

Políticas públicas para a juventude na perspectiva neoliberal: a centralidade da educação

Flávia Xavier de Carvalho*
Amélia Kimiko Noma**

Resumo

O objetivo deste texto é analisar os principais elementos de políticas para a juventude em âmbito internacional e nacional a partir de 1990 e, com base nisso, ressaltar a sua vinculação com as políticas de cunho neoliberal. O objeto em estudo é analisado em articulação com o cenário histórico da mundialização do capital, das transformações sociais decorrentes da crise estrutural do capital e das soluções encaminhadas pela ordem hegemônica à crise, que garantem a reprodução das relações sociais capitalistas e legitimam estratégias de regulação social. A partir dos anos 1990, as políticas de alinhamento neoliberal foram dirigidas para o combate à pobreza, passando a focalizar a juventude em situação de vulnerabilidade e a propalar a centralidade na educação para se alcançar o desenvolvimento juvenil.

Palavras-chave: Políticas públicas. Juventude. Política neoliberal. Centralidade da Educação.

* Universidade Estadual de Maringá; flavia_social@hotmail.com

** Doutora em História (PUC-SP), linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da educação; Mestre em Educação (UFSCar); graduada em Psicologia (USP-Ribeirão Preto); professora do departamento de Fundamentos da Educação e no programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Estadual de Maringá (UEM), Av. Colombo, 5790, Jardim Universitário, 87020-900, Maringá, PR; aknoma@uem.br

1 INTRODUÇÃO

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

Entende-se por políticas públicas de juventude o conjunto de princípios, estratégias e ações que estabelece os direitos e as responsabilidades dos jovens, afirma suas identidades e potencialidades e cria condições para que esses sujeitos participem da vida social, econômica e cultural do país. Por política pública concebe-se a ação do Estado, por ser este o desencadeador das políticas. Em consonância, as políticas para a juventude constituem-se em uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado, porém não são planejadas somente por seus organismos, uma vez que são elaboradas por diversos atores, governamentais ou não.

O objetivo é analisar os principais elementos que configuram as políticas para a juventude em âmbito internacional e nacional e, com base nisso, evidenciar a sua vinculação com as políticas de cunho neoliberal. Nesse ponto, cumpre ressaltar que as estratégias de implantação da política social neoliberal são: a privatização; o corte dos gastos sociais; a descentralização e a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos focalizados nos pobres. Com a focalização, a política de acesso universal é substituída pela de acesso seletivo, a qual possibilita a definição mais limitada e a discriminação do receptor dos benefícios.

Neste trabalho, considera-se que a configuração das políticas analisadas está articulada com o processo de reorganização do capital resultante da resposta do capitalismo mundial à crise geral, que se tornou mais evidente a partir da década de 1970 e que é denominado por Chesnais (2001), de mundialização do capital. Explica Mézáros (2002), que se trata de uma crise fundamentalmente estrutural. Essa crise “[...] afeta a totalidade de um complexo social em todas as relações com suas partes constituintes, ou subcomplexos, como também a outros complexos aos quais é articulada.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 797). Para o autor, “[...] a crise estrutural do capital se revela como uma verdadeira crise de dominação em geral.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 800). A crise se torna tão devastadora que dificilmente qualquer esfera da atividade humana pode escapar aos seus efeitos. Na perspectiva de Mézáros (2002, p. 802), as soluções propostas pela ordem hegemônica às crises “[...] nem sequer arranham a superfície do problema, sublinhando, novamente, que estamos à frente de uma contradição interna insolúvel do próprio capital.” Considerando que o capital apenas funciona por meio de contradições, os “[...] seres humanos são, ao mesmo tempo, absolutamente necessários e totalmente supérfluos para o capital.” (MÉSZÁROS, 2002, p. 802).

A partir dos anos 1990, as políticas sociais são elaboradas para instrumentalizar a política econômica. Não é surpresa que o recrudescimento da pobreza e da desigualdade tenha sido um dos efeitos mais graves do modo neoliberal de regular a economia e a sociedade. Para Ivo (2006, p. 67), “[...] intervir sobre a pobreza significa desenvolver uma inteligência estratégica para que a política social atue nos limites do ajuste econômico.” Assim, o Estado e a sociedade são chamados a intervir na questão social como arbítrio nos conflitos advindos das relações de trabalho.

2 RELAÇÃO COM POLÍTICAS SOCIAIS NEOLIBERAIS

Na perspectiva do neoliberalismo, há o entendimento de que o Estado não é responsável exclusivo pelo encaminhamento de ações políticas nos serviços denominados sociais – saúde, educação, cultura, entre outros –, implicando uma despolitização no tratamento da questão social. Sem essa dimensão política em sentido amplo, isto é, de lutas de classes, há a construção de um novo padrão de proteção social. A regulação social neoliberal coloca um freio na expansão da universalização, de modo que o modelo de política pública adotado abandona a dimensão da universalidade e faz a opção pela focalização nos pobres, para contrabalançar as desigualdades socioeconômicas geradas pelas relações sociais capitalistas.

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

Como agravante, nas políticas públicas neoliberais, os conflitos de classes e a conseqüente demanda coletiva por cidadania e igualdade são retirados da arena política e pública. Há a substituição da experiência social de conquista histórica dos direitos por agenciamentos da solidariedade privada, por intermédio de formação de redes de serviços sociais mediados pela lógica do mercado e pelas relações de benemerências, o que reinscreve o domínio privado como medida de todas as coisas. Assim, o que caracteriza as políticas sociais neoliberais é que estas, ao promoverem a regulação social, atuam nos limites do ajuste econômico e social necessário para a reprodução das relações sociais capitalistas.

Para o suposto enfrentamento à pobreza, aparece o direcionamento de adequação dos programas sociais aos ajustes de contas e gastos públicos. Nesse cenário, as políticas públicas são atreladas com o fomento à mobilização e organização da sociedade civil e dos próprios pobres na construção dos programas sociais (IVO, 2006). *Grosso modo*, pode-se afirmar a coexistência de diferentes programas sociais no enfrentamento à pobreza, isto é, aqueles organizados em torno do mercado e que autopotencializam o desenvolvimento cívico da sociedade. O desdobramento dessas forças envolve uma estratégia de reduzir a ação do Estado a uma política pontual e a busca de mecanismos de controle da população submetida a processos de empobrecimento e de exclusão social. Se os sentidos dados à luta contra a pobreza não expressam resultados práticos na redução desta, então não passam de retórica ambígua, que se constituem em mecanismos ideológicos de hegemonia e consolidação do projeto liberal do Estado mínimo.

A partir da década de 1990, propagou-se o discurso simplificador que associou o Estado em presença a atraso e ineficiência e, de outro lado, associou o mercado à modernidade e eficácia. Passou-se a assinalar os direitos sociais e universais como obstáculos à recuperação fiscal e à modernização da economia dos países. Os direitos, desvencilhados de parâmetros de justiça e igualdade, converteram-se em: privilégios que precisavam ser eliminados para que o Estado pudesse se modernizar e o mercado funcionar adequadamente; recompensas, isto é, estímulos ao trabalhador para buscar maior qualidade e rendimento na realização de suas atividades, demonstrando comprometimento e responsabilidade; ajuda humanitária aos pobres, ato de solidariedade e responsabilidade social de cada indivíduo.

Os direitos tornaram-se também resultado da atividade do indivíduo, que deve, ele próprio, assegurar-lo, explica Telles (1998). Como já mencionado, o atual sujeito de direitos é o beneficiário que também contribui, é o participante ativo que beneficia a si e aos outros. Essa argumentação é produzida para negar a apatia e o conformismo juvenis e para afirmar a disposição da juventude em participar não dos tradicionais sindicatos e partidos, mas de novas formas de política. As novas formas, com frequência, não são nomeadas explicitamente como políticas, mas como “públicas”, “sociais”, “comunitárias”, “atuais”, “coletivas” (TELLES, 1998).

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

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

Essa perspectiva de participação e propagação da solidariedade não expressa as dificuldades estruturais e políticas preexistentes e cria o irrealismo de se apelar para recursos dos próprios jovens, quando se trata, essencialmente, de pessoas que necessitam desses recursos. Para Costa (2000), “atuação social”, “atuação prática” ou “prática da solidariedade” pela juventude seria preferível à luta armada, ao engajamento sindical e partidário e à defesa e reivindicação de direitos. Apresentada como não ideológica e evitando a qualificação de política, essa nova forma de política estaria afinada com os ideais de liberdade e democracia, e seria possibilidade de autonomia (melhor descrevendo, de isolamento) para os jovens. Portanto, o novo sentido social não é mais o da caridade, privada ou estatal, nem o bem-estar decorrente de direitos sociais, mas, uma solidariedade baseada no direito e no dever da integração mediante a atividade individual.

3 POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA E A REGULAÇÃO SOCIAL SOBRE OS POBRES

O que caracteriza a política social neoliberal é que esta, ao promover a regulação social, atua nos limites do ajuste econômico e social necessário para a reprodução das relações sociais capitalistas. Isso explica porque, ao implantarem programas de ajuste neoliberal, em muitos países, as políticas sociais praticamente se reduzem a programas de assistência à pobreza absoluta.

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

Pode-se afirmar a coexistência de diferentes programas sociais no enfrentamento à pobreza, isto é, aqueles organizados em torno do mercado e que autopotencializam o desenvolvimento cívico da sociedade. A ideia histórica do aumento da pobreza associado ao crescente índice de violência e da delinquência urbana e de seus efeitos sobre a segurança da sociedade é a materialização que se ressalta

em políticas repressivas e de regulação sobre os pobres (IVO, 2008). É nesse contexto que emerge uma quantidade significativa de programas para juventude relacionados direta ou indiretamente com a questão urbana. Os programas destinados aos jovens urbanos caracterizam-se por ações emergenciais de segurança pública, que não substituem as políticas de combate às desigualdades, porém reafirmam a noção de políticas sociais de controle repressivo sobre os pobres.

Cabe ressaltar que o conceito de pobreza adotado pelas políticas públicas para a juventude segue a orientação da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, realizado em Copenhague em 1995, ocasião em que se acordou definir a pobreza como falta de oportunidade, isolamento, falta de poder, discriminação, considerando-se a insuficiência de renda. Nesse enfoque, as políticas públicas de combate à pobreza ganharam visibilidade, em conformidade com os paradigmas vigentes, orientados a favor da equidade, da participação social e da justiça social (DÍAZ, 2005).

3.1 A CENTRALIDADE DA EDUCAÇÃO PARA O COMBATE À POBREZA

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

As políticas de combate à pobreza pela educação podem ser importantes por permitirem, especificamente aos jovens mais pobres, delas se beneficiarem. Entretanto não são capazes, por si, de garantir os direitos sociais. Os aspectos propagados pela perspectiva neoliberal, como o individualismo, a autonomia, a competitividade, não esgotam o mosaico de exclusão social da juventude brasileira. Nesse bojo, encontram-se diferenças entre regiões do país, entre campo e cidade, cidades grandes e pequenas. Tais diferenças são provenientes de relações assimétricas, históricas, econômicas, políticas e culturais existentes entre os diferentes espaços sociais.

As atuais iniciativas referentes à educação, na política nacional para a juventude adotada pelo Governo Federal, são marcadas por duas ordens de questões de caráter socioeconômico que se complementam. Rummert (2007) considera que a primeira é expressão histórica do quadro de distribuição profundamente

desigual de bens materiais, bem como da negação dos direitos fundamentais, entre os quais se destaca a educação; e a segunda, de origem recente, resulta de repercussões da reestruturação produtiva, do aprofundamento do processo de internacionalização e da subordinação do país ao capitalismo internacional.

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

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

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

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

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

gualdades apresentadas pelos países em desenvolvimento e, conseqüentemente, a política para a juventude não foge a esta lógica do capital.

Observa-se que o discurso do esvaziamento da função da escola não decorre apenas da ideia de sociedade educadora, a qual, conforme Pacheco (2005), traduz-se na função educadora exercida pelo poder público e pela sociedade, visando à construção de uma cultura fundada na solidariedade entre indivíduos, povos e nações. Nesse sentido, as ações são articuladas com o conjunto de organismos governamentais e sociedade civil, estabelecendo uma relação em que todos são educadores e educandos. Trata-se de uma educação que consiste na aprendizagem contínua por parte de um indivíduo, que deve se adaptar às necessidades do mercado. Em outras palavras, a educação para os jovens deve atender às necessidades de uma sociedade em constante transformação, a qual esvazia a função da educação escolar, reduzindo a instituição escola a local que oferece as oportunidades para o autodesenvolvimento.

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

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

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

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

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

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

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

A história da política nacional para a juventude demonstra que tais medidas não oferecem respostas concretas. A perspectiva geradora dessas medidas estrutura-se com base em premissas neoliberais, entre as quais se destaca o combate à pobreza pela educação, isto é, a relação linear entre escolaridade e superação individual de desigualdades. Esse discurso é difundido em larga escala, valendo-se dos meios de comunicação de massa como aliados preferenciais. Configuram-se como recursos de controle social, concorrendo, de forma decisiva, para a adesão acrítica ao projeto de sociedade que cada vez mais favorece àqueles que detêm o poder. A mera denúncia não constitui prática fecunda; contudo, acredita-se necessária para desvelar a ilusão de que medidas restritas e focalizadas irão alterar minimamente o quadro de dualidade que marca a sociedade capitalista, expressão cruzada das contradições internas e da mundialização do capital.

3.2 EXCLUSÃO SOCIAL E VULNERABILIDADE

A referência à exclusão social e à vulnerabilidade tem sido frequente nas políticas aqui estudadas. Para Dupas (1998), a abordagem das políticas para a juventude no que se refere à exclusão social é, em sua essência, multidimen-

sional, incluindo não apenas a falta de acesso a bens e serviços, mas também à segurança, à justiça, à cidadania; ou seja, tem relação com as desigualdades econômicas, políticas, culturais e étnicas. O autor associa essa preocupação com a exclusão social, que ameaça grupos até recentemente integrados ao padrão de desenvolvimento vigente e que têm sofrido ao serem marginalizados.

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

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

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

3.3 O PRINCÍPIO DA EQUIDADE

A equidade é uma expressão que assiduamente têm frequentado as orientações para políticas de juventude. Conforme Souza (2006), o termo embasa aspectos ideológicos nos programas sociais destinados aos jovens. A equidade, da forma pela qual é amplamente propalada na política para a juventude, é restritiva aos pobres. Dessa maneira, segundo Fonseca (1998, p. 18), “[...] as estratégias voltadas para a pobreza constituem menos um caminho para sua inclusão social do que um instrumento de alívio para momentos de crise econômica.” Para a autora (1998, p. 8), “[...] no quadro mais atual das relações humanas e internacionais, a equidade passou a adquirir o sentido de um julgamento fundamentado na apreciação do que é devido a cada um.” Em decorrência, as desigualdades entre os homens são consideradas como efeitos naturais da própria circunstância.

Com a preocupação de eliminar a pobreza absoluta, isto é, reduzir suas taxas de forma significativa, o fomento à justiça social se faz presente a partir do desenvolvimento das condições humanas, da possibilidade de oferecer um mínimo de dignidade aos jovens pobres, envolvendo melhores condições de saúde,

educação e trabalho. Tais condições são chamadas, pelas agências multilaterais e pelos governos nacionais, de equidade social (OLIVEIRA, 2000).

Todavia, a equidade, muito além de sua conotação moral, amparada em argumentos de justiça social, como supostamente é entendida em âmbito internacional e nacional, foi assimilada e reproduzida como sinônimo de eficiência econômica e financeira. Dessa lógica derivam justificativas para levar a cabo o projeto de sociedade cuja regulamentação emana do mercado. O fomento ao aspecto social para a política de juventude, sobretudo em relação à pobreza, é feito com base na perspectiva econômica em que se tenta adaptar um discurso humanitário e suas orientações economicistas.

Nessa perspectiva, os mecanismos operativos de equidade, na política social, apresentam ambiguidade, pois, de um lado, representam uma ampliação pública de atendimento às famílias em situação de pobreza e também do setor informal de trabalho; de outro, o patamar da renda transferida não garante proteção econômica, isto é, tais mecanismos são restritivos quando observado o contingente dos trabalhadores informais sem direitos.

3.4 DA UNIVERSALIDADE À POLÍTICA FOCALIZADA E DESCENTRALIZADA

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

A focalização nos mais pobres dos pobres, isto é, na população de maior risco social, excluída do mercado de trabalho e em situação de pobreza extrema, no âmbito da política para a juventude, subsidia a tendência à supressão de programas associada à seletividade das ações em famílias em situação de pobreza, à redução de recursos nos serviços continuados e projetos de enfrentamento da pobreza e à forte concentração em programas de transferência de renda (BOSCHETTI, 2003).

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

Stein (2008) ressalta que é expressivo o empenho dos países na focalização das políticas públicas, em contraposição ao princípio da universalidade,

com o argumento da equidade para beneficiar os pobres. Assim, a universalidade foi transformada no rebaixamento das necessidades humanas à sua expressão emergencial, objetivando atenuar as despesas do Estado. Nesse direcionamento, “[...] não há o compromisso com a distribuição de renda, focaliza-se a concessão da renda mínima na extrema pobreza, e o impacto é a reprodução dessa pobreza, nos limites da garantia da sobrevivência.” (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 293).

O termo descentralização expressa, na visão dos neoliberais, que a desburocratização do Estado pode ser efetivada apenas com transferência de responsabilidades. Supõe a desconcentração do Estado nacional por meio de um processo de redefinição de novas responsabilidades entre Estado e sociedade, operando “[...] parcerias, com a sociedade civil, mobilização das famílias, bem como estimulando mecanismos de capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e controle das políticas.” (IVO, 2008, p. 189).

3.5 REFILANTROPIZAÇÃO DA POBREZA

A análise das orientações internacionais para a implantação de políticas públicas para a juventude indica as confluências destas com “[...] o compromisso de toda a sociedade no enfrentamento dessa questão, através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária a partir de práticas solidárias.” (IVO, 2006, p. 76). Essas práticas, que a autora denomina de refilantropização da pobreza, são existentes nas ONGs, nas entidades filantrópicas e governamentais, as quais solidificam “[...] o caráter emergencial e estratégico da ação humanitária em favor das camadas mais pobres da sociedade.” (IVO, 2006, p. 76).

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

Na teia de fragmentações da questão social, a destituição dos direitos sociais significa a erosão das mediações políticas entre o mundo do trabalho e as esferas públicas, de maneira que estas se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissensos, de representação e negociação. Por via dessa destituição, o mercado é considerado, pela ordem hegemônica, o único e exclusivo

estruturador da sociedade e da política. Nesse cenário, os indivíduos desvencilhados de direitos podem e devem utilizar suas potencialidades e capacidades para ações empreendedoras e, sobretudo, para a participação na sociedade. Convém lembrar, todavia, que a noção de participação não supõe a transformação do modo de produção ou das relações sociais; ao contrário, supõe a sua conservação, porém em um estado de contínua instabilidade.

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

3.6 A MOBILIZAÇÃO DO PODER E A PARTICIPAÇÃO DOS POBRES

Vinculadas ao controle da pobreza e da exclusão social, as políticas de alinhamento neoliberal disseminam o discurso da mobilização do potencial dos pobres e aludem ao aproveitamento da capacidade existente nas comunidades, canalizando-as para resolver os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social, por meio de sua inserção no mercado (IVO, 2008).

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

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

3.7 PROTAGONISMO JUVENIL

Nas políticas analisadas, o termo protagonismo sinaliza que a questão da pobreza implica o desenvolvimento de capacidades preexistentes nos próprios pobres para a superação da pobreza. Essa abordagem procura transformar os pobres em sujeitos ativos, o que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades estratégicas como condição de liberdade. Essa retórica tem sido reapropriada por diferentes atores políticos e sociais, em quadros políticos e ideológicos distintos (IVO, 2008).

Ao situar o conceito de protagonismo, Gonzáles (2007) explicita que a lógica neoliberal é deixar ao indivíduo singular a tarefa de melhor descobrir quais são seus interesses para incumbir-se de um processo social em que todos podem igualmente participar e encontrar o resultado satisfatório. O que se postula é que os jovens devem ser direcionados ao protagonismo para o desenvolvimento da sociedade, mediante seu engajamento em projetos e programas sociais, com ênfase no voluntariado.

Essa concepção reconhece nos jovens potencialidades, todavia, coloca-os na responsabilidade de resolver problemas sociais instaurados em redes e estratégias de poder por meio de práticas sociais que sustentam uma hegemonia, conforme uma lógica de governo regida pelo capital. A participação dos jovens pobres atenderia a uma agenda de interesses pessoais “[...] numa manipulação estratégica e autoritária sobre a pobreza, como condição de legitimidade e do consentimento [...] para recriação de uma base de legitimidade personalista e, portanto, antidemocrática.” (IVO, 2008, p. 177).

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

A união de autonomia, cidadania e competência, no discurso do protagonismo juvenil, está voltada, essencialmente, à sobrevivência do indivíduo em uma sociedade em que não há mais garantias, sobretudo em relação ao mercado de trabalho. Nesse sentido, em uma sociedade sem garantias, compete ao indivíduo desenvolver as próprias habilidades, isto é, sem respaldo de direitos sociais e sem filiar-se a movimentos coletivos. Dessa maneira, o indivíduo autônomo que desenvolveu suas habilidades entra em atividade – tornando-se sujeito ativo – e relaciona-se com outros indivíduos. Todavia, é importante evidenciar que a rela-

ção entre os indivíduos ativos ocorre em decorrência de objetivos individuais, o que não altera o estado de isolamento particular e supõe uma peculiar noção de cidadania. Assim, a mobilização dos jovens atende a uma agenda de interesses pessoais, em uma manipulação estratégica, como condição de construção do sentimento, hoje modernizada e sob o controle da mídia, para a recriação de uma base de legitimidade personalista e, conseqüentemente, antidemocrática.

3.8 EMPODERAMENTO COMO ESTRATÉGIA

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

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

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

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

4 CONCLUSÃO

As políticas públicas para os jovens foram, e continuam sendo, gestadas e implementadas em um contexto social marcado por lutas políticas de segmentos sociais diferenciados, contando com a participação de muitos autores e atores internacionais e nacionais. A política para a juventude constitui-se em programas paliativos, que não atacam as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos jovens mais pobres, reduzindo, em alguma medida, os altos níveis brasileiros de miséria e pobreza, porém não se constituem em uma resposta à questão social, pois não são capazes de agir nas causas desses fenômenos. Não garantem emprego, não asseguram direitos e não têm efeito sobre a socialização da riqueza socialmente produzida. A política para a juventude, quando desvinculada de medidas de caráter estrutural, não representa senão uma justiça residual e periférica, que se orienta por uma visão harmoniosa da sociedade, encobrendo as lutas contra as desigualdades e postergando as possibilidades de mudanças radicais.

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

As políticas para a juventude legitimam estratégias de regulação social como resposta à ameaça de descontrole social representada pela juventude pobre e excluída, segmento da população considerado especialmente vulnerável aos problemas do desemprego, da adesão às drogas, da violência, da gravidez indesejada, das doenças sexualmente transmissíveis, entre outros. Atuam, portanto, nos limites do ajuste econômico e social, necessário à manutenção das relações sociais capitalistas.

***Youth public policies from the neoliberal perspective:
the centrality of education***

Abstract

The aim of this writing is to analyze the main elements of youth policies in national and international level since 1990, and on that basis, emphasize its connection with neoliberal policies. The analysis of the object of study is articulated with the historical background of the globalization of capital, with the social transformations resulting from the structural crisis of capital and with the solutions to the crisis forwarded by the hegemonic order, which guarantee the reproduction of capitalist social relations and legitimize strategies of social regulation. From the 1990s, policies of neoliberal alignment were directed to combat poverty, which changed the focus to youth in vulnerable situations and promulgated the centrality of education to reach youth development.

Keywords: Public policies. Youth. Neoliberal policy. Centrality of Education.

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 34, 1998.

FEIJÓ, Maria Cristina; ASSIS, Simone Gonçalves de. O contexto de exclusão social e de vulnerabilidades de jovens infratores e de suas famílias. **Estudos de psicologia**, n. 9, p. 157-166, 2004.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo: USP, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Unicamp, 2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recebido em 6 de janeiro de 2011
Aceito em 14 de fevereiro de 2011