é um ardil para desresponsabilizar o Estado para expandir o voluntariado, refilantropizando a assistência social.

Apesar das conquistas advindas com a Constituição Federal de 1988 que “anunciavam uma importante reforma democrática do Estado Brasileiro e da política social, engendrando um formato social democrata com mais de 40 anos de atraso” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 147), as condições econômicas nos planos interno e internacional eram desfavoráveis naquele período.

Conforme Behring; Boschetti (2011), refletir acerca das políticas sociais, no Brasil, desde a década de 1990 é também analisar do que se denomina de contrarreforma do Estado, bem como de uma “obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988”.

A partir dos anos 1990 iniciou-se um período de campanhas de caráter neoliberal em prol de reformas. Estas reformas se orientavam a favor dos mercados, ao passo que o Estado era percebido como o causador da crise econômica e social que assolava o país desde a década anterior. Assim, propagava-se que a Constituição era atrasada, sendo necessária uma modernização do panorama nacional, cuja atribuição foi designada ao, então representante do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Estado.

O que se vivenciou na década de 90 foi uma remodelação do Estado brasileiro de forma a que este se adaptasse à lógica do grande capital. Como apontam Behring; Boschetti (2011):

Houve, portanto, uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-reforma que foi possível a partir de algumas condições gerais, que precedem os anos 1990: a crise econômica dos anos 1980 e as marchas e contramarchas do processo de democratização do país”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 152).

Queremos destacar que o termo “contrarreforma” utilizado por Behring parte de sua análise de que “reforma” se traduz como “uma tentativa temporal e geopoliticamente situada de conciliar acumulação e diminuição dos níveis de desigualdade com alguma distribuição de renda” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 150), a exemplo do *Welfare State* (ver tópico 2.3). No caso brasileiro, o que se tem na concepção da autora é uma contrarreforma que prejudicou e impediu reformas de fato. As classes trabalhadoras tiveram conquistas que resultaram em mudanças em suas condições de vida, mas sempre condicionadas aos interesses das classes dominantes.

Segundo Behring; Boschetti (2011), o cerne da contrarreforma estatal era o chamado ajuste fiscal, que preconizava a redução de gastos com políticas sociais. Neste período verificou-se a abertura econômica globalizada impactando setores produtivos locais, atraindo investimentos externos de natureza financeira especulativa gerou um enorme aumento do endividamento público. Houve, na verdade, um contrassenso do que foi propagado para o que, de fato, foi efetivado, pois o Estado foi ainda mais onerado, só que alimentando a acumulação rentista.

Conforme Costilla (2003), diante das pressões da política globalizacional, todos os Estados do mundo precisaram entrar nos processos de reforma de seus estados, muito

embora existam particularidades na América Latina como a frágil condição de independência e soberania dessas sociedades e de seus Estados frágeis.

Inerente aos processos de contrarreforma dos Estados nacionais da América Latina Behring (2003) aponta que tais países entraram na década de 1990 com a missão imposta pelas forças dominantes internas e externas de reformarem seus estados na direção conhecida da diminuição do Estado e fortalecimento do mercado. Assim, o discurso propagado era de que esses países precisavam se inserir na economia globalizada de maneira competitiva, posto que um Estado “gigantesco, ineficiente e perdulário” era um estorvo para a consecução daquele fim. Para a referida autora a “América Latina viveu o fim do século sob a marca de um reformismo fracassado” (BEHRING, 2003, p. 37), (e um contrarreformismo vitorioso) uma vez que não houve uma discussão substancial acerca da própria contrarreforma proposta e que os pontos positivos desta não foram suficientes para afirmar que se tratou de uma vitória.

No mesmo processo em que se discutia o enxugamento do Estado, via-se também a ascensão das formas não estatais de organização, o que era postulado da contrarreforma:

[...] podia-se assistir à expansão de formas não-estatais de organização, prestação de serviços e ‘monopólio da violência’. O não-Estado cresceu – seja sob a forma da multiplicação de iniciativas do mercado e da sociedade civil (terceiro setor), seja sob a forma da consolidação de múltiplos ‘Estados’ paralelos (criminalidade, tráfico, lavagem de dinheiro, corrupção). (BEHRING, 2003, p.40).

A contrarreforma do Estado brasileiro também seguiu o curso das contrarreformas realizadas nos demais países da América Latina, muito embora com algumas particularidades, pois o Brasil entra no âmbito das Reformas de forma muito peculiar. O reformismo da década de 1990 tinha o discurso de “sintonizar as economias nacionais, as sociedades e o aparato estatal com uma globalização econômica vista como já estabelecida e impossível de ser criticamente assimilada ou enfrentada” (BEHRING, pp. 40-41). Tratou-se, portanto, de uma Reforma mais de cunho passivo do que propriamente criativo ou crítico.

A reforma foi concebida para mover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as ‘amarras do modelo burocrático’, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato. (BEHRING, 2003, p.41).

Os países periféricos foram convocados a implementar a Reforma pelas instituições financeiras multilaterais. Assim, em meio à crise da dívida externa de 1989, o Consenso de Washington, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), entre outros incentivaram os países periféricos a realizarem as reformas nos diversos âmbitos do aparelho estatal.

Uma das premissas dessa Reforma era combater frontalmente a burocracia que “produzia somente maldades” e deveria ser substituída por outro modelo de gestão em que o mercado serviria de parâmetro para “uma nova modalidade de gestão e de administração pública”. Mas, no modo de produção capitalista trata-se de um discurso falacioso dessa nova forma de gerir o Estado contrário à burocracia, visto que de fato o que se materializa é sua reconstrução e atualização. A Reforma buscou, portanto, outra forma de gerir a administração pública, qual seja, a “administração gerencial”:

Fazia-se necessário, por isso, perseguir um caminho ‘pós-burocrático’, do qual a ‘administração gerencial’ seria a expressão adequada: controlar mais os resultados do que os procedimentos, conceder maior autonomia aos órgãos públicos, descentralizar estruturas e atividades, flexibilizar procedimentos, de modo a que se configurassem ambientes mais competitivos, ágeis e responsáveis perante os cidadãos-consumidores. (BEHRING, 2003, p.47).

O Estado passa a ser concebido como fardo e os indivíduos, por sua vez, deverão se responsabilizar por sua condição social. Acentuaram-se as formas de esforço individual e voluntariado, em que as oportunidades estão igualmente disponíveis para todos aqueles que fazem um esforço para alcançar seus objetivos. Ao Estado, então, caberia o papel de auxiliar apenas, com ações rigorosamente focalizadas, os setores mais impactados com a economia regressiva e destrutiva.

Inerente aos intensos processos de privatização, por exemplo, “houve a entrega de parcela significativa do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não obrigatoriedade das empresas privatizadas de comprarem insumos no Brasil”, (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 153) o que gerou um desmonte do parque industrial nacional, envio de grandes remessas de lucros e rendas ao exterior, aumento do desemprego e desequilíbrio na balança comercial.

Outro ponto que merece destaque na análise de contrarreforma do Estado, principalmente quando pensamos o tema das políticas públicas, é relativo ao “Programa de

Publicização” responsável pela criação de agências executivas e organizações sociais, e na regulamentação do terceiro setor na execução das políticas públicas. Além disso, houve uma dissociação da personalidade que formularia tais políticas, o que ficou a cargo do “núcleo duro” do Estado e de quem as implementariam, no caso, as agências.

A parceria público-privado se afirma no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pela Medida Provisória nº 1.591/ 97, que cria o Programa Nacional de Publicização e a qualificação de entidades como organizações sociais (BARBOSA; DELUIZ, s/d). Contudo, tal medida foi reeditada cinco vezes tendo sofrido “algumas modificações até ser substituída pela nova Medida Provisória nº 1.648-6, que, por sua vez, sofreu várias reedições até ser convertida na atual norma que regula a matéria, a Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998”. (LIRA, 2011, p. 245).

A legislação infere que a entidade ao ser qualificada como Organização Social passa a ter um contrato de gestão em comum acordo com o Poder Público, sendo a própria entidade privada que discrimina suas atribuições, responsabilidades e obrigações (art. 6º) (LIRA, 2011).

Na perspectiva de Behring; Boschetti (2011), os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula não buscaram construir “arenas” de debates e negociações no campo da formulação das políticas públicas e optaram por reformas constitucionais, principalmente pelas sempre questionadas medidas provisórias.

Destaca-se que não houve ausência de políticas sociais a partir do período que se vem analisando, muito ao contrário, o problema se traduz no modo como foram definidas. Entretanto, as suas formulações foram readequadas ao processo de contrarreforma estatal, em que predominou a tríade “privatização, focalização, e descentralização” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156), de tais políticas no neoliberalismo.

[...] a tendência geral tem sido a restrição e redução de direitos sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais – a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da políticas social nos países - em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributiva tornam-se mais limitadas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156).

Um dos consensos buscados pela Reforma foi a importância da participação da sociedade civil no compartilhamento das atribuições do Estado, mas cabe ressaltar que não se tratou de uma perspectiva politizante, sendo absorvida como mero “recurso gerencial”

(Behring, 2003 apud Nogueira, p. 59) para o Estado. O Reformismo aliado ao processo democrático absorveu, neste sentido, quatro importantes pilares: “descentralização, participação, cidadania e sociedade civil”. A descentralização cumpriu um papel relevante nesse processo, pois o discurso era que todos os entes da federação deveriam ter responsabilidades em suas respectivas atribuições a fim de desconcentrar as atribuições do Estado para outras esferas de organização.

Neste sentido, o Estado seria beneficiado, pois estaria condizente com sua atribuição primeira, qual seja, “reduzir seus custos operacionais, diminuir seu tamanho e ganhar, com isso, maior leveza e agilidade” (BEHRING, 2003, p.56). O fenômeno da descentralização deve ser entendido não como compartilhamento de poder entre os entes federativos, mas como simples transferência de responsabilidades. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Diante desse contexto, ver-se-á a supervalorização do modo neoliberal da sociedade civil que deveria cumprir, a partir de então, sua tarefa de participação cidadã. A sociedade civil passou a participar, em verdade, como uma coautora no debate político, não se tratando necessariamente de uma perspectiva ético-política. À esta coube responder por ela mesma as atribuições que o Estado retirou de si e depositou no mercado. É neste sentido que as organizações sem fins lucrativos e o voluntariado irão ganhar destaque em atender as necessidades não mais atendidas pelo Estado. Como bem expõe Behring (2003):

O discurso reformista privilegiou unilateralmente a importância da sociedade civil no contexto e na dinâmica da reforma do Estado. Tratou de valorizar precisamente sua contribuição para a gestão e a implementação de políticas. Assim, concebida, a sociedade civil conteria um incontornável vetor antiestatal: seria um espaço diferente do Estado, não necessariamente hostil a ele mas seguramente ‘estranho’ a ele, um ambiente imune a regulações ou a parâmetros institucionais públicos – um lugar em suma, dependente bem mais de iniciativa, empreendedorismo, disposição cívica ‘ética’ do que da perspectiva política, organização política e vínculos estatais. (IDEM, 2003, p.59).

As contrarreformas dos Estados no cenário latino-americano, e no caso específico brasileiro, repercutiu de forma consubstancial nas novas responsabilidades assumidas pelo Estado, mercado e sociedade civil. A Reforma trouxe consigo as premissas do individualismo, em que os indivíduos devem isoladamente buscar soluções para os problemas sociais que o modo de produção capitalista (re) produz. Consubstanciou-se como solução encontrada para

retirar do Estado sua responsabilidade em garantir direitos sociais conquistados historicamente pela classe trabalhadora.

Segundo Yamamoto (2009), tem-se vivenciado um processo de desmanche dos direitos sociais em prol de favorecimento do mercado através das privatizações de políticas sociais públicas. Para tanto, evidenciam-se a transferência de responsabilidades para as organizações sociais e a mercantilização das necessidades básicas, abrindo espaço para a privatização em supri-las.

Ivo (s/d), afirma que as transformações ocorridas nos anos 1980-1990 modificaram profundamente as relações entre Estado e sociedade na América Latina e colocaram para a agenda política o “combate a pobreza” como “compromisso ético e político prioritários da agenda política”. (IVO, s/d, p.1).

Neste sentido, a política social reorientou-se para esse “combate à pobreza”, naturalmente sem questioná-la profundamente, mas pretendendo apenas minimizar entre setores sociais específicos os efeitos mais perversos do sistema do capital sob a formatação do neoliberalismo. Assim, a mudança de sentido da política social ocorreu sob a lógica da focalização, cujo fundamento se baseia nas redefinições dos papéis estatais e da sociedade no trato das refrações da questão social. “A ideia é fortalecer a capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza”. (IVO, s/d, p. 2).

Destarte, podem-se identificar as políticas sociais na busca de descobrir as potencialidades dos pobres, para que estes ao desvendarem seus potenciais (capital humano), encontrem, sozinhos, formas de sair de sua condição de miséria. Mais uma vez a política social adota e introjecta a perspectiva neoliberal, deslocando responsabilidades que são estruturais para o âmbito individual.

As políticas sociais a partir dos anos 1990 possuem um caráter “compensatório”, apenas com o intuito de minimizar as consequências do sistema de capital, e um caráter “flexível”, destituído da perspectiva de direitos. Tais características resvalam em dois paradigmas: a focalização e a redefinição das responsabilidades estatal e da sociedade. (IVO, s/d)

Ivo (s/d) compreende as políticas sociais como “sistema de ação complexo onde atuam múltiplas causalidades e diferentes atores sociais”. (IVO, s/d, p.8). Neste sentido, não podem ser vistas, apenas, sob a ótica do Estado ou da sociedade, isoladamente.

[...] Elas emergem como novas formas (contraditórias) de regulação social e devem ser entendidas como processos e não como estados ou fatos sociais

destituídos de subjetividade e de interesses contraditórios. Assim, elas resultam tanto da força da sociedade civil, como de alterações das formas de agir do Estado, fazendo emergir novas formas de governança ou regulação dos processos, em redes de interação complexas onde se debatem interesses contraditórios e se estabelecem consensos relativos. Mas o Estado não é um simples gestor de interesses mas um ator de pleno direito, cuja função reguladora tem conteúdos ligados à redistribuição social. (IVO, s/d, p. 8).

Inerente às políticas sociais no “combate a pobreza”, a referida autora aponta algumas das ideias correntes sobre essa questão. A primeira concepção está manifesta no controle dos pobres através de uma perspectiva repressora das populações pauperizadas, associando violência com pobreza, em que se exigem políticas sociais para controle dos pobres. Estão embutidas neste processo as políticas de segurança pública com cidadania, pois não basta apenas valer-se de repressão, mas também deve estar presente o cunho ideológico de cidadania.

A segunda ideia seria “a refilantropia da pobreza”, em que se publiciza a necessidade de toda a sociedade agir conjuntamente a fim de resolver a questão, no discurso do “é possível”. Assim, criam-se parcerias público-privadas, supervalorizam-se as ONG’s diante da omissão do Estado.

A terceira perspectiva define os pobres como “sujeitos potencialmente mobilizadores” capazes de escapar do pauperismo por esforço próprio. A solução é que eles se tornem sujeitos pró-ativos, participativos, o que pressupõe a integração dos mesmos às políticas sociais, enquanto beneficiários. Tal perspectiva tem uma dimensão “territorializada, microssocial e comunitária”, e adota critérios focalistas de públicos específicos para atendimento de demandas.

As políticas sociais no neoliberalismo buscam “mobilizar o potencial dos pobres”, cujas capacidades podem resolver “os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social através de sua inserção no mercado”. (IVO, s/d, p. 10). Essa ideia pode ser interpretada de forma positiva ou negativa segundo Ivo (s/d). A positividade encontra-se na compreensão das potencialidades como mecanismo de transformação de sujeitos pobres em “cidadãos-consumidores”. Já na análise negativa está o entendimento de que a pobreza é essencialmente parte do processo, sendo necessárias, apenas, políticas “repressivas ou tutelares”.

As políticas focalizadas constituem uma das principais características da política social no neoliberalismo. Estão situadas nas esferas “instrumental e operativa”. Para Ivo (s/d), focalização é entendida como:

[...] um componente básico e permanente para a formulação de uma política social ‘racional’ (estratégica), no marco de economias abertas e competitivas. São políticas dirigidas a áreas consideradas ‘brandas’, ou seja, que se aplicam a áreas que não comprometam nenhum aspecto da reforma estrutural. Portanto, estão deslocadas da institucionalidade da proteção social. (IVO, s/d, p.16).

Ivo (s/d) aponta que existem distintos olhares sobre essa política focalizada. Alguns a compreendem como importante por apresentar maior impacto sobre a população-alvo; outros colocam a questão do custo-benefício como favorável; há aqueles que a vinculam ao símbolo da eficiência, visto que se ajusta a determinados perfis; existem também os que acreditam em sua importância apenas em situações emergenciais ou, ainda, quando vinculada às políticas de cunho universal.

O paradigma que define o campo da focalização das políticas sociais aponta o desmonte os direitos universais, condicionando essas políticas às possibilidades restritivas financeiras e/ou políticas e sujeitas às variações do mercado. (IVO, s/d).

Assim, não é incomum que programas tenham começo, meio, mas não um fim. Eles estão, geralmente, condicionados a essas questões levantadas por Ivo (s/d). Os programas acabam por pertencer a determinada política de governo que sempre os modifica ou os extingue.

[...] No âmbito da solução encontrada, de flexibilidade e focalização dos programas, os seus limites e inexequibilidade se situam na sua própria causa, ou seja, a instabilidade dos mercados e da economia comprometem a continuidade dos programas. Isso leva a considerar a reprodução de círculos lógicos sem saídas, cuja circularidade restringe efetivamente o êxito dos programas. Nesse sentido, pode-se concluir que o objetivo central é mais instrumental e estratégico que efetivamente redistributivo. (IVO, s/d, p. 16).

Além disso, desdobra-se no fenômeno da “focalização”, ou seja, elege-se através de critérios bem rígidos a população que será beneficiada por programas, projetos ou serviços. Assim, escolhem-se miseráveis dentre os mais miseráveis para serem contemplados.

Uma das características também percebidas no campo da focalização corresponde à centralidade da família na definição das políticas sociais, reforçando a ideia de solidariedade, isto é, na ausência do Estado a prover políticas universais, a família funciona como amortecedor dos problemas sociais e como rede de apoio e superação das vulnerabilidades. Além disso, verifica-se a feminização da pobreza, ao caracterizar famílias chefiadas por mulheres como espaço de miséria. Logo, a focalização recai sobre as mesmas.

No processo de seletividade a mulher é identificada como aquela para quem a política deve ser direcionada. Um exemplo clássico é o Programa Bolsa Família (PBF)²⁰, em que a titularidade do cartão com o qual as famílias sacam o benefício é das mulheres, amplamente divulgado pela atual presidente Dilma Rousseff.

Todo o contexto abordado até o momento sobre o tema das políticas sociais é de fundamental importância para o estudo em pauta, pois as políticas públicas implementadas por um dado governo correspondem às formas de relação estabelecidas entre Estado e políticas sociais. Neste sentido, a partir do capítulo subsequente buscamos trazer a conjuntura das políticas públicas de juventude na América Latina, fundamentando o sentido de política pública e de juventude.

²⁰ O Programa Bolsa Família (PBF) se configura através da característica de uma renda mínima. Foi criado pela medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. É um programa de transferência direta de renda que integra a estratégia do FOME ZERO e beneficia famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* mensal de R\$ 70,00 à R\$ 140,00.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LÁTINA: A JUVENTUDE EM DESTAQUE

3.1 Desnaturalizando a(s) juventude(s): situando a categoria como construção sócio-histórica

Conforme Groppo (2010) são dois os principais modelos sociológicos que analisam a juventude e sua rebeldia, classicamente, e que parecem caracterizar como os “modernistas” a concebem na atualidade, quais sejam: a primeira seria a perspectiva funcionalista, que coloca as rebeldias juvenis caracterizadas por categorias analíticas como função e disfunção social. A segunda seria o viés de moratória juvenil, difundida a partir de 1960, que compreendia as rebeldias juvenis como mola propulsora de transformações sociais sob o signo do “radicalismo”.

Contudo, a partir da década de 70 do século XX, várias interpretações sócio-históricas refutaram os modelos que explicavam as rebeldias juvenis, seja pelo funcionalismo ou pela perspectiva de moratória juvenil, em que o autor destaca as concepções “pós-modernistas”²¹ como uma delas. A substituição do padrão taylorista-fordista pela acumulação flexível modificou a forma de “sentir o tempo e o espaço” pela “vivência do imediato” e “vigência do instantâneo”. Além dessa mudança, assinala o “embaralhamento da infância e maturidade” resultado da adoção de mídias eletrônicas que mudaram os padrões tradicionais de infância e maturidade. Expõe também a perspectiva da “juvenialização da vida”, visto que “a juventude, como vivência real, identidade sócio-cultural efetiva e símbolo carregado de possibilidade de ruptura histórica e contestação” (GROPPO, 2010, p. 4) transformaram-se em “juvenialidade”, esvaziada de sentido cujo consumo de produtos específicos e atitudes denotam a nova forma de viver a juventude. Soma-se a esses três elementos a “reprivatização do curso da vida”, cuja passagem pelas mais diferentes idades da vida passa a ser direito de escolha do indivíduo. (GROPPO, 2010).

Ainda conforme Groppo (2010) nota-se que é cada vez mais acentuado o critério etário como um “estilo de vida”, pois a juventude deixa de ser uma fase passageira para ter uma identidade cultural própria, tendo sido observados dois movimentos nas ciências sociais acerca da condição juvenil (será discutida posteriormente), quais sejam: uma tentativa de

²¹ Não será abordada a questão da pós-modernidade neste texto. Sabe-se que alguns autores não coadunam com tal perspectiva, afirmando que o mundo ocidental não se transformou em sociedades pós-modernas, muito embora tenham passado por profundas modificações.

substituir a noção de socialização ou preparação para a vida adulta pela ideia de “estilo de vida”; outra questão se traduz em uma reinterpretação das rebeldias juvenis como “cultura” ou “sub-culturas”.

Estudos sociais e culturais da identidade juvenil estão restritos, à luz de Groppo (2010), a grupos específicos, cujos estudos fenomênicos da relação dos jovens com a sociedade resultam “em análise sem a necessária abrangência histórica, dados os limites deste modo de análise microssociológica, visão que tem dificuldades de alçar a sua perspectiva para além do individual, do particular, do cotidiano”. (GROPPO, 2010, p. 5).

[...] os estudos sócio-culturais passaram cada vez mais a falar de identidade juvenil, ou melhor, de identidades juvenis: a identidade passa a definir um conjunto de traços mais ou menos coerente e relativamente estável, adotado por um grupo e seus membros; os indivíduos em geral (e não apenas os jovens) passam a adotar diversas identidades na pós-modernidade assim como os jovens ensaiavam papéis durante o período da moratória nos idos da modernidade. (GROPPO, 2010, pp. 6-7).

A realidade sócio-econômica-cultural é percebida como “complexo imponderável de processos de fragmentação” (GROPPO, 2010, p. 7), em que o capitalismo não é tomado como categoria para explicar os processo de “fragmentação e complexificação”. Como aponta o referido autor:

[...] Não se leva tão a sério, ao contrário do que poderia ser feitos, que os novos desdobramentos do modo de vida e produção capitalista vêm, justamente ao aprofundar a lógica de acumulação e exploração, reforçar estas tendências de fragmentação e compressão do espaço-tempo social. (GROPPO, 2010, p. 7).

Neste sentido, a realidade sócio-econômica é analisada, por muitos autores, como algo impossível de modificação pelos indivíduos e não passível de contestação. Assim, esses parecem viver “nos interstícios dos sistemas” formando tribos e criando espaços que sejam acolhedores. (GROPPO, 2010).

Além dessas considerações o autor finaliza sua análise abordando dez teses (não explicitaremos todas), que seriam mais hipóteses ou conclusões parciais acerca dos modelos sociológicos que interpretam as juventudes e suas rebeldias. O autor afirma que a crítica pós-moderna auxiliou na superação de modelos evolucionistas e funcionalistas. Entretanto, a referida crítica dificulta compreender o caráter histórico, não o percebendo como resultado de lutas concretas. Além disso, enfatiza que estruturas e processos sociais são imponderáveis

restando aos indivíduos como única alternativa as “ações na esfera micro e cotidiana por meio de produções culturais e criações identitárias”. (GROPPO, 2010, p. 13). Somado a isso, pouco problematiza a relação entre a sociedade de consumo flexível com as construções de identidade juvenis diversificadas. O autor sugere, em uma de suas teses, que deve haver uma revisão das reinterpretações pós-modernas, no sentido de colocar as análises nos processos e estruturas gerais do capitalismo contemporâneo. Uma das hipóteses levantadas sugere que a estrutura etária, ainda é bastante relevante para a maioria da população e necessita desta institucionalidade para obter proteção e socialização em fases mais “sensíveis da vida” (GROPPO, 2010, p. 13), além do que, a estrutura etária se traduz como concepção social sob o curso da vida e grande parte dos indivíduos não teria condições de “autoconstrução absoluta do seu curso de vida” dadas as desigualdades sociais. Outra tese é de que é necessário perceber essa estrutura etária como forma de “dominação, disciplinarização e homogeneização artificial e forçada”. A última tese é pensar em uma forma de vida emancipada sem a dependência de estruturas institucionais e estatais homogeneizadoras e disciplinarizadoras, que possa permitir a generalização da liberdade e da flexibilização das relações etárias, que são privilégios de poucos grupos sociais, e muito voltadas para a questão do consumo.

Brunet; Pizzi (2013) analisam a delimitação sociológica da juventude sob três contextos: a perspectiva funcionalista, a biografia ou sociologia de transição e a nominalista.

A dimensão funcionalista postula-se nos paradigmas “adultocráticos”, que percebem a juventude negativamente, destacando aquilo que lhe falta para alcançar a plenitude adulta e no paradigma “culturalista”, que concebe a juventude como etapa plena de vida centrada nas identidades juvenis, esquecendo os aspectos materiais.

A visão biográfica ou sociologia de transição surge a partir da crise da década de 1970 (ver capítulo 2, tópico 2.3) buscando oferecer uma perspectiva alternativa aos discursos homogeneizadores sobre a juventude. Apesar de aceitar a existência sociológica de alguns critérios sociais idênticos para todos os indivíduos, pretende ressaltar a heterogeneidade das trajetórias biográficas dos jovens.

As críticas ao enfoque biográfico destacam sua definição de juventude como conceito excessivamente adultocrático, como se essa fosse uma fase incompleta e provisória na trajetória de vida, positivando o mundo adulto. A crítica recai também sobre a escolha metodológica de uma perspectiva de análise baseada na construção de tipos ideais e genéricos de transição. Ainda salienta-se o perigo de conceber a juventude como processo cujo único objetivo é lograr a plenitude adulta, que tende a naturalizar as situações de privações que

afetam os jovens, como se ao passar do tempo essas se corrigissem ao alcançar a fase adulta, colocando as desigualdades sociais como meros problemas temporais ou de transição.

Por último, têm-se o entendimento nominalista, que está ancorado em Mannheim (Karl Mannheim) e sua teoria das gerações (será analisado a seguir).

Juventude é um termo que, em um primeiro momento, pode parecer elucidado, sobre o qual todos tem algo a dizer, visto que todas as pessoas foram ou são jovens, porém quando se tenta defini-lo as dificuldades vão se revelando (ABRAMO, 2008). Geralmente as ideias imputadas buscam particularizar o debate, mas existem alguns pontos em comum percebidos nos trabalhos desenvolvidos acerca do tema na transição dos séculos XX e XXI.

Um destes pontos refere-se ao pensar juventude(s) no plural, em suas múltiplas determinações e expressões, porém sem desconsiderar o contexto sócio-histórico “nos quais os jovens criam e recriam modos de vida, ou seja, a afirmação da perspectiva que conceitua a juventude nos marcos de uma dada condição juvenil” (BARBIANI, 2007, p.140). Na mesma perspectiva, Gil (2011) afirma que se debruçar sobre a temática de juventude significa, necessariamente, mergulhar em concepções que se modificaram ao longo do processo histórico acerca do tema.

Existem alguns consensos no debate sobre juventude, sendo um deles a opção pelo termo juventude (s) no plural. Contudo, apenas partir do pressuposto da diversidade interna ao objeto juventude, reconhecendo os jovens em suas especificidades não é suficiente, uma vez que a simples utilização no plural não garante a compreensão da juventude, muito embora indique uma preocupação em evitar “generalizações que simplificam”, pois “indica perceber os jovens como sujeitos que se distinguem e se identificam em suas muitas dimensões, tais como as de gênero, cor da pele, classe social, de moradia, cotidiano e projetos de futuro” (GIL, 2011, p. 26).

Segundo Esteves; Abramovay (2007) a realidade social revela que não existe apenas um tipo de juventude, mas diversos grupos que são heterogêneos, assim, por definição, a juventude é:

uma construção social, ou seja, a produção de uma determinada sociedade originada a partir das múltiplas formas como ela vê os jovens, produção na qual se conjugam, entre outros fatores, estereótipos, momentos históricos, múltiplas referências, além de diferentes e diversificadas situações de classe, gênero, etnia, grupo etc. (ESTEVEES E ABRAMOVAY, 2007, p. 21).

Assim, corroborando a ideia acima, Sanfelice (2013) aponta que:

[...] não há uma única juventude local, regional ou mundial. Não há, portanto, movimento jovem ou dos jovens tomados em uma forma abstrata. Mas, com certeza, há movimentos da juventude das periferias dos centros urbanos, da juventude das classes médias, da juventude burguesa e da juventude de culturas diferenciadas. (SANFELICE, 2013, p. 70).

Ainda conforme Gil (2011), compreender a juventude resulta perceber que esta adquiriu sentidos diferentes no processo sócio histórico, em que “a juventude encerra uma enorme diversidade de variáveis biológicas, psicológicas, sociais, culturais, políticas e ideológicas” (p. 27). É neste sentido que León (2005) infere que definir juventude pode seguir por diversos pontos de partida, muito embora considere o critério etário relevante quando se aborda o tema:

A definição de juventude pode ser desenvolvida por uma série de pontos de partida: como uma faixa etária, um período de da vida, uma geração... Mas todas essas definições se vinculam, de algum modo à dimensão de fase do ciclo vital entre a infância e a maturidade. Há, portanto, uma correspondência com a faixa de idade, mesmo que os limites etários não possam ser definidos rigidamente; é a partir dessa dimensão também que ganha sentido a proposição de um recorte de referências etárias no conjunto da população, para análises demográficas. (LÉON, 2005, p. 6).

O critério etário, pois, se constitui como um dos que se vinculam à definição de juventude. Os sentidos que a fundamentam possuem dois critérios basilares, quais sejam: etários e sociocultural. O primeiro critério está geralmente manifesto como fundamento para uma definição do que é juventude, onde a idade é embasamento que a conceitua. Já o segundo critério é relativizado e tanto o jovem como seu comportamento alteram-se conforme variam sua classe social, grupo étnico, nacionalidade, gênero, contexto histórico. Neste sentido, chega-se a uma indefinição do que de fato seja juventude, estando entre o critério etário objetivista e o critério sociocultural relativista.

Conforme Pais (1990), duas tendências tem se revelado na sociologia da juventude:

Numa delas, a juventude é tomada como um conjunto social cujo principal atributo é o de ser constituído por indivíduos pertencentes a uma dada ‘fase da vida’, prevalecendo a busca dos aspectos mais uniformes e homogêneos que caracterizariam essa faz da vida – aspectos que fariam parte de uma ‘cultura juvenil’, específica, portanto, de uma geração definida em termos etários. (PAIS, 1990, p.140).

Em outra tendência apontada pelo autor:

[...] a juventude é tomada como um conjunto social necessariamente diversificado, perfilando-se diferentes culturas juvenis, em função de diferentes pertenças de classe, diferentes situações econômicas, diferentes parcelas de poder, diferentes interesses, diferentes oportunidades ocupacionais, etc. Nestoutro sentido, seria, de fato, um abuso de linguagem subsumir o mesmo conceito de juventude a universos sociais que não têm entre si praticamente nada em comum. (PAIS, 1990, p. 140).

Segundo Cardoso; Sampaio (1995) o tema da juventude é bastante antigo na antropologia e nas ciências sociais em geral e em meados do século XX passou a ser assunto relevante na sociologia, a intitulada sociologia da juventude. Pais (1990) coloca que é inerente à sociologia a desconstrução da juventude como uma “entidade homogênea”.

Foi necessário, em um primeiro momento, conhecer o debate que este tema atravessa antes de ingressar de fato na definição proposta, ou seja, a de juventude como categoria social, de sua construção sócio-histórica. No sentido de esclarecer o conceito, os primeiros lineamentos foram firmados na obra “Bibliografia sobre a Juventude” (CARDOSO; SAMPAIO, 1995) que, em seu conteúdo, apresenta resultados de uma pesquisa sobre jovens universitários e que reúne livros, teses, artigos associados ao tema, perfazendo uma coletânea de mais de duzentos títulos comentados sinteticamente. A primeira parte da obra traz os caminhos pelos quais os debates referentes ao assunto interpõem-se atualmente.

É possível identificar duas tendências nos referidos trabalhos “que se opõem e que sugerem sua sobreposição ou sua alternância de tempos em tempos”. (CARDOSO; SAMPAIO, 1995, p. 14). Tais tendências indicadas pelas autoras traduzem muito do que se tem escrito e assinalado sobre juventude. Por um lado é desenvolvido um viés genérico do tema e por outro um caráter que denota as especificidades vivenciadas pelos jovens. Quando se trata de acontecimentos nos quais à juventude é conferido um papel de mudanças sócio-políticas e culturais, a sociologia da juventude tende a realizar estudos abstratos e genéricos.

Na vertente oposta, pode-se assim dizer, as autoras colocam que existe uma série de estudos que, até certo ponto, discordam da visão genérica e que concentram suas reflexões nas condições fragmentárias e diversificadas da juventude.

Juventude só pode ser entendida em sua especificidade, em termos de segmentos de grupos sociais mais amplos [...] Não se fala mais em juventude em abstrato, como uma espécie de energia potencial de mudanças, ainda que

culturalmente construída, mas das múltiplas identidades que recortam a juventude. (CARDOSO; SAMPAIO, 1995, p. 18).

Para os estudiosos que se alocam nesta última concepção, a juventude só pode ser compreendida em suas nuances quando interpretada em segmentos de grupos sociais bem mais amplos, onde os jovens devem ser analisados em suas vidas concretas, na realidade objetiva, conforme os espaços que ocupam na sociedade.

Destaca-se o risco da abordagem particularista, acima mencionada, visto que se pode passar despercebido do que há em comum nas gerações ou, como diriam as autoras, perder-se-ia a “ideia de uma linguagem geracional”. Há que se ter o cuidado em não atribuir uma referência mais significativa às categorias sociais às quais os jovens se vinculam do que às próprias vivências concretas dos mesmos. Ainda segundo Cardoso; Sampaio (1995), os trabalhos acadêmicos que se voltam para uma análise mais específica da juventude afirmam que:

a experiência juvenil não é um fenômeno meramente geracional, mas que implica fazer parte de grupos sociais e culturais específicos. Ou seja, juventude só pode ser entendida em sua especificidade, em termos de segmentos de grupos sociais mais amplos. (CARDOSO; SAMPAIO, p. 18).

Pais (1990), como mencionado anteriormente, postula juventude em duas perspectivas: na primeira a juventude é uma fase da vida, uma geração definida por termos etários; na segunda a juventude é diversificada, nela mesclam-se distintas culturas juvenis. O autor chama atenção para esta última, observando o fato da contrariedade em utilizar o termo juventude, pois são tantas ramificações que os sujeitos não teriam quase nada em comum. Seguindo seu pensamento, “quase poderíamos dizer, por outras palavras, que a juventude ora se nos apresenta como um conjunto aparentemente homogêneo, ora se nos apresenta como um conjunto heterogêneo” (PAIS, 1990, p. 151). Seria como se o primeiro se construísse como unidade e o segundo como diversidade.

É necessário discorrer, mesmo que brevemente, acerca da dimensão geracional²² diante do que foi exposto até aqui. Assim como existem várias maneiras de olhar e ler a(s) juventude(s), também há diversas teorias que analisam essa complexidade de relações que permeiam tal categoria. Tais teorias podem ser agrupadas em duas correntes principais, a geracional e a classista.

²² Geração é um conceito sociológico que, atualmente, é denominado pela demografia contemporânea como coorte (GROPPO, 2000).

A corrente geracional subdivide-se em duas, uma que se baseia nas teorias funcionalistas da socialização²³, em que a juventude é eivada de um sentido de “fase da vida” e outra que remete à ideia de descontinuidades intergeracionais²⁴, a chamada “teoria das gerações”²⁵. Entretanto, nestas duas existe um ponto de convergência quando assentam que as descontinuidades intergeracionais seriam a base para a juventude definir-se como geração social formada por um conjunto de indivíduos com a mesma ou próxima faixa de idade que, por sua vez, ao se descobrirem em limites etários estreitos compartilhariam um sentimento comum de valores, ideias, problemas, soluções diferente daqueles indivíduos que podem estar em uma faixa etária acima ou abaixo da deles (PAIS, 1990).

A geração como um “fato coletivo”, ou seja, indivíduos compartilhando um sentimento comum proporcionaria aos indivíduos participantes uma situação comum no processo histórico e social e, portanto, os restringe a uma gama específica de experiência e a um tipo característico de ação historicamente relevante. (MANNHEIM apud GROPPPO, 2000).

Segundo Groppo (2000) Mannheim foi um importante precursor da teoria geracional, embora ainda se prendesse a uma visão naturalista, objetivista, que restringe o curso da vida à critérios etários limitados.

A corrente classista, por sua vez, geralmente critica a visão de fases da vida da corrente geracional e fundamenta seus postulados na reprodução das classes sociais, na questão da cultura juvenil como resistência de classe. (PAIS, 1990).

Ressalta-se, por fim, que os trabalhos que estão relacionados à juventude deixaram de questionar se os jovens são a mola propulsora de transformação da sociedade. A sociologia da juventude, hoje, está menos preocupada em saber se o jovem é um sujeito histórico de mudanças socioeconômicas. O debate travado atualmente reúne trabalhos específicos, não no sentido de apenas particularizar grupos específicos de jovens, detalhando semelhanças e diferenças com outros segmentos de jovens, ou ainda de outras gerações, mas buscando trabalhar questões que afetam direta ou indiretamente a juventude na contemporaneidade. (ABRAMO, 1997).

²³ Autores que trabalham nessa vertente são Talcon Parsons “Ensaio de uma teoria sociológica” (1964) e S. N. Eisenstadt “De geração à geração” (1956).

²⁴ Entende-se por descontinuidades intergeracionais a tensão que permeia as relações entre as gerações, ora de continuidade, ora de ruptura.

²⁵ Ver o trabalho de Karl Mannheim “Teoria das Gerações” traduzido para o espanhol por Reis, 62/93 p. 193-242.

Para adentrar na juventude como categoria social²⁶, partiu-se do pressuposto de que a juventude transcende noções etárias e de “classe de idade”. Nesta análise os jovens não podem ser enquadrados em faixas etárias limítrofes. A juventude não pode ser assentada como “grupo social concreto” para aludir uma definição de Mannheim, ou seja, não se pode definir juventude como uma “classe social formada, ao mesmo tempo, por todos os indivíduos de uma mesma faixa etária”. (GROPPO, 2000, p. 7). Assim, ao não se ancorar nestes dois aspectos (etário e classe social) avança-se para uma definição de juventude como categoria social²⁷.

Conforme Margulis; Urresti (2008) considera-se que a juventude é uma condição constituída pela cultura, mas possui uma base material atrelada à idade. A condição etária não se refere apenas aos fenômenos biológicos vinculados com a idade (saúde, energia), mas também aos fenômenos culturais vinculados à idade.

Em um primeiro momento pode parecer difícil uma desnaturalização do que seja juventude, devido à tendência em projetá-la de acordo as próprias vivências do indivíduo, o que muitas vezes impede de se ter um olhar mais crítico da realidade posta. Porém, é necessário enfatizá-la como uma teia de significações, concepções, simbologias, criada pela própria sociedade que as modifica quando sente necessidade, seja pelos grupos sociais ou pelos próprios jovens, que passam a significar suas atitudes, valores, comportamentos, traduzindo na realidade tais representações simbólicas.

Ressalta-se que a juventude, assim como todas as categorias sociais socialmente constituídas, é permeada por representações simbólicas - socialmente constituídas e definidas materialmente. Porém, sintetizá-la apenas na dimensão simbólica empobrece seus múltiplos significados, desmaterializando-a. Falar de juventude é, obrigatoriamente, uma interligação com as determinações materiais e histórico-políticas, que são inerentes a toda produção social.

A juventude, como toda categoria socialmente constituída, que atende a fenômenos existentes, tem uma dimensão simbólica, mas também deve ser analisada a partir de outras dimensões: aspectos fáticos, materiais, históricos e políticos, nos quais toda reprodução social se desenvolve. (MARGULIS; URRESTI, 2008, p. 2).

²⁶ Termo utilizado por Luís Antônio Groppo na obra GROPPPO, Luís Antônio. **Juventude: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas**. Col. Enfoques. Sociologia. Rio de Janeiro: Difel, 2000.

²⁷ Definida como categoria social a juventude passa a ser concomitante uma representação sócio-cultural e uma situação social (GROPPO, 2000).

Como outros períodos da vida (infância, adolescência, fase adulta, velhice), a juventude é uma construção social e cultural situada entre as funções sociais infantis e funções sociais do adulto, como indica Groppo (2000), ou ainda, no período compreendido entre a dependência infantil e a autonomia da fase adulta, como colocam Levi e Schmitt (1996). Para os últimos:

Nenhum limite fisiológico basta para identificar analiticamente uma fase da vida que se pode explicar melhor pela determinação cultural das sociedades humanas, segundo o modo pelo qual tratam de identificar, atribuir ordem e sentido a algo que parece tipicamente transitório, vale dizer caótico e desordenado. (IDEM, 1996, p. 8).

Os primeiros autores acima elencados sugerem que tal categoria não pode ser delimitada por meio de quantificações demográficas (caráter etário), nem por definições jurídicas. Não existem limites muito nítidos quando se trata de definir juventude. Não se trata de encontrar uma definição unívoca em todos os momentos históricos. Como outras épocas da vida a juventude também é uma construção social e cultural. Os sujeitos não pertencem a este ou aquele grupo etário, eles os atravessam.

Segundo Levi e Schmitt (1996) a história da juventude não é linear com começo, meio e fim pré-definidos, mas é, acima de tudo, processual. As juventudes das sociedades tradicionais definidas por seus papéis, rituais e costumes não seguiram uma trajetória retilínea, sem obstáculos, até alcançar a idade moderna, desprovida de qualquer tabu ou sem distinções dos papéis masculinos e femininos. Nota-se, porém, que nas sociedades modernas as diferenciações entre os sexos, pode-se assim dizer, teve até um aprofundamento do abismo que separa homens e mulheres nos diversos espaços da sociedade, embora se saiba essa separação seja mascarada. A história teve avanços, mas também retrocessos em diferentes momentos e em diversas sociedades.

Para León (2005), a categoria juventude se define por quatro aspectos: construção social, histórica, cultural e relacional. O pensamento do autor também vai ao encontro da ideia de que a juventude é uma criação histórica.

É preciso levar em consideração que a conceitualização da juventude passa necessariamente por seu enquadramento histórico, na medida em que esta categoria é uma construção histórica, que responde a condições específicas que se deram com as mudanças sociais que produziram a emergência do capitalismo, o qual outorgou o espaço 'simbólico' que tornou possível o surgimento da juventude. (MORCH, 1996 apud LEÓN, 2005, p. 12).

Quando a juventude é calcada enquanto criação simbólica sem, no entanto, desmaterializá-la, está-se desmistificando o fundamento natural da juventude e caminhando para sua construção enquanto categoria social.

A faixa etária juvenil, assim como os demais grupos de idade, são uma criação sociocultural própria, marcante e fundamental dos processos de modernização e da configuração das sociedades contemporâneas. Essa criação surge ao lado ou em conjunção com outras categorias sociais essenciais, como estruturas e estratificações sociais, relações de gênero, relações étnicas e outras, bem como junto a fenômenos históricos cruciais, como o capitalismo, o imperialismo, o ‘ocidentalismo’ etc. (GROPPO, 2000, p. 27).

Pensar em condição juvenil é, segundo Abramo (2008), primeiramente diferenciá-la de situação juvenil. Condição é o modo como uma sociedade constitui e atribui significado a esse momento do ciclo de vida e situação traduz o modo como tal condição é vivida, a partir dos diversos recortes referidos às diferenças sociais de idade, sexo, classe social, história pessoal, etc. Neste sentido, a condição juvenil alude, em um primeiro momento, a uma transição da infância à fase adulta, onde se passa da quase total dependência infantil para a autonomia da idade adulta, com deveres e direitos pré-definidos.

A noção de condição juvenil remete, em primeiro lugar, a uma etapa do ciclo de vida, de ligação [...] entre a infância, tempo da primeira fase de desenvolvimento corporal [...] e da primeira socialização, de quase total dependência e necessidade de proteção, para a idade adulta, em tese a do ápice do desenvolvimento e de plena cidadania, que diz respeito, principalmente, a se tornar capaz de exercer as dimensões de produção [...] reprodução [...] e participação. (IDEM, p. 40-41).

A juventude se define na sociedade moderna ocidental, conforme aponta a sociologia da juventude, como a etapa em que se prepara o indivíduo para as novas relações sociais construídas a partir da revolução industrial. Esta preparação passou a ser exercício da escola, a qual se tornou fator chave na definição da condição juvenil (ABRAMO, 2008).

A noção moderna de juventude defini-a como período de transição em que o jovem adia seus deveres e direitos na “reprodução, produção e participação social”. (ABRAMO, 2008, p. 41-42). Entretanto, essa concepção moderna foi uma experiência restrita aos filhos cujos pais ou responsáveis podiam mantê-los nesta situação de “limbo”.

Considera-se imprescindível estabelecer como ponto de partida das análises e estudos de juventude a perspectiva de análise adotada, bem como desvelar os conceitos

presentes nos estudos correntes sobre o tema, uma vez que se abordarão, neste estudo, políticas públicas de juventude no Brasil e, neste sentido, se faz necessário conhecer qual conceito se insere no cenário do país quando se trata desse objeto. Como sinaliza León (2004), “atrás de toda política se encontra uma noção determinada dos sujeitos a quem se destina e suas problemáticas concretas e dependerá dessa noção o tipo de políticas de programas que se geram como resposta”. (LEON, 2004, p. 6).

Nota-se que as análises que buscam fundamentar a categoria de juventude são feitas por estudiosos geralmente vinculados à sociologia. Assim, cabem aqueles que realizam o recorte do que se pretende aprofundar no tema trazer os apontamentos e questionamentos necessários para a análise que se almeja explorar.

Neste sentido, a abordagem sobre a construção das políticas públicas de juventude na América Latina será considerada a partir das seguintes considerações: as concepções acerca da juventude e seus possíveis rebatimentos para as políticas públicas para este público na América Latina e, especificamente, no Brasil. Além disso, buscar-se-á, minimamente, contextualizar em que momento histórico determinada concepção esteve mais acentuada.

2.1 Políticas (Sociais) Públicas de juventude

Conforme Hofling (2001) políticas públicas seriam o “Estado em ação”, isto é, o “Estado implementando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HOFLING, 2001, p. 31). Contudo, a referida autora enfatiza que as políticas públicas não devem ser reduzidas a políticas estatais, pois embora sejam de responsabilidade do Estado, não são pensadas unicamente por este.

Parte-se da perspectiva de Faleiros (1995), de que uma análise sobre política social não pode ser ancorada em um modelo teórico ideal, de forma rígida e numa aparência imutável. Existem aqueles que acreditam na política social como produção maquiavélica do capitalismo, sendo instrumento de manipulação e de obscurecimento da realidade do trabalhador. Há também visões de que as políticas sociais são, em si mesmas, boas e bastam, como apresentam os representantes das classes dominantes. (FALEIROS, 1995). Compreende-se que não cabe analisar a política social nessa perspectiva dual de bem ou mal, mas como algo imbricado na realidade concreta de exploração capitalista e do movimento de “correlação de forças sociais”, como apresenta o referido autor.

Laurell (1995), cuja análise se dedica a compreender se dedica a compreender as políticas sociais neoliberais, parte da perspectiva de que essas precisam ser compreendidas à

luz dos processos políticos, culturais e ideológicos, em que é necessário não contemplar tão somente o viés dos gastos sociais, mas notar como se constituem seus fundamentos, para que rumo se orientam e que conteúdo comportam, além de perceber quais suas implicações na correlação das forças políticas.

Ressalta-se, ainda, uma imprecisão conceitual de política social, pois “nem sempre se tem claro o que o termo significa e nem quais são suas características e particularidades”. (PEREIRA, 2011, p. 163). Para tanto, é necessário inferir qual teoria embasa o conceito de política social, em que ratificamos a característica de ser “dialeticamente contraditória”²⁸.

É necessário, pois, compreender a relação do Estado com o processo de acumulação capitalista, visto que “as medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas”. (FALEIROS, 1995, p 55).

Com o objetivo de realizar uma análise do desenvolvimento das políticas voltadas para a juventude na América Latina (serão analisadas no capítulo 3), partiu-se das considerações analíticas de Abad (2003) que, apesar de não apresentar em suas análises uma perspectiva crítica mais aprofundada, fornece elementos importantes para se pensar a construção de tais políticas, assim como as concepções que estão subjacentes às mesmas.

A ideia de Estado apresentada pelo referido autor, define-o como “a expressão político-institucional por excelência das relações de dominação em uma sociedade” (ABAD, 2003, p.118), bem como um agente articulador e unificador das nações, muito embora se considere a existência de nação sem a figura do Estado e também o contrário, ou seja, Estado sem nação. O Estado é a instituição que exerce coerção de forma a garantir a reprodução das relações de dominação presentes na sociedade ou, ainda, pode jogar para os atores sociais as tensões oriundas dos processos de desigualdades sociais.

As considerações sobre o Estado trazidas por Iamamoto (2007) apontam que ele cumpre um papel fundamental no modo de dominação do sistema do capital, que sustenta a estrutura de classes e as relações de reprodução social. Tem o papel de criar as condições necessárias para a atuação dos grupos dominantes, controlar as ameaças das classes

²⁸ Trata-se daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre capital x trabalho, Estado x sociedade e princípios da liberdade e da igualdade que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). (PEREIRA, 2011, p. 166).

dominadas e integrar as classes dominantes garantindo (não entendi: “integrar as classes dominantes”) a difusão de sua ideologia para a sociedade. O Estado funciona como esteio do capital oferecendo a este subsídios, infraestrutura, créditos, financiamento, enfim, as condições necessárias para os investimentos capitalistas. Os Estados são decisivos na conquista de mercados externos e na proteção de mercados locais. Estabelecem, ainda, pactos comerciais, acordos de investimentos, criação de barreiras alfandegárias, pesquisa e desenvolvimento nos meios de comunicação de massa, etc..

Já a política, na perspectiva de Abad (2003), seria a atividade pela qual a sociedade reflete e questiona a validade das instituições através do empoderamento dos estratos mais subordinados, que ao se reconhecerem em sua alienação, nesta forma de sociabilidade, se apropriam da capacidade de modificarem seus destinos mobilizando-se socialmente. Aqui destacamos que se trata de um dos enfoques adotados nas formulações das políticas públicas de juventude, em que o jovem é direcionado a modificar sua própria condição juvenil.

Conforme Pereira (2008: 88), “desde os seus primórdios, a política constitui uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso caráter conflituoso”. Os conflitos aparecem pelo fato de a política ser atrelada ao processo de convivência entre os homens que, por sua vez, possuem pontos de vista diferenciados, valores, crenças e ideologias também diferentes, bem como estão situados em estratificações sociais distintamente, ou seja, pertencem a classes sociais díspares.

Tudo isso gera os mais variados conflitos que exigem equacionamentos para impedir o caos. Mas, os conflitos ou as divergências não são em si maus, porque movem a história e o próprio desenvolvimento político; e, podem, graças ao consenso, assumir a forma de regulação civilizada e substituir outras formas arbitrárias do uso do poder. (PEREIRA, 2008, p. 89).

O pensamento sobre o significado clássico de política remonta a antiguidade grega, onde a mesma estava vinculada à *polis* (cidade) e se referia a “toda atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã”. (PEREIRA, 2008, p. 88). Com Aristóteles a política também passou a significar “o estudo do tema ou o saber construído sobre essa esfera de atividade” (PEREIRA, p. 88). Posteriormente o termo foi adquirindo novas conotações e na modernidade passa a ter o Estado como articulador importante da práxis política dos indivíduos.

Uma das formas de se falar em política seria como “a luta pelo poder e a busca de mecanismos de governança”. (ABAD, 2003, p. 118). Outra forma de compreender a política,

essa muito mais restrita e limitada, seria associando-a aos programas de ações governamentais, tendo uma dimensão mais técnica e administrativa. Como sinaliza Pereira (2008), “a política na sua configuração recente e estrita, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social. Ou melhor, a política social é uma *espécie* do *gênero* política pública”. (IBDEM, p. 92).

Política pública [...] não é sinônimo de política estatal. A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. (IBDEM, p. 94).

Assim, diante da análise da autora supracitada, quando se fala de política pública não significa que é exclusividade do Estado, de grupos oriundos da sociedade ou de cunho individual, mas que se trata de ser pública, ou seja, pertencente à coletividade independente de ser vinculado a qualquer instituição.

Destarte, são diversos fatores que impulsionam as políticas públicas. Não se trata apenas de uma racionalidade técnica, mas acima de tudo, de ações marcadas por perspectivas históricas e interesses de classes, como também de uma racionalidade política, em que são necessários mecanismos para que a sociedade possa colocar em relevo as suas necessidades e aspirações. Talvez uma característica esteja ou não mais acentuada, mas é o conjunto delas que faz a política pública se materializar. Para tanto, deve haver uma mobilização em torno do problema para que saia do plano individual e se transforme em um problema social. Assim, aconteceu com as políticas públicas voltadas para a juventude, em que estas saíram do espectro dos jovens em si e passaram a mobilizar a sociedade e o Estado em torno do tema, diante das demandas que passaram a emanar desse segmento.

Quando se tem no horizonte políticas públicas para a juventude é preciso se ter bem claro dois aspectos relevantes que são de natureza conflitiva dessas políticas, quais sejam: “a ideia de que qualquer ação destinada aos jovens exprime parte das representações normativas correntes sobre a idade e os atores jovens que uma determinada sociedade constrói” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 3) e as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil.

Segundo Sposito; Carrano (2003), este segundo aspecto conflitivo nas políticas públicas de juventude é resultante de como são expressas as condições que sustentam a

ligação entre Estado e sociedade civil na disposição da esfera pública, pois levar em consideração apenas a juventude nas políticas se mostra relevante para o debate público, contudo se esvai de sentido no campo analítico, uma vez que o trato com os jovens não decorre da forma não só de compreender a juventude na sociedade, mas também de uma reflexão de como são praticadas as ações políticas, tais como “o exercício do governo (abertura ou não de canais de participação dos atores/ formas de parceria, etc) e as relações com a sociedade civil na construção da esfera pública”. (IBDEM, 2003, p. 6-7).

Ainda conforme Sposito; Carrano (2003), tanto no interior do aparelho estatal, como na sociedade civil ou mesmo para os próprios segmentos de jovens, o campo de disputas nas políticas públicas de juventude é heterogêneo, visto que estão em relevo diversidades de orientações no campo dessas políticas. Em relação ao Estado, os autores ora assinalados apontam que:

[...] no interior do aparelho de Estado as políticas de juventude comportam diversidade de orientações e podem disputar recursos e operar diferentes definições de prioridades em face de outras políticas, etc. Podem estar mais próximas de modelos participativos e democráticos ou serem definidos a partir do que no Brasil tradicionalmente foi designado como cidadania tutelada ou, apenas, como forma de assistência e controle do Estado sobre a sociedade, sobretudo para os grupos que estão na base da pirâmide social. (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 7).

Inerente à sociedade civil e segmentos de jovens os referidos autores indicam que:

Em sua diversidade, a sociedade civil conforma, por meio de suas organizações representações muitas vezes opostas sobre a juventude, enquanto momento do ciclo de vida, e sobre as relações dos jovens com o mundo adulto. E, finalmente, os próprios jovens, são protagonistas ativos dessas disputas em torno dos sentidos que emprestam ao tema da juventude, pois mesmo como atores impõem significados que traduzem modos diversos de pensar a si mesmos e seus pares, perfilam diferentemente suas demandas e estabelecem projetos pessoais ou coletivos, muitas vezes reproduzindo discursos dominantes adultos no âmbito social. Por essas razões, é preciso evitar o ardil que nega o caráter natural do ciclo de vida, incorporando recortes históricos, sociais e culturais que constituem a condição juvenil na contemporaneidade, mas reintroduz esse mesmo diapasão naturalista ao considerar que a condição juvenil produz intrinsecamente concepções semelhantes sobre a fase de vida em nítida oposição às representações dominantes advindas do mundo adulto. (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 7).

Neste sentido, é necessário compreender que as decisões que envolvem a implementação de políticas não se processam em campos homogêneos, mas são

consequências de conflitos de distintos pensamentos “em torno do destino de recursos e de bens públicos limitados, ocupando um espectro amplo de negociações e de formação de consenso, mesmo que provisórios”. (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 3).

Na concepção de Rua (2009), o termo “política”, no inglês “politics”, compreende as atividades políticas que se fundamentam em “produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas”. (RUA, 2009, p. 18). Já o termo *policy* refere-se à “formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas” (IBDEM, p. 19), ou seja, é a atividade do governo desenvolvendo políticas públicas através do processo da política. Assim, políticas públicas (*policy*) se configuram como um dos resultados possíveis da política (*politics*).

Vale destacar que as políticas públicas, comumente, estão relacionadas com mais de uma decisão e requer várias ações pensadas de forma estratégica que implementem as decisões tomadas. A decisão política, por sua vez, corresponde a fazer uma escolha dentre um leque de possibilidades. Logo, nem toda decisão política resultará, necessariamente, em uma política pública (RUA, 2009).

Outra questão a se analisar são os atores políticos envolvidos nos conflitos que permeiam o campo das políticas públicas, sendo estes diversos e com características diferenciadas. Rua (op. Cit.) realiza a seguinte classificação: atores públicos (políticos e burocratas) e privados, sendo estes os empresários, que possuem forte influência nas políticas públicas, visto controlarem “as atividades econômicas de produção, parcelas do mercado e a oferta de empregos”, podendo atuar isolados ou coletivamente.

Além desses atores têm-se os trabalhadores que atuam através dos sindicatos; os servidores públicos, que no Brasil possuem um grande quantitativo de sindicalizados. Interessante notar que a autora diferencia os servidores públicos dos trabalhadores, colocando-os separadamente no campo dos atores políticos.

Os organismos internacionais também são atores políticos, pois jogam papel relevante no trato das questões econômicas e política interna dos países. E aqui abrimos um espaço para discorrer um pouco sobre estas instituições.

Como é sabido o BM²⁹ e o FMI foram criados na Conferência de Bretton Woods (EUA), em 1944, com o objetivo de “sustentar a ordem econômica e financeira mundial’,

²⁹ O BM se complexificou desde o seu surgimento e atualmente “tornou-se um grupo, que engloba cinco instituições de desenvolvimento estreitamente associadas: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre

garantindo estabilidade à economia e evitando a emergência de novas crises internacionais” (SOARES; ARCARO, 2008, p. 253) e com a atribuição de financiar a reconstrução dos países que haviam sido destruídos na Segunda Guerra Mundial.

Na década de 1980 nota-se a influência do BM nos países periféricos, que passaram a realizar empréstimos ao banco. O BM e o FMI tornaram-se as agências internacionais reguladoras dos países endividados com o intuito de reconstrução econômica destes, que ficaram presos à autorização dessas agências para solicitarem outras formas de créditos no âmbito internacional. (SOARES; ARCARO, 2008).

Entretanto, acreditamos que não havia uma “reconstrução” a ser feita. O intuito de fundo mesmo era fazer frente aos avanços dos movimentos de libertação que cresciam em função das precárias condições sociais e grandes desigualdades.

A crise da dívida de 1982 tornou “os países latino-americanos extremamente dependentes do aval do FMI e do Banco Mundial, uma condição necessária para a renegociação com os investidores privados” (LEHER, 1999, p. 23). As políticas empreendidas pelo banco, neste período, não conseguiram solucionar os endividamentos dos países devedores, como também não resolveram a questão da pobreza, concentração de renda e degradação do meio ambiente. (SOARES; ARCARO, 2008). Como aponta Leher (1999) a crise evidenciada pelo sistema capitalista desde 1970 (analisado no tópico 2.2) fez com que os países periféricos tivessem suas dívidas aumentadas, bem como é necessário enfatizar que “o Banco Mundial emprestou e avalizou empréstimos segundo propósitos estratégicos, gerando dívidas acima da capacidade de pagamento dos países tomadores”. (LEHER, 1999, p. 23).

Nos anos 1990 o BM buscou reduzir os efeitos dos ajustes da década precedente com vistas a se legitimar e estabilizar o seu modelo de desenvolvimento, cujo foco era a promoção do desenvolvimento econômico e social e a redução da pobreza, investindo em programas sociais focalizados buscando atingir as populações mais pauperizadas, tendo ênfase na educação, principalmente na educação básica, considerada pela agência como motora de desenvolvimento e de erradicação da pobreza. (SOARES; ARCARO, 2008).

Conforme LEHER (op. Cit), o BM modificou seu modo de gerenciamento e passou a ocupar um espaço de respeito no cenário internacional quando o assunto é

desenvolvimento, o que se traduz em como tal instituição passou a direcionar as políticas implementadas nos países periféricos. Assim, o autor ora assinalado aponta:

A análise do modo como o Banco encaminha as suas novas diretrizes ajuda a compreender como esta instituição obtém a capacidade de definir a direção das políticas dos países periféricos. Como as novas áreas de atuação da instituição estão sujeitas a maior grau de incerteza do que os tradicionais investimentos em infra-estrutura, o Banco promoveu mudanças organizacionais importantes, ampliando o seu corpo técnico, transformando-se no maior centro mundial de informações a respeito do desenvolvimento. Com base nessas informações, o organismo passou a ter maior controle sobre os países tomadores de empréstimos. Para isso, modificou o escopo dos projetos, ampliando-os para programas (muito mais complexos e abrangentes, incidindo sobre setores vastos como a educação), tornando mais rígidas as *condicionalidades*. Esta reorientação do Banco obteve êxito, não tanto pelo sucesso das políticas setoriais, que em geral fracassaram econômica e socialmente, mas em termos políticos mais amplos. (LEHER, 1999, p. 23).

Uma das questões que Leher traz no seu estudo é que o BM passa a ocupar um espaço que fora ocupado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO). Assuntos de educação não eram preocupação do BM. Pelo fato de a UNESCO ter contrariado as expectativas estadunidenses ao abrir certos espaços para os países periféricos, especialmente latino-americanos que buscavam autonomia ou ao não ser tão dura quanto era o desejo daquela potência imperialista, e conseqüentemente sofrido seu boicote, depois dessa divergência entre a atuação da UNESCO e as expectativas estadunidenses foi que se definiu que o BM passaria a desempenhar o papel de interlocutor direto para assuntos também de educação junto aos países periféricos, inclusive com o mecanismo do financiamento de projetos. O BM passaria a ser o instrumento mais eficaz para cumprir o papel de controle desejado pelos Estados Unidos da América (EUA).

Segundo Soares; Arcaro (2008), o Brasil teve o documento intitulado “Estratégia de Assistência ao País” (CAS, Country Assistance Strategy), 2004-2007, como orientador dos empréstimos concedidos ao país pelo BM, neste período, cujas palavras-chaves para o desenvolvimento são: “equidade, competitividade e sustentabilidade” (SOARES; ARCARO, 2008, p. 254) e, com vistas a equidade, buscou o investimento no indivíduo, que para o BM resultaria dentre outras em uma “melhoria da qualidade e eficiência dos serviços sociais aos mais pobres”, “prioridade à educação”, “apoio técnico e financeiro aos programas de transferência de renda (Bolsa-Família)” e “trabalho para os jovens”. Ainda segundo Soares,

Arcaro (2009), que apoiam suas análises em três documentos³⁰ do BM, o problema da juventude é tratado nos seguintes termos:

[...] a inclusão social da juventude, principalmente por meio da educação e trabalho, foi considerada, pela CAS 2004-2007, essencial para o objetivo de maior equidade. Além de reduzir a pobreza e a desigualdade, o ‘aumento das oportunidades’ de educação e trabalho para os jovens contribuiria para ‘melhorar a segurança, bem como criar um ambiente atrativo para negócios’. Desemprego juvenil e violência, por outro lado, foram considerados como ‘riscos para a estabilidade, o crescimento e progresso social’. (SOARES; ARCARO, 2008, p. 255).

Em documento do Banco Mundial de 2007³¹ a abordagem sobre o investimento nos jovens tem uma perspectiva bem clara para esta instituição.

Eles constituirão a próxima geração de trabalhadores, empresários, pais, cidadãos ativos e, na verdade, líderes. E, devido à queda de fertilidade, terão um menor número de dependentes do que seus antecessores quando chegarem à idade adulta. Por sua vez, isso pode impulsionar o crescimento – com o aumento da parcela da população que está trabalhando e melhorando a economia familiar. Os países em todos os níveis de desenvolvimento precisam aproveitar essa oportunidade antes que o envelhecimento das sociedades feche essa porta. Isso permitirá que cresçam mais rápido e reduzam a pobreza ainda mais. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 5).

É notório que os jovens, para o referido organismo internacional, se constituem como a parcela da população responsável pelo desenvolvimento econômico dos países que o banco denomina “em desenvolvimento”, bem como aqueles que reduzirão as agudezas da pobreza. No entanto, o BM, não só neste documento específico, mas em outros apenas seguem uma perspectiva social e econômica própria na qual não tem lugar a crítica ao sistema do capital, em que suas orientações sempre colocam no indivíduo uma responsabilização da sua situação de desemprego, de pobreza, sem levar em consideração as nuances do sistema de capital.

³⁰ “Levanta-se a hipótese de que os documentos examinados sejam manifestações do discurso do poder contemporâneo, que tratou de erodir a categoria de direitos sociais, transformados em encargos individuais”. (SOARES; ARCARO, 2008, p. 256).

³¹ Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2007; o Desenvolvimento e a Próxima Geração. (VISÃO GERAL. BANCO MUNDIAL: WASHINGTON, DC). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/14897821158107976655/overview-po.pdf>>. Acesso em: 14 fev 2014.

Tal relatório tem por objetivo analisar “as prioridades de ação do governo nas cinco transições que formam o desenvolvimento do capital humano dos jovens: estudar, trabalhar, manter a saúde, formar família e exercer a cidadania”. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 5). Neste sentido, afirma a necessidade dos governos não só “aumentar diretamente os investimentos, mas também melhorar o clima para que os jovens e suas famílias possam investir em si mesmos”. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 5). Para tanto, as orientações adotadas pelo BM são: ampliar as oportunidades para os jovens, fomentar suas capacidades e fornecer programas de segunda oportunidade.

As políticas públicas podem exercer grande influência na determinação dos acontecimentos. À medida que os jovens passam por cada transição, o desenvolvimento de seu capital humano é prejudicado, não apenas pela pobreza, mas também pelos fracassos das políticas que afetam suas opções, especialmente o fracasso em oferecer ou financiar serviços adequados quando os mercados não funcionam. (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 11).

O problema é que, por outro lado, o BM desaconselha e desencoraja as políticas universalistas, baseadas em fortes aparatos de direito para favorecer o fortalecimento das juventudes mesmo se consideradas como capital humano.

O investimento na (s) juventude (s), na perspectiva adotada pelo BM significa a “melhoria do clima de investimento e o empoderamento das pessoas de baixa-renda” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 5). E a qualificação para o trabalho, por ser a principal necessidade dessas pessoas para que se tornem produtivas e capazes de gerar renda própria configura-se como elemento central para a redução da pobreza. Assim, a solução fácil encontrada pelo banco é aumentar as oportunidades de suas rendas e desenvolver o “capital humano”³². Contudo, o BM não menciona sobre a não absorção no mercado de trabalho da força de trabalho disponível, em que as pessoas estando aptas ao trabalho não conseguem se empregar e os índices de pobreza crescem mesmo tendo melhorado os padrões de qualificação.

³² “A Teoria do Capital Humano, por apresentar um viés empirista e por sua construção pautar-se num referencial epistemológico nitidamente positivista, constrói-se dentro de um modelo de análise que não consegue visualizar a totalidade dos fatores que determinam as relações sociais. Considera os fatores isoladamente e busca na sua somatória, a complexidade dos fatores explicativos de uma totalidade maior. Este tipo de abordagem de caráter marginalista baseia-se numa concepção de que o *homo economicus* é um ser dotado de uma racionalidade tal, que é capaz de escolher, livre das pressões externas, quais devem ser os melhores caminhos traçados para alcançar o seu sucesso econômico. Trata-se de uma teoria incapaz de fazer algum tipo de explicação real do sistema capitalista, e termina por ser apologética do mesmo”. (OLIVEIRA, s/d).

No documento é também vislumbrada uma “preocupação” do BM em relação à redução da pobreza (encontrada em várias passagens do documento) e colocando nas políticas de educação e saúde as principais problemáticas. Na educação pelo fato de os trabalhadores possuírem uma educação inadequada e não serem devidamente capacitados e instruídos e, na saúde, porque os jovens ao se iniciarem na vivência da atividade sexual, na busca por suas identidades, passam a assumir riscos. Ao enfrentar estes dois desafios haverá, conforme o BM, uma redução da pobreza por dois motivos: o primeiro seria que a capacidade de aprender se concentra mais nos jovens do que nos velhos; segundo, “os efeitos do capital humano em pessoas jovens influenciam os efeitos de seus filhos” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 10), pois com melhor educação tem filhos em menor número e mais educados.

Entre os últimos atores estratégicos citados por Rua (2009) tem-se os “atores transnacionalizados”, situados no mercado financeiro, nas telecomunicações e a mídia.

[...] os jornais e a televisão são importantes agentes formadores de opinião, que possuem capacidade de mobilizar a ação de outros atores. Na verdade, principalmente a televisão, tem um grande poder de formar a agenda de demandas públicas, de chamar a atenção do público para problemas diversos, de mobilizar a indignação popular, enfim, de influir sobre as opiniões e valores da massa popular. É importante assinalar, ainda, que a mídia impressa e/ou eletrônica pode ser, ao mesmo tempo ou alternativamente, um ator, um recurso de poder e um canal de expressão de interesses. (RUA, s/d, p. 5).

Na perspectiva de Abad (2003); Pereira (2008) as políticas públicas são dotadas de algumas características, quais sejam:

- A política pública representa o que o governo decide ou não fazer diante de uma dada situação;
- Política pública não significa só ação. Pode ser também não-ação intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência.
- Se traduz como a forma material de ação do Estado;
- Ao Estado cabe a autoridade de unificar e articular a sociedade, ou seja, as políticas públicas são instrumentos privilegiados de dominação;
- A política pública é uma decisão ideológica que pressupõe uma mudança social que pode está explícita ou não em sua formulação;
- As decisões são resultado de uma racionalidade técnica e de uma racionalidade política. (ABAD, 2003, p. 119; PEREIRA, 2008, p. 97).

Carvalho (2010) sugere algumas referências de análise acerca das configurações das políticas públicas na América Latina, tendo como pano de fundo o processo de

mundialização do capital, o acirramento de contradições, muito embora a autora não especifique quais, se advindas da crise do “neoliberalismo”, dos processos de redefinição do Estado, etc.

As Políticas Públicas dos Estados Ajustadores voltam-se para garantir a reprodução do sistema do capital, viabilizando condições para os seus processos de acumulação; Vivencia-se, no tempo presente, processos de destituição e desconstrução de direitos que assumem uma dupla dimensão: a erosão real dos direitos e a erosão simbólica da própria noção de direitos e das referências pelas quais os direitos podem ser formulados como tal; O Estado Ajustador, sob a égide da lógica da mercantilização e do poder burocrático, efetiva o desmonte dos sistemas de proteção social, minando a perspectiva de políticas universais de ampliação de direitos; [...] Reconfiguração das Políticas Sociais que se voltam para a inserção social, neste contexto de vulnerabilidade e flexibilização do mundo do trabalho e desmonte de direitos. (CARVALHO, 2010, p. 248).

Neste sentido, notam-se as particularidades que perpassam as políticas públicas no contexto analisado, em que não se pode ter como norte decisões arbitrárias pelo Estado, mas motivações lógicas e concretas da necessidade de implantação de determinadas políticas oriundas do próprio movimento da sociedade. Mas, como os problemas que afetam a sociedade em geral passam a ter um caráter político? Segundo Abad (2003), isso decorre da confluência de que uma dada situação se expresse como um “problema político”, por conseguinte, se instala na esfera pública como um “conflito ou demanda” que, por sua vez, afeta em algum grau a “convivência societal”, o que faz emergirem “atores sociais relevantes” com capacidade de exercer pressão sobre a agenda governamental. Em linhas gerais seria transformar um “estado de conflito” em um “problema político”.

Observa-se, no entanto, que a racionalidade política está imbricada em vários fatores significativos, a saber:

- O projeto político dominante vigente;
- As demandas, necessidade e interesses da população com os canais e instâncias políticas para sua expressão;
- Os recursos disponíveis, tais como os técnicos, materiais, econômicos e humanos;
- As propostas, alternativas e o capital político de grupo não hegemônicos;
- O desenvolvimento institucional da sociedade;
- O contexto internacional. (ABAD, 2003, p. 119).

3.3 Políticas Públicas de Juventude na América Latina: das noções de abordagens

Conforme Sposati (2002), nas análises da relação entre neoliberalismo e políticas sociais no contexto latino-americano são inevitáveis expressões como “desmanche social” ou “(des) regulamentação de políticas sociais”. Não cabe realizar uma simples comparação desconexa com os países centrais, mas sim perceber que os países da América Latina inserem-se em um contexto de “sociedades subalternas à regulação econômica dominante exercida pelo mercado financeiro ou pelos ‘grandes’ da economia mundial” (SPOSATI, 2002, p. 1). Destarte, devem-se evitar, segundo a autora, comparações entre o *Welfare State* europeu com o processo histórico vivenciado na América Latina.

Analisamos como a temática da juventude se insere nas pesquisas dessa área de estudo e como as problemáticas trazidas pelos mais diversos autores se projetam na formulação e implementação das políticas públicas. As várias perspectivas de análise sobre o tema juventude colaboram com o tratamento que vem sendo dado pelas políticas públicas, influenciadas por organismos multilaterais.

Esses questionamentos favorecem, as indagações: apenas as concepções sobre a juventude são suficientes para explicar a roupagem das políticas públicas sociais na atualidade? Os processos de mudança do sistema capitalista com o acirramento da luta de classes não teria um papel relevante nas transformações visualizadas na conjuntura das políticas públicas de juventude?

Como apontado acima, nota-se a existência de diferentes perspectivas de análise subjacentes às políticas públicas de juventude na América Latina. Aqui, aludimos a três, quais sejam: primeira está baseada na grande parte dos estudos que envolvem a temática da juventude, caracterizados por uma divisão que aloca a juventude como categoria social, como uma fase de transição ou mesmo como grupo sociocultural autônomo. A segunda está subjacente aos enfoques da UNESCO (2004), que aborda o jovem propenso ao risco, como sujeito de direitos, atores propícios ao desenvolvimento ou detentores de capital social; Para além dessas, encontra-se a sugestão de Rodrigues (2008) que resulta da compreensão de ambas as perspectivas anteriormente citadas e formula sua própria categorização, sendo o jovem como propenso ao risco, categoria social e como agente de mudanças.

A primeira perspectiva está dividida em três pontos de abordagem da juventude, que já foram, em boa parte, discutidas no início deste capítulo:

a) ***Juventude como categoria social***: caracterizados pelas mudanças biológicas, psicológicas, culturais e sociais percebidas na juventude que acabam por identificá-la como grupo geracional;

b) ***Juventude como período de transição para a vida adulta***: percebe como se processam as mudanças na condição juvenil que permitam explicar a mudança do âmbito da juventude para a fase adulta.

c) ***Juventudes como grupos culturais autônomos***: busca-se diferenciar as realidades dos jovens, que são vistas como diversas, através de fatores como raça, gênero, etnia, etc.

Para além desses vieses, nota-se a presença daqueles atribuídos pela UNESCO (2004) que têm sido introduzidos nos países da América Latina, que somam quatro enfoques, a saber:

a) ***Os jovens como “grupo de risco”***: Muitos programas e projetos tem se vinculado a essa perspectiva de abordagem apoiados em indicadores econômicos e sociais, os quais revelam a precariedade estrutural que afeta a juventude, tais como desemprego, dificuldade de acesso à instrução formal, entre outros. As críticas da UNESCO (2004) a tal enfoque decorrem de que essa perspectiva não compreende os jovens como “cidadãos” participativos.

b) ***“Os jovens como sujeitos de direitos”***: Diante das limitações do enfoque do “grupo de risco” e das medidas adotadas pela Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1990, adotou-se a perspectiva de considerar os jovens como sujeitos de direitos. Não se desvincula a imagem do jovem como propenso a enfrentar situações de risco, mas agora o considera como “cidadão”, para quem o acesso a serviços não deve ser visto como concessão estatal, mas como um direito dos jovens. Essa perspectiva tem o apoio das Organizações não Governamentais (ONG’s) e de diversos organismos internacionais, como a UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS). As limitações desse enfoque, apresentadas pela UNESCO, se dão no sentido de que a participação dos jovens é tratada como outro direito e, por isso tratada de maneira secundária.

c) ***“Os jovens como atores estratégicos no desenvolvimento”***: Para além de “grupo de risco” e de “sujeitos de direitos” os jovens são atores estratégicos do desenvolvimento, assim “é preciso enfatizar o eventual aporte dos jovens à sociedade, não

limitando as políticas públicas de juventudes ao acesso a serviços materiais e simbólicos como um canal privilegiado para melhorar as condições estruturais de vida”. (UNESCO, 2004, p. 140). Daí, busca-se desenvolver e implementar políticas públicas com foco no “combate à pobreza” e “campanhas de alfabetização” através do diálogo com os jovens.

d) **“Os jovens, a construção do capital social e o seu ‘empoderamento’”**: A UNESCO, se apoiando nas definições da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e de uma ONG chilena, distingue o capital social individual, como aquele que busca a capacidade empreendedora dos jovens como fonte de enfrentamento dos problemas sociais e individuais, do capital social coletivo, que são os apoios recebidos pelos jovens para concretizarem seus projetos de vida, cujas bases estariam no “empoderamento”, tratado como ações fornecidas aos jovens para negociar com os tomadores de decisões.

A terceira e última divisão de abordagens sobre a juventude encontra-se em Rodrigues (2008), que faz a crítica a essas duas divisões e sugere o seguinte esquema para pensar a implementação das políticas públicas de juventude:

a) **“Jovens como categoria social”**: Baseada na perspectiva de que os jovens se diferenciam dos demais grupos geracionais (infância, adolescência, adultos e idosos), dando especial atenção às funções sexuais e reprodutivas, responsáveis por transformações biológicas e psicológicas, que se alteram em qualquer contexto e lugar.

b) **“Jovens como grupo de risco”**: Percebe a juventude como uma etapa do ciclo da vida que é historicamente suscetível ao risco. Tal enfoque se aplica com maior ênfase aos jovens em situação de vulnerabilidade social, associando-os à questão da desordem social, em que a interferência pública consistiria em fomentar ações que os realoquem na ordem social.

c) **“Jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudanças”**: Procede da concepção do jovem protagonista “no sentido do sujeito que desempenha um papel de destaque no meio em que circula, capaz de provocar e de assimilar mudanças nas mais diferentes circunstâncias e contextos”. (RODRIGUES, 2008, p. 187). A percepção do jovem como grupo de risco é redirecionada buscando notar o potencial do jovem para que ele aprenda a lidar com mudanças e esteja disposto a aceitá-las. O destaque deste viés encontra-se na participação juvenil, que seria propício ao desenvolvimento de capital social individual e coletivo, que a autora considera essenciais para o desenvolvimento das sociedades. Essa formulação garantiria o empoderamento dos jovens para tomada de decisões.

Diante destas três perspectivas de abordagem sobre a juventude, com suas respectivas divisões, nota-se que em nenhuma se faz alusão aos papéis que jogam o Estado e a sociedade. Frequentemente responsabiliza-se a juventude em concretizar mudanças nos campos social e econômico que os afetam. Quando analisamos, por exemplo, as considerações da UNESCO (2004) criticando a perspectiva de abordagem do *jovem como sujeito de direitos*, percebe-se que as políticas públicas não devem ser, para esta instituição, um canal privilegiado para atendimento das demandas dos jovens, pois isso geraria uma acomodação.

Além disso, as falas recorrentes embora joguem as refrações da questão social implicadas também ao segmento juvenil, abordando o desemprego, a pobreza, o não acesso à escola, condições precárias de moradia, etc, não problematizam tais questões em uma ordem estrutural e conjuntural. Reconhecem as existências destas, contudo não se critica o sistema que as produz, sendo a crítica direcionada aos indivíduos que são vistos como meros reprodutores da lógica capitalista.

Baseado no leque bem diversificado de definições da juventude, tentaremos associar as diferentes perspectivas ao contexto de construção das políticas públicas na América Latina, especificando o contexto brasileiro, bem como o modo como isso se converte na formulação e implementação das políticas públicas de juventude.

O desenvolvimento das políticas públicas voltadas para os jovens na América Latina esteve determinado por problemas de “exclusão” e de como facilitar sua transição e integração à fase adulta, tendo como pano de fundo os processos de Reforma do Estado empreendida após a crise da década de 1980. É necessário frisar, porém, que as políticas de juventude foram implementadas distintamente no continente latino-americano, mas se podem notar algumas semelhanças em uma perspectiva mais geral, sendo quatro momentos históricos em que se promoveram políticas de juventude: o primeiro teria como foco a “ampliação da educação e uso do tempo livre (1950-1980)”; no segundo as ações foram voltadas para o “controle social dos setores juvenis mobilizados (1970-1985)”; no terceiro momento o foco foi o “combate à pobreza e prevenção do crime (1985-2000)”; e num quarto momento a preocupação com a “inserção no trabalho dos jovens excluídos (1990-2000)”. (ABAD, 2003).

Outra divisão compreende a “juventude como elemento de sustentação ao crescimento econômico da região, quando se optou por investir na educação dos jovens e ocupação do tempo livre (1950-1980)”; “juventude como ameaça à ordem, um padrão baseado no controle e na censura que marcaram os períodos ditatoriais (1960-1970)”; “juventude como grupo vulnerável exposto ao risco social, perspectiva baseada no

enfrentamento à pobreza e à violência (ano 1980)”; “juventude como capital humano para o mundo produtivo (ano 1990)”. (RODRIGUES, 2008, p. 204). Nota-se que as divisões só utilizam nomenclaturas diferentes, mas o conteúdo é praticamente o mesmo.

Abad (2003) sugere que no primeiro momento a principal preocupação esteve voltada para ampliar a instrução e intervir no modo como os jovens usariam o tempo livre. Desde o início do século XX até a década de 1970 os países latino-americanos realizaram esforços a fim de universalizar as políticas sociais, com ênfase na política educacional, o que resultou em acesso exponencial de adolescentes e jovens das “classes médias” e “médias baixas” da população ao sistema de ensino. Conforme Rodrigues (2008, p. 206), “o investimento em educação, do ponto de vista das políticas que contemplam o universo juvenil, tem sido, ao longo da história, umas das principais respostas dos governos latino-americanos à necessidade de incorporação das novas gerações”.

Neste primeiro momento também houve a chamada “revolução sexual”³³, a explosão do consumo e das culturas juvenis e a grande participação política dos estudantes universitários. Assim, as instituições começaram a se preocupar com o uso do tempo livre dos jovens e passaram a fomentar programas de esporte, recreação e campanhas preventivas de saúde sobre o consumo de drogas e o exercício da sexualidade. Essas políticas foram respaldadas por governos de cunho nacional-popular, que estavam interessados na modernização das sociedades latino-americanas, bem como na ideia de nação ligada à noção de povo e o melhoramento da governabilidade da sociedade. (ABAD, 2003).

Esse período aborda a *juventude como período de preparação do jovem para a entrada no universo do mundo adulto*, tendo na política de educação, sua centralidade, confirmando a questão dessa política, levantada pelos autores acima mencionados, como relevante nesse contexto. As demais políticas com seus respectivos programas funcionavam apenas como complementação a esta, e eram voltadas para áreas como lazer, esporte, serviço militar, etc. (ABRAMO, 2005).

³³ “tudo se transformou radicalmente, entre os anos 50 e 60 e a atualidade, no que tange as formas de subjetivação, a porta de entrada para a compreensão disso deve ser buscada na correlata revolução de costumes que também se empreendeu. Vale dizer, as então crianças dos anos 50-60 viraram o mundo de ponta-cabeça, subvertendo as relações com o corpo e a sexualidade, que incidiram sobre os interditos instituídos” (BIRMAN, Joel. **Tatuando o Desamparo: a juventude na atualidade**. Disponível em: < <http://www.chasqueweb.ufrgs.br/~slomp/edu01011/birman-tatuando-o-desamparo.pdf> >. Acesso em: 01 jul. 2013. Contudo, em estudo lançado recentemente de Faramerz Dabhoiwala (Professor de Oxford e membro da Royal Historical Society) vem mostrar que a liberdade sexual não se iniciou com os jovens da década de 1960, mas no século XVIII com o Iluminismo. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2013/09/primeirab-revolucao-sexualb.html>>. Acesso em: 03 out. 2013.

Trata-se do enfoque que mais assume a noção de universalidade, entretanto, está assentado em uma ideia de universalização que não garante de forma específica as diferenças entre os jovens, tratando a juventude como unidade homogênea, como se todos pudessem viver a condição de moratória social.

Na América Latina, viu-se anteriormente, que tal enfoque compreendeu apenas alguns setores sociais bem específicos, como as classes médias e altas, na década de 50. Até a década de 1960 a juventude brasileira era restrita concebida como jovens escolarizados de classe média. O principal debate da época referia-se ao papel que esses representavam para a continuidade ou ruptura do momento político vivenciado, ou seja, o regime ditatorial.

Isso produziu respostas dicotômicas do Estado e das instituições que tinham os jovens como público alvo: para os filhos das classes médias e altas, as políticas de educação e formação geral (incluindo esportes e poucas ações relativas ao tempo livre, intercâmbio cultural etc), ao lado de medidas preventivas e punitivas no campo das transgressões morais e movimentos dos setores populares, as políticas se resumiam a algumas medidas de apoio à inserção no mundo do trabalho, mas mais fortemente medidas de prevenção, punição ou resgate das situações de desvio e marginalidade. (ABRAMO, 2006, p. 23).

No Brasil a Educação é, ainda, percebida como a política universal, em que os programas que têm como público-alvo os jovens funcionam como complemento, sendo comumente pensados para acontecerem no âmbito do espaço escolar ou similar, como afirma (Abramo, 2006, p. 20) “esta visão do jovem como sujeito em preparação e, portanto, como receptor de formação é o eixo que predomina em quase todas as ações a ele dirigidas, combinada aos mais diferentes paradigmas, não só nas políticas públicas estatais”.

No segundo momento o olhar se voltou para o controle social dos setores juvenis mobilizados. Neste período específico evidenciam-se novas opções políticas no ínterim dos governos da região, como a revolução cubana e o governo de Allende, além do Concílio Vaticano II e o Movimento de Sacerdotes para o Terceiro Mundo, que contribuíram para a radicalização revolucionária dos movimentos estudantis em torno da denúncia e luta contra o imperialismo e as desigualdades sociais e em prol de uma consciência nacional e latino-americana mediante a emancipação econômico-social. Estes estudantes se associaram a movimentos e organizações urbano-populares e às classes trabalhadoras, cuja resposta foi a repressão pelo Estado, resultando em intervenções e instituições de governos militares ditatoriais em quase toda a América Latina. As políticas de juventude foram essencialmente

voltadas para o controle social, combinando distintas formas de doutrinação com restrição das liberdades civis. (ABAD, 2003).

Trata-se do enfoque da *juventude como uma etapa problemática*, em que o jovem é o causador dos problemas que ameaçam a ordem social. Esse viés acaba por gerar, conseqüentemente, políticas compensatórias, focalizadas naqueles indivíduos tidos como responsáveis de causar desordem, assim destacam-se as áreas de saúde e educação como aquelas em que se encontram as principais promotoras ações. (ABRAMO, 2005). Também se pode abordar como a perspectiva do jovem como “*grupo de risco*” para aludir à denominação de Rodrigues (2008).

Um dos fundamentais problemas nessa abordagem, segundo a análise de Abramo (2006) é a estigmatização do jovem. É exatamente o que acontece quando Rodrigues (2008) corrobora essa ideia de que as ações que se baseiam em tal perspectiva perceba no jovem pobre o principal problema, sugerindo que o Estado supra as “carências” da população jovem pobre com o binômio “educação/formação”, na criação de espaços para ocupar o tempo livre, tais como oficinas manuais de forma a evitar a ociosidade.

Segundo Goffman (2004), o termo estigma é utilizado em referência a um atributo profundamente depreciativo, em que o autor evidencia três tipos de estigmas: primeiro, as abominações do corpo (deformidades físicas); segundo, as culpas de caráter individual (distúrbios mentais, prisões, vícios, alcoolismo, homossexualidade, desempregos, dentre outras); terceiro, estigmas tribais, em que estão presentes questões de raça, nação, religião que podem ser transmitidos através da linhagem e contaminar todos da família.

Os gregos, por exemplo, criaram o termo estigma para se referirem a sinais corporais que evidenciavam algo extraordinário ou mau sobre o status moral de quem os possuía, em que os sinais eram feitos com corte, ou fogo no corpo para mostrar que a pessoa que levava a marca era um escravo, criminoso ou traidor, uma pessoa ritualmente poluída e que deveria ser rejeitada. Já na Era Cristã são possíveis identificar por um lado, os estigmas relacionados aos sinais corporais de graça divina e por outro, médicos que mostravam que eram distúrbios físicos. (GOFFMAN, 2004).

Tanto nos primeiros exemplos como no dos gregos têm-se as mesmas características sociológicas do estigma, em que um indivíduo que poderia ter sido facilmente aceito nas relações sociais cotidianas é impedido por apresentar um atributo que impede uma atenção para outros traços seus que não aquele. Isto é, ele possui um estigma, uma característica diferente do que se projeta como normal, o que leva a acreditar que uma pessoa com estigma não seja completamente humana e, neste sentido constroem-se ideologias que

expliquem sua inferioridade e que possam dar conta do perigo que ela representa, daí utilizam-se termos específicos de estigma como aleijado, bastardo, retardado, nos discursos diários caracterizando o indivíduo sem pensar no seu significado original. (GOFFMAN, 2004).

Uma maneira de tornar alguém invisível é atribuir-lhe um estigma, um “preconceito”, pois quando se faz isso a pessoa é anulada e vista sob os olhos da própria intolerância de quem a estigmatiza. O estigma retira a identidade do outro e a substitui por termos estereotipados e classificações impostas por outrem (SOARES, 2004). Como o autor demonstra:

Quem está ali na esquina não é o Pedro, o Roberto ou a Maria, com suas respectivas idades e histórias de vida, seus defeitos e qualidade, emoções e medos, suas ambições e seus desejos. Quem está ali é o ‘moleque perigoso’ ou a ‘guria perdida’, cujo comportamento passa a ser previsível. Lançar sobre uma pessoa um estigma corresponde a acusá-la simplesmente pelo fato de ela existir. (op. cit., p. 133).

No Brasil, tal perspectiva predominou nos anos 1980 e 1990 e continua vigente. Para comprovar isso, basta analisar o quantitativo crescente de programas e ações com foco na denominada segurança cidadã, que coloca no jovem (principalmente no pobre, negro e morador da favela) como público prioritário, associando a questão da violência à juventude, mas de uma juventude específica, criando-se um estereótipo e estigmatizando o sujeito.

Dos anos de 1985 a 2000 verifica-se um grande quantitativo de jovens fora dos espaços formais de instrução, que passaram a reclamar seus direitos através de formação gangues ou ações semelhantes que eram taxadas de vandalismos ou até ações criminosas associadas ao tráfico de drogas. Essa situação favorece a que governos adotem programas de contenção para as populações mais afetadas pelas contrarreformas e ajustes neoliberais, essas propostas governamentais, contudo, não tinham caráter de “política de juventude”, pois a maioria das ações era voltada para os setores ditos “marginalizados” da época. (ABAD, 2003).

Salvo algumas exceções, como a Venezuela - desde 1970 – e outros países, vai ser precisamente neste período e nesse contexto que se inicia o processo de implementação de políticas para a juventude, impulsionado pelo Ano Internacional da Juventude (1985) promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU). (ABAD, 2003).

Observa-se, desde então, a insistência discursiva no tema do “combate à pobreza” e “prevenção do crime”. Nota-se que no início da década de 1980, a maioria dos países latino-

americanos enfrentavam situações complicadas devido à segunda crise do petróleo (1979) e o profundo endividamento externo. Tais países tiveram que lidar com os desequilíbrios fiscais, recessão, altas taxas de inflação, desvalorização de suas moedas concomitante às quedas acentuadas dos intercâmbios comerciais e aumento significativo das taxas de juros no sistema financeiro internacional, o que acarretou corte abrupto dos créditos externos, como aponta Abad (2003):

Este modelo corresponde aos fenômenos externos da dívida externa, recessão econômica, os fenômenos inflacionários e a expansão da pobreza da ‘década perdida’, as reformas estruturais do Estado e da drástica redução do gasto público social, em um ambiente de transição democrática e ajustes econômicos altamente impopulares. (ABAD, 2003, p. 124).

Diante dessa conjuntura, os governos latino-americanos, principais devedores do banco mundial, tiveram que se ajustar às novas condições, com graves consequências para a gestão pública, em que esta, muitas vezes, não dispunha de recursos econômicos suficientes para desenvolver suas atribuições com mínima eficiência. Assim, com dívidas vultosas, sem perspectivas de corrigir desequilíbrios anteriores acabaram por resultar em cortes profundos nos gastos da esfera social (ABAD, 2003).

O autor supracitado descreve os acontecimentos daquele período sem, no entanto, situar criticamente como se processaram tais eventos. Para Costilla (2003), por exemplo, numa perspectiva mais crítica aponta:

Na América Latina temos acumulado suficiente informação para asseverar que a reestruturação capitalista mundial e a globalização iniciadas a partir dos anos oitenta, e continuadas nos anos noventa do século anterior, não foram um resultado inerente à própria dinâmica econômica: foram mudanças que fazem parte de uma política provocada, decidida e dirigida por um grande poder global formado por um Estado Imperial conjunto do qual fazem parte Estados Industrializados e entidades transnacionais de poder conduzidas pela hegemonia dos Estados Unidos – as firmas e grupos econômico-financeiros, as elites burocráticas e tecnocráticas dos grandes Estados dominantes, os organismos financeiros multinacionais (COSTILLA, 2003, p. 251).

No período que vai do ano de 1990 até os anos 2000 verificam-se ações voltadas para inserir os jovens “excluídos” em atividades laborais, tendo como pano de fundo o processo de globalização econômico-político com mudanças democráticas mediante os processos eleitorais, bem como uma maior estabilidade econômica na América Latina.

A reinserção subordinada dos países latino-americanos na globalização foi decidida pela adoção crescente das políticas do consenso de Washington. Incipientemente nos inícios dos anos de 1970 e 1980 no Chile e na Argentina, e de forma aberta e acelerada no México e na Bolívia, de 1988 a 1994. Brasil, Peru e os países centro-americanos a adotaram de 1994 a 1998. (COSTILLA, 2003, p. 254).

As políticas de juventude irão incorporar um viés positivo do jovem “como ator estratégico para impulsionar o desenvolvimento econômico e social dos países, que coincide com o progressivo desenvolvimento de um marco legal específico para favorecer a integração e participação juvenil na sociedade”. (ABAD, 2003, p. 125). Mas não desaparece nunca a visão criminalizadora e repressiva.

As referidas políticas tentaram atingir os segmentos mais pauperizados, desprovidos de emprego formal sem, contudo, o Estado assumir de fato sua responsabilidade em melhorar a qualidade na educação pública ou assegurando outros direitos essenciais . A estratégia vai ser a das parcerias com empresas privadas e a “inserção” dos jovens através de programas de capacitação profissional, ao invés de buscar fomentar políticas de corte universal. (ABAD, 2003).

Esse período é embasado na concepção do *jovem como ator estratégico do desenvolvimento*, que busca perceber o mesmo como detentor de capital humano e social, capaz de resolver os problemas que os afeta, tais como o desemprego, a pobreza, a baixa escolarização, etc. Os jovens são vistos como potenciais e busca-se incorporá-los à educação e ao mundo do trabalho, só que precariamente. São vistos também como indivíduos capazes de resolver os problemas da comunidade, desde que se engajem em projetos de cunho social como voluntários, etc. (ABRAMO, 2005).

Rodrigues (2008), corroborando as ideias de norteiam as políticas públicas de juventude atuais acredita que se devem criar espaços de participação juvenil, fomentando o “empoderamento”. Tratar-se-ia de implementar locais destinados à discussão dos problemas que afetam a juventude, criar novos espaços de diálogo, incentivar programas de treinamentos e formação para a participação e gestão, bem como estimular o empreendedorismo. Sabe-se que as Organizações Sociais foram eleitas, nesse contexto de desobrigação do Estado, como agentes da execução de projetos voltados para a juventude, em que as ações têm sido voltadas prioritariamente na centralidade da relação com o trabalho e com a educação. Como expõem Barbosa; Deluiz (s/d):

No contexto atual de estreitamento e volatilidade do mercado de trabalho, de extremas exigências de qualificação profissionais e do excedente de mão-

de-obra pouco escolarizada e qualificada, um dos maiores desafios a serem enfrentados é a inserção dos jovens no mundo do trabalho, já que estes são os mais penalizados com o desemprego e com a precarização do trabalho, que se revela nos baixos rendimentos, altas jornadas de trabalho, instabilidade ocupacional, alta rotatividade e ausência de mecanismos de proteção social e trabalhista (BARBOSA, DELUIZ, s/d, p.1).

Na mesma perspectiva, Carvalho (2010) expõe sobre os impactos das atuais relações do modo de produção capitalista sobre a juventude mundial:

[o fado histórico] de inseguranças e instabilidades atinge, de modo peculiar as juventudes em todo o mundo. Na Europa, juventudes a constituir uma nova geração de excluídos, filhos de classe média e de trabalhadores precarizados, com sérias dificuldades de integração á sociedade: taxas elevadíssimas de desemprego jovem; excesso de qualificação para exercício de trabalhos precários; reformas educacionais emperradas. São juventudes marcadas pelo pessimismo, pela falta de confiança no sistema político, com uma grande insatisfação a explodir em revoltas juvenis bem contemporâneas, caracterizadas pela espontaneidade e articulação via circuitos virtuais e telemóveis. Especificamente, no Brasil, é gritante o drama das juventudes, com os elevados índices de “mortalidade juvenil” que dizima jovens pobres, sobretudo negros, que perambulam nas diversas periferias da vida. (CARVALHO, 2010, p. 242).

A juventude é um segmento altamente disputado na execução das ações públicas. As ONG's passam a implementar cada vez mais programas, projetos e atividades voltadas para os jovens, ou seja, se tornou uma “parceria privilegiada”³⁴.

A formação que tem sido ofertada por estas entidades com o aval e incentivo do Poder Público tem como pressupostos uma “formação aligeirada, fragmentada e voltada às demandas do mercado”. (BARBOSA; DELUIZ, p. 5). Neste sentido, à sociedade é difundido o discurso de que o problema do desemprego tem raízes na qualificação do trabalhador, retirando da esfera social e aportando-a no próprio indivíduo. As Organizações Sociais funcionaram perfeitamente como uma “solução” para que a sociedade e, no caso específico a juventude, caia na falácia da relação empregabilidade e capital humano.

³⁴ “As ONGs em muitos casos vieram preencher o vácuo de benefícios sociais deixados pela saída do Estado dessas atividades. Isso equivale a uma privatização via ONGs. Em alguns casos, isso ajudou a acelerar o afastamento ainda maior do Estado dos benefícios sociais. Assim, as ONGs funcionam como ‘cavalos de Tróia do neoliberalismo global’. Além disso, as ONGs não são organizações inerentemente democráticas. Tendem a ser elitistas, a não dar satisfação a ninguém (a não ser a quem as financia) e, por definição, são distantes daqueles a quem buscam ajudar ou proteger, por mais bem-intencionadas ou progressistas que possam ser. Costumam esconder sua pauta de interesses e preferem a negociação direta com o Estado e o poder de classe, ou a influência sobre eles, costumando antes controlar sua clientela do que representá-la”. (HARVEY, 2011, pp. 190-191).

As ONG's e as Organizações do Terceiro Setor (OTS's) desenvolvem-se e proliferam-se “gerando a crença de que a oposição mobilizada fora do aparato de Estado e no interior de alguma entidade distinta chamada ‘sociedade civil’ é a casa de força da política oposicional e da transformação social”. (HARVEY, 2011, p. 88).

O questionamento de Abramo (2005) acerca do viés do jovem como ator estratégico do desenvolvimento recai sobre a responsabilização desse sem levar em consideração suas reais condições. Entretanto, acreditamos que para além dessa crítica, que é relevante, o problema fundamental reside na desconsideração das injunções estruturais do sistema metabólico do capital.

Diferente de outras partes da América Latina, no Brasil as políticas públicas para a juventude ficaram na perspectiva de “estado de coisas” e não no horizonte de percebê-las como problemas políticos que demandavam soluções. (CARRANO; SPOSITO, 2003). A juventude foi tematizada durante a segunda metade do século XX como o segmento do qual se deveria ter medo, alimentando posturas de “contenção, intervenção ou solução”. (ABRAMO, 1997, p. 30).

No Brasil, nos últimos 25 anos do século passado a preocupação esteve voltada para o universo das crianças e adolescentes em situação de risco, cuja existência massiva gerou ao mesmo tempo uma situação de medo nas camadas sociais médias e altas com os “meninos de rua”, na época, e outro posicionamento voltado para a defesa dos direitos dessas crianças e adolescentes, o que gerou depois, muitos debates e ações, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Como consequência houve uma polarização do debate concernente ao segmento juvenil, ora identificado como período indistinto da infância, ora referido como adolescência. Os jovens mesmo ficaram fora do debate relacionado aos direitos sociais e à cidadania por essa indefinição do que seria juventude (ABRAMO, 2008).

Outra perspectiva que se destaca no cenário brasileiro é a que perceber o *jovem como ator de transformação*, sendo “fonte de crítica, contestação, capacidade de prover utopias e de dedicação generosa à dimensão social”. (ABRAMO, 2005, p. 22).

Por último, destacam-se *os jovens como sujeitos de direitos* (a perspectiva adotada no Governo Lula), que foi desenvolvida a partir dos anos 1990 e que é portanto, recente no cenário brasileiro. Abramo (2005) acredita que essa conotação fundamenta o “estabelecimento de políticas universais que atendam, da forma mais integral e ao mesmo tempo diversificadas, as necessidades dos jovens”. (ABRAMO, 2005, p. 22). Mas acreditamos que muito embora o discurso tenha sido de políticas universais, a prática seguiu um caminho de políticas fragmentárias e compensatórias.

Pode-se dizer que dois fatores influenciaram para a definição da juventude como público-alvo de ações e projetos no Brasil: a constatação de que os problemas comumente recorrentes à adolescência não se encerravam aos 18 anos, mas, pelo contrário, podiam até agravar-se depois desta idade; e, o surgimento de novos atores sociais das camadas populares que, por sua vez, passaram a se expressar mediante suas culturas³⁵ questões que lhes eram pertinentes. (ABRAMO, 2008).

Embora se tomem parâmetros na processualidade das políticas públicas de juventude na América Latina, dando ênfase em determinado enfoque de acordo com o momento histórico vivenciado, nota-se que vários desses aspectos assumem correspondência no trato de tais políticas. As ações públicas, quando se constituem e se definem, implícita ou explicitamente, se reportam a determinadas concepções de juventude podendo, ao mesmo tempo, por exemplo, utilizar-se de uma abordagem que percebe o jovem como “grupo de risco” e como “ator estratégico”. As referências adotadas são datadas, mas elas muitas vezes ultrapassam os contextos e circunstâncias em que prevalecem.

O fato mais preocupante é que as abordagens não se preocupam em colocar a questão da juventude no campo da luta de classes e no interior do movimento que o sistema capitalista sofreu ao longo da história. Diante de tudo que se analisou até o presente momento nota-se que a processualidade histórica das políticas públicas no continente latino-americano corresponde à processualidade das relações econômicas, sociais e políticas do continente. Quem define as políticas públicas são as relações sociais concretas ou as elaborações teóricas?

Acredita-se que os conceitos são muito importantes na tomada de decisões, como se assinalou sobre os atores políticos (ver capítulo 2, tópico 2.1), mas também se percebeu e analisou que as políticas públicas de juventude, especificamente tratadas neste estudo, em toda sua trajetória na América Latina, deveram-se aos pressupostos iminentes do sistema de capital.

Tomemos, por exemplo, a concepção de juventude como “*ator estratégico do desenvolvimento*”, que incentiva a formação de capital humano individual e coletivo, bem como a ótica empreendedora, configurada a partir do ano 1990. Não é ela resultado das “imposições” capitalistas a partir daquele período histórico sob o prisma da ideologia neoliberal?

Harvey (2011) analisa que o Estado neoliberal deve ser garantidor das liberdades individuais através do favorecimento “dos direitos individuais à liberdade privada, o regime

³⁵ Através da música, dança, gestos e atitudes.

de direito e as instituições de mercado de livre funcionamento”. (HARVEY, 2011, p. 75). Entretanto, mesmo que essa liberdade no mercado seja garantida, cabe ao indivíduo ser responsável por suas próprias ações e bem-estar, em que sucesso e fracasso correspondem a “virtudes empreendedoras” ou “falhas pessoais”, a exemplo dos indivíduos que não investem capital humano suficiente. Assim, a ideologia neoliberal não coloca a questão sobre uma ordem de exclusão de classes, próprias do sistema capitalista.

Na medida em que o Estado reduz os custos de bem-estar social deixa segmentos crescentes da população vítimas da pobreza, atribuindo-se a falhas pessoais e a responsabilidades individuais. (HARVEY, 2011). Destacamos que os jovens se inserem nesse contexto, que por sua vez não são abordados profundamente na categorização da juventude analisadas.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2006, 2007-2010): A CENTRALIDADE DO TRABALHO E DA EDUCAÇÃO

4.1 Governo Lula da Silva: entre mudanças e retrocessos

As análises empreendidas neste último capítulo tomam como objeto as políticas públicas de juventude, especificamente as que se articulam ao trabalho e à educação, formuladas e implementadas nos Governos Lula (2003-2006, 2007-2010). Busca-se avaliar por quais diretrizes caminharam a construção de tais políticas no cenário de possibilidades e esperanças que se abriu com a eleição do líder petista.

Na perspectiva de Oliveira (2006) a vitória de Lula deu-se, em grande medida, pelo marqueteiro Duda Mendonça que agia no sentido de “despetizar” o candidato adotando um “discurso anti-discurso”, escolhendo-se um industrial bem-sucedido para vice. José de Alencar se dizia de origem pobre, em que se unia “um migrante nordestino e um caipira mineiro numa predestinada missão de salvar um país sem esperanças”, ao passo que os outros candidatos optaram por discursos conformados com a situação, relações e interesses entre classes e clivagens sociais³⁶. Entretanto, acreditamos que embora essa personagem seja importante, ela não chega a ser sozinha tão decisiva assim, visto que essa estratégia não foi adotada à revelia da direção do Partido dos Trabalhadores (PT), portanto, isso não foi uma invenção imposta pelo marqueteiro, mas era algo de acordo com as lideranças lulistas.

O presidente eleito representava o que sinalizou Coutinho (2002) como a maior vitória política da esquerda no País, não apenas pelo fato de ser um retirante nordestino ou ex-operário, mas porque sua vitória decorreu da ligação e fortalecimento com um expressivo partido político, ou seja, o Partido dos Trabalhadores.

³⁶ “José Serra tentava ir além do mal-disfarçado incômodo por representar um governo mal-avaliado e avariado, com um recado produtivista, economicista e racionalista, acreditando que o embate eleitoral era uma disputa de razão fundada em interesses de classes. O governo de que fazia parte havia operado uma formidável mudança na base da propriedade, desestruturando, temporariamente, as próprias relações de poder no interior da ampla burguesia, compreendidos aí os grandes grupos estrangeiros que aportaram com as privatizações. Sua visível má performance midiática, com sua cara de “vampiro brasileiro”, no dizer de José Simão, o humorista corrosivo da Folha de S. Paulo, ajudou algo em sua derrota, mas não foi decisiva. Ciro Gomes apareceu com um discurso recauchutado pelo seu mais novo ideólogo, o cientista social Roberto Mangabeira Unger, que fala com sotaque de gringo arribando em paragens tropicais, transmitindo também uma mensagem racional-desenvolvimentista-nacionalista, uma espécie de juscelinismo requentado, não por acaso respaldado pelo Partido Popular Socialista, última transformação anêmica do velho Partidão; Ciro usou seu caso de amor com a atriz Patrícia Pillar, até que o machismo reprimido do namorado retornou como um bumerangue derrubando sua ascensão. Era uma novela da Globo, com os ingredientes de amor e tragédia. Ainda havia Anthony Garotinho, explorando clivagens religiosas e populista”. (OLIVEIRA, 2006, p. 27).

[...] foi a vitória de um projeto político, representado, sobretudo, por um partido que soube crescer nos quadros de um processo de democratização do qual foi, de resto, um dos maiores protagonistas. A maioria esmagadora dos que votaram em Lula sabe que ele se auto-identifica expressamente não como um "messias", um "pai dos pobres", mas como líder e parte integrante de um partido político e, mais amplamente, como expressão - através deste partido - de uma sociedade civil rica, complexa e participativa. Nas bandeiras vermelhas que tremulavam nas comemorações da vitória, não se viam fotos de Lula, mas a estrela do PT e a foice e o martelo de partidos aliados. (COUTINHO, 2002, p. 1).

O autor complementa sua fala mencionando a dificuldade que o Governo Lula teria que enfrentar para implementar uma política reformista, além do possível isolamento internacional que viria a sofrer em função das reformas que viesse a fazer. Além disso, expõe que se trataria de um novo modelo que não beneficiaria a todos, em que seriam excluídos bancos, o capital especulativo nacional e internacional, bem como latifundiários. Ou seja, o autor acreditava nesse momento inicial de vitória de Lula em seu primeiro mandato que seria adotado um modelo contrário aos interesses do capital.

Mas Coutinho (2002) já parecia prever os acontecimentos subsequentes ao expor a problemática de uma possível cooptação neoliberal, em que acreditamos que essa “previsão” não era nada difícil de fazer. Isso significaria mais uma derrota no sentido de o movimento se dar por realizar pequenas mudanças “sociais”, conservando-se o “status quo”. O mesmo parecia acreditar que o Governo Lula apontaria para uma nova ordem social e cremos que esse pensamento inicial, da vitória do Governo Lula, se traduzia, em boa parte, nos anseios da população.

Entretanto, o que se visualizou foi a manutenção da ordem neoliberal que já vinha de Collor e do governo FHC, tendo Lula adotado uma política econômica conservadora³⁷, em que a própria montagem do Ministério já revelava os tipos de sociedade e representatividade que seriam a marca do partido e do próprio Lula.

³⁷“Nos dois primeiros meses de 2013, o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central (BC) aumentou os juros de 25% para 26,5%. De modo a pagar a dívida contraída com essa elevação, o Executivo subiu a meta de superávit primário de 3,75% em 2002, já considerada alta, para 4,25% do PIB (Produto Interno Bruto) e anunciou em fevereiro enorme corte, de 14,3 bilhões de reais, no orçamento público, quase 1% do produto estimado para aquele ano. O poder de compra do salário mínimo foi praticamente congelado em 2003 e 2004. Para completar o pacote, em 30 de abril de 2003 o presidente desceu a rampa do Planalto à frente de extensa comitiva para entregar pessoalmente ao Congresso projeto de reforma conservadora da Previdência Social. Entre outras coisas, a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 40 acabava com a aposentadoria integral dos futuros servidores públicos”. (SINGER, 2012, p. 10).

O núcleo dirigente do poder ficou sob as mãos de José Dirceu, Antônio Palocci, escolhido para ocupar o Ministério da Fazenda e Luiz Gushiken que assumiu a Secretaria de Comunicação e Estratégia. Estes constituíam o “núcleo duro”, quem dava as ordens. A estes somou-se a figura de Henrique Meirelles, ex-presidente do *Bank Boston*³⁸, que assumiu o Banco Central. Não foi designado para assumir nenhum ministério qualquer intelectual. (OLIVEIRA, 2006). Além disso, não se nota nenhum representante dos movimentos sociais. A “sociedade civil” foi representada por empresários que assumiram ministérios de grande expressão por estarem vinculadas a suas áreas de interesses e pela importância dessas áreas para exportação de *commodities*.

Mas a perspectiva conservadora do Governo Lula já se anunciava antes da vitória eminente na “Carta ao Povo Brasileiro”, em que o então candidato já afirmava que os acordos com os empresários, instituições “policiais” do capital financeiro, FMI, BIRD e Organização Mundial do Comércio (OMC), grandes empresas e potências capitalistas teriam continuidade. (OLIVEIRA, 2006).

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

Conforme Leher (2006), a “Carta aos Brasileiros” representou a guinada na candidatura de Lula, pois os grandes grupos econômicos migraram para a candidatura petista, atraindo, inclusive, os grupos econômicos, o que se refletiu, após a eleição, na formação dos ministérios e na agenda pública.

As áreas de Educação; Previdência e Assistência Social; Saúde; Meio Ambiente; de segmentos da esquerda responsáveis pela Cidades, Desenvolvimento Agrário e Trabalho e de partidos aliados que ficaram com Turismo, C&T, Comunicações, Transportes, Esportes, Cultura. (LEHER, 2006). Depois de eleito se iniciou o governo de Lula da Silva com

³⁸ “atual Boston Fleet, o 7º maior banco nos EUA e, após o Citigroup, a segunda maior instituição credora do Brasil”. (LEHER, 2006, p. 85).

profundos cortes orçamentários na área social por exigência do Ministro da Fazenda e contou com ministros da tendência majoritária.

Na concepção de Oliveira (2006) “o centro de gravidade” do governo Lula esteve nos processos de financeirização do sistema do capital no Brasil, o que é surpreendente, na perspectiva do referido autor, em virtude da existência do vínculo de seu representante, Lula, e partido, PT, ao movimento sindical estruturado nas forças de trabalho. Singer (2012) aponta que o “lulismo”³⁹ existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação”. (SINGER, 2012, p. 9).

O “lulismo” buscou estabelecer relações populistas com os mais pobres a quem se destinou uma série de ações e políticas assistenciais e focalizadas como campanha Fome Zero, alfabetização solidária e o Programa Bolsa-Família, cuja retribuição viria na reeleição no pleito de 2006. A classe média, por seu turno, se afastou do referido presidente diante do contexto do “mensalão”⁴⁰.

Silva e Silva; Yasbek (2012) afirmam que até a década de 1990 a realidade econômica do Brasil compreendia um agravamento do déficit público e elevação das despesas governamentais com os juros da dívida, somados ao quadro de desproteção social da população, tendendo a políticas focalizadas, em que no campo da Política de Trabalho o destaque eram as políticas de flexibilização trabalhista. Mas, na perspectiva das autoras, esse contexto muda a partir da eleição de Lula da Silva:

Esse quadro passa a ser revertido a partir de 2003, com o incremento da elevação dos postos de trabalho e emprego com carteira assinada, além da

³⁹ “O lulismo é [...] o encontro de uma liderança, Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2002 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital”. (SINGER, 2012, p. 15).

⁴⁰ “Em 14 de maio do corrente ano, a revista Veja denunciou um esquema de corrupção na Empresa Brasileira de Correios que estaria beneficiando diversos políticos, entre os quais o deputado Roberto Jefferson (PTB - RJ). Pressionado pelas denúncias, este cinzento deputado por seis mandatos pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), denunciou ao jornal Folha de São Paulo – FSP– (6/6/05) a existência duma capilarizada rede de corrupção no governo Federal operada a partir do PT. O esquema estaria centrado no pagamento periódico dum montante de recursos (R\$ 30 mil) para que deputados de partidos da bancada aliada ao governo Lula da Silva – Partido Progressista (PP), Partido Liberal (PL) e PTB – votassem projetos de interesse do governo. Os recursos mensalmente repassados (denominados de “mensalão”) também teriam como objetivo viabilizar a transferência de parlamentares da oposição (Partido da Frente Liberal- PFL e Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) para os partidos da base governista”. (LEHER, 2005, p. 109).

elevação das remunerações do trabalho. Ao mesmo tempo o Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) beneficiou-se de uma conjuntura internacional favorável do ponto de vista do saldo da balança comercial e de pagamentos que repercutiu positivamente no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e conseqüentemente na geração de novos postos de trabalho no segmento formal da economia. A partir de 2004 o PIB brasileiro passa a ter maior crescimento do que os anos anteriores, alcançando a taxa de 5,4% em 2007, o mesmo ocorre com a elevação dos índices de emprego que, segundo a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, no período de janeiro de 2003 a setembro de 2008, foram gerados cerca de 11 milhões de postos de trabalho formais”. (SILVA E SILVA; YASBEK, 2012, p. 18).

Na perspectiva de Singer (2012) o crescimento do PIB caiu de 2,7% do último ano de FHC para 1,3% no primeiro ano de mandato de Lula;, , o desemprego aumentou de 10,5% para 10,9% e a renda média do trabalhador caiu 12,3%, enquanto as instituições financeiras subiram em seus rendimentos 6,3%. Contudo, esses dados referem-se aos primeiros doze meses de governo, o que teria mudado radicalmente no processo que contempla os oitos anos de mandato, visto que em dezembro de 2010 os juros haviam caído 10,75% ao ano, o superávit primário reduzido para 2,8% do PIB, o salário mínimo aumentado em 6% acima da inflação no referido ano e, além disso, aproximadamente 12 milhões de famílias recebiam um valor monetário mensal do Programa Bolsa Família. Tais medidas ativaram o mercado interno levando o PIB a um crescimento de 7,5% em 2010 e fizeram o desemprego cair para 5,3%. Essas modificações estariam associadas ao contexto do panorama econômico internacional, a partir de 2003, que permitiu essa ativação do mercado interno, sem confrontar o capital.

Mas, as análises empreendidas por Filgueiras; Gonçalves (2007)⁴¹ são radicalmente contrárias a esse suposto aumento do PIB e de emprego, da industrialização, da distribuição de renda no governo Lula e, para comprovação de suas hipóteses, partem dos próprios números que a propaganda midiática não se cansava de anunciar.

Os autores partem do contexto internacional para rebater os avanços numéricos de Lula da Silva, expondo que o comércio mundial, de 1999 a 2006, apresentou crescimento do volume do comércio exterior e elevação dos preços internacionais, sendo acelerado o processo de internacionalização produtiva através do comércio mundial, visto que o crescimento das exportações foi superior ao crescimento real do PIB mundial. A taxa média da inflação mundial, preços ao consumidor, estabilizou-se numa média de 3,7% no período de 2003-

⁴¹ Essa obra analisa apenas o primeiro mandato do Governo Lula.

2006. A conjuntura financeira internacional foi extremamente favorável aos países em desenvolvimento no mesmo período, pois permitiu que esses acumulassem reservas internacionais na soma de US\$ 3,019 bilhões em 2006, superando a de US\$ 1,075 bilhões em 2003.

Contudo, segundo os autores, o governo Lula não aproveitou esse contexto favorável, tendo optado por políticas macroeconômicas que restringiram a dinâmica econômica do país. Destarte, para eles, Lula e FHC podem ser comparados pelo desempenho medíocre na economia. Mas, Lula pode ser considerado pior em não aproveitar a dinâmica favorável do mercado mundial e dado continuidade ao modelo liberal periférico⁴², em que implementou uma série de medidas para consolidá-lo acirrando as desigualdades, reduzindo taxas de investimento e crescimento, inserção passiva no cenário internacional e extrema vulnerabilidade externa internacional. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Nota-se que o Governo Lula apenas deu continuidade à política econômica do segundo mandato de FHC ao adotar “metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante”, sendo que Lula revelou-se pior ao aumentar os superávits fiscais primários para mais de 4,25% do PIB, sendo de 4,3% em 2003, 4,6% em 2004, 4,8% em 2005 e 4,3% em 2006.

Durante o governo Lula o aumento da renda, do investimento e do emprego são ínfimos diante do panorama internacional favorável aos países em desenvolvimento, sendo que essas taxas poderiam ter sido piores caso não ocorresse tal favorecimento do mercado externo e, apesar da queda da taxa de desemprego, esta pode ser considerada superior, inclusive, ao primeiro mandato FHC. Destarte, o “governo Lula tem desempenho medíocre ou desfavorável quanto ao crescimento econômico, hiato de crescimento, acumulação econômica e finanças públicas”. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 134).

⁴² “O modelo liberal periférico tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidades externa estrutural; e dinâmica do capital financeiro. O modelo é liberal porque se estrutura a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulamentação do mercado de trabalho, que força a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa a posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica”. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 96).

Os autores também elaboraram um Índice de Desempenho Presidencial (IDP) que buscou comparar o desempenho econômico dos trinta mandatos presidenciais republicanos, desde Marechal Deodoro a Lula da Silva, utilizando-se da combinação de seis variáveis macroeconômicas, do que se resultam os seguintes apontamentos, entre outros:

- a) Enquanto a renda real do Brasil tem uma média anual de 4,5% entre 1820 a 2006, no governo Lula (2003-2006) essa taxa é de 3,3%;
- b) Entre os trinta mandatos, o governo Lula ocupa a nona pior posição no crescimento da renda;
- c) Lula apresenta desempenho favorável no controle da inflação, tendo somente outros onze presidentes a manter a taxa inflacionária inferior a registrada em 2003-2006;
- d) O governo Lula ocupa o 4º mais baixo IDP, sendo superado, apenas, por Sarney, pelo segundo mandato FHC e Collor.

Iamamoto (2009) compreende que a política econômica do governo FHC, embora tenha cumprido o papel de reduzir a taxa de inflação, não resultou em política distributiva, muito ao contrário, como bem aponta a referida autora:

[...] O ‘choque liberizante’ por ele realizado – traduzido na abertura comercial, nas privatizações, nas desregulamentações financeiras, na precarização do trabalho, na ortodoxia monetarista – não superou as fragilidades da economia brasileira, mas resultou numa perversa combinação dos resultados da política neoliberal: desemprego, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa. (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

O Governo Lula, por sua vez, deu continuidade à política econômica já em curso e ratificou as prerrogativas dos organismos internacionais, cujas orientações baseiam-se no “ajuste fiscal duro, o juro real elevado, a política monetária concentracionista, o câmbio flutuante e a livre movimentação de capital”. (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

Os rebatimentos das configurações desses direcionamentos recaem nas formas das políticas sociais, de modo que a questão social é enfrentada sob a ótica da benesse e da filantropia. Por sua vez, dando seguimento à orientação adotada desde a contrarreforma do Estado, a responsabilidade pelas implementação das políticas públicas é transferida para o terceiro setor, que se torna “carro chefe” no “combate à pobreza”. (IAMAMOTO, 2009).

No contexto de ajuste fiscal permanente, emblemático no segundo mandato de FHC, o governo Lula apenas dá continuidade ao já instaurado no governo anterior,

transformando a política social em “política social focalizada”, em que se busca atender os mais miseráveis entre os pobres e fomentam-se programas de complementação de renda com total consentimento e incentivo do Banco Mundial.

Foi construída uma relação estreita entre as políticas focalizadas de “combate à pobreza” com as políticas econômicas. As políticas universais são reduzidas, o que, por sua vez, gera uma implicação direta na fragmentação e divisão da classe trabalhadora, pois aqueles que possuem emprego e garantia de Seguridade Social passam a ser considerados privilegiados e, ao mesmo tempo, culpabilizados pelos altos índices de desigualdade do país.

Do ponto de vista social, essa política se articula com os processos de flexibilização e precarização do trabalho, com a ameaça e a retirada de direitos sociais e trabalhistas, em particular na saúde, educação e previdência social. Embora essas formas de combate à pobreza reduzam momentaneamente as carências das populações mais miseráveis, elas se inserem em uma lógica liberal e em um programa político conservador e socialmente regressivo, próprios da nova fase do capitalismo sob a hegemonia do capital financeiro. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 161).

A isso se soma o que aponta Leher (2006):

A experiência recente na América Latina e na África ensina que a focalização está inscrita nos programas do Banco Mundial de “alívio” a pobreza: não fortalece as políticas públicas (igualitárias, universais e referenciadas na cidadania), contribuindo para a ampliação da esfera privada (ONGs, Terceiro Setor) e não altera as causas que produzem a pobreza e a miséria, não escapando, por conseguinte, da lógica neoconservadora que associa pobreza, segurança e governabilidade. (LEHER, 2006, p. 90).

Notadamente nos discursos gerais, do senso comum, observa-se a recorrência da ideia de que o governo Lula significou um avanço diante dos governos anteriores. Entretanto, quando nos debruçamos sobre dados, análises sobre o mesmo, percebe-se que este não apenas deu continuidade, como também aprofundou no âmbito das políticas sociais, por exemplo, os programas sociais focalizados.

Debruçando-se um pouco sobre os dois Planos Plurianuais (PPA's) do governo Lula, 2004-2007/ 2008-2011, nota-se que as análises apontadas, até o momento, correspondem às ações contidas nestes planos, que nortearam seus dois mandatos, especificamente no estudo em pauta, nas políticas públicas de juventude.

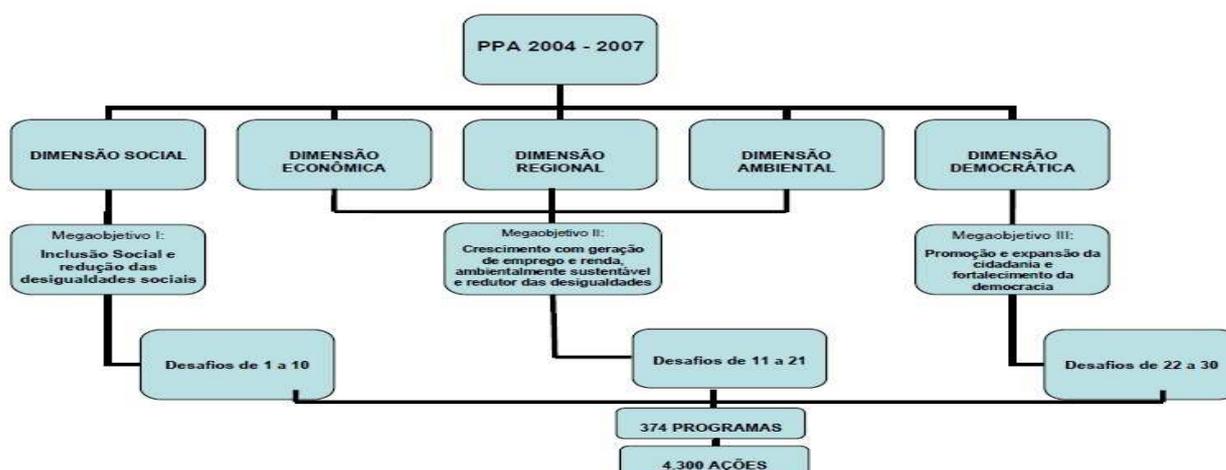
O primeiro PPA 2004-2007, “Plano Brasil de Todos”, cujo ponto de partida foi a “Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo” fomenta alguns pontos que seriam

prioridades na agenda pública, quais sejam: inclusão social, desconcentração de renda, crescimento do emprego e proposta ambiental de sustentabilidade, dinamização do mercado de consumo de massa, redução da vulnerabilidade externa (já vimos que esta foi a marca do governo), valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. Mas como bem aponta Costa (2009: 78):

O Plano Brasil de Todos situa-se num contexto de intensas complexidades que envolvem distintas tensões de cunho político e econômico. Ele é implementado no âmbito de uma cultura com os resquícios da ausência de participação da sociedade no processo de pensar, discutir e formular os Planos Plurianuais enquanto mecanismo constitucional de definição das ações governamentais para a sociedade. Até então, esse processo tem se desenvolvido em bases tecnocráticas, os quais são percebidos aos olhos da população, aliados às Leis Orçamentárias, muito mais como uma ‘caixa preta’ de difícil acesso e restrita aos técnicos e burocratas.

A “Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo” foi decomposta em três megaobjetivos: “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais”; “Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais”; e “Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia”. Assim, as políticas, programas e ações que configuraram essa estratégia totalizariam seis dimensões: *social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática* que, por sua vez, deveriam se articular em torno dos três megaobjetivos citados, que resultariam em 30 desafios, sendo enfrentados através de 374 programas e envolvendo aproximadamente 4.300 ações.

FIGURA - Orientações Estratégicas de Ação do Governo Lula



Fonte: SANTOS, 2010, p. 113.

No megaobjetivo de “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais” várias passagens do texto deixam claro o que já foi analisado até agora. Por exemplo, o direcionamento das políticas sociais seria “de garantir um tratamento prioritário para aqueles segmentos tradicionalmente excluídos dos benefícios das ações públicas e discriminados por preconceitos sociais”. (PPA, 2004-2007, p. 9). Já o Estado, ainda que continuasse como principal protagonista das políticas públicas, outros recursos seriam somados à sua atuação, financeiros, políticos, culturais, materiais e organizacionais, em que sinaliza:

Longe de se pensar em substituições de papéis ou delimitações de campos de ação, trata-se de criar mecanismos que evitem superposições, paralelismos e desperdícios e que garantam a complementaridade das ações do Estado e das organizações da sociedade, mercantis e não-mercantis. (PPA, 2004-2007, p. 9).

Os desafios que compõe esse mega-objetivo são 10 (dez):

- 1) Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania;
- 2) Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos;
- 3) Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência);
- 4) Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país;
- 5) Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo Popular;
- 6) Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente;
- 7) Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais;
- 8) Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias;
- 9) Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades;
- 10) Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital e garantindo a formação crítica dos usuários. (PPA 2004-2007, pp. 12-24).

O segundo megaobjetivo “Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais” fundamenta-se em

ampliar a produtividade e a competitividade, sendo necessário alavancar a taxa de formação de capital brasileira em alguns pontos percentuais do PIB.

O governo fará, por meio do PPA 2004-2007, um grande esforço de coordenação e mobilização financeira e empresarial para impulsionar os investimentos nas atividades agropecuárias, minerais, industriais e de serviços. A ênfase será colocada nos investimentos destinados à ampliação da geração de divisas estrangeiras, seja pela via da expansão e diversificação das exportações, seja pela via da produção substitutiva de importações. Trata-se de fórmula indispensável para superar a vulnerabilidade externa da economia nacional. (PPA, 2004-2007, p. 25).

Para tanto, o megaobjetivo baseia-se em 11 (onze) desafios:

- 1) Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego;
- 2) Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;
- 3) Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade;
- 4) Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições edafo-climáticas nas diferentes regiões do país;
- 5) Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa;
- 6) Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso
- 7) Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável;
- 8) Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macro-regional, sub-regional e local), valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local;
- 9) Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental;
- 10) Ampliar a participação do País no mercado internacional preservando os interesses Nacionais;
- 11) Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora. (PPA, 2004-2007, pp. 26-43).

O último mega objetivo “Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia” expressa o “fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos – políticos, sociais e civis -, a valorização da diversidade das expressões culturais regionais e

nacionais, a transparência do setor público com controle da sociedade”. (PPA, 2004-2007, p. 44). Além de um planejamento participativo, uma gestão pública orientada para o cidadão, para a segurança pública, valorização das identidades e a defesa da integridade e das soberanias nacionais. Compondo os desafios desse megaobjetivo encontram-se 9 (nove):

- 1) Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas;
- 2) Garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica;
- 3) Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais;
- 4) Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas
- 5) Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais;
- 6) Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional;
- 7) Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão;
- 8) Combater a corrupção;
- 9) Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os veículos alternativos e a pluralidade de expressão. (PPA, 2004-2007, pp. 45-55).

No PPA do quadriênio de 2004 a 2007, a juventude não aparece como prioridade das ações, sendo destacados principalmente programas para crianças e adolescentes, a exemplo do desafio número, 7) *Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais* do megaobjetivo 1. Este fato se deve, inclusive, a própria significância que era dada à juventude, muitas vezes confundida com a adolescência. Ou seja, não havia uma demarcação clara, ainda, das diferenças deste segmento. Destarte, dois elementos são centrais na questão da juventude, pois “por um lado, a ênfase colocada nos adolescentes, mais que nos jovens propriamente ditos, e, por outro, naqueles em situação de vulnerabilidade”. (UNICEF, 2004, p. 166).

De 350 programas federais que constam no “Plano Brasil de Todos”, apenas 56 que se incluem nos trinta desafios dos três megaobjetivos em 20 órgãos governamentais tem ações que mencionam a juventude em uma ou algumas das seguintes categorias dos programas: *título, objetivos, público-alvo, indicadores ou atividades*, ou mesmo consideram a juventude como público estratégico, como as áreas da cultura, da saúde, do trabalho, entre outras. (COSTA, 2009).

O Ministério da Educação concentrava o maior número de programas, sendo oito no total. O Ministério da Saúde apresentava seis programas. Em seguida apareciam o

Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Cultura, o Ministério do Trabalho e Emprego, e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, com cinco programas, cada um. Já o Ministério dos Esportes e o Ministério da Defesa apareciam com quatro programas, cada. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Defesa três programas, cada um. E aqueles com apenas um programa encontravam-se o Gabinete da Presidência da República, o Ministério da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça, das Cidades, das Comunicações, do Meio Ambiente, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, além das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres e de Proteção da Igualdade Racial. (COSTA, 2009).

A Unesco (2004) prefere sinalizar os programas que apenas atingem de forma direta a juventude, em que são identificados 21 voltados para esse público⁴³. De um total de 1,509 trilhão e quinhentos bilhões de reais à juventude foi destinada a ordem de R\$ 60.701.581.989,00. Mas se ressalta que as ações nem sempre delimitam de fato o público jovem. Ao Programa Primeiro Emprego, por exemplo, R\$ 1.130.691.925,00 foram destinados para suas atividades. Para o programa Brasil Alfabetiza o valor foi de R\$ 822.696.343,00 nos quatro anos de governo, sendo para o ano de 2004 uma previsão de R\$ 216.105.581,00.

Assim, a juventude não encontrou prioridade no plano do primeiro mandato do Governo Lula. Ressalta-se que neste período se iniciaram “as bases para a implementação do Plano Nacional de Juventude (PNJ) e do ProJovem, que se consolidaram apenas no PPA seguinte”. (SANTOS, 2010, p. 115).

Quando se analisa a estruturação do segundo PPA, do período de 2008-2011, nota-se que o mesmo articulava-se a duas dimensões: estratégica e tático-operacional, em que a dimensão estratégica incluía a “Visão de Longo Prazo para o Brasil”, os 10 Objetivos de Governo e os Objetivos Setoriais, enquanto a dimensão tático-operacional era composta por programas e ações do PPA.

Os desafios a serem enfrentados no período do PPA de 2008-2011 tinham como objetivos compondo a dimensão estratégica:

- 1) Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;

⁴³ “Deve ressaltar que existem outras iniciativas de sistematização de políticas públicas para a juventude que apresentam resultados diferentes, por exemplo, os realizados pela Comissão Parlamentar de Políticas Públicas para a Juventude e a do Grupo de Trabalho Interministerial para Políticas de Juventude. No caso da Comissão foram levantados 26 ações ou programas nos quais o público-alvo é jovem, porém algumas dessas ações não foram identificadas no PPA 2004-2007. [...] Já no caso do Grupo de Trabalho Interministerial, foram selecionados 48 programas previstos no PPA 2004-2007.” (UNESCO, 2004, p. 172).

- 2) Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 3) Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 4) Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- 5) Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- 6) Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- 7) Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- 8) Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- 9) Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- 10) Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.(PPA 2008-2011, pp. 46-47).

De forma a viabilizar tais objetivos, o Plano apresentava objetivos setoriais que somavam 306 programas, sendo 215 Programas Finalísticos (ofertados bens e serviços diretamente à sociedade) e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais (oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo). Cada programa era, ainda, composto por um conjunto de ações que totalizavam 5.081. De um total de R\$ 3.525,6 bilhões, aos Programas Finalísticos estavam previstos 82% dos recursos do PPA, totalizando R\$ 2.892,6 bilhões nos quatro anos do Plano, os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais representavam 18% dos recursos, o equivalente à R\$ 633 bilhões. (PPA 2008-2011).

Entre as 19 metas prioritárias do governo no Plano, a juventude aparece como uma delas: 1. Energia Elétrica, 2. Petróleo, Gás, Biodiesel e Etanol, 3. Transportes, 4. Recursos Hídricos, 5. Exportações, 6. Saúde, 7. Saneamento, 8. Assistência Social e Transferência de Renda, 9. Empreendedores de atividades produtivas de pequeno porte, 10. Direitos de Cidadania, 11. Segurança, 12. Desenvolvimento Agrário, 13. Educação e Cultura, 14. Juventude, 15. Inclusão Digital, 16. Habitação, 17. Agricultura e Pecuária, 18. Aeroportos, 19. Meio Ambiente.

Notamos a presença da juventude entre políticas sociais e ramos tão diversos. Isso nos leva a acreditar que a mesma adquire status de “preocupação” na segunda gestão de Lula da Silva, em que se verifica um significativo aumento das ações voltadas para os jovens. Santos (2010) traz um quadro⁴⁴ baseado neste PPA, elencando os programas, ministérios a

⁴⁴ Por questão didática ao texto acadêmico transformamos o quadro em material descritivo.

que estavam vinculados, bem como os objetivos de cada um. Assim, têm-se os programas direcionados aos jovens, descritos no PPA 2008-2011:

Objetivo de Governo 1: Promover a inclusão social e a redução das desigualdades. (3 Programas)

Objetivo Setorial: *Promover a ciência e a tecnologia para o desenvolvimento social.*

1. Programa Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social

Órgão Responsável: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

Público: População excluída rural e urbana; pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida; povos indígenas e comunidades tradicionais; mulheres e comunidades negras; participantes do programa da juventude; pessoas com insegurança alimentar e nutricional; pequenos produtores; micro e pequenas empresas; populações de regiões deprimidas social e economicamente, especificamente, população de catadores de materiais recicláveis e suas famílias; e empreendimentos econômicos solidários.

Objetivo Setorial: *Promover o desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões.*

2. Programa Inclusão Social pelo Esporte

Órgão Responsável: Ministério dos Esportes (ME)

Público: Detentos cumprindo pena no sistema penitenciário, adolescentes e jovens em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social.

Objetivo Setorial: *Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões.*

3. Programa Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo

Órgão Responsável: Ministério dos Esportes (ME)

Público: Crianças, adolescentes e jovens que participam ou não do sistema de ensino regular, prioritariamente os que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Objetivo de Governo 2: Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de emprego e distribuição de renda. (2 Programas)

Objetivo Setorial: *Promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo.*

4. Programa Crédito Fundiário

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Público: Famílias sem-terra, arrendatários, parceiros, meeiros, jovens sem-terra e filhos de agricultores familiares.

Objetivo Setorial: *Promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo.*

5. Programa Educação do Campo (PRONERA)

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Público: Jovens e adultos assentados da Reforma Agrária; agricultores familiares; e profissionais egressos de cursos de áreas afins à Reforma Agrária.

Objetivo de Governo 3: Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade. (9 Programas)

Objetivo Setorial: *Universalizar o acesso à educação de jovens e adultos e dar-lhes oportunidade de continuidade nos estudos.*

5. Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Jovens e adultos de 15 anos ou mais de idade não alfabetizados ou com baixa escolaridade.

Objetivo Setorial: *Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica*

6. Programa Brasil Escolarizado

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Crianças, adolescentes e jovens.

Objetivo Setorial: *Reestruturar a educação pública superior federal e ampliar o acesso a esse nível de ensino.*

7. Programa Brasil Universitário

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos e professores das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, bem como bolsistas das IES privadas.

Objetivo Setorial: *Estimular a produção, a difusão e o acesso da população aos bens e serviços de natureza cultural.*

8. Programa Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania

Órgão Responsável: Ministério da Cultura (MinC)

Público: Populações com baixo acesso aos instrumentos de produção, fruição e difusão cultural, ou com necessidade de reconhecimento da identidade cultural e crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social.

Objetivo de Governo 4: Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade.

Objetivo Setorial: *Possibilitar a inclusão e o atendimento educacional das pessoas com necessidades especiais nos sistemas de ensino*

9. Programa Desenvolvimento da Educação Especial

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: alunos com necessidades educacionais especiais.

Objetivo Setorial: *Ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino*

10. Programa Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Jovens e adultos que buscam formação profissional técnica, e superior tecnológica e professores da Educação Básica e da Educação Profissional.

Objetivo Setorial: *Formar recursos humanos altamente capacitados e fortalecer as bases científicas, tecnológicas e de inovação do país, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais.*

11. Programa Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos de Pós-Graduação, professores de ensino superior, pesquisadores, bem como o cidadão graduado que demonstre interesse em capacitação pós-graduada.

Objetivo Setorial: *Promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo*

12. Programa Educação para a Diversidade e Cidadania

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos de todas as idades, seus familiares e os profissionais da educação

Objetivo Setorial: *Ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica*

13. Programa Qualidade na Escola

Órgão Responsável: Ministério da Educação (MEC)

Público: Alunos e Professores da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio)

Objetivo de Governo 5: Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantias dos direitos humanos. (5 Programas)

Objetivo Setorial: *Garantir a transparência e controle dos gastos públicos*

14. Programa Educação Fiscal

Órgão Responsável: Ministério da Fazenda (MF)

Público: Professores e alunos da educação básica e superior das escolas públicas e privadas, funcionários de órgãos governamentais, de empresas públicas, privadas e de sociedades de economia mista, integrantes e pessoas atendidas por fundações públicas e privadas, entidades sociais e organizações não governamentais.

Objetivo Setorial: *Promover, defender e proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes*

15. Programa Enfrentamento da Violência Sexual contra crianças e adolescentes

Órgão Responsável: Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH)

Público: Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em relação à violência, ao abuso e à exploração sexual e respectivas famílias.

Objetivo Setorial: *Garantir a articulação do governo com a sociedade civil*

16. Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem

Órgão Responsável: Gabinete da Presidência da República

Público: Jovens entre 15 e 29 anos de idade

Objetivo Setorial: *Proteger e Promover os direitos humanos de grupos vulneráveis*

17. Programa de Proteção a Pessoas Ameaçadas

Órgão Responsável: Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)

Público: testemunhas de crimes, vítimas de violência, defensores de direitos humanos, crianças e adolescentes ameaçados de morte.

Objetivo Setorial: Promover, defender e proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes

18. Programa Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei (Pró-SINASE)

Órgão Responsável: Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)

Público: adolescentes em conflito com a lei

Objetivo de Governo 6: Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional. (1 Programa)

Objetivo Setorial: *Promover a articulação institucional e a cidadania ambiental por meio do fortalecimento do SISNAMA, da educação ambiental, da participação e do controle social.*

19. Programa de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis

Órgão Responsável: Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Público: Educadores ambientais, profissionais do ensino, estudantes, gestores, técnicos, profissionais da mídia e voluntários atuantes na área ambiental e usuários e manejadores diretos de recursos ambientais.

Objetivo de Governo 7: Elevar a competitividade sistêmica da economia e inovação tecnológica (1 Programa)

Objetivo Setorial: *Expandir e consolidar o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*

20. Programa Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação

Órgão Responsável: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

Público: Pesquisadores; estudantes de nível médio e superior; instituições de ensino e pesquisa; centros de pesquisa; e recursos humanos inseridos em atividades técnico-científicas nos setores público e privado.

Objetivo de Governo 8: Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos (1 Programa)

Objetivo Setorial: *Fortalecer e integrar as instituições de segurança pública e justiça*

21. Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI)

Órgão Responsável: Ministério da Justiça (MJ)

Público: Adolescentes e jovens vítimas da violência, em situação de risco social ou em conflito com a lei, e suas famílias; operadores de segurança pública e as comunidades residentes nos territórios de descoesão social.

Objetivo de Governo 9: Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. (4 Programas)

Objetivo Setorial: *Fortalecer a gestão do SUS nas três esferas de governo, de modo a melhorar e aperfeiçoar a capacidade resolutiva das ações e serviços prestados à população.*

22. Programa de Aperfeiçoamento do Trabalho e da Educação na Saúde

Órgão Responsável: Ministério da Saúde (MS)

Público: Gestores federais, estaduais, municipais, trabalhadores da saúde, sindicatos, entidades representantes dos trabalhadores da saúde e estudantes da área de saúde.

Objetivo Setorial: *Consolidar o sistema único de assistência social e ampliar a rede de proteção e promoção social.*

23. Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Público: Crianças e adolescentes de até 16 anos incompletos em situação de trabalho, bem como suas famílias.

24. Programa de Proteção Social Básica

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Público: Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social decorrentes da pobreza,

privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos de pertencimento social decorrente de discriminação etária, étnica, de gênero, por orientação sexual, por deficiência, entre outros.

25. Programa de Proteção Social Especial

Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Público: Indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social, com direitos violados, vínculos familiares e comunitários fragilizados ou rompidos e situações de contingência.

Traçando um comparativo entre os dois PPA's do governo Lula é perceptível que o primeiro PPA identificava o jovem como aquele que se encontrava na faixa etária entre 15 e 24 anos; no segundo, nota-se que esta faixa foi aumentada para 29 anos. Avalia-se também que “alguns programas passaram por modificações em seu formato [...] no sentido de melhor corresponder às aspirações juvenis, embora o campo de atuação tenha predominado na área da educação”. (SOARES, 2010, p. 120). A autora infere também que novas formas de perceber a juventude em suas especificidades foram levadas em consideração no último PPA:

[...] as áreas da cultura, do esporte e lazer conquistam maior espaço de atuação junto aos jovens; as perspectivas de inclusão digital e de preparação para o mercado de trabalho das novas gerações unem-se a demanda de ampliação e melhoria da educação básica, superior, profissional e tecnológica; a juventude rural desponta como público importante e específico dos programas de desenvolvimento agrário e as famílias com jovens adolescentes recebem destaque nos programas de transferência de renda. (SOARES, 2010, p. 120).

Desde o primeiro PPA veio sendo construída a Política Nacional de Juventude, não sendo surpresa a entrada desse público como uma das prioridades governamentais do PPA de 2008-2011.

4. 2 A construção da Política Nacional de Juventude nos governos Lula e as políticas de trabalho e educação

Nos primeiros anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva as ações voltadas para a juventude ainda não estavam bem estruturadas, mas se foi construindo ao longo de sua gestão uma política nacional de juventude com programas específicos para este segmento. (SANTOS, 2010).

As obrigações dos países em formular e implementar uma Política Nacional de Juventude tem seu marco histórico com a “Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos”, que data de 1965, quando os países-membros da ONU assinaram o mesmo. Entretanto, o ano de 1985 deu uma maior visibilidade aos jovens quando a ONU o instituiu como “Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz”.

Em 1992 foi criada formalmente a “Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) ⁴⁵, em virtude das VI Conferência Ibero-Americana de Juventude de Ministros da Juventude.

Em 1995 a ONU propôs aos países-membros a estratégia no PMAJ com foco no enfrentamento dos desafios presentes e futuros da juventude. Já em 1998 ocorreu a I Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens, resultando na “Declaração de Lisboa sobre a Juventude” e no “Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas”.

Em 2005 a Assembleia Geral da ONU lança o Informe 2005 que retratava a condição juvenil no contexto mundial, que teve grande repercussão.

Em outubro de 2006 foi realizada a XIII Conferência Ibero-Americana de Ministros e Responsáveis de Juventude, em Havana, Cuba, em que os participantes aprovaram

⁴⁵ A Organização Ibero-Americana da Juventude (OIJ) é uma organização internacional de natureza multi-governamental que reúne ministérios jovens dos países da comunidade Ibero-Americana e tem como objetivo principal a inclusão e integração dos jovens através de políticas públicas de juventude. O corpo é composto por 21 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Cuba, República Dominicana, Equador, Espanha, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela.

a Convenção Ibero-Americana de Direitos da Juventude de 2005, cujo objetivo era apoiar a criação de um Plano de Cooperação e Integração da Juventude na Ibero-América.

Em ocasião da XIV Conferência em fevereiro de 2009, realizada em Santiago, Chile, o Brasil apresentou o interesse em ser membro da OIJ, visto que até aquele ano o país participava apenas como observador.

A implementação de políticas públicas de juventude no cenário brasileiro não acompanhou o percurso dos demais países da América Latina (ver capítulo 3, tópico 3.2). Somente a partir de 1997 as iniciativas públicas se multiplicam, tendo como parcerias as ONG's, as fundações empresariais e as “várias instâncias do Poder Executivo”.

Contudo, apenas em 2004 inicia-se o processo de construção de uma Política Nacional de Juventude no Brasil. Neste período destacam-se como iniciativas: a realização da Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados; criação de um Grupo Interministerial; realização do Projeto Juventude do Instituto de Cidadania, o qual organizou uma pesquisa nacional sobre a condição juvenil, bem como realizou vários debates nas regiões do Brasil (será discutido no último tópico deste capítulo); encaminhamento do Projeto de Lei (PL) nº 4.529/ 2007, que propunha a criação do Estatuto da Juventude e do PL nº 4.530/ 2004 sobre o Plano Nacional da Juventude.

Pode-se dizer que a Política Nacional de Juventude, no governo Lula, iniciou-se com a criação do “Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas para a Juventude”, constituído pela Secretaria Geral e pela Casa Civil da Presidência da república, por doze ministérios, Cultura, Defesa, Desenvolvimento, Social e Combate à Fome, Esporte, Fazenda, Justiça, Meio Ambiente, Planejamento, Orçamento e Gestão, Saúde, Turismo, Trabalho e Emprego, somados à três secretarias especiais, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade racial e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres adicionado, ainda, o Gabinete de Segurança Institucional. (UNESCO, 2004).

A Secretaria Executiva ficou sob responsabilidade da Secretaria Geral da Casa Civil, da Assessoria da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Tratou-se de um grupo formado com a finalidade de articular as políticas públicas de juventude entre os vários ministérios responsáveis por essas, constituindo-se como “instância interinstitucional” em busca de integralidade e construção de um plano nacional de políticas de juventude.

Foi criada também uma Comissão Especial sobre Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados, cujo objetivo era acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para os jovens. Para tanto, realizou em setembro de 2003 a Semana Nacional de Juventude, que abrangeu um Seminário Nacional de Políticas Públicas para a Juventude, bem como houve o compartilhamento de experiências que vinham sendo executadas por instituições que trabalhavam com o público jovem.

A Comissão recomendava a construção de um Estatuto e um Plano Nacional para a Juventude, cujas propostas foram discutidas por jovens em Conferências Estaduais, que culminaram em uma Conferência Nacional de Juventude.

Em fevereiro de 2005 cria-se a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), órgão executivo vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, cujo objetivo era articular os programas desenvolvidos nos vários setores do governo federal, bem como houve a criação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), órgão consultivo e propositivo que buscou articular sociedade e governo.

Ressalta-se que o diagnóstico e elaboração da proposta da Política Nacional de Juventude foi realizada pelo Grupo Interministerial, que chegou a seguinte conclusão:

[...] Foram identificadas nada menos do que 135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado. Deste total de ações, apenas 19 eram específicas para o público jovem do grupo etário de 15 a 24 anos. As outras 112 ações, ainda que incidissem sobre os jovens, não se voltavam exclusivamente a este público. A partir deste trabalho, o grupo identificou a frágil institucionalidade, fragmentação e superposição das políticas federais de juventude, sugerindo a urgente necessidade de criação de uma instância de coordenação e de articulação, que tivesse, entre outras atribuições, a de combater o paralelismo e a fragmentação das ações federais dirigidas ao público jovem. (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 50).

O referido Grupo identificou nove desafios que deveriam pautar a Política Nacional de Juventude, quais sejam:

1. Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade.
2. Erradicar o analfabetismo entre os jovens.
3. Preparar para o mundo do trabalho.
4. Gerar trabalho e renda.
5. Promover vida saudável.
6. Democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação.
7. Promover os direitos humanos e as políticas afirmativas.
8. Estimular a cidadania e a participação social.
9. Melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais. (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 51).

Orientou, ainda, para a criação de um programa nacional, de caráter emergencial que dialogasse com os jovens excluídos da educação formal de ensino, da formação profissional e do mercado de trabalho, que culminou com o ProJovem.

Assim, a Política Nacional de Juventude criou bases nos seguintes pilares: criação de uma Secretaria Nacional de Juventude, cujas competências são “coordenar, integrar e articular as políticas para a juventude, além de promover programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para as políticas juvenis”, um Conselho Nacional de Juventude “responsável por formular e propor diretrizes da ação governamental, voltadas para os jovens, bem como elaborar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica desse público”, e em um Programa Nacional de Inclusão de Jovens, “inicialmente destinado a jovens de 15 a 24 anos, que ao concluíram o ensino fundamental. A iniciativa visa reintegrar jovens à escola, oferecendo-lhes qualificação profissional e acesso a ações de cidadania, esporte, cultura e lazer”, através da Lei Nº 11.129, de 30 de junho de 2005 (Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude - SNJ). (SNJ, 2013).

Em 2007 o governo federal decidiu reordenar a Política Nacional de Juventude, consequência da articulação entre os programas e ações não ter sido exitosa. Nesse período, o governo executava em cinco ministérios diferentes, seis programas emergenciais tendo os jovens como público, a saber: o ProJovem cuja responsabilidade estava na Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Juventude; o Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã que eram desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); o Agente Jovem através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); a Escola de Fábrica, pela qual era responsável o Ministério da Educação (MEC); e Saberes da Terra a cargo do Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Esses programas tinham em comum a atenção para ampliação da escolaridade e formação profissional e o repasse de diferentes auxílios financeiros aos jovens, como contrapartida de sua participação nas atividades oferecidas. Entretanto, a execução e a gestão destes não se davam de forma integrada e coordenada, sendo que nenhum tinha capacidade de atender universalmente todos os jovens considerados excluídos e que, portanto, eram público-alvo dos programas. Caracterizavam-se, de forma geral, por ações pontuais, fragmentadas e paralelas. (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 52).

Posteriormente, não houve a extinção de nenhum dos programas mencionados, mas uma unificação dessas iniciativas em um único programa denominado de Projovem Integrado, lançado em setembro de 2007, ampliando a faixa etária do público-alvo e subdividindo-se em quatro modalidades, a saber: ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente – Serviço Socioeducativo, ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo – Saberes da Terra.

Além da tentativa de unificação dos programas, a SNJ fomentou o fortalecimento de órgãos estaduais e municipais de Juventude.

Em 2008 aconteceu a I Conferência de Juventude realizada, em Brasília, que resultou em documento com 70 resoluções e 22 prioridades que norteiam as ações para a juventude em nível federal, estadual e municipal. Já em julho de 2010, a PEC 042/ 2008, conhecida como a PEC da Juventude, foi transformada na Emenda Constitucional 65, que incluiu a palavra “jovem” no capítulo da Constituição Federal “Da Família, Da Criança, Do Adolescente e Do Idoso”. Em 2011 tem-se a II Conferência Nacional de Juventude, em Brasília, e a aprovação do Estatuto da Juventude pela Câmara Federal. E mais recentemente, em 2013, a aprovação do Estatuto da Juventude no Senado Federal. (SNJ, 2013).

Quando analisamos as políticas de trabalho e educação nota-se que o Estado vem se destacando no cenário brasileiro contemporâneo em desenvolver políticas públicas de juventude com ênfase nas esferas educacionais e trabalhistas. Tais políticas se propõem, geralmente, a inserção do jovem no mercado de trabalho concomitante ao prosseguimento da educação formal de ensino pelos jovens.

Em documento elaborado pela Secretaria Nacional de Juventude⁴⁶ e publicado em 2011, atenta-se para o grande número de programas voltados para as questões do trabalho e da educação. No que se refere à educação, verificam-se nove iniciativas do governo brasileiro na Educação Básica, enquanto a Educação Superior aparece com oito iniciativas, quais sejam:

- Iniciativas governamentais na Educação Básica:

Programa Mais Educação

Objetivo: Fomentar atividades complementares com vistas à promoção da educação integral de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade.

⁴⁶ Ver “SNJ. **Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013**. Secretaria Nacional de Juventude, Agosto de 2013a. Disponível em:< <http://www.juventude.gov.br/documentos/juventude-brasil>>”.

Público: Alunos da rede pública.

Responsável: MEC/ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD.

Programa Escola Aberta (desde 2004)

Objetivo: ampliar as relações entre escola e comunidade e o acesso às oportunidades de formação para a cidadania. O programa proporciona espaços alternativos nas escolas, aos finais de semana, para o desenvolvimento de atividades educacionais, esportivas, culturais, de lazer, geração de renda, informática e formação para a cidadania.

Público: Alunos da Educação Básica da rede pública e suas comunidades, localizadas em regiões urbanas de risco e vulnerabilidade social.

Responsável: Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD em parceria a UNESCO e com os ministérios da Cultura, do Trabalho e Emprego e do Esporte.

Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (desde 2004)

Objetivo: Distribuição de livros didáticos do ensino médio em escolas públicas. Entre 2004 e 2008 foram distribuídos cerca de 33,91 milhões de livros e outros materiais de apoio, como atlas, CDs, livros em braile, mapas e periódicos.

Público: Alunos do ensino médio da rede pública

Responsável: MEC

Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (desde 2008)

Objetivo: Tem o objetivo de promover o acesso, a participação e a aprendizagem do público: alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades (superdotação) no sistema de ensino regular, garantindo: transversalidade da educação especial desde a educação infantil até a educação superior; atendimento educacional especializado; continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do ensino; formação de professores para o atendimento educacional especializado, assim como a formação dos demais profissionais da educação para a inclusão escolar; participação da família e da

comunidade; acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação; e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas.

Programa Benefício de Prestação Continuada – BPC na Escola (desde 2007)

Objetivo: Garantir, em caráter prioritário, o acesso e a permanência no sistema educacional de crianças e adolescentes com deficiência, por meio da articulação das políticas de educação, saúde, assistência social e direitos humanos, favorecendo seu pleno desenvolvimento e participação social.

Público: Crianças e adolescentes com deficiência, com até 18 anos, atendidos pelo BPC.

Responsável: MDS, MEC, Ministério da Saúde (MS) Secretaria dos Direitos Humanos em parceria com municípios, estados e Distrito Federal.

Programa Brasil Alfabetizado (desde 2003)

Objetivo: Concessão de bolsas e repasse e recursos financeiros para formação de alfabetizadores, merenda, materiais escolares, pedagógicos, didáticos e de apoio ao professor e livros literários. Também realiza apoio técnico na implantação das ações do programa em municípios e estados. Abrange todo o território nacional, prioritariamente em municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% (90% estão localizados no nordeste).

Público: Jovens, adultos e idosos

Responsável: MEC

Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (desde 2007)

Objetivo: Distribuição de livros de português e matemática para alunos da alfabetização de jovens e adultos das entidades parceiras do programa.

Público: Jovens e adultos com 15 anos ou mais que não tiveram acesso ou permanência na educação básica

Responsável: MEC

Comitês de Educação em Direitos Humanos

Objetivo: Despertar a consciência e a atitude cidadãs para o reconhecimento dos próprios direitos e a incorporação de valores de solidariedade, tolerância e igualdade na diferença.

Responsável: Secretaria de Direitos Humanos

Projeto “Escola sem Homofobia”

Objetivo: Combater a homofobia no ambiente escolar. Envolve pesquisa em onze capitais brasileiras sobre a temática; o desenvolvimento de kits de materiais didáticos para serem distribuídos em escolas de Ensino Fundamental e Médio e a realização de cinco seminários regionais sobre a temática.

Responsável: SECAD/MEC, Pathfinder do Brasil, Ecos e Reprolatina, com o apoio da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)

- Iniciativas governamentais no Ensino Superior:

Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (desde 2007)

Objetivo: propiciar condições para que as instituições federais de ensino superior democratizem o acesso, a permanência e a realização dos cursos com sucesso por seus estudantes. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

Programa Universidade para Todos – ProUni (desde 2004)

Objetivo: Concessão de bolsas de estudos integrais e parciais, em instituições privadas de educação superior, aos estudantes de baixa renda de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica. Em contrapartida, as instituições que aderem ao programa recebem isenção de alguns tributos.

Público: Jovens com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio.

Responsável: MEC

Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES (desde 1999)

Objetivo: financiar prioritariamente estudantes de cursos de graduação matriculados em instituições de ensino da rede privada, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Responsável: MEC

Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (desde 2008)

Objetivo: garantir a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior, viabilizando a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão. O Plano oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico.

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – Linha Ações Afirmativas (desde 2009)

Objetivo: estimular a renovação acadêmica e enfrentar a evasão escolar, por meio da distribuição de bolsas no valor de R\$ 300 mensais.

Público: Alunos que ingressaram nas Universidades públicas por meio do sistema de ações afirmativas

Responsável: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em cooperação com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/ MCT)

Programa Conexões de Saberes

Objetivo: Oferecer à jovens universitários de origem popular a possibilidade de adquirir e produzir conhecimentos científicos e intervir em seu território de origem. Os participantes do programa recebem apoio financeiro (bolsa de iniciação científica de R\$ 300 mensais) e metodológico. Em contrapartida, desenvolve atividades em diversos programas.

Responsável: SECAD

Projeto Rondon

Objetivo: A iniciativa é um projeto de integração social das instituições de ensino superior, que envolve a participação voluntária de jovens universitários que elaboram propostas que contribuam para a solução ou atenuação das deficiências estruturais locais, para ampliação do bem-estar das comunidades assistidas e para a formação dos universitários como cidadãos. As ações são realizadas durante as férias acadêmicas, sob a supervisão dos professores.

Público: Alunos das instituições de ensino superior

Responsável: Ministério da Defesa, em parceria entre diversos Ministérios, o apoio das Forças Armadas e a colaboração dos governos estaduais e municipais, da União Nacional dos Estudantes, de ONG's e da Sociedade Civil.

Programa de Acessibilidade na Educação Superior de Incluir

Objetivo: fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais ensino superior, que respondem pela organização de ações que garantam a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, melhorando o acesso a todos os espaços, ambientes, ações e processos desenvolvidos na instituição, buscando integrar e articular as demais atividades para a inclusão educacional e social dessas pessoas.

Em relação às políticas de trabalho e juventude verificam-se que foram englobadas várias iniciativas do governo que fomentam a escolarização do jovem, inserção no mercado de trabalho, entre outras:

[...] voltadas para a dimensão de trabalho voltadas para o público jovem, contemplando iniciativas que vão desde aquelas que elevam a escolaridade e a qualificação dos jovens àquelas que favorecem direta e indiretamente a sua inserção no mercado de trabalho, incluindo a criação de contratos especiais de trabalho, o estímulo a iniciativas de autogestão, formas de economia solidária ou formas especiais de relacionamento das empresas com os jovens como forma de estimular a sua contratação. (SNJ, 2013b, p. 38).

- Iniciativas que visam à capacitação profissional e/ou à ampliação da escolaridade:

Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM Integrado (desde 2008)

Projovem Adolescente

Objetivo: favorecer o convívio familiar e comunitário e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. O programa integra a obrigatoriedade da frequência escolar com atividades socioeducativas, que incluem formação geral para o mundo do trabalho, oficinas de arte, cultura e esporte e lazer, bem como o desenho de um projeto de participação cidadã a ser desenvolvido pelos jovens.

Público: Jovens de 15 a 17 anos, pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ou em situação de risco social; egressos de Medidas socioeducativas de internação ou que estejam em cumprimento de outras medidas desta natureza; egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

Responsável: MDS

Projovem Campo

Objetivo: Qualificação profissional inicial em produção rural e a escolarização, respeitando as características e as necessidades culturais, territoriais e produtivas dos povos do campo.

Público: Jovens agricultores de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental.

Responsável: MEC

Projovem Trabalhador

Objetivo: preparar jovens para o mercado de trabalho para ocupações com vínculo empregatício ou para outras atividades produtivas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção no mundo do trabalho. O programa é composto pelas submodalidades: Juventude Cidadã, Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo Juvenil e Escola de Fábrica.

Público: Jovens de 18 a 29 anos em situação de desemprego, pertencentes a famílias com renda per capita mensal de até um salário mínimo e que estejam cursando ou tenha concluído o ensino fundamental ou o ensino médio.

Responsável: MTE

Projovem Urbano

Objetivo: proporcionar formação integral aos jovens, buscando sua reinserção escolar e profissional, por meio da integração entre a formação básica, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; a qualificação profissional, com certificação de formação inicial, e a participação cidadã, com desenvolvimento de experiências de atuação social na comunidade.

Público: Jovens de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não concluíram o ensino fundamental.

Responsável: SNJ, em parceria com os MEC, MTE e MDS

Plano Setorial de Qualificação - PlanseQ (desde 2004)

Objetivo: atendimento transversal de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais.

Responsável: MTE

Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade da Educação de Jovens e Adultos – PROEJA (desde 2005)

Objetivo: ampliar o número de vagas em cursos de educação profissional. O programa tem como princípio educativo o trabalho, a partir da proposta de integração da educação profissional à educação básica, visando à superação da dualidade trabalho manual e intelectual.

Público: Jovens e adultos que não tiveram acesso à escola, que dela foram excluídos precocemente ou que estão em defasagem idade/série.

Responsável: MEC / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)

- Iniciativas que visam à ampliação das oportunidades de inserção no mercado de trabalho:

Sistema Nacional de Emprego (SINE)

Objetivo: (re) colocar o trabalhador no mercado de trabalho, através da implantação de serviços e agências de colocação e e do desenvolvimento de ações com este fim.

Público: Trabalhadores em geral.

Responsável: MTE

Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda

Objetivo: promover mais e melhores oportunidades de trabalho, emprego e geração de renda.

Público: Trabalhadores em geral.

Responsável: MTE

Programa Nacional de Crédito Fundiário (desde 2003)

Ações: Programa Nossa Primeira Terra

Objetivo: apoiar os que não têm terra para que possam adquiri-la por meio de crédito, assim como àqueles que a possuem em pequena quantidade, a fim de que possam permanecer no meio rural e investir em uma propriedade.

Público: Atinge 150 mil jovens.

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Ações: PRONAF Jovem

Objetivo: financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. No âmbito deste programa, foi criada uma linha de crédito especial destinada à juventude, o PRONAF Jovem.

Público: Jovens agricultores familiares de 16 a 29 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância; que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio; ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional de, no mínimo, 100 horas. 22

Responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Nos governos Lula da Silva pode-se perceber que foram diversos programas, projetos e ações nos campos do trabalho e da educação. Mas se atentarmos a notar suas peculiaridades, observamos que todos eles foram pensados de forma a enquadrar os jovens em categorizações sociais, econômicas, culturais, etc. A juventude foi estereotipada em negros, índios, quilombolas, moradores da favela, da periferia urbana, do meio rural, entre outros. Não se trata de negar a existência de demandas diferenciadas dessas juventudes, até porque compreendemos que já está por demasiado debatido neste trabalho a relevância de apontar as particularidades e singularidades das mesmas. Entretanto, enfatizamos que a Política Nacional de Juventude, embora tenha se alicerçado na compreensão das diferentes realidades juvenis no país, não caminhou com políticas universais. Priorizou-se em construir políticas focalizadas, voltadas a atender públicos específicos, especialmente os jovens pobres, em que geralmente existem critérios bem específicos para acessar programas, projetos e ações, em que se destaca a questão da renda.

Destarte, como constituir políticas públicas para a juventude brasileira, quando sequer temos políticas universais consolidadas? Em retrospecto ao analisado no capítulo 2 notamos que as políticas sociais se desenvolveram no Brasil de forma bem diferente dos países de capitalismo central. Nestes as políticas sociais conseguiram se consolidar e se materializar numa perspectiva de direito. Já no Brasil as políticas sociais, construídas ao longo da história, estiveram inscritas na questão do “mando e favor”, do assistencialismo, patrimonialismo, etc. Toda essa abordagem já foi discutida, mas queremos destacar que apenas criar mecanismo para amortecer as expressões da questão social tão latentes não são suficientes no estágio do capitalismo atual.

As políticas públicas objetivam, por vezes, na inserção do jovem no mundo do trabalho. Mas se torna difícil pensar em trabalho para uma parcela significativa da população que se encontra destituída de instrução formal de ensino. Assim, entram em cena as políticas públicas no campo educacional que buscam uma “reinserção” do jovem à escola institucionalizada ou focar na permanência deste de forma a se evitar a “desistência escolar”. Contudo, também se torna complicado pensar em educação para os jovens das classes trabalhadoras, a quem são destinados conhecimentos que não problematizam, mas reproduzem a ordem.

Notamos, ainda, algumas expressões recorrentes no público-alvo das políticas públicas para as juventudes, tais como: vulnerabilidade social, risco social, baixa renda, pobreza, dentre outras.

Conforme Arregui; Wanderley (2009) a pobreza⁴⁷ durante muito tempo esteve atrelada a noção do não acesso à renda, ou seja, denotando um caráter puramente econômico, financeiro. Contudo, conforme as referidas autoras a pobreza está aquém dessa formulação de indicadores de renda e emprego e que se trata de perceber sua condição de ambiguidade e amplitude, seu caráter multidimensional vinculado à questão das desigualdades sociais.

Na década de 1990 um novo conceito passou a fazer parte do discurso midiático, político e do senso comum que foi o de vulnerabilidade social o qual veio como forma de substituir o conceito de pobreza. Comumente a vulnerabilidade social é associada à noção de risco. Nos séculos XII e XIII as abordagens de risco eram científicizadas, calculadas. Já a concepção de risco vai perpassar a lógica matemática e adentrar no campo daquilo que é incerto ou indeterminado, incorporando crenças, modos de viver, pensar e agir na sociedade. No século XX tem-se cada vez mais a noção de ricos desacoplada da noção matemática, racional e tendenciosa a noção de perigo. (ARREGUI; WANDERLEY, 2009).

O problema dessa perspectiva é que a questão social e suas várias formas de expressão podem ser suprimidas ficando, assim, num “discurso tecnocrata”. É preciso compreender a relação vulnerabilidade-pobreza-risco sem deslocá-la do plano das desigualdades sociais e da distribuição da riqueza. Isso poderia trazer a culpabilização do indivíduo e a retirada do Estado diante das desigualdades sociais. Então, poderíamos retomar as práticas de estigmas dessas populações como classes perigosas e que necessitam de contenção seja tutelando esses indivíduos ou reprimindo. (ARREGUI; WANDERLEY, 2009).

O risco é antes de tudo uma construção sócio-histórica e cultura que se modificou em diversos momentos históricos conforme as necessidades da sociedade. Não é algo natural, mas processual com suas continuidades e/ ou rupturas. O risco não surge individualmente, mas é uma soma de fatores que geram comportamentos que não são aceitáveis. Mas cabe perguntar aqui, para quem?

Assim, no que se refere ao poder público e sua gestão, estes irão realizar o monitoramento de riscos e decidir em quais territórios as políticas sociais serão desenvolvidas, no sentido de gerenciar esses riscos. Isso vai gerar, entre outros fatores, uma seletividade e focalização de tais políticas. Os riscos significativos para o poder público e [porque não dizer também para o ramo empresarial] (grifo nosso), passam a ser o alvo

⁴⁷ Não iremos adentrar no debate da categoria pobreza neste trabalho. Sobre a temática sugerimos analisar criticamente os textos do BM. Ver: BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington, Banco Mundial, 1990, 2000 e 2002. BANCO MUNDIAL. **Globalização, crescimento e pobreza**. Washington, Banco Mundial, 2003.

prioritário de atuação e vigilância constante. (ARREGUI; WANDERLEY, 2009). Ratificando essa ideia Santos (2012, p. 126) aponta a existência de “uma mescla entre as ações de caráter universal e aquelas de corte focalizado, resultando na seleção dos sujeitos usuários, a partir de uma situação de maior pobreza e vulnerabilidade social”.

4.3 A condição juvenil brasileira: quadro analítico 2003 e 2010

Uma das pesquisas mais citadas sobre a condição juvenil brasileira é, sem dúvida, a do Projeto Juventude “Perfil da Juventude Brasileira”⁴⁸. O referido projeto foi promovido pelo Instituto Cidadania entre agosto de 2003 e maio de 2004 com um leque de programas de estudos, pesquisas e seminários, em que o documento final foi entregue ao então presidente Luís Inácio Lula da Silva. Este documento abrange “diretrizes e orientações estratégicas” e “avaliações, recomendações e propostas”. O produto final de todo o programa resultou no documento final e mais doze publicações, quais sejam, conforme Documento Final Projeto Juventude (2004):

- Volume apresentando os dados da pesquisa quantitativa nacional
- Volume com o registro dos dez seminários realizados nos estados;
- Volume com o registro do seminário internacional realizado em São Paulo;
- Volume com o registro das vinte oficinas e encontros temáticos;
- Volume com o registro das dezoito plenárias de coordenação;
- Volume registrando o conteúdo veiculado pelo *Site* do Projeto;
- Volume com o índice do acervo de documentos localizados no trabalho de rastreamento e mapeamento;
- Publicação do livro “Juventude e Sociedade – trabalho, educação, cultura e participação”;
- Publicação do livro “Retratos da Juventude Brasileira Hoje”;
- Publicação do livro “Narrativas de Participação Juvenil”;
- Caderno-síntese do presente.

Passados dez anos da pesquisa “Retratos da Juventude Brasileira”, a Secretaria Nacional de Juventude lançou em 2013 uma nova investigação⁴⁹, em que se pode traçar um paralelo com aquela do “Projeto Juventude”⁵⁰, bem como traz elementos interessantes sobre como estão os quadros da juventude hoje.

⁴⁸ Pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo com jovens na faixa etária entre 15 e 24 anos, com uma amostra de 3.501 jovens nos mais diversos âmbitos geográficos, urbano, rural, pequenas, médias e grandes cidades.

⁴⁹ Pesquisa Nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros, 2013.

⁵⁰ “A comparação com a pesquisa do *Projeto Juventude*, que subsidiou a criação da SNJ em 2003, permite duas leituras *longitudinais*: uma *transversal*, comparando os resultados dos jovens entre 15 e

A pesquisa “Agenda Juventude Brasil: Pesquisa Nacional Sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013”⁵¹ destaca alguns pontos que caracterizam a condição juvenil no Brasil atualmente. Trata-se de dados que nos permitem refletir sobre os aspectos que mais afetam a juventude na contemporaneidade. Segundo a referida pesquisa as faixas etárias contempladas no universo registram 15 a 17 anos (20%), 18 a 24 anos (47%) e 25 a 29 anos (33%). Ressalta-se que a análise destacou vários pontos que caracterizam a condição juvenil, entretanto nos ativemos, principalmente, às dimensões do mundo do trabalho e da educação.

Inerente ao quantitativo de homens e mulheres destaca-se que 49,6% são homens e 50,4% mulheres. Com relação a questão de cor, seis pessoas “em cada dez entrevistados declarou-se de cor parda (45%) ou preta (15%); 1/3 de cor branca (34%)”. Fazendo um paralelo na pesquisa do “Projeto Juventude”, destaca-se quase o mesmo quantitativo no ano de 2003, sendo de homens (50%) e mulheres (50%). No que se refere à ascendência racial 47% declararam ter ascendência negra ou branca, só branca (21%), branca, negra e índia (11%), branca e índia (9%), só negra (4%), negra e índia (4%), só índia (4%) e outras respostas (4%). Esses dados reforçam o que apontam; Santos; Santos; Borges (2005):

[...] [isso] nos permite reiterar a participação majoritária de negros e indígenas na composição do povo brasileiro. Dentre os chamados não-brancos, encontramos diferentes identidades em construção. Uma delas é a identidade negra. Tal fato justifica o porquê de se falar muito que o Brasil é o segundo maior país de população negra. O primeiro é a Nigéria, na África. (SANTOS; SANTOS; BORGES, 2005, p. 293).

Acerca da área onde estão domiciliados, se no campo ou na cidade, verificou-se que 85% dos entrevistados residem na cidade e 15% no campo.

A pesquisa também buscou conhecer como está a “condição de atividade” dos jovens entrevistados. A mesma revela que a juventude brasileira está mais presente no mundo do trabalho (74%), sendo que deste total 53% trabalha e 21% estão em busca de trabalho, do que na escola (37%). A pesquisa expõe também que “um quinto desses jovens vivem

24 anos de hoje, com os dos jovens de 15 a 24 anos de uma década atrás; outra de *coorte*, comparando os jovens hoje entre 25 e 29 anos, com os jovens que em 2003 tinham de 15 a 19 anos” (p. 9, 2013)

⁵¹ A pesquisa foi baseada na “população entre 15 a 29 anos, residente no território brasileiro. Para tal, valeu-se de uma amostra composta por 3.300 entrevistas, distribuídas em 187 municípios, estratificados por localização geográfica (capital e interior, áreas urbanas e rurais) e em tercís de porte (municípios pequenos, médios e grandes), contemplando as 27 Unidades da Federação” (p. 9, 2013).

conjuntamente os dois mundos, ao conciliar escola e trabalho (14%) ou ao procurar trabalho enquanto estuda (8%)” (p. 16).

Quadro 3 – “PEA / Não-PEA e status de estudo”

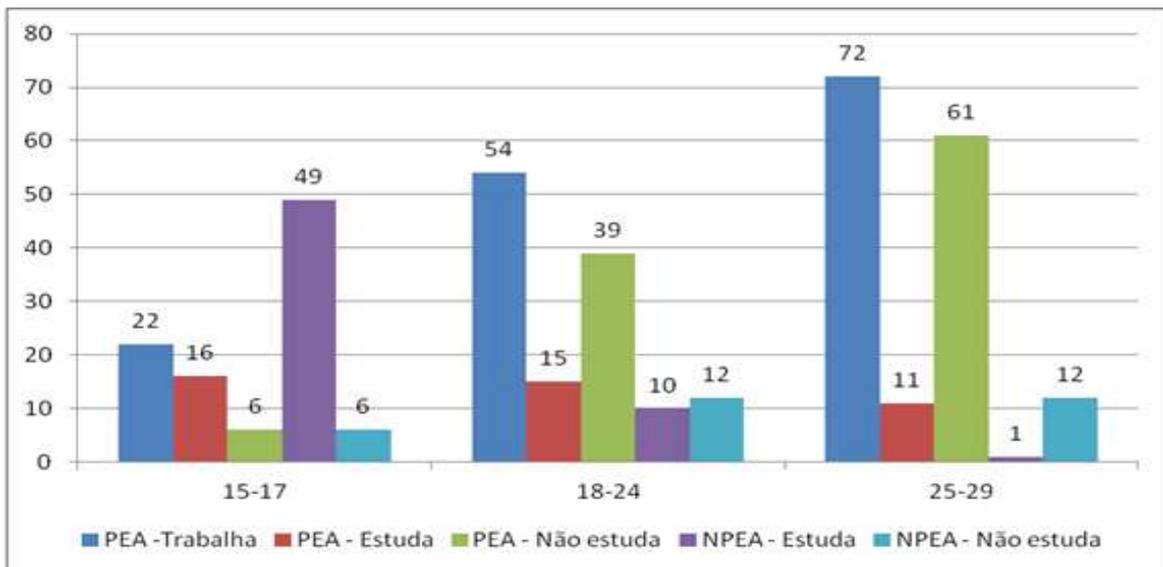
PEA (74%)	TRABALHA	53%	NÃO-PEA (não trabalha e nem procura) (26%)	Só estuda	15%
	Trabalha e Estuda	14%			
	Trabalha e não estuda	40%			
	DESEMPREGADO	21%		Não estuda	11%
	Desempregado e estuda	8%			
	Desempregado e não estuda	12%			

FO
NT

E: Elaborada pela autora a partir do gráfico da Pesquisa Nacional Sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013.

Quando observados os dados, a partir da investigação sobre o perfil dos jovens brasileiros de 2013, por faixa de idade, nota-se que a maioria dos adolescentes de 15 a 17 anos está estudando (65%) e 16% encontra-se trabalhando. Dos jovens compreendidos da faixa etária entre 25 e 29 anos, mais de 70% está na PEA (trabalhando ou procurando trabalho), enquanto 12% ainda estuda, como se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - PEA / Não-PEA e status de estudo por faixa etária

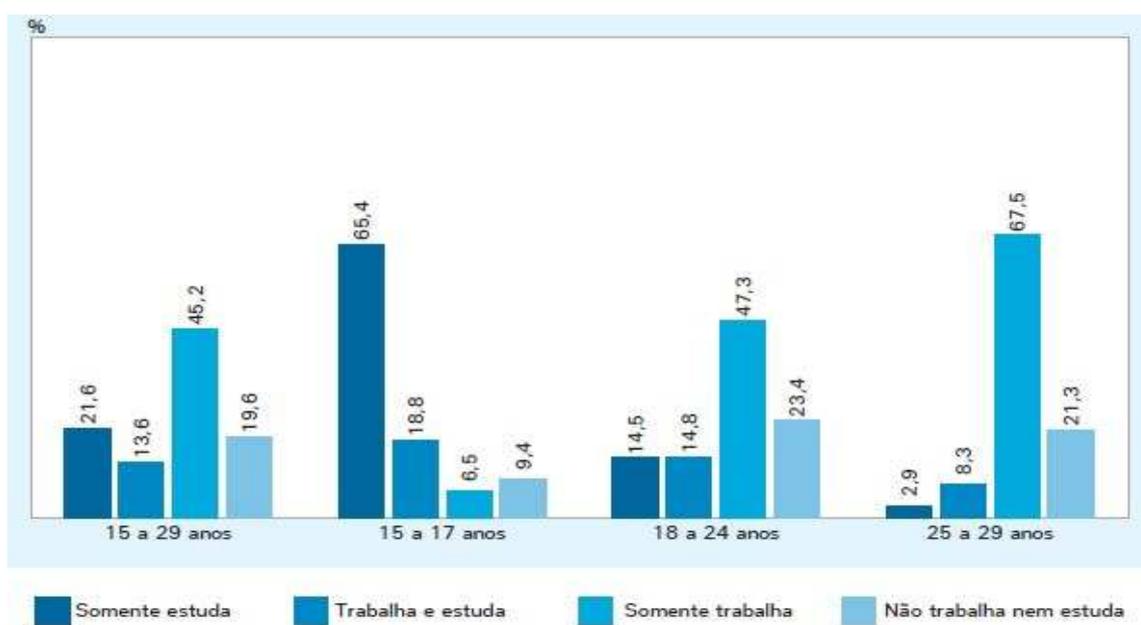


FONTE: SNJ. Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros, 2013.

O IBGE com a “Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2013” também trouxe dados que nos permitem fazer um contraponto

com as análises da pesquisa acima. Em 2012, para os jovens entre a faixa etária de 15 a 17 anos de idade, a taxa de ocupação era de 25,3%, de acordo com dados da PNAD, em que 65,4% do total de pessoas neste grupo etário somente estudavam, 18,8% trabalhavam e estudavam, 6,5% apenas trabalhavam e 9,4% não trabalhavam nem estudavam. Nota-se que para os jovens de 18 a 24 anos de idade, a taxa de ocupação é bem mais elevada que aquela observada para o grupo de 15 a 17 anos com diferença principalmente na proporção daqueles que somente trabalham. A taxa de ocupação das pessoas de 18 a 24 representa 62,1%, sendo os jovens que somente trabalham (47,3%). Já no grupo de 25 a 29 anos de idade ressalta-se que somente 11,2% estudavam.

Gráfico 2 - Distribuição percentual dos jovens de 15 a 29 anos de idade, por tipo de atividade na semana de referência, segundo os grupos de idade Brasil - 2012



FONTE: IBGE, 2013

O próprio IBGE atenta para o que se convencionou chamar de “nem-nem”, ou seja, aqueles que nem trabalham e nem estudam. Os dados evidenciam que para os jovens de 15 a 29 anos esse dado representa 19,6% e para a faixa etária de 15 a 17 anos 9,4%. Essa última faixa de idade foi alvo de análise devido a expectativa que se espera da mesma, qual seja, jovens que estejam inseridos na educação formal de ensino. Quando nos deparamos com esse quantitativo significativo as atenções se voltam para esse público, uma vez que para os jovens de 15 a 17 anos de idade que não frequentavam escola e não trabalhavam, 56,7% não havia concluído sequer o ensino fundamental, sendo que com essa idade, conforme o ciclo

educacional brasileiro, já deveriam estar cursando o ensino médio. Mas a problemática não se encerra nesse grupo, pois quando analisados aqueles que compreendem a faixa de 18 a 24 anos, que deveriam ter ensino médio completo, a maioria, ou seja, (52,6%) não havia concluído o mesmo. Situação alarmante também pode ser encontrada para as pessoas de 25 a 29 anos de idade que não trabalhavam e não estudavam, visto que “51,5% tinham até ensino médio incompleto, 39,2% tinham ensino médio completo e somente 9,3% tinham ensino superior incompleto ou completo”.

Se atentarmos para o grupo dos “nem-nem”⁵² quando observados em que região estão concentrados os maiores índices, percebe-se que a região nordeste tem o maior quantitativo (23,9%), ficando à frente da região norte (21,9%), sudeste (18,1%), sul (15%) e centro-oeste (17,4%).

Estes dados são preocupantes não apenas para a juventude brasileira, mas também para a sociedade em geral. Os jovens estão adentrando cada vez mais precocemente no mercado de trabalho, com salários baixos e condições de trabalho precárias. Nesta mesma pesquisa realizada pelo IBGE nota-se que, no Brasil, os jovens de 15 a 29 anos de idade que estavam trabalhando, 39,6% tinham rendimento de todas as ocupações até um salário mínimo (R\$ 622,00)⁵³ em 2012, e somente 18,2% deles tinham rendimento superior a dois salários mínimos.

Segundo Abramo (2005), “a grande desigualdade social parece estar não tanto no fato de os jovens entrarem ou não no mundo do trabalho, mas no tipo de relação com o trabalho, nas condições e qualidade do trabalho encontrado” (p. 53). Tal perspectiva difere daquela apontada por Pochmann (2004), que afirma a necessidade do jovem postergar o máximo possível a entrada no mundo do trabalho a fim de ter um período maior de maturação no campo educacional.

Conforme Antunes (2012) é visível a exclusão de jovens e velhos dos empregos formais. Ratificando essa ideia Pochmann (2012) afirma que no Brasil a “degradação na distribuição funcional da renda” nacional reflete na busca de complementação de renda no mercado de trabalho decorrentes dos baixos rendimentos dos salários, aposentadorias, pensões e remunerações. Isso levou, por exemplo, de um total de 21 milhões de aposentados e pensionistas, 32% continuarem no mercado de trabalho em 2003. Além disso, notava-se 4,6 milhões de pessoas com idade inferior a 16 anos ativas no mercado de trabalho e, apesar da

⁵² O IBGE utiliza-se da expressão nem-nem para aludir aos jovens que nem estudam e nem trabalham.

⁵³ Salário mínimo vigente na época da pesquisa.

legislação brasileira não permitir o trabalho para menores de 16 anos, estes somavam 20% do segmento etário que trabalhavam ou procuravam trabalho.

Nesse movimento de mudanças do mercado de trabalho visualizam-se as limitadas possibilidades de inserção do jovem no mercado de trabalho, em que o Estado deve adotar medidas que possibilitem perceber as particularidades da juventude como público que demanda atenção na agenda pública. Os jovens trabalhadores estão adentrando cada vez mais cedo no mercado de trabalho, ocupando geralmente postos de trabalho em condições precarizadas, enquanto que os jovens de classes médias e dominantes se inserem cada vez mais tardiamente. Além disso, a juventude trabalhadora é penalizada ainda mais pela baixa escolarização, vista a baixa qualidade, salvas as raras exceções dos sistemas públicos de ensino, sem falar ainda no fato de que esses jovens muitas vezes são obrigados a abandonar os estudos cedo para buscar uma fonte de renda para o sustento da família e muitos abdicam de uma educação formal de ensino por uma fonte de renda.

O Estado nem sempre esteve preocupado com as demandas da juventude, até porque este segmento só se tornou estrategicamente importante nas últimas décadas. Como bem analisa Pochmann (2004) foi na transição das sociedades agrárias para as sociedades urbanas e industriais mediante a proibição do trabalho até a faixa etária de 15 anos que as classes trabalhadoras puderam adiar a entrada dos filhos no mercado de trabalho na tentativa de que os mesmos dessem continuidade à escolarização.

Atualmente, os jovens buscam dar continuidade ao “ciclo educacional” e tentam ingressar no mercado de trabalho depois dos vinte anos, muito embora estejamos inseridos em uma sociedade desigual, dividida em classes. Logo, essa possibilidade não está aberta para todos os jovens. (POCHMANN, 2004). Segundo o autor, o avanço das políticas públicas tornaram possível a mudança de um quadro até pouco tempo presente no Brasil, qual seja: de que apenas os filhos das classes dirigentes adentravam na atividade laboral após a conclusão do ensino universitário. Como aponta o autor:

Foi com o avanço das políticas públicas endereçadas ao financiamento da inatividade dos jovens por intermédio de bolsas de estudo, como forma de elevar a escolaridade e a formação para todos os jovens, que as condições de disputa no mercado de trabalho melhoraram. Trata-se de uma condição essencial, uma vez que o conhecimento torna-se cada vez mais o elemento decisivo na trajetória ocupacional (POCHMANN, 2004, p. 218-219).

Pochmann (2004) chama atenção para o fato de que existe uma diferença relevante em como se processa a entrada no mercado de trabalho dos jovens quando observada sua condição de classe social. É notório que as melhores oportunidades são destinadas para aqueles que pertencem às famílias que tiveram condições materiais, sociais e culturais favoráveis de instrução.

Entretanto, notamos que as políticas públicas não permitiram aos jovens trabalhadores estudar mais e trabalhar depois, visto que tais políticas têm apenas amenizado o problema da falta de oportunidades da massa de jovens trabalhadores causada pela incapacidade do mercado de absorver a força de trabalho.

Em nossa linha de perspectiva analítica que se distancia da de Pochmann, os jovens filhos de trabalhadores assalariados “tendem a sofrer um processo de adultização precoce” (FRIGOTTO, 2004, pp. 181-182) com condições diferentes na entrada do mercado de trabalho dos jovens pertencentes à “classe média” ou dos detentores dos meios de produção, em que estes iniciam alguma atividade de trabalho após os 25 anos de idade ocupando postos de trabalho com melhor remuneração e condições de trabalho. Ainda abordando as considerações de Pochmann (2004), nota-se que este tem uma perspectiva clara quanto à questão educacional e trabalhista do jovem. Ele defende que a juventude deveria ter o direito de adiar ao máximo sua entrada no mercado de trabalho, ampliando sua escolarização. Segundo o autor, para cada dez jovens no Brasil, sete estão exercendo alguma atividade laboral, índice muito superior ao verificado nos países desenvolvidos que tem um ativo no mercado de trabalho para nove inativos⁵⁴.

A relação trabalho, educação e juventude no Brasil ganhou destaque na formulação de políticas públicas pelo Estado não por acaso, mas pelos altos índices de violência que assolam o país (FRIGOTTO, 2004). Em 2004 a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) lançou uma pesquisa sobre o mapa da violência do Brasil, em que este ocupava o terceiro lugar na América Latina.

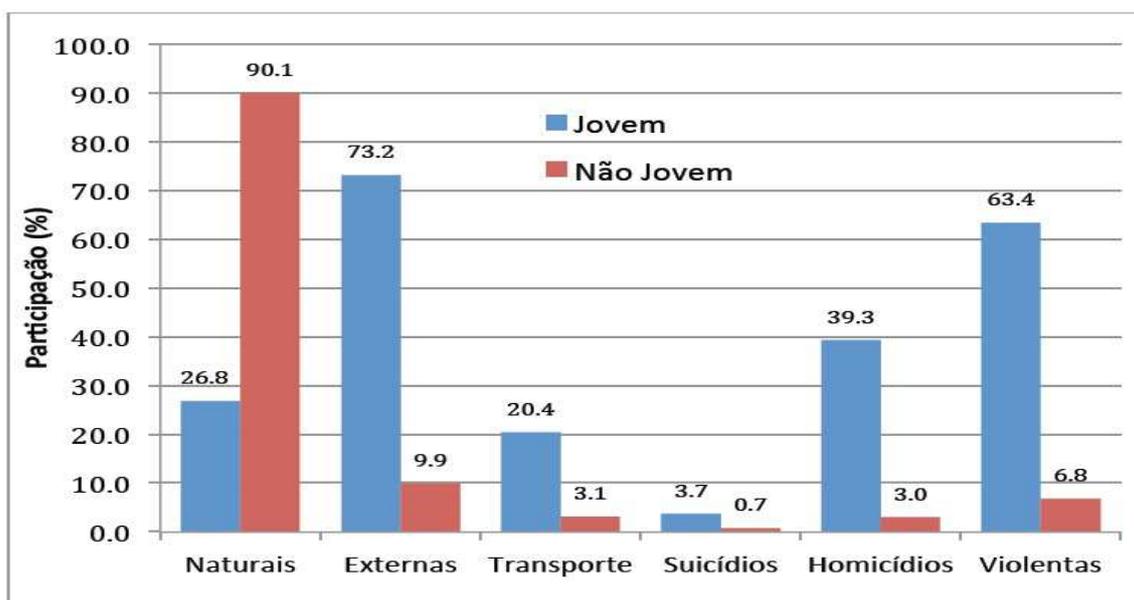
Em pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA) aportada em dados do Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde com o título “*Mapa da Violência 2013: Homicídio e Juventude no Brasil*” evidencia-se como a juventude se encontra hoje no Brasil quando o assunto é violência. Segundo a referida pesquisa, em 2011 o país tinha 34,5 milhões de jovens na faixa dos 15 aos 24 anos de idade, o que representa “18,0% do total dos 192,3 milhões de

⁵⁴ Nota-se que este dado refere-se a 2004, anterior a crise instaurada na Europa a partir de 2008.

habitantes que o IBGE projetava para o país nesse ano” (p. 12). Muito embora a proporção já tenha sido maior, se comparado com a década de 1980 quando o número de jovens era menor, sendo de 25,1 milhões, o que representava 21,1% para 118,7 milhões de habitantes.

Conforme gráfico apresentado abaixo se verifica o número revelador das causas de morte da população jovem e população não jovem. Quando analisados os dados da população jovem percebe-se que apenas 26,8% dos óbitos implicam causas naturais contrapondo a 90,1% da população não jovem. Inerente aos óbitos provenientes de causas externas os jovens contabilizam 73,2% ao passo que os não jovens apenas 9,9%. Quando analisados os dados acerca de homicídios nota-se que se na população não jovem estes óbitos contam 3,0%, entre os jovens este valor sobe para 39,3% das mortes. Nos Acidentes de Transporte as mortes contabilizam mais de 20,4% dos óbitos no segmento juvenil e suicídios adicionam mais 3,7%. Na população *não jovem* têm-se 3,0% e suicídios (0,7%), respectivamente.

Gráfico 3 - Participação % das causas de mortalidade. População Jovem e Não Jovem. Brasil. 2011



FONTE: CEBELA, 2013.

Conforme Frigotto (2004), atentar para o alcance que as políticas públicas podem ter para atender as demandas da população jovem com relação ao trabalho e à educação cabe compreender primeiramente, a fase em que se encontra o capitalismo, bem como as particularidades históricas construídas no Brasil. Isso vai permitir, segundo o autor, que não

se naturalize “o trabalho precoce, a educação dual e a mutilação de direitos quanto à não-adoção de uma perspectiva moralista em face desses problemas”. (FRIGOTTO, 2004, p. 194).

Neste sentido, cabe elucidar que a exploração dos jovens no mercado de trabalho, a busca cada vez mais precoce por uma atividade laboral, bem como a dualidade da escola são características que carregam um ranço histórico. O capitalismo não superou a sociedade de classes, mas a manteve como forma de proclamar uma falsa liberdade, mascarando, assim, a desigualdade. (FRIGOTTO, 2004).

Conforme a pesquisa Nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros, três em cada quatro jovens estão na PEA, sendo que um pouco mais da metade “está efetivamente trabalhando, pois uma parcela significativa de jovens vive situações recorrentes de desemprego” (p. 18) como se pode verificar no gráfico abaixo:

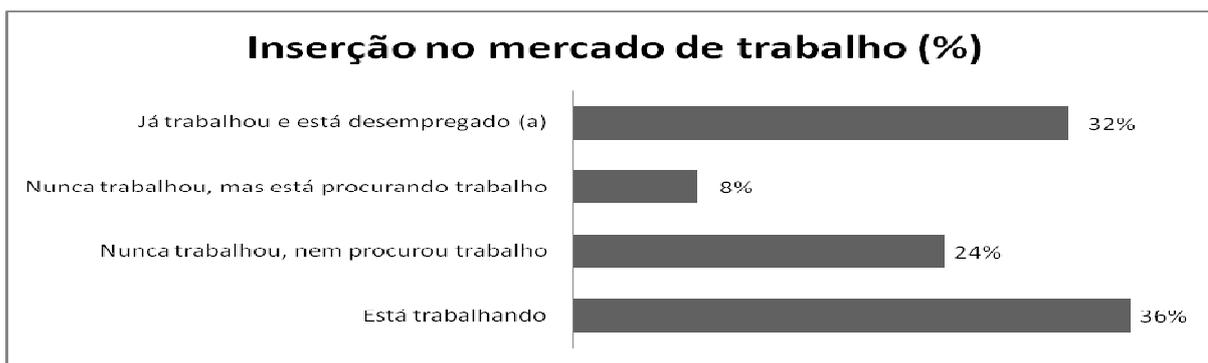
Quadro 4 – Inserção dos Jovens no mercado de trabalho – trabalho remunerado/não remunerado



Fonte: SNJ. Pesquisa nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros, 2013.

Em um comparativo com a pesquisa do “Projeto Juventude” nota-se que, naquele período, os jovens da amostra que estavam na PEA, trabalhando (36%) e em busca de trabalho (8%) e que já trabalharam, mas estavam desempregados (32%). Entre os adolescentes 48% não estavam ainda na PEA, na faixa intermediária somava 81% os que estavam na PEA e aqueles na faixa etária de 21 a 24 anos (8%).

Quadro 5 – Inserção dos jovens no mercado de trabalho



Fonte: “Perfil da juventude brasileira”.

Mesmo diante destes índices de jovens que estão fora da rede formal de ensino e que não terminaram sequer a educação básica, não é possível garantir que o aumento da escolaridade esteja vinculada ao acesso ao mercado de trabalho, pois conforme Sposito (2005):

[...] não há uma relação linear entre a elevação do nível de escolaridade da população jovem e o emprego. As oportunidades de inserção ocupacional dos jovens continuaram a ser escassas nos últimos anos, independentemente da elevação de sua escolaridade (IBDEM, 2005, p. 104)

Entre os entrevistados que se declaram trabalhadores, quase metade cumprem uma jornada de trabalho acima de 40 horas semanais. Aqueles que trabalham meio período⁵⁵ (16%).

Quando pensamos na questão do trabalho e da educação dos jovens oriundos da classe trabalhadora, nota-se que há uma contradição incisiva, uma vez que “a maior produtividade do trabalho não liberou mais tempo livre, mas, pelo contrário, no capitalismo central e periférico a pobreza e a ‘exclusão’ ou inclusão precarizada jovializaram-se” (FRIGOTTO, 2004, p. 197). E buscar exercer atividades com remunerações, por vezes, irrisórias na tentativa de sobrevivência não se trata de escolha por esses jovens, mas uma forma impositiva do capitalismo.

O controle da força de trabalho até o período de predominância taylorista-fordista seguiu a linha da desqualificação do trabalho e de padronização dos processos produtivos. Contudo, as modificações no campo da produção resultaram também em profundas transformações da gestão das classes trabalhadoras, modificando os quadros de emprego, produção e consumo. Nesse sentido, a questão que se projeta para a educação está relacionada

⁵⁵ “menos de 24 horas semanais como recomenda a Agenda de Trabalho Decente para a Juventude” (p. 18).

às mudanças nos processos produtivos e de consumo, em que se acentua o crescimento do capital constante em detrimento do variável, bem como do trabalho morto sobre o vivo, criando uma massa de trabalhadores excedentes, desnecessários para o circuito central de produção e consumo de mercadorias. (SOUSA JUNIOR, 2008).

O grande desafio para as questões que envolvem a união trabalho e educação é que o capitalismo contemporâneo esgotou sua capacidade “civilizatória”, sendo diariamente criada, na periferia do capitalismo, uma massa de trabalhadores que terão sua inserção ao trabalho formal negada, em que nos países periféricos concentra-se um alto grau de informalidade, precarização e desqualificação. A educação assume o papel de “treinamento” alternativo para essa massa supérflua que precisa aprender a sobreviver nas franjas do sistema capitalista, nas atividades informais, marginais.

[...] a educação para o trabalho, isto é, o treinamento dedicado aos que são lançados no mundo das incertezas e da feroz competitividade, passa a se distanciar cada vez mais da formação de razoável qualificação vinculada ao emprego formal e estável. Este tipo de educação para o trabalho, atualizado pelas circunstâncias do capital mundializado e financeirizado, na periferia capitalista, estriba-se numa concepção de formação (treinamento) – de acordo com as exigências do ‘mercado’ – cujas características fundamentais têm de ser diversificação, o aligeiramento, a superficialidade, a flexibilidade e a continuidade. (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 361).

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho se manifestam no aumento da terceirização, da informalidade nas relações trabalhistas, crescimento do desemprego, crescente precarização das relações de trabalho com baixa remuneração, instabilidade e ausência de proteção social, piora da distribuição de renda com forte concentração de capital. (SILVA e SILVA. YASBEK, 2012).

[...] nos anos 1990, as políticas no campo do trabalho se reduzem, ao conjunto de programas inscritos no Sistema Público de Emprego, atuando, sobretudo, sobre os condicionantes da oferta de trabalho. Esse fato comprometeu de partida os resultados dos programas implementados já que sua implementação ocorreu no contexto de uma política econômica contrária à expansão da produção e do emprego, em razão do seu direcionamento para a contenção inflacionaria e a estabilidade econômica. (GUILHON; LIMA, 2012, p. 216).

Na entrada do século XXI altera-se a realidade econômica, modifica-se a proteção social à população, fundamentada em ações focalizadas e segmentadas da oferta e demanda de trabalho, destacando-se na Política de Trabalho a “intermediação de mão de obra, da qualificação profissional e incentivo a políticas de flexibilização do trabalho a operação por

uma política social centrada em programas de transferência de renda”. (SILVA e SILVA. YASBEK, 2012, p. 18).

Inerente à escolaridade verifica-se que na pesquisa do “Projeto Juventude”, os jovens que tinham até o ensino fundamental somavam 42%, aqueles que tinham até o ensino médio (52%) e para os jovens com ensino superior completo/ incompleto (6%). Já na investigação sobre “o perfil e opinião dos jovens de 2013” nota-se que para os jovens com nível de escolaridade até o ensino fundamental é de 27%, aqueles com escolaridade até o ensino médio (59%) e aqueles com superior ou mais (13%). Abaixo segue quadro comparativo com os dados em questão:

Quadro 6 - Brasil: nível de escolaridade/ 15 a 24 anos/ 15 a 29 anos (%)

Nível de Escolaridade	“Perfil da juventude brasileira” Dez./ 2003	“Pesquisa Nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros”/ Abr, Mai./2013
Até ensino fundamental	42	27
Até ensino médio	52	59
Ensino superior completo/ incompleto	6	13

Fonte: “Perfil da juventude brasileira” / “Pesquisa Nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros”.

Já no bloco “Temas da juventude e percepções do país” a pesquisa supracitada trouxe algumas questões que afetam a juventude e são muito similares à pesquisa do “Projeto Juventude” de 2003 com a qual se pode traçar um paralelo. Um dos questionamentos que chama atenção foi “quais são os problemas que mais preocupam os jovens atualmente”. Entre as respostas do que mais preocupa os jovens está a violência (43%). Em um segundo patamar encontra-se a questão do emprego ou profissão (34%). A seguir apareceu a saúde (26%) e educação (23%). Segundo a pesquisa uma hipótese para que a educação não esteja no topo da lista é de que ela se configura como assunto de importância e interesse dos jovens, mas não mais de preocupação, uma vez que a geração atual obteve ganhos em relação às gerações que a antecederam.

Fazendo um paralelo com a pesquisa do “Projeto Juventude” verifica-se que das quatro respostas mais citadas, três permanecem as mesmas: “segurança/ violência” (27%),

“emprego/ profissional” (26%), “drogas” (8%) e “educação” (6%). Nota-se, portanto, que a percepção do jovens sobre os problemas que lhes afetavam uma década atrás são praticamente as mesmos. Destaque para a educação nesta pesquisa aparecer também em quarto lugar.

Diante desta análise, cabe perguntar em que campo houve um ganho para a geração de jovens atualmente. Terá sido no aumento do número de vagas ofertadas na educação básica? Na qualidade da educação? De fato, como sinaliza Sposito (2005) o “Projeto Juventude” já apontava com os dados de sua pesquisa que houve, de fato, “um significativo crescimento do acesso à escola por parte da população juvenil” (IBDEM, 2005, p. 96). Mas cabe elucidar que este crescimento quantitativo não esteve atrelado ao aumento também da qualidade na educação, como bem aponta Sposito (2005):

Essa abertura de oportunidades escolares acentuou-se na década de 1990 e ocorreu sob a égide de uma forte crise econômica que estagnou o crescimento, acentuou desigualdades e fez aumentar os índices de desemprego. Nessa década constata-se também um movimento de reordenação do sistema educativo, observado nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, atingindo os mecanismos de financiamento do ensino público, provocando alterações curriculares e medidas de correção de fluxo, visando atenuar as reprovações e evasões, em um quadro inalterado de recursos destinados à educação. Por essas razões, muitos dos estudos de políticas públicas na área de educação concluem, com razão, que se tratou de uma oferta desprovida de qualidade e de condições materiais e humanas de funcionamento adequadas para as unidades escolares, atingindo a escola pública, única modalidade de acesso à educação escolar para a maioria dos jovens brasileiros. (SPOSITO, 2005, p. 96-97).

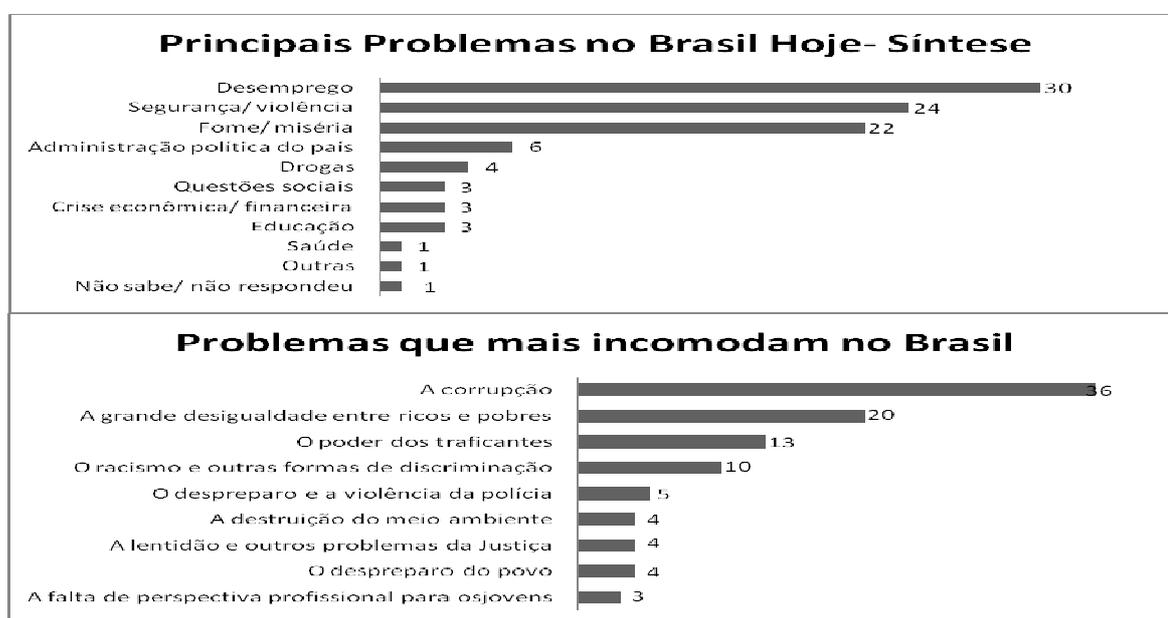
Pensar a educação no contexto de crise regressivo-destrutiva do capital é refletir se desejamos continuar apenas nas reformas pela epiderme do tecido social ou escavar mais fundo e discutir as reais condições em que se encontra assentada a educação na atualidade, bem como refletir que educação está sendo difundida para a classe trabalhadora. A discussão da educação muitas vezes se encerra apenas na discussão das formas institucionalizadas, perdendo de vista o sujeito social em formação.

No Brasil não se vivenciou um processo de homogeneização social, a exemplo do que se passou nos países centrais, no período do pós-segunda guerra. Pelo contrário, se aprofundou o abismo das classes sociais, o que gerou a não universalização de direitos sociais básicos, inclusive da educação de qualidade. (SILVA e SILVA. YASBEK, 2012).

Os jovens entrevistados há dez anos na pesquisa do “Projeto Juventude” quando questionados sobre os principais problemas do Brasil naquele período apresentaram como respostas mais citadas, em primeiro lugar, o “desemprego” (30%), “segurança/ violência”

(24%), “fome/ miséria” (22%) e “administração política do país” (6%). Traçando um comparativo com as respostas dos jovens hoje, sobre o mesmo questionamento, das quatro respostas mais citadas em primeiro lugar não são iguais se buscarmos de forma explícita, uma vez que muitas das questões são correlatas. Analisando as duas mais citadas “corrupção” (36%) e “a grande desigualdade entre ricos e pobres” (20%), veremos que estes são significativos em muitas questões que afetavam os jovens de dez anos atrás, tais como a “segurança/ violência”. Outras nuances aparecem nas respostas dos jovens atualmente.

Gráficos comparativos 4 e 5- Perfil da Juventude Brasileira e Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013



Fonte: Gráficos elaborados pela autora⁵⁶

Diante desses dados e de todas as análises empreendidas, até agora, nos aportamos na ideia de Santos (2010), segundo a qual os programas desenvolvidos ao longo dos governos Lula, mais do que ter em seu âmago a perspectiva da garantia de direitos, pelo contrário foram medidas de forma a amenizar as consequências advindas pela pobreza. Nesse sentido, em conformidade com as análises da autora, nós percebemos que os programas são de cunho mais assistencialista e apenas ficam na epiderme das expressões da questão social, não adentrando, de fato, nos problemas estruturais que se materializam na realidade concreta vigente. Assim:

⁵⁶ Gráficos elaborados a partir dos dados das pesquisas “Perfil da Juventude Brasileira” através do gráfico “Principais Problemas do Brasil Hoje – Síntese” e da Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros do gráfico os “problemas que mais incomodam no Brasil”.

É, todavia, em um contexto ambíguo que se tem implantado uma política pública para as juventudes. Quando sequer se dispõe de políticas sociais de caráter universal, capaz de assegurar direitos básicos, contraditoriamente são identificados modificações nas condições de vida e de sociabilidade dos jovens que, de certo modo, justificam a existência de programas mais focalizados que parecem definir os mesmos objetivos das políticas setoriais, sendo com níveis de abrangência e públicos diferenciados. Ou seja: as ações de elevação da escolaridade dos programas federais para a juventude pobre tendem a aproximar-se das políticas públicas de educação básica; os cursos de qualificação almejam acompanhar as políticas de educação profissional; a concessão de auxílio financeiro mensal se assemelha às políticas de assistência social de transferência de renda e as de inserção no mercado de trabalho pretendem seguir as políticas de geração de trabalho e renda. Então, supõe-se que estes programas ambicionam reproduzir em nível micro o propósito das políticas públicas setoriais em nível macro. (SANTOS, 2010, p. 149).

O que tivemos nos governos Lula foram políticas muitas vezes desarticuladas com os reais interesses da juventude. Focou-se, portanto, em políticas voltadas para as populações pobres, com caráter focalistas, de cunho seletista que não permitem se trabalhar no horizonte de políticas universais.

Na perspectiva de Costa (2009) os programas e projetos para a juventude adotam uma concepção funcionalista da reinserção social, educacional, comunitária etc. Assim, abandonam a lógica de direito social e se tornam mecanismos de correção do que o Estado considera disfunções resultados da pobreza, das situações de vulnerabilidade e risco,

E nos discursos também é notória a questão do “por enquanto” não alcançamos outra sociabilidade. Aqueles que desistiram de uma ruptura com o modelo atual, buscam conviver de forma “humanizada” com as desigualdades entre capital e trabalho. “Por enquanto” não conseguimos romper com a sociedade vigente, então busquemos amenizar a pobreza daqueles que mais sofrem com ela; “por enquanto” vivamos com as migalhas oferecidas pelo Estado, que se mantêm favorecedor do mercado e punidor dos indivíduos.

CONSIDERAÇÕES

Diante do estudo trazido neste trabalho buscou-se através de uma análise qualitativa analisar como se processou a construção das políticas públicas de juventude no Governo Lula (2003-2006, 2007-2010), especificamente as políticas de trabalho e educação.

Nestas considerações que não são finais, pois elas apenas sinalizam para pontos que poderão ser retificados por outros estudiosos, trouxemos as questões centrais da discussão, destacando inicialmente o tema das políticas sociais que se traduzem como essenciais para compreensão do objeto que se almejou desvelar, pois compreender as políticas públicas implementadas por um dado governo é mergulhar na relação entre Estado e políticas sociais que sustentam suas ações e programas. Para tanto, não poderíamos fugir da gênese e processualidade histórica das políticas sociais não apenas no Brasil, mas também na conjuntura internacional.

Quando visualizamos o panorama internacional descobrimos que o tema das políticas sociais é bastante antigo. Embora não tenhamos como definir um momento exato do surgimento das mesmas, geralmente citamos as leis pré-capitalistas que se trataram basicamente da formulação de toda uma legislação pelo Estado a fim de conter a chamada “vagabundagem” naquele período.

Entretanto, essas legislações não foram suficientes para conter o cenário de miséria e fome que se alastrava tanto para aqueles que vendiam sua força de trabalho, como para as pessoas assistidas pelo Estado, tais como crianças, idosos e pessoas com deficiência. Embora os trabalhadores tivessem uma atividade que garantisse um mínimo de sobrevivência, a estes não era assegurada qualquer garantia diante do contexto citado.

O século XIX é marcado profundamente pela luta dos trabalhadores por uma redução da jornada de trabalho e pela mudança do valor atribuído à força de trabalho. A partir do advento do liberalismo ou das teses do livre mercado as expressões da questão social passam a ser tratadas como direito formal, em que o Estado inicia um processo de respostas às demandas das classes trabalhadoras, que embora corrobore com a viabilização de direitos, naquele momento, e que tenham sido importantes para os trabalhadores não conseguiram romper com a lógica da dominação capitalista, mas apenas amenizar as situações emergenciais das classes trabalhadoras.

Os liberais acreditavam que a política social deveria funcionar apenas como um paliativo e que o Estado deveria priorizar o atendimento das demandas de pessoas que não tinham condições de competição no mercado de trabalho e que a pobreza deveria ser

trabalhada via caridade privada e não através da política social. Contudo, os pressupostos neoliberais não se sustentaram, visto que a realidade estampava que a pobreza não poderia ser contornada pela doutrina e caridade.

Assim, a partir de fatos históricos fundamentais tais como a Revolução de 1917 na Rússia, a mudança no modo de produção capitalista através do fordismo, bem como pela concentração e monopolização do capital o Estado liberal começou a ruir.

Inerente ao processo de monopolização do capital nota-se que as políticas sociais na medida em que abriam caminho para o desenvolvimento monopolista, também contribuíam para um “Estado Social” mediador de conflitos, onde a questão social deveria ser enfrentada em recortes sociais e não de forma totalizante, pois caso contrário estaria colocando em xeque a contradição basilar do sistema do capital.

Destaca-se que o alvo da política social não são indivíduos isolados, mas a força de trabalho necessária para a acumulação capitalista, em que a população que se encontra fora do mercado deve ser mantida para a sobrevivência do sistema, seja através de um benefício, a exemplo dos programas de renda mínima, ou mesmo através da oferta de cursos de qualificação profissional.

A relação do Estado com as políticas sociais situa-se num “marco histórico-estrutural”, em que o Estado as legitima conforme o período histórico. O Estado liberal justificou as políticas sociais fundamentadas no princípio da oportunidade e das liberdades individuais. Já o Estado de Bem-Estar Social no século XX, que embora não tenha sido unívoco em todos os países se orientou pelo keynesianismo, pós-crise de 1920/30, bem como no Informe Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins, 1942 e na formulação dos direitos de cidadania de T.H. Marshall, 1940.

Destacamos que a instituição do Estado Social e das políticas de seguridade social se configurou de forma diversa em países europeus como a Alemanha, França e Inglaterra devido às especificidades de cada país. Na Alemanha o Estado Social surge para dar respostas ao movimento operário. Teve como representante Bismarck que lutou veemente contra o movimento, porém este se revelou mais forte e o Estado foi obrigado a atender às demandas instituindo, assim, um seguro que contava com a contribuição dos trabalhadores. Na França, onde o Estado Social ficou conhecido como Estado Providência, foi implementado um sistema de proteção social que garantisse proteção contra acidentes de trabalho. Já na Inglaterra o Estado de Bem-Estar Social com Keynes buscou estratégias que mantivessem o pleno emprego, a intensificação do trabalho, o aumento do consumo ao passo que também investisse em políticas sociais.

Muito embora o Estado keynesiano não rompesse com a lógica do sistema capitalista, este desconstruiu as prerrogativas do Estado liberal que o antecedeu. Logo, o keynesianismo buscava encontrar as respostas da crise dentro da ordem do sistema do capital. Contudo, seu esgotamento começou a se apresentar a partir do final dos anos 1960 ao se findar as ideias do pleno emprego e das políticas sociais democratas. Assim, os “anos gloriosos” de expansão do capitalismo findam em 1974/1975, sendo substituídos por anos de recessão que se projetam até a atualidade.

Com a crise do Estado de Bem-Estar entra em cena o neoliberalismo que se mostra totalmente contrário à universalidade, qualidade e gratuidade dos serviços sociais, além de defender um Estado mínimo, pois propaga ser este o causador de todos os problemas. Os Estados neoliberais realizam a privatização de empresas estratégicas e lucrativas, conseguem efetivar as políticas de ajuste estrutural que se deslocam do público para o privado, impõem a reconcentração de renda via políticas sociais regressivas, bem como uma política previdenciária e trabalhista regressiva com interesses do grande capital.

As políticas no contexto contemporâneo se submetem à política econômica, o que acaba trazendo à privatização e a focalização da pobreza, assim como a redução dos gastos sociais e a precarização dos serviços públicos. As expressões da questão social estão se tornando cada vez mais visíveis e mais sentidas pela população, como o desemprego estrutural, a distribuição de renda, o crescimento da pobreza, a desigualdade socioeconômica, de gênero e de queda nos níveis educacionais entre jovens e adultos. Há a crítica neoliberal de que os serviços públicos, com base na gratuidade, e na universalidade, são imensos gastos estatais, além de pagamento dos funcionários públicos. Com isso, a proposta do Estado é reduzir os gastos, diminuir atendimentos e restringir os meios financeiros à sociedade.

Nesse contexto adquire destaque na economia um novo padrão da acumulação capitalista conhecida como acumulação flexível, que se materializa através da reestruturação produtiva, que por sua vez, cria um novo tipo de trabalho e de trabalhador. Trabalho este destituído de proteção trabalhista, regulamentação, direitos trabalhistas, em que se acentuam as formas de exploração do capital sobre o trabalho.

Toda essa conjuntura condensa as características de como se desenvolveram a relação Estado e políticas sociais nos países de capitalismo avançado, mas quando pensamos no caso brasileiro vimos que as relações sociais capitalistas se desenvolveram bem distintamente daqueles países, em que as políticas sociais se constituíram sob a égide do clientelismo, autoritarismo, conservadorismo, “mando e favor”, patrimonialismo, entre outras. Até a Constituição brasileira de 1988 as políticas sociais estiveram voltadas para as pessoas

inseridas formalmente no mercado de trabalho, sendo destinadas àqueles que não se enquadravam nesta categoria práticas assistencialistas através da assistência social.

No cenário brasileiro têm-se um sistema de seguridade que foi oficialmente instituído com a Constituição Federal de 1988, onde se formou o tripé securitário, a saber: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. Após 88 percebe-se a fragmentação destas políticas por medidas governamentais, onde são alocadas em Ministérios distintos como é o caso da Assistência e da Saúde e, no caso da Previdência no INSS. O Estado assume uma perspectiva neoliberal e as consequências são trágicas, tais como: intensas privatizações, políticas sociais com um viés distributivista, focalistas e compensatórias, flexibilização do mercado de trabalho e consequentemente da classe trabalhadora, entre outros fatores.

A perversidade do sistema capitalista regido pelo modelo neoliberal afirma e propaga oportunidades desiguais, excludentes e opressoras, em que o indivíduo gerador da riqueza socialmente produzida não pode dela se apropriar. Além disso, há um visível incremento e até substituição da mão de obra por tecnologias de ponta capazes de “enxugar” os trabalhadores e deixá-los à mercê da sorte. As mais novas vítimas desse sistema são os jovens que muitas vezes não tiveram oportunidade nenhuma de se “qualificar” e são excluídos do mercado de trabalho e até mesmo da escola, gerando um contingente eximido de quaisquer direitos.

A juventude situa-se, em grande medida, na periferia do capital com empregos informais e precarizados. A educação formal já não tem significado para boa parte dos jovens trabalhadores, pois não é capaz de promover mudanças em suas dramáticas situações. Os discursos sobre o que fazer com esses jovens já são bastante expressivos, em que se viu no capítulo 2 as mudanças engendradas com o advento do neoliberalismo e suas consequências drásticas nos processos de Reforma do Estado, nos novos papéis da sociedade civil e do mercado. Não é de se estranhar que as políticas, programas, projetos e ações voltadas para a juventude ratificariam as prerrogativas neoliberais. Os discursos que permeiam as concepções sobre a juventude respondem muito sobre como os jovens são pensados na atualidade. Trata-se, como analisamos, em depositar no jovem a responsabilidade de sair de sua condição de pobreza, miséria, precarização do trabalho, não acesso a direitos sociais básicos. E isso é de alguma forma diferente da ideologia neoliberal?

Além disso, entram em cena os diversos enfoques que são dados às juventudes, que também projetam as ações, programas e projetos destinados a esse público. O critério etário, pois, se constitui como um dos que se vinculam à definição de juventude. Os sentidos que a fundamentam possuem dois critérios basilares, quais sejam: etários e sociocultural. O

primeiro critério está geralmente manifesto como fundamento para uma definição do que é juventude, onde a idade é embasamento que a conceitua. Já o segundo critério é relativizado e tanto o jovem como seu comportamento alteram-se conforme variam sua classe social, grupo étnico, nacionalidade, gênero, contexto histórico. Neste sentido, chega-se a uma indefinição do que de fato seja juventude, estando entre o critério etário objetivista e o critério sociocultural relativista.

Soma-se, ainda, as formulações dos organismos internacionais acerca da juventude, tais como as do Banco Mundial (BM), em que o investimento na (s) juventude (s), na perspectiva adotada pelo BM, significa a “melhoria do clima de investimento e o empoderamento das pessoas de baixa-renda” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 5). E a qualificação para o trabalho, por ser a principal necessidade dessas pessoas para que se tornem produtivas e capazes de gerar renda própria configura-se como elemento central para a redução da pobreza. Assim, a solução fácil encontrada pelo banco é aumentar as oportunidades de suas rendas e desenvolver o “capital humano”. Contudo, o BM não menciona sobre a não absorção no mercado de trabalho da força de trabalho disponível, em que as pessoas estando aptas ao trabalho não conseguem se empregar e os índices de pobreza crescem mesmo tendo melhorado os padrões de qualificação.

Notamos que a temática da juventude é analisada por diversos autores e que estas se projetam na formulação e implementação das políticas públicas, em que as várias perspectivas de análise sobre o referido tema colaboram com o tratamento que vem sendo dado pelas políticas públicas, influenciadas por organismos multilaterais. Mas percebemos que as compreensões destes autores, bem como aquelas trazidas pela UNESCO e Banco Mundial, embora jogue em tela as refrações da questão social implicadas aos jovens, abordando o desemprego, a pobreza, o não acesso à escola, condições precárias de moradia, etc, não problematizam tais questões em uma ordem estrutural e conjuntural. Reconhecem as existências destas, contudo não se critica o sistema que as produz, sendo a crítica direcionada aos indivíduos que são vistos como meros reprodutores da lógica capitalista.

O desenvolvimento das políticas públicas voltadas para os jovens na América Latina esteve determinado por problemas de “exclusão” e de como facilitar sua transição e integração à fase adulta, tendo como pano de fundo os processos de Reforma do Estado empreendida após a crise da década de 1980, em que se visualizam quatro momentos históricos em que se promoveram políticas de juventude: o primeiro teria como foco a “ampliação da educação e uso do tempo livre (1950-1980)”; no segundo as ações foram voltadas para o “controle social dos setores juvenis mobilizados (1970-1985)”; no terceiro

momento o foco foi o “combate à pobreza e prevenção do crime (1985-2000)”; e num quarto momento a preocupação com a “inserção no trabalho dos jovens excluídos (1990-2000)” (ABAD, 2003).

No caso brasileiro a implementação de políticas públicas de juventude não acompanhou o percurso dos demais países da América Latina, pois somente a partir de 1997 as iniciativas públicas se multiplicam, tendo como parcerias as ONG’s, as fundações empresariais e as “várias instâncias do Poder Executivo”. E, apenas em 2004 tem início a construção de uma Política Nacional de Juventude no Brasil. Neste período destacam-se como iniciativas: a realização da Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados; criação de um Grupo Interministerial; realização do Projeto Juventude do Instituto de Cidadania, o qual organizou uma pesquisa nacional sobre a condição juvenil, bem como realizou vários debates nas regiões do Brasil; encaminhamento do Projeto de Lei (PL) n° 4.529/ 2007, que propunha a criação do Estatuto da Juventude e do PL n° 4.530/ 2004 sobre o Plano Nacional da Juventude.

Analisamos que as políticas de trabalho e educação se destacam no cenário brasileiro contemporâneo em desenvolver políticas públicas de juventude com ênfase nas esferas educacionais e trabalhistas, em que tais políticas se propõem, geralmente, a inserção do jovem no mercado de trabalho concomitante ao prosseguimento da educação formal de ensino pelos jovens. No documento que tomamos por base verificam-se no âmbito da educação nove iniciativas na Educação Básica, enquanto a Educação Superior aparece com oito iniciativas. Já no campo das políticas de trabalho e juventude iniciativas que fomentam a escolarização do jovem, inserção no mercado de trabalho.

Buscamos, ainda, desvelar nosso objeto de análise mediante pesquisas que possibilitassem uma maior apreensão, tais como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Projeto Juventude “Perfil da Juventude Brasileira”, bem como “Agenda Juventude Brasil: Pesquisa Nacional Sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013”.

Notamos que os jovens adentram cada vez mais precocemente no mercado de trabalho, com salários baixos e condições de trabalho precárias. O IBGE afirma que os jovens brasileiros de 15 a 29 anos de idade que estavam trabalhando, 39,6% tinham rendimento de todas as ocupações até um salário mínimo em 2012, e somente 18,2% deles tinham rendimento superior a dois salários mínimos.

O movimento de mudanças do mercado de trabalho visualizam-se as limitadas possibilidades de inserção do jovem, em que os jovens trabalhadores ocupam geralmente postos de trabalho em condições precarizadas, enquanto que os jovens de classes médias e

dominantes se inserem cada vez mais tardiamente. Além disso, a juventude trabalhadora é penalizada ainda mais pela baixa escolarização, vista a baixa qualidade, salvas as raras exceções dos sistemas públicos de ensino, sem falar ainda no fato de que esses jovens muitas vezes são obrigados a abandonar os estudos cedo para buscar uma fonte de renda para o sustento da família, em que muitos abdicam de uma educação formal de ensino por uma fonte de renda.

Notamos, ainda, que as políticas públicas não permitiram aos jovens trabalhadores estudar mais e trabalhar depois, visto que tais políticas têm apenas amenizado o problema da falta de oportunidades da massa de jovens trabalhadores causada pela incapacidade do mercado de absorver a força de trabalho.

Acreditamos que refletir acerca da educação no contexto de crise regressivo-destrutiva do capital é também pensar se desejamos continuar apenas nas reformas pela epiderme do tecido social ou escavar mais fundo e discutir as reais condições em que se encontra assentada a educação na atualidade, bem como refletir que educação está sendo difundida para a classe trabalhadora. A discussão da educação muitas vezes se encerra apenas na discussão das formas institucionalizadas, perdendo de vista o sujeito social em formação.

Finalmente, sinalizamos que no governo Lula as políticas públicas de juventude estiveram voltadas para as populações pobres, com caráter focalistas, de cunho seletista que não permitiram se trabalhar no horizonte de políticas universais. Essa gerência encontra-se fortemente vinculada ao próprio aspecto da constituição das políticas (públicas) sociais, em suas características anteriormente mencionadas, na sua construção e processualidade. Não poderíamos esperar que o ranço sócio-histórico-cultural se mostrasse diferente no trato com a juventude. O próprio sistema de Seguridade Social, constituído apenas por três políticas, em que não se engloba sequer as políticas de trabalho e educação diretamente, mostra que as políticas sociais possuem um caráter histórico de não conseguir dar conta dos processos iminentes das questões de desigualdades sociais no Brasil. A pouca efetividade, bem como sua subjunção aos imperativos econômicos fazem dessas políticas sinônimo de ineficiência.

REFERÊNCIAS

- ABAD, Miguel. **Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, ciudadanía y nueva condicion juvenil en Colombia.** In: LEÓN, Oscar Dávila (Ed.). Políticas públicas de juventud en America Latina: políticas nacionales. Viña del Mar: CIDPA, 2003.
- ABRAMO, Helena Wendel. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil.** In: Revista Brasileira de Educação. Maio/jun/Ago, 1997. nº5. Set/Out/Nov/Dez, 1997. nº6. p. 25-36.
- _____. **O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro.** In: FREITAS, Maria Virgínia (Org.). Juventude e Adolescência no Brasil: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, 2005
- _____. **Condição juvenil no Brasil contemporâneo.** In: _____; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (orgs). Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 37-71.
- ACCIOLLY, Maria Stela. **Aproximações com o conceito de Seguridade Social e sua trajetória: da experiência fordista keynesiana à flexibilização neoliberal.** Resumo: [s.d.].
- ANDERSON, Perry. **Balanco do neoliberalismo.** In: Emir Sader; Pablo Gentili. Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-37.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- _____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- _____. **As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais.** In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da.; YASBEK, Maria Carmelita. (Orgs.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-71.
- ARREGUI, Carola Carbajal; WANDERLEY, Mariângela Belfiori. **A vulnerabilidade social é atributo da pobreza?** *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 97, p. 143-166, 2009.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2007: o desenvolvimento e a próxima geração.** Visão Geral. Banco Mundial: Washington, DC.
- BARBIANI, Rosângela. **Mapeando o discurso teórico latino-americano sobre juventude(s): a unidade na diversidade.** In: Revista Textos e Contextos. v. 6. n. 1. p. 138-153. Porto Alegre, 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007. **Anexo I - Orientação estratégica de governo, um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** Brasília: MP, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** - Brasília: MP, 2007

BARBOSA, Carlos Soares; DELUIZ, Neise. **Juventude, trabalho e educação profissional: o programa nacional de estímulo ao primeiro emprego em discussão.** ANPED, s/d.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003, p. 37-69.

_____. **Fundamentos de Política Social.** In: MOTA, Ana Elizabete [ET AL.], (orgs). Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

_____. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 213 p.

BIRMAN, J. 2006. **Tatuando o desamparo: a juventude na atualidade.** In: CARDOSO, M, R. Adolescentes. Rio de Janeiro: Escuta, 2006. p. 25-43.

BRUNET, Ignasi. **La delimitación sociológica de La juventud.** Última Década, n. 38, CIPDA Valparaíso. Julio, 2010. p. 11-36.

CALLE 13. Latinoamérica. 2010.

CARDOSO, Ruth; SAMPAIO, Helena. **Bibliografia sobre a juventude.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Sociedade, Estado e Políticas Públicas na Civilização do Capital: um olhar sobre o presente.** Somanlu, ano 10, n. 1, jan./jun. 2010. P. 239-251.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, Ozanira Ferreira. **Políticas Públicas para a Juventude: uma construção possível?** Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, 2009.

COSTILLA, Lucio Oliver. **Transformações do Estado e da sociedade civil na América Latina.** In: BRAGA, Elza M. F. (Org.). América Latina: transformações econômicas e Políticas. Fortaleza: Editora UFC, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **O governo Lula ou o estreito fio da navalha.** Gramsci e o Brasil. Disponível em < www.artnet.com.br/gramsci/arquiv244.htm.> Acesso em: 14 mai. 2014.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil; ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas.** In: _____ (orgs). Juventudes: outros olhares sobre a diversidade. ed. 1. col. Educação para todos: Unesco, 2007.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais.** ed. 1. São Paulo: Cortez, 1995, p.9-69.

FERNANDES, Florestam. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FILGUEIRAS, Luís; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas**. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (orgs). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p.180-216.

GROPPO, Luís Antônio. **Juventude: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas**. Col. Enfoques. Sociologia. Rio de Janeiro: Difel, 2000.

_____. **Condição juvenil e modelos contemporâneos de análise sociológica das juventudes**. Última Década, n. 33, CIPDA Valparaíso. Diciembre, 2010.

GIL, Carmem Zeli de Vargas. **Jovens e juventudes: consensos e desafios**. Educação, Santa Maria, v.36, n.1, p. 25-42, jan/abril. 2011.

GOFFMAN, Erving. **Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Tradução de Matias Lambert, 2004, 124p.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira de Almada. **A política de trabalho e renda no Brasil: uma avaliação de resultados da experiência do Maranhão**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da.; YASBEK, Maria Carmelita. (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-71.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI. n. 55. Novembro, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo. Ed. Cortez, 2007.

_____. **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil**. In: Ivanete Boschetti, et al. (Orgs). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. Ed. São Paulo: Cortez. p. 13-43.

IBGE. **Censo Demográfico**. 2010.

_____. **Síntese de indicadores sociais uma análise das condições de vida da população brasileira**. 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Documento Final Projeto Juventude**. 2004. Disponível em <http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/projeto-juventude-2013_documento-final> Acesso em 14 nov. 2013.

_____. **Perfil da Juventude Brasileira 2003-2004**. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (orgs). *Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. pp. 370-447.

IVO, Ivanete Brito Leal. **As novas políticas de combate à pobreza na América Latina: dilemas e paradoxos.** s/d.

LAURELL, Asa Cristina. **Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo.** In: _____ (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LEHER, Roberto. **Um novo senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo.** In: Revista de Estudos Socialistas. São Paulo, ISSN, maio: pp. 19-30, 1999.

_____. **Opção pelo mercado é incompatível com a democracia: a crise no governo Lula da Silva e no PT e as lutas sociais.** OSAL, Observatório Social de América Latina ano VI. n. 17 mai-ago. CLACSO, 2005.

_____. **O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil.** En publicación: OSAL, Observatório Social de América Latina. n. 10, 2006. pp. 81- 129.

LENIN, V. I. **O imperialismo, fase superior do capitalismo.** Lisboa: Edições Avante, 1975.

LEÓN, Oscar Dávila. **Adolescência e juventude: das noções às abordagens.** In: FREITAS, Maria Virgínia de (org). Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais. São Paulo: Ação Educativa, 2005. pp. 6-18.

LEVI, Giovanni; SHMITT, Jean-Claude. **História dos jovens: da antiguidade à era moderna.** vol. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

LIRA, Daiane Nogueira de. **Políticas públicas para a infância e juventude: uma análise a partir da reforma estatal dos anos 90.** Rev. Bras. de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 2, p. 225-257, jul./dez. 2011.

MARGULIS, Mario; URRESTI, Marcelo. **La juventud es más que una palabra** In: ARIOVICH, Laura. et al. La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud. Buenos Aires: Biblos Sociedad. 3. ed. 2008.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos.** Tradução Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 6.ed. São Paulo: Hucitec, 1999. 269 p.

_____. **O desafio da pesquisa social.** In: _____. (org). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 30. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. P. 9-30.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 19-34.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** Biblioteca de Serviço Social; v.1. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 271.

OLIVEIRA, Francisco de. **O momento Lênin**. Novos estud. – CEBRAP. n. 75. São Paulo: Julho, 2006.

OLIVEIRA, Íris Maria de. **Cultura política, direitos e política social**. In: Ivanete Boschetti, et al. (Orgs). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 109-129.

OLIVEIRA, Ramon. **A Teoria do Capital Humano e a Educação Profissional Brasileira**. s/d.

PAIS, José Machado. **A construção sociológica da juventude: alguns contributos**. Análise social. Vol. XXV. 1990. p. 139-165.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivanete ET AL. *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Política Social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 214.

PERALVA, Angelina. **O jovem como modelo cultural**. In: Revista Brasileira de Educação. Maio/jun/Ago, 1997. nº5. Set/Out/Nov/Dez, 1997. nº6. p. 15-24.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 2. Ed. São Paulo: Expressão popular, 2010. p. 87.

POCHMANN, Márcio. **Juventude em busca de novos caminhos no Brasil**. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (orgs). *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p.217-241.

_____. **Rumos da política de trabalho no Brasil**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da.; YASBEK, Maria Carmelita. (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. pp. 37-58.

RODRIGUES, Hila. **Juventude e políticas públicas na América Latina e Europa: diferentes olhares, deferentes ações**. Teoria e Sociedade. n. 16. Janeiro-Junho, 2008. pp. 174-215.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. s/d.

_____. **Políticas Públicas**. Departamento de Ciências da Administração. Capes: UAB, 2009.

SANFELICE, José Luiz. **Breves reflexões sobre “juventude”, educação e globalização**. In: MACHADO, Otávio Luiz (Org.). *Juventudes, democracia, direitos humanos e cidadania*. Frutal – MG, p. 67-87. Prospectiva, 2013.

SANTOS, Genivalda; SANTOS, Maria José P.; BORGES, Rosângela. **A juventude Negra**. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (orgs). *Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 291-302.

SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. **A (s) juventude (s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas**. Campinas, SP: [s. n.], 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos**. Trabalho encomendado pelo GT – Trabalho e educação. **29^a. Reunião anual da ANPED**, Caxambu, 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 1996.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; ANDRADE, Carla Coelho de. **A política nacional de juventude: avanços e dificuldades**. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de. et al. (Orgs.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília : Ipea, 2009. pp. 42-69.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da.; YASBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: tema e conteúdo do livro**. In: _____ (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 9-36.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. ed. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 276.

SNJ. **Pesquisa nacional sobre o perfil e opinião dos jovens brasileiros 2013**. Secretaria Nacional de Juventude, Agosto de 2013a. Disponível em:<<http://www.juventude.gov.br/documentos/juventude-brasil>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Reflexões sobre a política nacional de juventude 2003-2010**. Disponível em:<<http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/reflexoes-sobre-a-politica-nacional-de-juventude-2003-2011>> Acesso em: 10 out. 2013b.

SOARES, Luiz Eduardo. **Juventude e Violência no Brasil contemporâneo**. In: *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (org.). São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 130 – 159.

SOUSA JUNIOR, Justino de. **Marx e a crítica da educação – da expansão liberal-democrática à crise regressivo-destrutiva do capital**. Aparecida-SP: Idéias & Letras, 2010, pp. 71-96.

_____. **Os dilemas da relação trabalho e educação sob a ordem regressivo-destrutiva do capital**. In: SOUSA, Antônia de Abreu; NETO, Enéas de Araújo Arrais et al (Orgs.). *Trabalho, capital mundial e formação dos trabalhadores*. Fortaleza: Edições UFC, 2008. pp 347-371.

SOUZA, Regina Magalhães; ARCARO, Nicolau Tadeu. **O Banco Mundial e o investimento na juventude brasileira**. *Rev. psicol. polít.* [online]. 2008, vol.8, n.16, pp. 251-270. ISSN 1519-549X. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1519549X2008000200005&script=sci_abstract>. Acesso em: 08 fev.2014.

SPOSATI, Aldaíza. **Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 7., 2002, Lisboa. Anais. Lisboa, 2002. p. 8-11.

SPOSITO, Marília Pontes. **Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil**. In: _____; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (orgs). *Retratos*

da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 87-127.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, Set /Out /Nov /Dez, nº 24, 2003.

THERBORN, Goran. **A crise e o futuro do capitalismo**. In: Emir Sader; Pablo Gentili. Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-61.

TOLEDO, Enrique de La Garza. **Neoliberalismo e Estado**. In: _____ (Org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Cortez, 1995. p. 71-89.

UNESCO. **Políticas públicas de/ para/ com juventudes**. Brasília, 2004.

VELASCO, Erivã Garcia. **Juventudes e políticas públicas de trabalho no Brasil: a qualificação profissional e a tensão entre preferência e individualização**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da.; YASBEK, Maria Carmelita. (Orgs.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 243-261.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2013: Homicídio e Juventude no Brasil**. Centro de Estudos Brasileiros Latino-americanos (CEBELA). Disponível em: <http://www.cebela.org.br/site/common/pdf/Mapa_2013_Jovens.pdf>. Acesso em: 05 out. 2013.