



## JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS ANOS 1990: a produção de territórios em Juiz de Fora - MG

**Maria Aparecida Tardin Cassab<sup>1</sup>**

### RESUMO

Esta comunicação tem como objetivo refletir sobre as conexões entre política social e juventude. Ele é parte de um percurso de pesquisa em desenvolvimento que pretende demonstrar o modo pelo qual a política opera a produção de territórios para jovens pobres na cidade. Para isso o artigo apresenta alguns fundamentos da formulação de políticas para jovens e como estas se apresentam no Estado brasileiro, a partir da década de 1990.

Palavras chave: juventude, política social, território

### ABSTRACT

The article has as objective to reflect on the connections between social politics and youth. It is part of a passage of research in development that he intends to demonstrate the way for which the politics operates the production of territories for young poor persons in the city. For this the article presents some beddings of the formularization of politics for young and as these if they present in the Brazilian state from the decade of 1990.

## 1 INTRODUÇÃO

Estas notas são parte do percurso da pesquisa “Mapeamento dos conflitos envolvendo jovens no Município de Juiz de Fora a partir do ano 2000”, iniciada em agosto de 2005<sup>2</sup>. Seu objetivo é conhecer as conexões entre as especificidades do desenvolvimento urbano da cidade de Juiz de Fora, com relevo em suas desigualdades, e as ações de política social, voltadas à juventude, com impacto no espaço da cidade. Na realidade procura-se investigar o quanto a política social contribui para a produção de territórios na totalidade da cidade. Para esta reflexão três categorias são fundamentais: Juventude, Política Pública e Território.

Um primeiro artigo (Cassab et alli, 2006) já apresenta os resultados das tarefas iniciais de produção de um banco de dados sobre conflitos envolvendo jovens noticiados em um jornal local.<sup>3</sup> Centrado na produção de um perfil dos jovens que emerge da leitura das matérias, o artigo relata as formas como esses conflitos são apresentados e de que modo relacionam-se

<sup>1</sup> Professora Associada I da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora;

<sup>2</sup> O projeto desenvolvido na Faculdade de Serviço Social da UFJF é apoiado pela FAPEMIG com bolsas e financiamento.

<sup>3</sup> Esses resultados não serão apresentados neste texto, porém serão recuperados pontualmente ao longo da argumentação desenvolvida neste artigo. A versão completa encontra-se na referência supra citada.

à cidade. A partir disso são pensadas as políticas encetadas pelo poder público local, na perspectiva do disciplinamento da circulação e ocupação de espaços na cidade e a conseqüente localização de grupos sociais no espaço urbano.

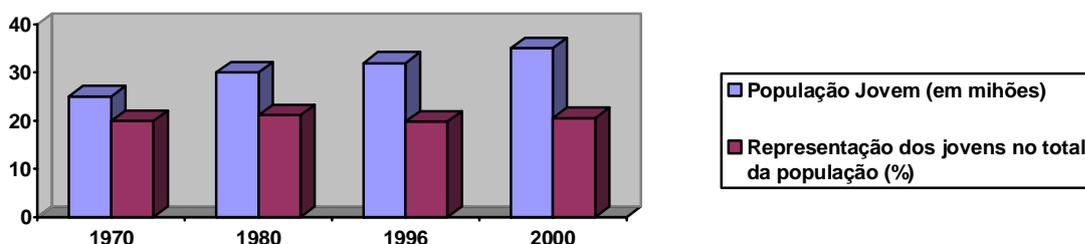
Já neste artigo registra-se o segundo movimento da pesquisa que trata de outro elemento da tríade acima enunciada, que é a questão das políticas sociais e públicas voltadas aos jovens. Este texto procura apresentar os pressupostos com base nos quais a política é compreendida na investigação. Para isso, ele começa por problematizar os fundamentos sobre os quais se assentam os processos de formulação de políticas para jovens pobres. O ponto de partida dessa problematização, e em certo sentido também o de chegada, é que as ações voltadas para jovens procuram muito mais dar respostas às imagens socialmente produzidas sobre esses jovens do que às suas necessidades sociais. Nesse sentido, a ênfase da política recai muito mais sobre o controle dos jovens do que sobre a oportunidade.

Neste texto é feita ainda uma breve resenha das políticas federais para a juventude nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula. O estudo das políticas federais é primordial para a análise das ações locais, pois, além de serem suas principais fontes de financiamento, emanam diretrizes importantes que orientam as políticas municipais.

## 2 POLÍTICAS E JUVENTUDE: uma equação recente no estado brasileiro

A ação do Estado brasileiro através de políticas sociais e públicas destinadas aos jovens ganha projeção no cenário nacional a partir da década de 1990. Algumas razões podem ser relacionadas para a atribuição deste valor da juventude como objeto de políticas. O primeiro, de ordem demográfica é o aumento proporcional de jovens entre 15 e 24 anos no conjunto da população brasileira. No gráfico abaixo é possível verificar esta tendência.

**Tabela 1: População de 15 a 24 anos no Brasil**



Fonte: Dados retirados dos Censos do IBGE, disponíveis em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Um segundo motivo que pode ser relacionado é o agravamento acelerado da chamada crise urbana, com a explosão das periferias das grandes metrópoles brasileiras impulsionada por uma combinação de aumento exponencial da violência urbana; enfraquecimento do Estado e corrupção acentuada; pauperização aliada a minimização dos serviços públicos e enfraquecimento das arenas de luta política na sociedade. Por fim, porém não menos importante, é a questão das mudanças no mundo do trabalho, com o crescimento do desemprego aberto, o encolhimento dos empregos formais e da seguridade a ele associada.

No âmbito deste artigo não cabe discutir com profundidade cada uma das razões assinaladas acima, pois ainda que fundamentais para que se compreenda o acirramento da questão social nas últimas décadas do século XX, o que cabe ressaltar é que os jovens foram sem dúvida, o grupo no qual esta crise atinge sua maior visibilidade.

Esta condição tem sua face mais cruel no protagonismo dos jovens na violência urbana, seja como autores e/ou vítimas. A faixa etária compreendida entre os 15 e 24 anos é a que apresenta maior incremento na mortalidade nas últimas décadas, excluindo-se, é claro, aquelas situadas acima dos 75 anos. O óbito de jovens é de tal modo intenso que interferiu na desaceleração da esperança de vida do brasileiro. Ou ainda, os estudos que desde os anos 80 sinalizam para o rejuvenescimento da massa encarcerada no país.

É possível dizer que os jovens são hoje, no Brasil, a face mais agudamente visível da questão social em seu perverso traço de histórica desigualdade, de homogeneização da pobreza e de elitização do Estado. Porém, é possível se perguntar o que mudou para que, no mundo todo, os jovens tenham tornado sua presença nas ruas das cidades tão avassaladora. Talvez o que tenha mudado seja justamente sua recusa em ser invisível. Zizek afirma que “o contrário de *existência* não é inexistência, mas *insistência*: o que não existe continua a insistir, lutando para passar a existir” (2003:37) (grifos do autor)

Nesta perspectiva o debate sobre os jovens e o estabelecimento de ações de política social através de programas e projetos financiados por recursos do governo federal começa a ter um maior incremento nos anos 1990. Essa década congrega, portanto, processos de diferentes âmbitos que resultam na preocupação, tanto da sociedade quanto do Estado, em relação a este segmento social. Isto pode ser verificado, por exemplo, na área da saúde no que diz respeito ao aumento de políticas voltadas ao controle da sexualidade dos jovens, tendo como preocupação central à transmissão do vírus HIV e a gravidez na adolescência, porém ainda com baixa incidência de programas públicos voltados, por exemplo, para a anti-drogadição.

Esse cenário é marcado pela implementação efetiva das políticas de cunho neoliberal, e das transformações na esfera da produção acarretando um considerável aumento das taxas de desemprego e redução dos postos de trabalho formal, sendo os jovens bastante sensíveis a esse processo. A violência urbana, acentuada neste período, exprime a falta de perspectiva diante desse processo econômico e social, demarcado por incerteza e instabilidade. É fato que os jovens vivem de forma peculiar esse movimento, já que eles se encontram em fase de inserção no mercado de trabalho retraído.

A não inserção no mundo do trabalho formal fortalece a imagem do jovem ocioso e perigoso, sendo feita uma associação entre conduta criminosa e tempo livre que é somada a idéia da juventude como uma faixa etária naturalmente agressiva. A intenção é ocupar o tempo livre desses jovens através de políticas que tenham um caráter normativo e que sigam uma concepção de cidadania civilizatória e de pacificação social, na linha de adequá-los a condutas determinadas.

Tendo em vista a associação entre jovens e “problemas sociais”, as ações destinadas à juventude se apóiam em mecanismos de “controle social” na tentativa de “resolver-los”. Na atualidade, o público-alvo prioritário desses mecanismos são os jovens pobres, moradores das periferias das grandes cidades, vistos então como problemas, pensados todo o tempo por sua negação, por aquilo que lhes falta.

Em estudo desenvolvido na segunda metade dos anos 1990 já se identificava esta tendência. Na análise de alguns programas destinados a jovens reconhecia-se:

Três das experiências trabalham com uma população de jovens que é caracterizada como em situação de risco social. Essa situação está definida em cada uma das ações a partir da direção que atua o programa. Para um dos programas, os jovens em situação de risco são aqueles: habitantes de regiões carentes ou marginalizadas; oriundos de famílias desestruturadas de baixa renda; que morem ou passem o dia na rua e vítimas de exploração, violência física ou psicológica. O outro programa, voltado essencialmente para a profissionalização, vai caracterizar os jovens que são seu público alvo como aqueles que: em situação de risco social, traduzido por pobreza crítica; carência ou precariedade de vínculos familiares; escolaridade inferior ao 1º e/ou 2º grau (por evasão, repetência, necessidade de trabalhar, resistência emocional ou cultural, ‘desinteresse’ ou outros fatores de exclusão); acesso precário ou inexistente a serviços de saúde; ausência de qualificação profissional. (Cassab, 2002, 92)

## Segundo Sposito :

Muitos dos programas sociais a eles destinados encerram nítidas dimensões de contenção de um possível comportamento violento e destrutivo. Encontramos, ainda, proposições que consideram os segmentos jovens como capital humano que deve ser cada vez mais rentável, mediante investimentos que o habilitem a uma melhor qualificação – dentre eles o educacional. (SPOSITO, 2003: 62)

Na análise dos programas acima citados já se encontra de forma explícita essas concepções nas ações:

As ações de educação profissional, para a clientela indicada, deverão incluir, necessariamente, a complementação da escolaridade básica ( 1º e 2º graus), inclusive por via supletiva, para os maiores de 18 anos. Agregar às atividades específicas de profissionalização as habilidades de gestão e de associativismo. Encaminhar para o mercado de trabalho os adolescentes e jovens qualificados, estimulando e apoiando alternativas de trabalho autogerido, microempreendimentos e diferentes formas de associativismo. (Cassab, 2002:95)

Os programas destinados a jovens pertencentes a segmentos populares, têm como contrapartida a obrigatoriedade da matrícula na escola pública, pois isso na racionalidade da política seria um fator de inserção social de jovens. Para que isso se realizasse seria necessário que se mudassem as condições de funcionamento e a qualidade da educação pública. Pois, a mera obrigatoriedade da freqüência à escola assume uma forma mais burocrática do que realmente de interação dos jovens com a instituição escolar.

Ou seja, apesar de seu discurso de incentivo à escolarização a qualidade da instrução fornecida aos participantes dos programas não é uma prioridade, expressa até mesmo pelo fato que vários destes estágios e treinamentos profissionais ocuparem oito horas diárias, relegando a escola ao período noturno. A escola é reduzida a sua seqüência formal de segmentos e certificados ao fim de cada um. Já a educação oferecida nos programas é absolutamente instrumental, voltada diretamente para o treinamento de habilidades profissionais.

Do mesmo modo, não se desenvolvem ações com vistas a propiciar aos jovens as oportunidades para superação dos déficits culturais que acumulam em razão de suas dificuldades de acesso aos bens de cultura, produzidos na vida social. As concepções de educação e capacitação para o trabalho que presidem estes programas estão impregnadas por uma lógica de formação para a subalternidade, sem romper com os lugares sociais que estão

indicados para eles. É, porém, uma subalternidade modernizada de acordo com os ditames da nova organização do trabalho, em razão da reestruturação produtiva.

Outra situação procede do fato de que muitos jovens buscam esses programas após concluírem sua escolaridade. Suas condições materiais de pobreza nem sempre os impedem de freqüentar a escola, entretanto, esta não garantirá a superação do contexto de desigualdade social que vivenciam.

As ações federais destinadas ao segmento juvenil se intensificam a partir do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a implementação de três programas que envolvem transferência de renda e impõe uma contrapartida: o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Serviço Civil Voluntário e o Programa Bolsa Trabalho Renda.

Para Sposito (2004) isso ocorre dada à repercussão midiática que alguns atos de violência praticados por jovens no país adquirem nesse momento. Assim as ações são emergenciais tendo um caráter compensatório, fragmentado e focalizado, resultando em grande precariedade. Há uma ausência de articulação, acompanhamento, e avaliação dos programas federais, sendo dispersos na sua formulação, execução e dotação orçamentária.

O que se observa a partir daí é um grande número de projetos e programas governamentais setoriais, alguns executados diretamente pelo governo federal, outros por parcerias com municípios e ONGs. Os jovens nestas políticas são os “indivíduos carentes”, beneficiários de projetos e programas, e não sujeitos de direitos.

A própria concepção destas ações no governo federal nunca chegou a se constituir a partir de um corpo de definições políticas estratégicas com objetivos claros e articulados, passíveis de serem desdobrados em várias iniciativas diferentes, porém com unidade de princípio e perspectiva de ação comum. Desse modo, a política para jovens não foi ainda pensada no Estado brasileiro fora da perspectiva de política compensatória e focalizada realizada através de algumas ações fragmentadas.

O primeiro governo Lula ampliou o número de ações voltadas a jovens que se pulverizam nos vários ministérios. Vale destacar na Secretaria Nacional de Direitos Humanos o Programa de Reinserção de Adolescentes em Conflito com a Lei e o de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual Comercial, porém o principal é a chamada Política Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego que através de cinco ações diferenciadas pretende criar oportunidades para jovens conseguirem ingressar no mercado de trabalho. A simples enumeração dos nomes das ações indica os pressupostos sobre os quais se assentam: Consórcio Social da Juventude,

Serviço Civil Voluntário, Jovem Empreendedor, Soldado Cidadão e Aprendizagem. Seus objetivos são a qualificação social e profissional e a inserção no mercado de trabalho.

Porém, é necessário ter claro que:

As concepções que os programas apresentam não são, é claro, escolhas aleatórias ditadas por seus formuladores, mas estão orientadas por todo um universo de concepções que fundam as ações, a partir das formas pelas quais seus usuários se apresentam na vida social. Ao mesmo tempo, as idéias que essas ações produzem e difundem são formadoras das idéias que acabam também por circular na vida social, reforçando ou rompendo, com o instituído (Cassab, 2002:95).

Portanto, não é possível esquecer que as próprias políticas reforçam concepções e imagens já existentes que circulam na vida social. Mas também não é possível desconhecer a conexão entre políticas e pressões sociais. Dentre elas a questão do controle do espaço da cidade é de fundamental importância. O controle de jovens e de sua circulação na cidade são pautas importantes para os gestores da segurança pública. A produção de territórios para os jovens das periferias urbanas objetivam, no espaço físico, os antagonismos sociais e também produzem impactos na vida destes sujeitos. Esses territórios marcados pela falta de recursos e equipamentos coletivos, pela precariedade, ou mesmo falta, do transporte público, pelo ambiente construído degradado os marca de forma sensível em suas possibilidades de acesso aos bens da cultura, criando um circuito de homogeneidade e ao trabalho, condenando-os a uma experiência de fracasso e menos valia.

Na pesquisa em desenvolvimento, na comparação entre dois bairros de base social semelhante quanto à renda das famílias, foi encontrada uma situação que esclarece com força argumentativa o papel de reforço que a política voltada para jovens exerce na produção destes territórios. Um dos bairros, pelo processo mesmo de sua constituição é formado essencialmente por famílias proprietárias de seus pequenos lotes residenciais, possui alguns equipamentos urbanos como escola, UBS, serviços de água, esgoto, coleta regular de lixo, asfaltamento em grande parte das vias, transporte coletivo. O outro é uma área, já bastante antiga de invasão, que apenas recentemente vem sendo objeto de políticas urbanas de saneamento e transporte e como recurso existe apenas uma escola, com certa distância física do aglomerado principal do bairro e principalmente procurando todo tempo distanciar-se socialmente dos moradores e da localidade. O bairro mais urbanizado é distante do centro da cidade e o bairro mais precário bem mais próximo, sendo inclusive objeto de discriminação pelos outros moradores de seu entorno. Os jovens de ambos os bairros, em sua história, já acumulavam experiências de trabalho informal.

Essa brevíssima descrição poderia ser muito ampliada e problematizada. Para a discussão objeto desta comunicação é importante registrar que nos grupos desenvolvidos com os jovens para coleta de dados observou-se que a totalidade dos jovens entrevistados que são moradores do bairro originário da invasão, em algum momento de sua vida participaram de algum projeto voltado aos jovens e sua profissionalização. Já no bairro onde seus moradores usufruem da renda social acumulada expressa pela infra-estrutura urbana, pouquíssimos jovens haviam tido essa experiência e a instituição predominante era a escola. Ainda que sem uma evidência estatística é possível supor que esta não seja uma situação de exceção, pois o caráter focalizado e compensatório da política acaba por segregar e caracterizar o território destituído de serviços públicos. A política responsabiliza esses jovens por seu próprio infortúnio exige-lhes contrapartidas muitas vezes impossíveis de serem cumpridas e ampliam em suas vidas as dolorosas experiências de fracasso.

Wacquant (2001) ressalta o fato que os serviços sociais se transformam em instrumentos de vigilância e controle de novas “classes perigosas”. Este controle se dá através de normas que condicionam o acesso à assistência social à adoção de práticas de conduta, que adequam a assistência às famílias em função da frequência escolar de seus filhos ou da inscrição em estágios de formação com objetivos e perspectivas obscuras.

Cabe aqui então perguntar-se novamente: as políticas não se ocupam mais em responder às imagens sociais produzidas sobre os jovens, e neste particular os jovens pobres, do que às necessidades sociais destes jovens? Se de fato respondem ao imaginário associado à juventude não contribuem para reforçá-lo? Assim pensada a juventude em seu “insistir existir” não assombra a toda sociedade lembrando, a todo momento, o que se quer esquecer, como um doloroso sintoma da histórica desigualdade?

Zizek (2003) comentando as “Teses sobre Filosofia da História” de Benjamin afirma que “os sintomas registram não somente as tentativas fracassadas do passado, mas, mais modestamente, as ocasiões no passado *em que se deixou de reagir* ao chamado à ação ou à empatia pelos outros cujo sofrimento de alguma forma pertence à forma de vida de que se é parte” (Zizek,2003:37).

## REFERÊNCIAS

CASSAB, M. A. T. **Jovens pobres e o futuro**. A construção da subjetividade na instabilidade e incerteza. Niterói: Intertexto, 2001.

CASSAB, M. A. T.; RIBEIRO, L.C.; ALBUQUERQUE, F.; SCHETTINO, P. **Jovens e cidade: mídias e políticas na ordenação do espaço**. Ser Social: Revista do Programa de Pós-

graduação em Política Social /Universidade de Brasília, Dep de Serviço Social, n. 17, 2006 p 251-274.

HARVEY, David. **Espaços da esperança**. São Paulo : Loyola, 2004

SPOSITO, M.P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set-dez 2003, p. 16-39

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade**. Rio de Janeiro : Revan; FASE, 2001

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do real!**: cinco ensaios sobre o 11 de setembro e datas relacionadas, São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.