

ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE: ENTRE CONCEITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS¹

CARLA REGINA SILVA²

ROSELI ESQUERDO LOPES³

RESUMO

Este artigo aborda os conceitos historicamente adotados para os termos adolescência e juventude numa perspectiva sociológica e psicológica, correlacionando-os com as políticas públicas voltadas para esse grupo populacional, com enfoque especial para adolescentes e jovens de segmentos populares urbanos. Trata-se de uma discussão que se defronta com a grande vulnerabilidade de adolescentes e jovens, sobretudo de grupo populares, expressa por inúmeros índices relacionados ao acesso a mínimos vitais e a bens sociais no país, num contexto em que as políticas públicas voltadas para o setor são, reconhecidamente, insuficientes, fragmentadas ou inadequadas para de fato atender às demandas desse grupo numa perspectiva que os efetive como sujeitos de direitos.

Palavras-chave: Adolescência e Juventude; Cidadania e Direitos; Políticas Sociais, Políticas Públicas para a Juventude.

ADOLESCENCE AND YOUTH: BETWEEN CONCEPTS AND PUBLIC POLICIES

ABSTRACT

This article relates to concepts historically adopted for the terms adolescents and youth from a sociological and psychological perspective, correlating them to public policies for this specific group, particularly in respect to adolescents and youngsters of urban and popular segments. It is a discussion dealing with the great vulnerability of adolescents and youngsters, mainly in popular groups, given

¹ Artigo recebido em 14 de janeiro de 2009. Aceito para publicação em 18 de março de 2009. Este artigo é um dos desdobramentos da dissertação de mestrado defendida, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), pela primeira autora com a orientação da segunda autora, tendo contado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP.

² Terapeuta Ocupacional, Mestre e Doutoranda em Educação pela UFSCar. Integrante do Núcleo UFSCar do Projeto METUIA e do Grupo de Pesquisa *Terapia Ocupacional e Educação no Campo Social*. carla.metuia@gmail.com

³ Professora Associada do Departamento de Terapia Ocupacional e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar. Coordenadora do Núcleo UFSCar do Projeto METUIA e do Grupo de Pesquisa *Terapia Ocupacional e Educação no Campo Social*. Bolsista CNPq. relopes@ufscar.br

by several numbers related to access to minimum vitals and social matters in Brazil, in a context where the public policies related to the sector are recognizably insufficient, fragmented, or inadequate to answer the demands from this group, such as making them subjects of rights.

Keywords: Adolescence and Youth; Citizenship and Rights; Social Policies; Public Policies for Youth.

ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE

Conforme dados da Organização das Nações Unidas, cerca de 50% da população mundial possui até 25 anos. Há 1,2 bilhões de jovens no mundo e a próxima geração (crianças que atualmente têm idades inferiores aos 15 anos) poderá atingir números ainda maiores, em torno de 1,8 bilhões. Atualmente, aproximadamente, 209 milhões de jovens são pobres⁴, 130 milhões são analfabetos, 88 milhões estão desempregados e 10 milhões vivem com o HIV/Aids, evidenciando, portanto, a necessidade de investimentos social na população jovem (ONU, 2005).

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, no Brasil, 20% da população brasileira é formada por jovens entre 15 e 24 anos, totalizando 34 milhões de pessoas (IBGE, 2000). Assim, salienta-se a relevância que tem revestido a temática da juventude no Brasil, entre diversos atores e contextos, dada, inclusive, pela sua importância numérica enquanto grupo populacional no país, dentro do fenômeno que tem sido denominado como “onda jovem” (BERCOVICH E MADEIRA, 1989). Embora haja uma ampla diversidade em relação à sua concepção, há concordância no fato de esse tema ter se tornado atual e que demanda ações públicas.

Juventude, mocidade, adolescência, puberdade, flor da idade, novo, nubilidadade, muitos são os termos e conceitos utilizados para se caracterizar esse período da vida. É importante esclarecer que, no Brasil, há um uso

concomitante de dois termos: adolescência e juventude. Suas semelhanças e diferenças nem sempre são esclarecidas e suas concepções ora se superpõem, ora constituem campos distintos, mas complementares, ora traduzem uma disputa por abordagens distintas.

O termo adolescência parece estar mais vinculado às teorias psicológicas, considerando o indivíduo como ser psíquico, pautado pela realidade que constrói e por sua experiência subjetiva. Ao passo que o termo juventude parece ser privilegiado no campo das teorias sociológicas e históricas, no qual a leitura do coletivo prevalece. Sendo assim, a juventude só poderia ser entendida na sua articulação com os processos sociais mais gerais e na sua inserção no conjunto das relações sociais produzidas ao longo da história.

Para a Organização Mundial de Saúde (OMS), a adolescência constituiria um processo fundamentalmente biológico, durante o qual se aceleraria o desenvolvimento cognitivo e a estruturação da personalidade. Abrangeria as idades de 10 a 19 anos, divididas nas etapas de pré-adolescência (dos 10 aos 14 anos) e de adolescência propriamente dita (de 15 a 19 anos). Já o conceito juventude resumiria uma categoria essencialmente sociológica, que indicaria o processo de preparação para os indivíduos assumirem o papel de adulto na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, estendendo-se dos 15 aos 24 anos (OMS/OPS, 1985).

⁴ Segundo dados dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial, que definem pobreza para aqueles jovens (15 a 24 anos) que vivem com menos de U\$1,0 (um dólar) por dia (ONU, 2005).

Se o recorte etário possibilita a categorização exata da população, não consegue, por outro lado, encerrar o dilema da conceituação acerca da juventude e da adolescência. As concepções ligadas à idéia de juventude e adolescência como fases da vida numa concepção geracional, assim como um momento de vida, um período de transição entre a infância e a vida adulta, entre a dependência e a maturidade, trazem compreensões que corroboram, de certa forma, o recorte etário.

Do ponto de vista legal no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA estabelece a adolescência entre 12 e 18 anos incompletos; o termo juventude não é referido.

Segundo Freitas (2005), na designação do período juvenil, em determinados contextos e por usos instrumentais associados, o conceito se amplia para baixo e para cima, podendo estender-se entre uma faixa máxima que compreende desde os 12 aos 35 anos. Em algumas formulações de políticas públicas dirigidas para o setor juvenil, nos países ibero-americanos, verifica-se uma grande diferença na demarcação das faixas etárias.

O debate acerca das concepções dadas à juventude e à adolescência tem sua relevância primordial no fato de que, a partir de suas conceituações, serão retratadas e interpretadas suas formas de ser e estar no mundo, e, ainda, oferece parâmetros para a sociedade na organização, ou não, do cuidado a essas fases da vida, bem como influencia a maneira como são vistos os direitos e os deveres de adolescentes e jovens e quais são as ações sociais e políticas reivindicadas para atender a esses grupos populacionais.

A compreensão da juventude e da adolescência como fenômenos históricos, políticos e culturais, no ocidente, nos remete à Europa, entre o final do século XIX e o início do século XX, quando a “adolescência” torna-se objeto de investigação das ciências médicas e psicopedagógicas, no auge da ciência positivista.

Assim, a adolescência, tal como é compreendida no presente, diz respeito às investigações científicas da passagem do século XIX para o século XX, e ao seu modelo específico de separação entre juventude e idade adulta. Tal como formulado pela psicopedagogia, o conceito de adolescência deveria ser pensado em relação a um conceito da maturidade, que significaria suplantado com êxito a fase da adolescência, instaurando-se, então, aquela etapa da vida marcada pela independência afetiva e financeira, na qual o indivíduo estaria pronto para construir a sua própria família, para provê-la adequadamente, para produzir rebentos saudáveis e educá-los de maneira satisfatória (CESAR, 1998).

Na metade do século XIX, surgem inúmeras pesquisas sobre a psicologia do desenvolvimento infantil, que apontam a infância como objeto da investigação. No final do século XIX, a adolescência torna-se alvo dos estudos científicos. Os mesmos discursos recriaram as instituições apropriadas para seu amparo e vigilância, tais como as escolas modernas, as instituições jurídicas e correccionais designadas para um modelo de homem e de estrutura societária que era produzida, também, para uma “nova família burguesa” centrada na educação dos seus filhos. Ariès observa que, talvez, a própria legitimação das instituições tenha produzido a infância e a adolescência, como se compreende atualmente.

A adolescência, mal percebida no Antigo Regime, se distinguiu no século XIX e já no fim do século XVIII através da conscrição, e mais tarde, do serviço militar. O écolier - o escolar - e esta palavra até o século XIX foi sinônimo de estudante, sendo ambas empregadas indiferentemente: a palavra colegial não existia – o écolier do século XVI ao XVIII estava para uma infância longa assim como o conscrito dos séculos XIX e XX está para a adolescência (ARIÈS, 1978, p. 187).

No discurso das práticas institucionais, a adolescência foi descoberta como um problema relacionado à educação, que visava à produção de um sujeito higiênico e disciplinado. Ou seja, simultaneamente à invenção da adolescência pelo discurso psicopedagógico, inventaram-se também as figuras que sinalizavam a falta da aplicação de dispositivos educacionais: a “delinqüência juvenil” e a “sexualidade adolescente”, imagens dos perigos que, segundo especialistas, rondavam a adolescência, tornando-a perigosa (DONZELOT, 1986).

Para aqueles que se encontravam fora do modelo em curso, era determinada a remoção para instituições isoladas do resto da sociedade. As instituições totais exerceram controle e disciplina sobre diversos públicos que se encontravam como “sobrantes” ou “não adequados” no contexto social, dentre eles crianças e adolescentes (FOUCAULT, 1979).

Também para Foucault, educação e ordem são faces complementares do dispositivo intrínseco à racionalidade moderna. As técnicas disciplinares, que a escola condensa, situam-se no âmbito dos processos sociais constitutivos de um aparelho de poder renovado. A consciência da infância e da puberdade são inseparáveis da consciência da sexualidade infantil e juvenil (sexualidades desviantes) e da constituição de um dispositivo científico, do saber técnico, que pretende produzir corpos dóceis sob os efeitos da disciplina, do ordenamento, do controle das atividades e do adestramento sobre os costumes e os comportamentos (FOUCAULT, 1987).

A família e a escola são legitimadas, cientificamente e socialmente, como espaços privilegiados das ações preventivas das mazelas associadas aos jovens, ao

mesmo tempo em que, segundo os especialistas, poderiam ser, também, os principais causadores das periculosidades juvenis.

A família e a escola retiraram juntas a criança da sociedade dos adultos. A escola confinou uma infância outrora livre num regime disciplinar cada vez mais rigoroso que, nos séculos XVIII e XIX, levou ao enclausuramento total no internato. A solicitude da família, da Igreja, dos moralistas e dos administradores privou a criança da liberdade de que ela gozava entre os adultos. Infligiram-se o chicote, a prisão, em suma, correções reservadas aos condenados das condições mais baixas. Mas esse rigor traduzia um sentimento muito diferente da antiga indiferença: um amor obsessivo que deveria dominar a sociedade a partir do século XVIII (ARIÈS, 1978, p. 277-278).

A visão da adolescência como problema, ou ainda, a visão de problemas específicos da adolescência produzidos cientificamente, tem suas origens no início do século XX.

A obra de G. Staley Hall, *Adolescence: its psychology and its relations to anthropology, sociology, sex, crime, religion and education*⁵ construiu uma conceituação científica da adolescência como algo inaugural e universal e, para tanto, apóia-se em obras clássicas de Platão, Aristóteles e Santo Agostinho. Hall afirmava ter seguido as pistas deixadas pelos escritos dos sábios da cultura ocidental, munindo-se das ferramentas do iluminismo e da ciência positivista. Postulava que o ser humano, até chegar à maturidade, passaria pelas fases mais significativas do processo da evolução da espécie, reconstruindo, dessa maneira, uma história evolutiva tanto biológica como cultural e psíquica, que se repetiria na evolução de cada indivíduo; a maturidade representaria o apogeu da civilização

⁵ *Adolescência: sua psicologia e sua relação com a antropologia, sociologia, sexo, crime, religião e educação* é uma obra de 1.300 páginas, em 18 capítulos, separados em 2 volumes. Sua pretensão enciclopédica tornou conhecido seu autor que se auto-intitulou o ‘pai’ da adolescência. Suas análises tinham influências da teoria da evolução das espécies, de Charles Darwin, da teoria filogenética de Ernest Haeckel, da antropologia criminal e da tipologia antropológica de Cesare Lombroso.

ocidental. Hall atribuía, ainda, um papel fundamental na formação de uma nova sociedade, chegando a imaginar a criação de uma nova super-raça utópica. Propunha, nessa direção, um sistema educacional que cuidaria mais do desenvolvimento físico e emocional sadio do que da educação intelectual. Esta última ficaria reservada apenas para um grupo relativamente pequeno de jovens bem dotados. A adolescência era definida por ele como:

Una edad especialmente dramática y tormentosa en la que se producen innumerables tensiones, con inestabilidad, entusiasmo y pasión, en la que el joven se encuentra dividido entre tendencias opuestas. Además, la adolescencia supone un corte profundo con la infancia, es como un nuevo nacimiento en la que el joven adquiere los caracteres humanos más elevados (HALL apud PFROMM, 1976, p. 545).

Sob influência destas teorias e metodologias mensurativas, com recortes eugênicos e raciais, os estudos durante um século se dedicaram a construir tabelas de crescimento físico, de aumento de ossatura, de tamanho da massa muscular e caixa craniana, bem como a determinar os padrões “normais” de desenvolvimento.

Embora a obra de Hall seja alvo de inúmeras críticas, ela se tornou referência para estudos até a atualidade. Inúmeros foram os autores que, mesmo nem sempre de acordo com as teorias de Hall, buscavam suas referências, tal como Maurice Debesse, com sua obra *L'adolescence* (A adolescência) de 1943, uma referência mundial, inclusive para teóricos brasileiros da psicologia da adolescência. Contudo, a visão problemática da adolescência ainda perdurava. Debesse nomeava a adolescência como “idade ingrata”, “período negativo”, momento em que o corpo é desajeitado, o humor instável e onde falta o encanto que será reencontrado anos depois.

Outras teorias psicológicas caracterizam a adolescência mantendo elementos que corroboram a idéia de uma

fase da vida pouco valorizada. A teoria psicanalítica se soma a essa perspectiva, pois concebe a adolescência como resultado do desenvolvimento que ocorre na puberdade e que leva a uma alteração do equilíbrio psíquico, produzindo uma vulnerabilidade da personalidade. Haveria um incremento ou uma intensificação da sexualidade e uma modificação nos laços com a família de origem, o que poderia levar a uma desvinculação da família e a um comportamento de oposição às normas, gestando-se novas relações sociais importantes à construção de uma identidade e, conseqüentemente, para a crise de identidade (ERIKSON, 1976).

A importância desse percurso está na própria construção epistemológica da juventude e da adolescência, na relevância dos conceitos adotados e, sobretudo, na forma em que estas questões se dimensionam na contemporaneidade.

As teorias sociológicas ocupam outro importante bloco no panorama das concepções acerca da juventude, compreendidas, de modo geral, como o resultado de tensões e pressões que vêm do contexto social, fundamentalmente, relacionadas com o processo de socialização do sujeito e de aquisição de papéis sociais.

Pais (1990), na tentativa de sistematizar o conhecimento produzido pelas pesquisas sobre juventude na sociologia, descreve dois grandes blocos: o primeiro compreenderia os trabalhos que consideram a juventude como um conjunto social derivado de uma determinada fase de vida, com ênfase nos aspectos geracionais; o segundo subsumiria a temática no interior de outras dimensões da vida social, definidas a partir de universos mais amplos e diversificados, especialmente, aqueles derivados das diferentes situações de classes.

A concepção da juventude como uma fase de transição pode ser compreendida em relação à trajetória biográfica, que vai da infância à idade adulta, e à

transição considerada como processo (de reprodução social), quando as trajetórias dos jovens são reflexos das estruturas e dos processos sociais. Essa compreensão aborda as questões sociais e históricas para definir e compreender a juventude como categoria social, assim, a proteção infanto-juvenil adquire duplo sentido.

Entretanto, se de um lado as gerações anteriores passam a cuidar e zelar das novas gerações, estas, por sua vez, devem ser capazes de perpetuar e garantir a constituição do mundo tal como se apresenta no presente e, então, arcar com este ônus.

Essa combinação resulta numa educação no mundo moderno que é, intrinsecamente, conservadora. Concepção presente na origem da sociologia, que inspirará, com a noção de socialização, toda uma linhagem de sociólogos, especialmente os da juventude. O velho se impõe sobre o novo, o passado informa o futuro e essa definição cultural da ordem moderna define, também, as relações entre adultos e jovens, estabelecendo o lugar no mundo de cada idade da vida. Não por acaso, parte considerável da sociologia da juventude constituir-se-á, então, como uma sociologia do desvio: jovem é aquilo ou aquele que se integra mal, que resiste à ação socializadora, que se desvia em relação a certo padrão normativo. Se as formas do desvio variam em função de níveis distintos de estratificação social e cultural, o desvio enquanto tal, ainda que não sempre em suas modalidades extremas, é inerente à experiência juvenil (PERALVA, 1997).

Já o entendimento no interior das tensões dos processos sociais, nas classes sociais, condiciona a juventude a uma estratificação social real, que definirá suas possibilidades de percursos e experiências, dos quais resultarão suas formas de ser e estar no mundo.

Dubet (1996) observa que para se estabelecer um tratamento analítico sobre a noção de juventude é

preciso, preliminarmente, reconhecer que a moderna condição do jovem encerra uma tensão intrínseca. Para esse autor, a experiência desse momento de vida é construída em torno da formação moderna de um mundo juvenil relativamente autônomo e, ao mesmo tempo, como momento de distribuição dos indivíduos na estrutura social.

Há, ainda, o debate sobre o desaparecimento das fases consideradas como infância. Para Postman (1999) não mais há clareza sobre o conceito do que significa ser adulto e, portanto, não se pode ter um conceito claro do que se apreenderia como ser criança. Assim como a noção da infância foi construída historicamente, assiste-se ao seu desaparecimento, como com relação à informação eletrônica que rompe as fronteiras entre crianças e adultos. A erotização precoce e a crescente participação infanto-juvenil nos índices de criminalidade e nas cifras sobre uso de drogas, legais ou não, e atividade sexual, são os aspectos mais alarmantes de um conjunto de outros sinais indicadores de que a infância e, em especial, a meninice por volta dos 7 anos e a puberdade, está em extinção.

A relevância dessas questões produziu a necessidade de uma concepção que pudesse abarcar sentidos múltiplos da juventude, aliás, das juventudes - substantivo no plural - para alcançar uma compreensão mais ampla e fiel com relação às heterogeneidades produzidas pelos coletivos sociais dos jovens. Nessa concepção, as categorias de adolescência e juventude são entendidas como construção sócio-histórica, econômica, cultural e relacional, determinadas em um processo permanente de mudança e ressignificação nas sociedades contemporâneas.

O debate atual sobre as concepções da juventude demonstra e, em sua maior parte, reivindica, também, a necessidade e a urgência de ações sociais para essa população. O quadro complexo acerca da situação, com relação a: educação, trabalho, assistência, ou seja, a

direitos e bens sociais, em que se encontram adolescentes e jovens no Brasil, indica reivindicações e necessidade de busca de soluções. Segundo Pochmann (2004), devido à sua complexidade, essa faixa etária, geralmente de dependência econômica e associada à educação e à formação – próxima da constituição de uma vida familiar e profissional própria – vem deixando de ser cada vez mais um espaço de decisão privada para se transformar em agenda de intervenção pública.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADOLESCÊNCIA E JUVENTUDE

As políticas do Estado capitalista podem ser definidas como o conjunto de estratégias mediante as quais se produzem e reproduzem, constantemente, o acordo e a compatibilidade entre as determinações estruturais desse Estado. Entretanto, a estratégia geral de ação do Estado consiste em criar as condições segundo as quais cada cidadão seja incluído nas relações de troca. Já as políticas sociais do Estado capitalista podem ser definidas como um caso particular das políticas estatais: são aquelas relações e estratégias organizadas que visam criar as condições para que os proprietários da força de trabalho sejam incluídos nas relações de troca (OFFE e LENHARDT, 1984).

As políticas sociais configuram-se como uma resposta do Estado à demanda de enfrentamento das questões sociais. A experiência pioneira inglesa foi exemplar para demais países capitalistas, inclusive para o Brasil, embora estivesse na periferia, compondo o bloco dos países em desenvolvimento. É necessário compreender as influências da economia desenvolvidas pós-*Welfare State* (Estado de Bem-estar Social) e, sobretudo, considerar suas complexidades frente às tamanhas desigualdades sociais presentes no Brasil.

As políticas sociais, com base na Constituição Brasileira, apresentam diretrizes para o encaminhamento e o enfrentamento de problemáticas sociais promovendo,

ou não, a criação de mecanismos para a operacionalização de direitos em diversas áreas. A ampliação da cidadania social se dará desde que concilie, contudo, as exigências admitidas para a reprodução do capital e as necessidades humanas socialmente sancionadas (LOPES, 1999).

Uma questão relevante refere-se ao fato de que o padrão brasileiro de intervenção na área social está vinculado aos padrões de reprodução dados pela sociedade salarial, ou seja, os direitos sociais estão essencialmente condicionados ao mercado formal de trabalho. Dessa forma, permanece a contradição da regulação do Estado - que deve cuidar dos segmentos da sociedade que importam para os projetos econômicos vigentes, em detrimento das questões sociais amplas.

Neste sentido, não só os direitos sociais vinculam-se à condição dos trabalhadores no mercado formal de trabalho - sem conseqüências universais, como são contributivos, compulsórios e têm a extensão de sua cobertura para determinadas categorias reguladas pelo Estado. Para Santos (1994), esta condição é analisada e denominada como cidadania regulada.

O Estado, ao privilegiar os interesses econômicos em detrimento dos sociais, consolida um padrão de intervenção pública segundo o qual os investimentos na área social se configuram não só como gastos, mas como gastos residuais. Para Cohn (2004), os investimentos em setores como saúde e educação, para aqueles que não estão no mercado de trabalho - onde se inclui a juventude, passam a ser objetos de políticas (quando existem) pontuais, segmentadas e não regidas pelo paradigma dos direitos sociais.

Apesar de a população jovem representar 62% da população economicamente ativa – PEA, apenas 26,2% dos jovens de 15 a 24 anos são contribuintes da Previdência Social. Em relação à distribuição etária do desemprego, em 2001, os índices totais de desemprego

chegaram a 27,3% para os trabalhadores entre 15 e 19 anos e 18,9% para aqueles entre 20 e 24 anos de idade. Os jovens representam 62,2% no montante global dos que perderam emprego assalariado. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio – PNAD – de 2002, dos 17,2 milhões de jovens ocupados, 10,5 milhões tinham entre 20 e 24 anos e apenas 6 milhões estavam em empregos formais. Entre os sem ocupação, em 2001, aproximadamente, 50% estavam à procura do primeiro emprego (IBGE, 2001/2002).

Mesmo que o mercado de trabalho garantisse direitos sociais, este fenômeno só pode ser concebido na teoria. É preciso considerar, ainda, a complexidade desse sistema de proteção, a extensão dos direitos sociais contributivos e não-contributivos, a dimensão econômica das políticas sociais incluídas como gastos sociais, nas quais prevalece a lógica contábil do orçamento fiscal sobre a lógica e a ética dos direitos sociais e, principalmente, o crescimento econômico, que não gera trabalho em quantidade suficiente para promover a inclusão dos segmentos mais pauperizados da sociedade, mesmo que o lucro ou a riqueza sejam efetivamente aumentados.

Segundo Cohn (2004), o enorme desafio é como formular políticas sociais universais e políticas sociais focalizadas articuladas entre si, pautadas pelas premissas dos direitos sociais, a fim de construir um sistema de proteção social não mais pautado pelo trabalho como mecanismo central de inserção social.

Para Rua (1998), as políticas públicas são respostas, e enquanto não haja demandas e pressões sociais, as questões não são pautadas na agenda pública e, por isso, se mantêm num “estado de coisas”: situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem de formas diferenciadas amplos grupos da sociedade sem, contudo, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas. Para que, de fato, se constitua

problema político, é necessário que: a) mobilize ação política de grupos, ou atores individuais estrategicamente situados; b) constitua uma situação de crise, calamidades ou catástrofes; c) constitua uma oportunidade para atores politicamente relevantes para conduzir a formação da agenda - primeira fase das políticas públicas.

Neste contexto, como tentativas do Estado em responder às demandas, ganham força as parcerias com organizações da sociedade civil, em sua maioria, organizações não-governamentais. A não execução das políticas por órgãos diretamente estatais pode levar à sua realização através de parceria com aquelas organizações, em sistemas de co-gestão, ou então, pela transposição do programa direto à organização, fiscalizada, ou não, pelo Estado.

Observa-se, no campo das ações direcionadas à infância e à juventude de grupos populares, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade, uma sobreposição da atenção infantil à juventude, ou seja, um grande número de projetos voltados para aquela população, desenvolvidos, majoritariamente, por organizações não governamentais, já que os avanços em defesa da população jovem e em sua assistência são recentes.

Nota-se pouca articulação entre os serviços existentes ou nas ações que buscam efetivar. Além disso, as ações existentes se tornam insuficientes, inadequadas ou ineficazes para atender esta população, de fato, como sujeitos de direitos. A grande maioria dos projetos, embora tenha vinculação estatal, são pontuais, dependem de financiamentos volantes e não possuem planejamentos em longo prazo (RUA, 1998; LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006).

As ações de projetos pontuais são denominadas por alguns como políticas para a infância e juventude brasileiras, porém, deve-se assinalar que o desenvolvimento de programas e/ou projetos sociais, não só no âmbito não-governamental, mas também

governamental, não se configura, a priori, como política social, pois aqueles, na maioria das vezes, são datados, descontínuos, sem proposta de sustentabilidade em longo prazo e com pouco enraizamento na esfera pública (SPOSITO, SILVA e SOUZA, 2006).

O estudo *Juventude, Escolarização e Poder Local*⁶ (Sposito, Silva e Souza, 2006) define as grandes linhas de projetos que ancoram as iniciativas relacionadas à juventude. Nele, tornam-se mais evidentes os mecanismos que ressaltam imagens que expressam duas grandes orientações sobre categorias sociais difusamente consideradas:

Uma primeira estigmatizada em torno da noção adolescente pobre e outra em torno do jovem. Se antes da promulgação do ECA a clivagem existente se dava entre as crianças e os menores, após 15 anos de organização da sociedade civil, é evidente o avanço nas concepções em torno dos direitos da infância. De certo modo, há um forte reconhecimento social do direito de qualquer criança, independentemente de sua condição social, a ter uma família, à escola, condições de saúde, enfim, o direito à proteção e ao cuidado por parte do Estado. O mesmo não ocorre com a figura do adolescente pobre, sobretudo negro e morador das periferias urbanas de grandes metrópoles brasileiras. Desloca-se para esse sujeito a constituição de uma imagem que impede o reconhecimento social de seus direitos decorrentes de seu momento no ciclo de vida. O modo como são considerados pela opinião pública os adolescentes em conflito com a lei, recolhidos nos sistemas de internação, espalha-se para todos aqueles que estão submersos nos bairros pobres e nas favelas. Nega-se a sua condição de indivíduos em formação e desenvolvimento, com múltiplas possibilidades abertas ao crescimento pessoal ao lado de necessidades amplas no domínio do lazer, da cultura, do esporte, da participação, entre outros (SPOSITO, SILVA e SOUZA, 2006, p.31, grifo dos autores).

A desarticulação da sociedade é resultado, também, da assistência dedicada à infância e à juventude de grupos populares pautada pela proposição do “fazer o bem ao próximo”. A tradição cristã, da Igreja Católica, foi relevante para o histórico de benemerência e caridade aos menos favorecidos. Segundo Marcílio (1998), o assistencialismo marcado pelo sentimento de fraternidade, de conteúdo paternalista, sem pretensão de mudanças sociais, vigorou desde o período colonial até meados do século XIX.

Faz-se necessário, ainda, refletir sobre a forma como são desenvolvidos tais projetos e ações nas diferentes áreas – saúde, assistência social, educação, cultura, justiça – questionando seus limites, sua eficiência e suas metodologias. Há um investimento de recursos, prioritariamente estatal, embora pouco executado pelo Estado, que sustenta esta cultura de institucionalização e de controle da infância e da juventude pobres, e que se dedica, quando o faz, muito liminarmente a intervenções que concretamente vislumbrem a promoção de direitos (LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006, p.125).

O assistencialismo social se caracteriza por não representar, verdadeiramente, a incorporação de um novo elemento à cidadania. Os recursos canalizados para os fins de proteção social e os serviços prestados seguem, muitas vezes, sem ser vistos como direitos, mas sim como ‘esmola’ a ser concedida àqueles que demonstrem sua condição de incapazes de suprir por si mesmos as necessidades mínimas próprias e de seus familiares (LOPES, 1999).

A desigualdade social é um fator também decisivo para este panorama. Segundo o Critério Econômico no Brasil (IBGE, 2000)⁷, possui dados alarmantes relacionados à desigualdade social, em especial, acerca da população

⁶ Desenvolvido com o apoio da FAPESP e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), durante o período de 2003 e 2006, em 74 prefeituras de cidades brasileiras. O universo de investigação compreendia cerca de 8 milhões de jovens entre 15 e 24 anos, numa população total de 40 milhões de habitantes.

⁷ O Censo mais recente é de 2007, contudo, não apresentava dados mais trabalhados com relação às questões aqui abordadas.

jovem, já que 51,8% dos jovens pertencem às classes hierarquizadas como mais baixas - D e E (41,4% estão na classe D e 14,4% na E); nas classes mais altas, 11,2% pertencem à classe B e, apenas, 1,3% dos jovens estão na classe A.

Essa desigualdade social reverbera em diversas outras instâncias, como na educação, em que se observa que 22,9% dos jovens de 15 a 29 anos cursam ou cursaram o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries, 34% cursam ou cursaram o de 5ª a 8ª séries, aqueles que estudam ou já concluíram o Ensino Médio somam 35,8% e, apenas, 7,2% cursam ou cursaram o Ensino Superior.

Ou seja, trata-se de uma vulnerabilidade produzida na conjunção das precárias condições sócio-econômicas com a impossibilidade do exercício dos direitos inerentes à cidadania e de suas potencialidades (SILVA e FREITAS, 2003).

Os processos de aumento das desigualdades sociais, bem como da pobreza, estão engendrando novo fenômeno, ainda mais radical. Conjuntos de pessoas estão sendo submetidos a uma situação de pobreza e desigualdade tão intensas, que correm o risco da desagregação social. Estão sendo desgarradas da estrutura moral, econômica e social. Esse novo fenômeno é denominado, geralmente, de exclusão social (AGUIAR e ARAÚJO, 2002, p. 25-26).

Persiste, em nosso país, uma visão adultocêntrica que dissemina uma cultura da “menorização”, em que adolescentes e jovens pobres são vistos como seres inferiores, menores em direitos e dignidade. Por outro lado, o adolescente e o jovem de grupos populares são vistos, majoritariamente, como aqueles que já teriam condições de galgar seu espaço na sociedade e, portanto, a proteção do Estado a esse grupo parece uma quebra da igualdade de todos perante a lei, uma interferência na liberdade de trabalho e na livre competição. Assim, a questão do trabalho confirma os índices de vulnerabilidade social e precarização das formas de

sobrevivência vivenciadas por essa população.

De modo geral, o debate acerca do trabalho é central na discussão do capital, suas implicações recaem para a sociedade como um todo, independente do momento de vida, configurando desafios e obstáculos políticos do Estado brasileiro que mantém, contraditoriamente, tamanhos índices de desemprego e desigualdade social e, ainda, posições que oscilam entre 8^o e 12^o no ranking dos maiores PIBs mundiais.

Segundo Castel (1998), a questão social está irremediavelmente vinculada ao “enfraquecimento da condição salarial”: o trabalho assalariado definia atributos ao indivíduo, classificava o indivíduo na sociedade, garantia segurança e o exercício de direitos sociais, dava o suporte de identidade em detrimento de outros, sendo a base para as políticas de integração social gestadas pelos Estados do Bem-estar Social.

Nas formações sociais industriais modernas, devido às perdas que o indivíduo desempregado sofre muito além do não recebimento do salário, o trabalho é mais do que o trabalho, portanto, a não existência do trabalho é mais do que o desemprego (CASTEL, 1998).

Nega-se a perda da centralidade do trabalho, salientando a sua metamorfose, uma vez que o trabalho continua sendo uma referência não só economicamente, mas também psicologicamente, culturalmente e simbolicamente dominante, como provam as reações dos que não o têm (CASTEL, 1998, p. 578).

Nessa configuração econômica, a população jovem pobre é a mais vulnerável e apresenta maior desvantagem. Possui menos experiência profissional, pouca qualificação, maior propensão a acidentes e, se os encargos forem os mesmos, o cálculo racional do empregador fatalmente levará à redução das suas oportunidades ou à sua absorção informal; o que mantém a irregularidade do trabalho, num ciclo contínuo de inserção precária no mundo do trabalho e da exclusão.

Dessa forma, prevalece o estigma dos jovens pobres como “desocupados”, “perigosos”, “violentos” e que devem ser controlados, o que se percebe refletido, indiretamente, no precário estabelecimento de ações direcionadas a essa população, cristalizando uma cultura que se afasta, concreta e simbolicamente, da perspectiva de direitos.

Diante de tamanha desigualdade social e dos escassos recursos para a construção de uma rede de proteção à adolescência e à juventude, a vulnerabilidade dos jovens de grupos populares, expressa por inúmeros índices relacionados à violência, tem alcançado patamares alarmantes no nosso país.

A violência é considerada um grave problema no Brasil, e constitui hoje a principal causa de mortes de adolescentes (MINAYO e RAMOS, 2003; WAISELFISZ, 2007).

Segundo Waiselfisz (2007), a estrutura de mortalidade é notadamente diferenciada entre os jovens e os não-jovens. Enquanto as causas naturais (doenças) são responsáveis por 27,2% das mortes entre os jovens, no grupo não-jovem representam mais de 90,2% das causas de mortalidade. Já as causas externas, que na população não-jovem respondem por 9,8% dos óbitos, são responsáveis por 72,8% da mortalidade entre os jovens. Essas causas externas englobam acidentes de transporte, homicídios e suicídios, sendo que estes últimos, de forma isolada, são responsáveis por mais de 61,3% das mortes dos nossos jovens (LOPES et al, 2008, p.67).

Nesse contexto, sabe-se que os jovens pobres são reconhecidamente os mais vulneráveis. Jovens, pobres, negros e do sexo masculino são as características que determinam aqueles que têm maior probabilidade de fazer parte das estatísticas apontadas.

Outra questão a ser considerada na análise dos dados referentes a homicídios entre jovens no Brasil é o tráfico de drogas. Embora violência e tráfico de drogas não

sejam equivalentes, a caracterização dessa atividade como ilegal conduz ao uso da violência como forma de resolução de negócios e conflitos.

Misse (2006) nos alerta sobre os riscos presentes nos dados e nas estatísticas oficiais de criminalidade violenta no Brasil. Segundo esse autor, o problema da diferença entre a criminalização legal e a criminalização de fato é universal, assim como os mecanismos de seletividade e contaminação dos dados. Contudo, essas características não invalidam a contabilidade oficial, porque se considera que a criminalidade registrada é a mesma que é mais perseguida, e aquela que provoca maior reação social (“medo da violência”).

O caráter espinhoso do emprego das estatísticas oficiais de criminalidade violenta no Brasil decorre do mesmo contexto de matrizes causais que, por um lado, as produz desse modo e não de outro, e, por outro lado, produz a percepção social e as regras de experiência que constroem tipos de agentes e os cursos de ação que se considera que devem prioritariamente ser criminalizados (MISSE, 2006, p. 87, grifo do autor).

Desse aspecto, decorre a importância de se identificar as mais graves violações e de se “desnaturalizar” as desigualdades, bem como o padrão de violência estrutural, sistemático e persistente que afeta, diversamente, adolescentes e jovens, dependendo de sua classe social, etnia, gênero, região onde vive, dentre outros critérios. Ser adolescente e jovem não pode dificultar o pleno e livre exercício dos direitos humanos, mitigando a dignidade e restringindo as potencialidades desses sujeitos.

A própria idéia da criança, do adolescente e do jovem como sujeitos de direitos, é muito recente. O processo de conquista tem sido lento e complexo, embora haja um movimento global na busca da defesa e efetivação dos direitos dessa população⁸.

⁸ Temos documentos, no âmbito internacional, que materializam esta meta, tais como: a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924) e a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) - revista e ampliada na Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989: resolução L.44 da Assembléia Geral) e a Convenção sobre Cooperação Internacional e Proteção de Crianças e Adolescentes em Matéria de Adoção Internacional (1995: decreto legislativo 63).

No Brasil, somente com a Constituição de 1988, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/90) e com a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 (ratificada pelo Brasil em 24/09/1990), se introduziu, em seu ordenamento jurídico, um novo paradigma inspirado pela concepção da criança e do adolescente como verdadeiros sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimento. Esse novo paradigma apóia-se na doutrina da proteção integral à criança e ao adolescente.

No século XVIII, sob influência das idéias iluministas, surgem no Brasil as primeiras instituições de proteção à “infância desvalidada” - locais que buscavam o reconhecimento da excelência enquanto lugar de cuidados aos indivíduos fragilizados, impossibilitados de exercício de sua autonomia.

Desse movimento emergiu uma teoria da ação social relativa aos problemas de saúde e do bem-estar dos pobres não apenas por sentimento de caridade, mas com a intenção de controlar estas pessoas de modo racional e inteligente. (...) Exerce-se a beneficência para exercer um ato de poder e assim gozar da gratidão do outro (MARCÍLIO, 1998, p. 75).

As teorias higienistas também tiveram influência no Brasil, em um contexto de expansão das cidades acompanhado da preocupação com o controle e a assistência de determinados grupos populacionais, dentre eles crianças, adolescentes e jovens pobres. Tratava-se da modelagem dos comportamentos dentro do modelo econômico vigente, realizando o controle dos trabalhadores em prol do desenvolvimento do capitalismo. Nessa direção, a concepção da criança passa por uma preocupação com condutas alimentares, disciplinares, pedagógicas e até de vestuário, na busca da formação do adulto identificado com o Estado Nação (GOMES E ADORNO, 1991).

Santos (1999) ressalta que, desde o século XIX, quando se passou a elaborar estatísticas criminais em São Paulo, o menor de idade esteve sempre presente. A especialização dos aparelhos policiais e o constante aperfeiçoamento das técnicas importadas de controle e vigilância resultaram em estatísticas cada vez mais precisas acerca da ocorrência de crimes na cidade. Conclui que a natureza dos crimes cometidos pelos menores, embora fossem muito menos graves que as cometidas pelos adultos (desordens, vadiagem, embriaguez - que somam os altos percentuais das infrações), eram rigidamente penalizadas, uma vez que as causas dos altos índices de delinquência tinham origem na infância e na adolescência. Portanto, era necessária a especialização dos mecanismos de repressão, na tentativa de eliminar os problemas na sua origem.

A exploração das crianças pelo mundo do trabalho deve ser considerada uma importante problemática porque, no início do século XX, o país com profunda tradição escravocrata, empregava crianças como mão-de-obra barata, com condições precárias de higiene, moradia, sem escola e em longos turnos de trabalho⁹. O aumento da pobreza entre as famílias residentes nos centros urbanos contribuía para esse fenômeno. A partir de reivindicações feitas pelos trabalhadores urbanos, em 1923, o Decreto 16.272, regulamenta a proteção aos “menores” abandonados e delinquentes reconhecendo a situação de pobreza como geradora dessa situação.

Com o Código de Menores de 1927, o Estado respondeu com internação, responsabilizando-se pela situação de abandono e propondo-se a aplicar os corretivos necessários para suprimir o comportamento delincente.

⁹O jornal anarquista *A Plebe*, em 10 de dezembro de 1919, publica que a “exploração de menores nas bastilhas de trabalho da capital paulista constitui um dos crimes mais monstruosos e desumanos da burguesia. (...) Basta permanecer na porta de qualquer fábrica, à hora de principiar ou de cerrar a laboração, para se constatar, que uma enorme legião de crianças entre os nove e quatorze anos, se definha e atrofia, num esforço impróprio à sua idade, para enriquecer os industriais gananciosos” (*apud* Passeti, 1999, p. 352).

Do ponto de vista legal, até então, as questões relacionadas à infância e à juventude eram tratadas pelos demais Códigos Cíveis e Penais - tal como o Código Penal de 1890, que considerava não criminosos os menores de quatorze que obrassem sem discernimento.

Nota-se que as questões referentes à proteção infanto-juvenil da população pobre estavam diretamente relacionadas à noção de periculosidade. A exploração do seu trabalho era apresentada como uma forma de evitar a delinquência, garantindo, ao mesmo tempo, o crescimento urbano. Além disso, nos anos 20 do século passado, as prisões e os internatos tornam-se referências para a educação e a correção de comportamentos inadequados à ordem.

Associava-se a proteção ao controle penal, criando a categoria “menor” para aqueles que necessitavam de alguma assistência. Fossem os “abandonados”, fossem aqueles que cometiam algum ato infracional – os infratores, ambos eram taxados de “menores”. Configurava-se como uma legislação apenas para esses “menores”, ou seja, para os que tinham “menoridade social”, crianças e adolescentes pobres (LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006, p.117)..

Uma importante disjunção instituiu-se neste contexto: a separação entre os filhos de família, as crianças da elite e os filhos das classes perigosas, os “menores”, traçando possibilidades e destinos distintos (LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006).

Na década de 1940, os jovens passam a ser objeto de atenção, como resultado das exigências do mercado quanto à formação e qualificação da força de trabalho. Num panorama amplo, novos paradigmas e contribuições eram trazidos por influência do cenário do pós-guerra às questões da infância e da juventude, com destaque para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (criado em 1948 no Brasil) e para as ações da Organização das Nações Unidas – ONU. Sendo assim, duas abordagens dicotômicas determinavam, de um lado, as aplicações

legais repressivas e coercitivas e, de outro, buscavam o compromisso na sociedade com a proteção à infância e à juventude.

Até o período da Ditadura Militar, poucos são os avanços da política pública para a juventude de grupos populares, exceto no campo da educação. Com a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, em 1964, foi criada a FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – que tinha por objetivo formular e implantar a política nacional na área. Introduz-se uma metodologia interdisciplinar redimensionando a periculosidade circunscrita aos aspectos médicos, que previam mudar comportamentos não pela reclusão do infrator, mas sim pela educação em reclusão. Conseqüentemente, crianças e jovens infratores, abandonados, provenientes das situações de pobreza são direcionados para o complexo institucional de controle para inimputáveis, justificando a expansão dos atendimentos para os “menores” pobres e perigosos, os pequenos bandidos.

A Política Nacional do Bem-Estar do Menor é atualizada com o Código dos Menores de 1979, que formalizou a concepção “biopsicossocial” do abandono e da infração e explicitou a estigmatização das crianças pobres como “menores” e delinqüentes em potencial através da noção de “situação irregular”. Tratando-se, pois, da manutenção do conceito já estereotipado.

Nos anos 1970 e 1980, os movimentos sociais destacaram-se no combate político. De um lado havia posições de autonomia e distanciamento ao Estado e partidos políticos e, de outro, reforçaram setores específicos por lutas e reivindicações de movimentos próprios.

No final dos anos 1970, no contexto do processo de redemocratização do país, a luta pelos direitos da criança e do adolescente foi impulsionada pela atuação e reivindicação de diversos movimentos sociais. Frente, inclusive, ao crescimento da pobreza, à violência nas cidades e ao quadro social, a

sociedade brasileira procurou organizar-se¹⁰, visando salvaguardar os direitos das crianças e dos adolescentes, freqüentemente violados pela polícia ou pelas FUNABEM e FEBEMs dos governos (LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006, p.117).

Até fins da década de 1980, estava em vigor no Brasil uma doutrina social e legal que cindia a infância em dois universos distintos e que a compreendia como objeto da ação da família e do Estado. Desta forma, crianças e adolescentes não eram sujeitos em si mesmos, não passavam de objetos da vontade alheia, fosse ela dos pais ou de autoridades públicas.

Em 1988, criou-se o Fórum DCA (Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente), que se tornou um dos principais interlocutores da sociedade civil junto ao Congresso Nacional. Como resultado dessas lutas, entre outras, a nova Constituição Brasileira (1988) reconheceu na criança e no adolescente prioridades e o direito de cidadania (Artigos 227 e 228), passando a ser o Estado brasileiro, desde então, tutor de direitos e não de pessoas, devendo zelar para que crianças e adolescentes sintam-se e sejam tratados como sujeitos e cidadãos (LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006, p.119).

Em 1990, foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Federal ¹ 8.069), que marca o compromisso da sociedade brasileira com a promoção de mudanças destinadas à valorização dos direitos e à realização das potencialidades da criança e do adolescente, além de fornecer garantias de proteção a esses segmentos.

Os destinatários do ECA já não eram mais os menores. A nova legislação se aplicava a todas as crianças e a todos os adolescentes do território nacional, que passaram a ter seus direitos básicos garantidos. Pela primeira vez em nossa história, as

crianças e os adolescentes deixaram de ser objeto e se tornaram sujeitos de Direito (LOPES, SILVA e MALFITANO, 2006, p.119, grifos das autoras).

O cenário democrático possibilitou a construção de caminhos para políticas públicas privilegiando as parcerias estabelecidas entre sociedade civil e Estado, além de ações políticas vinculadas ao poder e às decisões locais ou estaduais, o que poderia facilitar e promover a participação da população.

Entretanto, as inovações políticas com relação à proteção, à cidadania e à necessidade legal de se conceber adolescentes e jovens como sujeitos de direitos se defrontam com o histórico aqui apresentado, conservador, elitista, discriminatório. Assim, trata-se de um grande desafio para o Brasil produzir, de fato, ações políticas que efetivem adolescentes e jovens como reais sujeitos de direitos.

Observa-se, nos últimos anos, uma reação conservadora às conquistas, expressando-se na pressão por mudanças na legislação ordinária e na Constituição Federal – por exemplo, com propostas de diminuição da idade para se atribuir a responsabilidade penal e a demanda de providências coercitivas típicas do mundo adulto para adolescentes e crianças. De forma mais tênue, as resistências aparecem sob a égide de um certo temor diante do que estaria sendo considerado “excesso de direitos”, fixados pelo Estatuto, e poucos “deveres” de crianças e adolescentes nas instituições escolares que, por sua vocação, deveriam acolher a todos sem qualquer tipo de discriminação (SPOSITO e CARRANO, 2003, p. 20).

Se as disputas nas políticas públicas para a juventude decorrem das formas como são concebidas as relações entre Estado e sociedade civil na conformação da esfera pública, ao mesmo tempo em que as formulações pressupõem uma imagem do que se pensa sobre a

¹⁰ Neste momento surgem, então, as primeiras entidades de atendimento alternativo, criadas por organizações não-governamentais que desenvolviam ações e serviços nas áreas de saúde, alimentação, educação, trabalho e lazer. Em 1979, foi fundada a Associação dos ex-Alunos da FUNABEM, assim como as Nações Unidas elegem 1979 como Ano Internacional da Criança.

juventude na sociedade, estas, por sua vez, definem uma clara concepção de modos de praticar a ação política, do exercício do governo, das relações com a sociedade civil na construção da esfera pública.

No interior do aparelho de Estado, as políticas de juventude comportam uma diversidade de orientações e, assim, podem disputar recursos e operar diferentes definições de prioridades em face de outras políticas. Podem estar mais próximas de modelos participativos e democráticos ou serem definidas com base no 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 e CARRANO, 2003).

Dessa forma, o Estado, por meio das políticas públicas, consolida uma classificação das diferentes concepções sobre a juventude. Aquelas orientações coexistem na sociedade brasileira e são empunhados por atores que compõem distintas vertentes de ação com jovens, relacionadas à história de como o tema veio se desenvolvendo no Brasil. Ressalta-se que nos últimos anos tiveram início algumas iniciativas de abrangência nacional voltados para o debate sobre as políticas públicas de juventude¹¹.

Dina Krauskopf (2003) sistematiza diferentes concepções de juventude de acordo com as políticas destinadas a esse grupo.

a) A juventude como período preparatório

A juventude aparece como período de transição entre a infância e a idade adulta, gerando políticas centradas na preparação para o mundo adulto. A política por

excelência é a educação e, apenas como complemento do tempo estruturado pela oferta educativa, existem programas dirigidos ao uso do tempo livre, de esporte, lazer e voluntariado, para garantir uma formação sadia aos jovens¹².

É o enfoque que mais assume uma perspectiva universalista e é fundamentado na idéia de garantia de um direito universal por parte do Estado. No entanto, a limitação dessa perspectiva é que, muitas vezes, a dimensão universal não está localizada na idéia de um direito a ser garantido de forma específica segundo as distintas e desiguais situações que vivem os jovens, e sim numa condição homogênea de juventude, centrada na possibilidade de viver a moratória (dedicação à preparação) que não se realiza para todos os jovens, o que acaba por gerar novas situações de exclusão. Outra limitação desse enfoque é que ele não lida com os jovens como sujeitos sociais do presente, pois é o futuro que cumpre a função ordenadora de sua preparação (KRAUSKOPF, 2003).

No Brasil, pode-se dizer que a educação ainda é compreendida como a política universal para os jovens, eixo central a partir do qual podem se estruturar outros programas mais focados e diversificados, como auxiliares ou complementares do processo educativo: em todos esses programas a dimensão de preparação é central. Tal como a problemática do Ensino Médio, cujas funções propedêuticas e para o trabalho são intenções distintas que geram intenso debate sobre qual a melhor forma de educar/preparar todos os jovens. Outro exemplo é o caso dos programas de prevenção na área da saúde, ligados a comportamentos de risco (programas educativos de prevenção ao uso de drogas, à gravidez

¹¹ Algumas ligadas diretamente a setores do governo, como a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados – CEJUVENT de 2003, o Projeto Juventude do Instituto Cidadania de 2003; o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude criados em 2005; e o Grupo Interministerial de Juventude de 2004. Destaca-se, também, a publicação: NOVAES, R. et al. (Orgs.). *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas*. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude, Fundação Friedrich Ebert, 2006.

¹² O serviço militar também pode ser visto, nesta perspectiva, como programa preparatório de destrezas específicas para o cumprimento de deveres de responsabilidade e unidade nacional.

considerada precoce, às doenças sexualmente transmissíveis e à AIDS, etc). A maior parte dos programas de outras áreas é pensada para ser desenvolvida nos espaços escolares ou sócio-educativos correlatos.

É neste sentido que, mesmo que existam programas de diferentes áreas, serão, principalmente, programas de formação, como os de trabalho, que se reduzem, quase todos, à qualificação ou ao treinamento para o trabalho. Na verdade, essa visão do jovem como sujeito em preparação e, portanto, como receptor de formação, é o eixo que predomina na maioria das ações a ele dirigidas (KRAUSKOPF, 2003).

b) A juventude como etapa problemática

Nessa perspectiva, o jovem tem destaque a partir dos problemas que ameaçam a ordem social - as questões que emergem são aquelas relativas aos comportamentos de risco e transgressão. Tal abordagem gera políticas de caráter compensatório e com foco naqueles setores que apresentam as características de vulnerabilidade, risco ou transgressão (normalmente os grupos visados se encontram na juventude urbana popular). Os setores que mais desenvolveram ações sob tal paradigma são os de saúde e justiça – ou segurança social (a partir de questões tais como: ‘drogadição’, violência, criminalidade e narcotráfico). Uma problemática relevante dessa abordagem é que se constrói uma percepção generalizadora da juventude que a estigmatiza.

No Brasil, esse enfoque foi uma das principais matrizes por onde o tema da juventude, principalmente de grupos populares, tem transitado. A necessidade de gerar ações dirigidas aos jovens configura um panorama em que quase todas as justificativas de programas e políticas para jovens, quaisquer que sejam elas, enfatizam o quanto determinada ação pode incidir na diminuição do envolvimento dos jovens com a violência e, conseqüentemente, na relação causal sob a diminuição

dos custos do Estado, uma vez que os problemas podem ser previstos e prevenidos (KRAUSKOPF, 2003).

c) O jovem como ator estratégico do desenvolvimento

A visão do jovem como ator estratégico do desenvolvimento está orientada à formação de capital humano e social para enfrentar os problemas de exclusão social aguda que ameaçam grandes contingentes de jovens e atualizar as sociedades nacionais para as exigências de desenvolvimento colocadas pelos novos padrões mundiais. Essa concepção avança no reconhecimento dos jovens como atores dinâmicos da sociedade e com potencialidades para responder aos desafios colocados pelas inovações tecnológicas e transformações produtivas. Traz, então, a possibilidade de envolver os jovens em situação de exclusão. Além disso, centrada, principalmente, na incorporação em relação à formação educacional e às competências no mundo do trabalho, mas, também, na contribuição dos jovens para a resolução dos problemas de suas comunidades e sociedades, por meio do seu engajamento em projetos de ação social, ‘protagonismo’ juvenil, voluntariado, etc. (KRAUSKOPF, 2003).

O problema desse enfoque é que poucas vezes se faz a contextualização (e a discussão) do modelo de desenvolvimento no qual os jovens se inserem como atores, ou até que ponto eles também devem discutir o próprio modelo. Essas ações são utilizadas em larga escala por organismos do terceiro setor e organizações não governamentais, que apostam no ‘protagonismo’ dos jovens, ignorando as dimensões de conflito e disputa em torno dos modelos de desenvolvimento e dos sentidos das “ações” de contribuição e distribuição do bem comum, ou comunitário, como é o termo consagrado dentro de tais postulações. Outro problema ainda é a “carga” depositada sobre os jovens, na medida em que eles aparecem como apostas para a solução das comunidades e de seus próprios problemas e, dessa

forma, devem assumir o duplo papel de serem aqueles destituídos de sua cidadania e prover soluções para isso. O risco é que se tornem alvo de interesse público somente na medida das suas contribuições, em detrimento de suas demandas e, ainda, que isto apenas camufle as reais questões sociais e de classes colocadas, perpetuando, assim, a ausência do papel do Estado (KRAUSKOPF, 2003).

d) O jovem como sujeito de direitos

Nessa visão, a juventude é compreendida como etapa singular do desenvolvimento pessoal e social, por onde os jovens passam a ser considerados sujeitos de direitos e deixam de ser definidos por suas incompletudes ou desvios. Prevêem políticas centradas na noção de cidadania, abrindo a possibilidade da consideração dos jovens como sujeitos integrais, para os quais se fazem necessárias políticas articuladas intersetorialmente (KRAUSKOPF, 2003).

No Brasil, podemos dizer que tal perspectiva está consolidada no plano da postulação, em função do ECA. Contudo, não se estabeleceu em sua materialidade e, portanto, não adquiriu visibilidade para os jovens. Pode-se dizer que tal processo apenas se inicia no nosso país; acreditamos, no entanto, que esta tem sido a perspectiva mais profícua para avançar no estabelecimento de políticas universais que atendam, da forma mais integral e ao mesmo tempo diversificada, às necessidades dos jovens, assim como a suas capacidades de contribuição e participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A centralidade da temática das políticas públicas para a adolescência e juventude está no desafio da constituição de uma agenda que se direcione para uma formulação de caráter universalista, que atenda a todos, sem discriminações, segundo o princípio que compreenda o jovem como sujeito autônomo e com possibilidade de participação.

O respeito e o cumprimento dos direitos da adolescência e da juventude estão atrelados às diversas ações e condições ofertadas pela sociedade como um todo, construídas historicamente. Dentre as mais relevantes, destaca-se a Escola Pública como política e campo de reivindicações e lutas de maior amplitude, importância, visibilidade e valorização social.

É importante ressaltar que, para promover as melhorias por meio de ações públicas deve haver, sem dúvida, uma combinação de políticas universalizantes e que, conseqüentemente, sejam capazes de prover direitos universais, focalizadas, entretanto, naqueles que têm maior dificuldade ao acesso devido à sua condição social.

A juventude de grupos populares urbanos vive de forma intensa a contradição desta sociedade e, ainda, tem que lidar com as expectativas (negativas) sociais geradas sobre eles, resultantes de uma cultura de estereótipos, pré-conceitos, estigmas que acompanham sua inserção de classe.

Esses jovens têm vivido um processo de invisibilidade social que os coloca à margem das ações públicas, da participação e do acesso aos espaços públicos. Ganham um lugar social “somente” quando assumem o papel de perturbadores da ordem, de desocupados e violentos e de criminosos.

Torna-se evidente a necessidade do debate social com relação ao acesso dessa população aos espaços públicos e sua possibilidade de participação.

Os espaços públicos, segundo Hannah Arendt (1995), pautam-se pela dimensão do reconhecimento do direito, do bem público, publicizando conflitos, criando arenas para seu encaminhamento. A ausência de tais espaços demonstra as dificuldades em se formular as questões sociais cotidianas na linguagem pública do direito, restringindo seu enfrentamento aos códigos da vida privada. A cultura de uso dos espaços públicos prevê

que a diferença será expressa, pois valores estarão em circulação, argumentos e opiniões em debate, como vias para que se constitua uma moralidade pública, a partir da convivência democrática com as diferenças e os conflitos. É esta possibilidade que abriria canais de comunicação social para o debate sobre as juventudes na sociedade brasileira, sobre suas demandas a serem respondidas, sancionadas ou não, pela dimensão do direito.

Os espaços públicos simbolizam o avanço na discussão de temas tradicionalmente compostos na 'esfera privada' e que são importantes para o debate e intervenção sócio-cultural, por refletirem vivências de um grande número de pessoas - como a questão da violência contra a mulher, os direitos de crianças e jovens, a discriminação aos homossexuais, o racismo, dentre outros temas. É necessário avançar para a construção de espaços que garantam a voz e a escuta do jovem por meio de sua participação direta, de maneira a efetivar o diálogo, criando-se, assim, subsídios para políticas públicas cujo impacto se dê na direção de promover a diminuição da desigualdade, da discriminação e da violência a que está sujeita a maioria dos adolescentes e jovens no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. *Bolsa-Escola: educação para enfrentar a pobreza*. Brasília: UNESCO, 2002.

ARENDT, H. *A condição humana*. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

ARIÈS, P. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Cortez, 1990.

BERCOVICH, A.M. e MADEIRA, F.R. A 'onda jovem' e seu impacto na população economicamente ativa de São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*. BRASÍLIA, Ipea, v.1, n.1, jun. 1989.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CESAR, M.R.A. *A invenção da "adolescência" no discurso psicopedagógico*. Dissertação de mestrado, UNICAMP, Faculdade de Educação, 1998, 133p.

COHN, A. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Org). *Juventude e sociedade: trabalho, cultura e participação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p.160-179, 2004.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. 2ª ed. Rio de Janeiro : Graal, 1986.

DUBET, F. *A l'école*. Sociologie de l'expérience scolaire. Paris : Seuil, 1996.

ERIKSON, E. H. *Identidade, juventude e crise*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREITAS, M.V. (Org.) *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

GOMES, F. Z. e ADORNO, R. C. F. Criança e menor na sociedade brasileira: serviços, cuidados e exclusão. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, n. 1, jan./jun, 1991, p. 83-98.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2000*, 2000. www.ibge.gov.br. Acesso em fevereiro de 2007.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD/IBGE*. Rio de Janeiro, 2001/2002 www.ibge.gov.br. Acesso em fevereiro de 2007.

- KRAUSKOPF, D. *Políticas de juventud en Centroamerica*. San José (Costa Rica): Primeira Década, 2003, p. 8-25.
- LOPES, R. E. Estado, políticas públicas e cidadania. In: LOPES, R. E. *Cidadania, políticas públicas e terapia ocupacional*. 1999. 2v. 539p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, p.17-62.
- LOPES, R. E. et al. Juventude pobre, violência e cidadania. *Saúde e Sociedade*, v. 17, p. 63-76, 2008.
- LOPES, R. E.; SILVA, C. R.; MALFITANO, A. P. S. Adolescência e juventude de grupos populares urbanos no Brasil e as políticas públicas: apontamentos históricos. *Revista HISTEDBR On-line*, Unicamp, v. 23, 2006, p.114-130.
- MARCÍLIO, M. L. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- MINAYO, M. C. S.; RAMOS, E. (Org.). *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.
- MISSE, M. *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Coleção Conflitos, Direitos e Culturas. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.
- OFFE, C.; LENHARDT, G. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p.10-53, 1984.
- OMS/OPS. *La salud del adolescente y el joven em las Américas*, D.C., 1985.
- ONU, *World youth report 2005: young people today, and in 2015*. United Nations publication, October, 2005.
- PAIS, J. M. *A construção sociológica da juventude: alguns contributos*. *Análise Sociológica*, v. 25, n. 105-106, 1990.
- PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: PRIORE, M. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, p.347-375, 1999.
- PERALVA, A. O jovem como modelo cultural in Juventude e Contemporaneidade. São Paulo, *Revista Brasileira de Educação*, ANPEd, números 5 e 6, 1997.
- PFROMM N. *Psicologia da adolescência*. 5ª ed. São Paulo: Pioneira, Brasília: MEC, 1976.
- POCHMANN, M. *Juventude em busca de novos caminhos no Brasil*. In: NOVAES, R.; VANNUCHI, P. (Org). *Juventude e sociedade: trabalho, cultura e participação*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 217-241, 2004.
- POSTMAN, N. *O desaparecimento da infância*. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.
- RUA, M.G. As políticas e a juventude dos anos 90. In: RUA, M. G. *Jovens acontecendo na trilha das políticas pública*. Brasília: CNPD, 1998. v. 2, p.731-752.
- SANTOS, M. A. C. A criança e a criminalidade no início do século. In: PRIORE, M. *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, p. 210-230, 1999.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SILVA, C. R. e FREITAS, H. I. Adolescentes em situação de vulnerabilidade: estratégias de terapia ocupacional em um trabalho de prevenção à AIDS. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, vol.11, n. 2, 2003, p.111-117.
- SPOSITO, M. P.; CARRANO, M.C.R. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, n. 24, set a dez, 2003.
- SPOSITO, M. P.; SILVA, H.H.C.; SOUZA, N.A. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões

metropolitanas. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 11, n. 32, 2006, p. 248-267.

WAISELFISZ, J. J. *Relatório de desenvolvimento juvenil*. Brasília, DF: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA), 2007.