

Juventude e pobreza: a educação e as políticas públicas sob o ideário do Banco Mundial no contexto do aumento das desigualdades sociais

Mauro Titton
Adriana D'Agostini

Resumo

O artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa bibliográfica e documental que enfocou as orientações emanadas por Organismos Multilaterais, notadamente pelo Banco Mundial, para a construção de políticas públicas de combate ou alívio à pobreza e seu direcionamento focalizado para os diferentes pobres, em particular para a juventude. A pesquisa objetivou identificar os principais componentes do processo de formulação das políticas públicas e sua relação com as definições conceituais presentes nos documentos que as orientam, bem como a quais interesses visam responder. Identifica que a educação assume centralidade no conjunto de políticas sociais subjogadas ao ideário de alívio à pobreza e nas políticas para juventude, como soluções paliativas das desigualdades sociais e da pobreza, em particular dos jovens, no contexto do desemprego crônico típico da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Identifica que as orientações do Banco Mundial são assumidas por governos de diversos matizes políticos, porém alinhados ao capital, e que provocam mudanças nas políticas sociais, tornando-as focalizadas e compensatórias, e demonstra a articulação presente neste processo com mudanças conceituais realizadas para obnubilar a realidade social, resultando em políticas que segregam a juventude.

Palavras-chave: Juventude. Pobreza. Banco Mundial.

Mauro Titton

Universidade Federal de Santa Catarina,
UFSC

E-mail: m.titton@ufsc.br

 <http://orcid.org/0000-0001-9146-4019>

Adriana D'Agostini

Universidade Federal de Santa Catarina,
UFSC

E-mail: d.agostini@ufsc.br

 <https://orcid.org/0000-0002-1347-4198>

Recebido em: 06/03/2019

Aprovado em: 04/06/2020



Abstract

Youth and poverty: education and public policies under World Bank ideas in the context of increasing social inequalities

The article presents part of the results of a bibliographic and documentary research that focused on the guidelines issued by Multilateral Organisms, mainly by the World Bank, to the construction of public policies of combating or alleviating poverty and their targeting focused on the different poor people, specially to youth. The research aimed to identify the main components of the public policies formulation process and their relation to the conceptual definitions in the documents that guide them, as well as to which interests they aim to respond. It identifies that education takes center stage in the totality of social policies subjugated to the idea of poverty alleviation and in youth policies as palliative solutions to social inequalities and poverty, specially among young people, in the context of chronic unemployment, typical of the current phase of the capitalism development. It identifies that the World Bank guidelines are taken by governments of different political perspectives, but aligned with capital, and that these guidelines cause changes on the social policies, turn them into focused and compensatory, and it demonstrates the articulation in this process with conceptual changes made to obscure social reality, resulting in policies which segregate youth.

Keywords:

Youth. Poverty. World Bank.

Resumen

Juventud y pobreza: la educación y las políticas públicas bajo el ideario del Banco Mundial en el contexto del aumento de las desigualdades sociales

El artículo presenta una parte de los resultados de una investigación bibliográfica y documental que se centró en las directrices emitidas por las Organizaciones Multilaterales, en particular el Banco Mundial, para la construcción de políticas públicas para combatir o aliviar la pobreza y su direccionamiento focalizado hacia los diferentes pobres, en particular para aquellos de la juventud. El objetivo de la investigación fue identificar los principales componentes del proceso de formulación de políticas públicas y su relación con las definiciones conceptuales presentes en los documentos que las guían, así como a qué intereses buscan contestar. Identifica que la educación asume la centralidad en el conjunto de políticas sociales subyugadas al ideario del alivio de la pobreza y en las políticas para la juventud, como soluciones paliativas a las desigualdades sociales y la pobreza, en particular de los jóvenes, en el contexto del desempleo crónico de la actual fase de desarrollo del capitalismo. Identifica que los lineamientos del Banco Mundial son asumidos por gobiernos de diversos matices políticos, sin embargo alineados al capital, y causan cambios en las políticas sociales, haciéndolas focales y compensatorias, y demuestra la articulación presente en este proceso con cambios conceptuales para encubrir la realidad social, resultando en políticas que segregan a la juventud.

Palabras clave:

Juventud. Pobreza. Banco Mundial.

Introdução

Nas últimas décadas, com o agravamento da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), é perceptível o aumento da preocupação com a piora das condições básicas necessárias à vida humana. Tal preocupação evidencia-se não só dentre a classe trabalhadora, mas também nos governos de diferentes países, que sob o ideário do alívio da pobreza buscam criar políticas que mitiguem as consequências sociais da crise mas sem evidenciar e atacar suas causas, visando garantir a reprodução do “sociometabolismo do capital” (MÉSZÁROS, 2006, p. 94).

O desemprego estrutural, que é componente essencial da sociabilidade do capital, assume contornos dramáticos com sua ampliação para buscar saídas para a crise estrutural do capital, tanto nos países centrais do sistema mundializado do capital (CHESNAIS, 1996), quanto e sobretudo nos países periféricos do sistema. O desemprego estrutural é preocupação central para a classe trabalhadora, uma vez que interdita a possibilidade de acesso aos bens necessários à manutenção da vida. O desemprego em massa também tem potencializado o aumento de confrontos de frações do imenso exército de reserva de força de trabalho com alvos que estas frações identificam como sendo as causas de suas precárias condições de vida. Estes confrontos aumentam a necessidade de a classe burguesa garantir seu domínio econômico e ideológico, o que o faz sobretudo através do uso do aparato do Estado. Para tal, busca garantir as condições sociais de produção do capital, via expropriações (FONTES, 2010), pelo uso da violência dos aparatos estatais de repressão, pela ação dos aparelhos privados de hegemonia e pela constante construção ideológica de falsas explicações do fenômeno, encobrendo a realidade social e minando as possibilidades de organização dos trabalhadores de forma autônoma, segundo seus próprios interesses.

Como consequência da necessidade da classe burguesa e de governos encobrirem as condições reais em que se produzem as desigualdades sociais, a miséria e o desemprego, a preocupação com a “pobreza” assumirá centralidade na formulação de políticas e nas recomendações dos Organismos Multilaterais (OM) e a orientação política passa a ser a busca por políticas de alívio da pobreza, visando operar a ocultação do caráter de classe social que está na origem de tais questões sociais.

A juventude, especialmente a da classe trabalhadora, tem sido duramente atingida por este processo social¹. Por um lado, pela degradação da vida social, o que dificulta inclusive a possibilidade de idear projetos para o futuro individual e social, e, por outro, por ser alvo preferencial de um conjunto de políticas sociais de controle e de ressignificação da própria noção de juventude e do que é ser jovem (VENDRAMINI et al, 2017).

Neste contexto é importante identificar o processo pelo qual ocorre esta ressignificação conceitual e a substituição de conceitos que dão possibilidades de apreender as condições sociais onde se produzem as desigualdades sociais – tais como os conceitos de classe social, de classe trabalhadora, de desigualdade

social – por outros que, ao contrário, auxiliam a encobrir e mistificar as reais relações sociais, dando-lhes uma aparência que confunde e encaminha para soluções que ao invés de superar as causas dos problemas, as repõem e perpetuam. As recomendações emanadas pelos OM e assumidas pela maior parte dos governos estimulam a criação de políticas baseadas nesta ressignificação, que são funcionais a suas intencionalidades de perpetuação do modo de produção vigente e de seus interesses particularistas.

Ações e discursos do Banco Mundial: mudança política e conceitual na legitimação do *status quo*

Podemos verificar nas últimas décadas que o ideário de pobreza assume centralidade na agenda internacional dos Organismos Multilaterais e em políticas de governos de diferentes matizes políticos, mas defensores ou funcionais ao capital. Ao analisarmos documentos produzidos pelos OM², dentre os objetivos propalados de “cooperação internacional” correntemente encontraremos os conceitos de redução, de combate ou de alívio da pobreza.

As reuniões de cúpula das Nações Unidas, tais como a Cúpula do Milênio 2000, quando foram estipulados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e a Cúpula para o Desenvolvimento Sustentável, que estabeleceu os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), consolidaram um processo de reconfiguração política das ações dos OM, já presentes nos documentos do Banco Mundial desde a gestão de Robert McNamara (1968-1981), cujas ideias força estão na base deste processo.

Com os acordos de Bretton Woods, que selaram a criação do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a política mundial do capital, em especial para os países periféricos do sistema capitalista mundial, sofre uma importante inflexão no sentido de impor um modelo de desenvolvimento e de organização dos Estados sob as condicionalidades impostas por tais organismos, que passam a fomentar projetos de infraestrutura tendo como pano de fundo o ideário do desenvolvimento econômico. Será na década de 1960 que, utilizando-se das condicionalidades econômicas, haverá a implementação de investimentos em projetos para políticas sociais, sobretudo no setor educacional, da saúde e do desenvolvimento agrícola, considerados importantes dentro da mudança de estratégia de passar das políticas de apoio à infraestrutura visando o desenvolvimento econômico para uma estratégia de segurança (do capital e dos países capitalistas centrais) pelo alívio da pobreza. Na realidade, as condicionalidades impunham ajustes estruturais e reformas do Estado segundo as determinações de quem estabelecia as condições: o capital, via BM e FMI.

Como destaca Leher (1998) o ideário de desenvolvimento não é apenas e exclusivamente fruto de rígidas leis econômicas inevitáveis, como ideologicamente é anunciado por tais OM e seus sequazes, mas

[...] o desenvolvimento é antes uma ideologia produzida num contexto determinado: o pós-Segunda Guerra, enquanto afirmação da hegemonia econômica e política dos EUA, e do deslocamento da guerra fria para os países do chamado Terceiro Mundo. A ideologia do desenvolvimento tem como determinante a pujança econômica dos EUA, sobretudo como ideologia política, expressando relações sociais que ultrapassam as fronteiras nacionais. Esta

ideologia condensa relações de domínio da potência hegemônica sobre frações aliadas nos países industrializados avançados e, principalmente, sobre os agora denominados “países em desenvolvimento”. (Idem, 1998, p. 50)

Nesta mesma lógica, a concepção de pobreza contida nos documentos do BM visa dar um cariz conceitual diferente daquela corrente sobre a pobreza, fazendo parte das cuidadosas escolhas ideológicas do Banco. As concepções de pobreza contidas no conjunto dos documentos do BM, dos demais OM e também presentes em documentos oficiais de diferentes governos – por exemplo no Programa Bolsa Família, do Brasil (2004), ou nos PARPA I e III, de Moçambique (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2001; 2011)³ – vão se ampliando e tomando diferentes aspectos de acordo com as necessidades de expansão e controle do sociometabolismo do capital, entre eles a necessidade de segurança (para o capital e capitalistas) a partir do alívio da pobreza.

As mudanças no conceito de pobreza utilizado pelos OM, até chegar em seu conteúdo atual que substitui, dentre outros, os conceitos de classe social e desigualdades sociais, segue as mudanças no mundo do trabalho e na relação capital e trabalho. Internamente, a mudança conceitual consiste em superar uma perspectiva unilateral de privação de uma renda monetária mínima para sobrevivência para uma perspectiva de pobreza multifacetada, que compreende ser a privação econômica, política e social provocada pela ausência de capacidades. Este processo do uso do conceito de pobreza pelos OM claramente decorre de uma interpretação da realidade social e do que é preciso para garantir a sociabilidade necessária ao capital. A concepção de Estado é fundamental neste processo.

Em documentos do Banco Mundial, após definições do Estado nas quais o responsabilizam pelas mazelas sociais, propõe-se realizar reformas para que este se adapte ao mundo em transformação, visando aumentar sua eficiência. Na compreensão burguesa expressa pelo Banco, isso significa que o Estado não deve ser o promotor direto do desenvolvimento social e econômico, deixando para os mercados atuarem neste sentido. Para isso, “os Estados devem complementar os mercados e não substituí-los” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 18). Ou seja, sua organização deve voltar-se para a criação e implantação ou adaptação de instituições que gerem o desempenho eficiente dos mercados.

Para o BM, realizar esta tarefa significa desenvolver uma política de “boa governança” (WORLD BANK, 2002), o que demanda alterar ou criar marcos regulatórios que ajam com os mercados visando promover a competição; exterminar a corrupção, pois esta poderia deslegitimar as instituições públicas que dão apoio aos mercados ao subverter os objetivos de suas políticas; garantir a estabilidade do ambiente macroeconômico onde atuem os mercados, ou na linguagem do Banco, criação de *enabling environment*, que dê segurança à iniciativa privada; e assegurar os direitos de propriedade (WORLD BANK, 2002, p. 99). Além destas ações, o Estado deve assegurar aos mercados blindagem contra falhas⁴ e complementar suas atividades naqueles setores da produção de bens e serviços que não interessam ao setor privado, bem como prestar serviços sociais às parcelas da população que não possam por eles pagar.

Neste entendimento de Estado subjaz uma compreensão clara do papel a ser desempenhado pelos trabalhadores. O mundo do trabalho presente nos relatórios do Banco Mundial é constituído por indivíduos que conseguem atuar no mercado e indivíduos incapazes de atuar e se integrar ao mercado – esses últimos são os pobres. Assim compreendido, torna-se patente que o Estado deve ocupar-se desta parcela de incapazes por meio de políticas sociais focais. Decorrem deste mundo do trabalho desenhado pelo BM as recomendações para o “combate à pobreza”.

Como representante do capital, o BM toma para si a responsabilidade de recomendar aos países ditos “em desenvolvimento” estratégias e políticas para reduzir os custos das políticas sociais que visam garantir direitos básicos universais e encaminha para concentrar-se na redução dos impactos negativos decorrentes das políticas de ajuste, através da focalização nos grupos sociais mais atingidos. Portanto, as políticas sociais são reduzidas àquelas adequadas à estratégia de “combater a pobreza” incluindo compensações que tragam “alívio da pobreza”, mas sem identificar a responsabilidade do próprio ajuste proposto no aprofundamento da informalidade do trabalho, no aumento do desemprego e na geração de mais “pobres”, que deverão ser o alvo das políticas focalizadas e compensatórias.

Assim, o termo “pobreza” passa a definir o alvo a ser atingido pelas políticas sociais focalizadas e compensatórias. Para isso, definir o que é “pobreza” passa a ser necessário. Por exemplo, a ONU, ao tratar de sua Agenda 2030, afirma que “Qualquer tentativa de mensuração da pobreza de uma população depende, inicialmente, de uma definição de pobreza que permita a identificação de quem é pobre – e quão pobre essa pessoa é – e de uma regra de agregação que permita contabilizar o nível de pobreza nessa população” (ONU, 2017, p. 2). Ou seja, definir o alvo.

Para a definição do BM, pobreza consiste na “incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 27), compreendendo que o padrão de vida mínimo é avaliado pelo consumo, portanto, identifica-se a despesa necessária para adquirir um padrão mínimo de nutrição, outras necessidades básicas e outras questões sociais indispensáveis. Ou seja, é necessário calcular um valor mínimo para cada país ou região e ver se a renda dos indivíduos atinge este valor, tipificando quem tiver renda inferior ao valor encontrado como “pobre”. Já ao tratar da “incapacidade”, refere-se às oportunidades econômicas e à prestação de serviços sociais, ou seja, as políticas devem considerar esses dois elementos para combater a situação de pobreza do indivíduo.

No documento *A pobreza. Relatório sobre o desenvolvimento mundial* (BANCO MUNDIAL, 1990), as recomendações referem-se à diminuição da pobreza, não sua eliminação. Para tal, ao Estado compete desenvolver políticas que estimulem novas oportunidades econômicas para os pobres alcançarem alguma renda e com isso o indivíduo poderia sair da pobreza ao atingir o valor limítrofe estipulado. Ou seja, o papel do Estado no desenvolvimento da política social deve realizar-se por políticas focalizadas, preferencialmente aquelas voltadas ao aumento do “capital humano”, o que significa que aos governos

competete encaminhar a prestação de serviços sociais (que vão substituindo os direitos sociais) principalmente de educação e saúde, dirigidos aos pobres. O investimento em capital humano para reduzir a pobreza justifica-se, segundo o BM, porque

O principal bem dos pobres é o tempo para trabalhar. A educação aumenta a produtividade deste bem. O resultado, no nível individual, é uma renda mais alta, como demonstram muitos estudos. Pesquisas mais recentes apontam também para uma vinculação mais estreita entre educação e crescimento econômico. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 85).

Ou seja, na perspectiva da teoria do capital humano e no discurso capitalista, à educação cabe aumentar a capacidade de o indivíduo competir com os outros no mercado por um emprego melhor e com isso obter uma renda. Por isso trata da necessidade de o indivíduo buscar constantemente ser mais competitivo que os outros e com isso melhorar sua “empregabilidade”⁵.

Em outro documento (WORLD BANK, 2000-2001), a pobreza é retratada pelo BM de um modo um pouco diferente, considerando-a um fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Incorporando as ideias de Amartya Sen (SEN, 2001), o BM dirá que além da questão monetária, a pobreza é ausência de capacidades, o que traz vulnerabilidade ao indivíduo e o expõe a riscos. Com a pobreza compreendida como multidimensional, passa-se a defini-la como “privação de capacidades”, fazendo com que a ideia do indivíduo ser classificado como pobre por sua incapacidade de auferir renda fosse secundarizada. Com isso, mudam as recomendações do Banco, passando a propor estratégias para a expansão das capacidades humanas das pessoas pobres.

Assim, a pobreza como privação de capacidades encontra, segundo o BM, sua possibilidade de resolução na ideia oportuna de Sen (2010) de “desenvolvimento como liberdade”, que compreende desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades humanas. Ao Estado compete apresentar políticas que permitam a expansão das capacidades dos pobres, fazendo com que os indivíduos capacitados procurem seu desenvolvimento pessoal no mercado. Porém a liberdade do indivíduo está exatamente no mercado e no que por ele é propiciado. Ou seja, as mesmas políticas focais e compensatórias permanecem, apenas com foco mais diferenciador, segundo os diferentes pobres e suas incapacidades.

As mudanças conceituais e suas implicações nas políticas sociais podem ser identificadas também nos documentos de diferentes países, que seguiram as orientações dos OM. No caso de Moçambique, inicialmente o conceito de pobreza era de “incapacidade dos indivíduos de assegurar para si e os seus dependentes um conjunto de condições mínimas para a sua subsistência e bem-estar, segundo as normas da sociedade” (REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, 2001, p. 10). Logo após os primeiros projetos de redistribuição de renda, amplia-se o conceito para “Impossibilidade por incapacidade, ou por falta de

oportunidade de indivíduos, famílias e comunidades de terem acesso a condições mínimas, segundo as normas básicas da sociedade” (Idem, 2001, p.5), culpabilizando assim os sujeitos pela sua pobreza.

Outros conceitos encontrados nestes documentos são: “Falta de rendimentos necessários para a satisfação das necessidades alimentares e não alimentares básicas” (Pobreza Absoluta, em termos de rendimento); “Falta de rendimento suficiente para satisfação das necessidades alimentares e não alimentares essenciais, de acordo com as normas de sociedade” (Pobreza Relativa); “Falta de condições humanas básicas, como o analfabetismo, má nutrição, esperança de vida reduzida, saúde materna fraca, incidência de doenças preveníveis”. Estas definições relacionam-se de forma direta ou indireta com o acesso a bens, serviços e infraestruturas necessárias para atingir condições humanas básicas – alimentação, saneamento, água potável, transporte, moradia, educação, comunicações, energia etc. (Pobreza Humana). (Idem, 2001, p.11)

O conceito mais em voga na atualidade é o da teoria de Amartya Sen, de pobreza como fenômeno multidimensional, que para o BM é muito útil, pois reforça o argumento que os pobres são vistos como portadores de ativos ao mesmo tempo que são os culpados por sua situação de pobreza. Sen (2010) discute que a pobreza é também intergeracional e diz que precisa ser interrompida entre as gerações. Neste contexto, a mobilidade educacional é um dos elementos fundamentais.

[...] a pobreza familiar leva ao trabalho em idade precoce, deserção, repetência, pouco rendimento escolar, o que, por sua vez, significa que os jovens acumulam um capital educacional muito reduzido, não superior ao de seu círculo familiar anterior, criando, de fato, condições para que o mesmo ciclo continue nas famílias que acabam por constituir posteriormente. (Ibidem, p. 245)

Por esse enfoque, Sen entende que pobreza é privação de capacidades básicas – como falta de acesso a bens e serviços. Então o desenvolvimento de um país seria resultado não apenas do crescimento econômico, mas da “eliminação das privações de liberdade e na criação de oportunidades” (SEN, 2010, p. 10). O autor explica:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. [...] A privação de liberdade se vincula estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como, por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. (SEN, 2010, p. 17).

A partir de 1990, segundo Melo (2004), os projetos tradicionais, as intervenções e recomendações dos OM já não respondiam às exigências e especificidades das novas relações sociais capitalistas, sobretudo porque, para se assegurar a manutenção da hegemonia burguesa, comparando às décadas anteriores, foram necessárias mudanças e adaptações em suas diretrizes, como os próprios documentos

passaram a indicar: ações como de alívio à pobreza, desenvolvimento sustentável, reformulação no papel do Estado.

Sobre a atuação do BM nos países da periferia do capitalismo e suas diretrizes para o período de 1980-1990, Pronko (2014) analisa que se acentuavam maiores investimentos nas capacidades produtivas dos pobres, sobretudo em projetos de desenvolvimento rural. Daí o grande interesse do Banco pela educação, especialmente na educação primária, na educação técnica e a não formal, nos países subalternos, que neste caso, estavam intrinsecamente vinculadas à chamada Revolução Verde.

A inclusão da educação como elemento importante dentro da nova estratégia de alívio à pobreza como fator de segurança colocará condicionalidades que ampliarão o controle sobre o processo educacional, alterando legislações, estruturas e instituições, conteúdos etc. A mudança de orientação política do BM coloca a pobreza como centro da definição das políticas a serem fomentadas pelo Banco, portanto, a focalização na população pobre passa a ser uma das condicionalidades presentes nos projetos que pretenderiam contar com financiamento do BM, contando ainda com sua assessoria técnica. Ao trazer a educação como elemento chave para o combate à pobreza, os jovens também se tornam alvo prioritário das políticas compensatórias focalizadas de alívio à pobreza como estratégia de segurança. Fica explícita a relação com o conceito de pobreza intergeracional de Sen (2010), visando pela focalização no jovem pobre dotá-lo de capacidades básicas para supostamente romper com o ciclo da pobreza.

A focalização, termo chave para a atuação do BM a partir de então, passa a rivalizar com as políticas de cunho universalizante que buscavam dar conta, ao menos na intenção, das causas dos problemas educacionais, de saúde, assistência social etc. Tal focalização passará a direcionar a política dos Estados que pretendem se relacionar com o Banco. A coerção do BM, ao impor condicionalidades e bloquear financiamentos, direciona a ação dos Estados para o atendimento pontual e preferencialmente via prestadoras de serviços das necessidades mais básicas da população pobre, compreendendo que se deixada completamente à sua própria sorte poderia tornar-se ameaça ao sistema do capital, caso viessem a aderir à ideologias e ou organizações de esquerda, enfaticamente no período de Guerra Fria e sua transição e reforçadas no período atual.

Na América Latina, as consequências da aplicação da estratégia do BM foram e são graves e repercutem profundamente sobre as condições de vida e sobre as políticas sociais, não no sentido de melhorá-las. Com o Consenso de Washington, o domínio político, ideológico e financeiro do capital através de seus OM se expandirá e imporá mais ajustes estruturais e contrarreformas, visando atender tal ideário, sob o manto de alívio da pobreza.

Na concepção do BM, a garantia das necessidades básicas para os pobres promoveria não só estabilidade social, mas ampliaria sua participação no desenvolvimento econômico-social, com a contribuição da educação para adquirir novos conhecimentos e competências/habilidades, e da saúde para manter condições mínimas para se manter saudável e poder disponibilizar sua força de trabalho no

mercado. Assim, o BM passa a dirigir mudanças também nas políticas educacionais dos diversos países, em especial para os que passam a ser denominados países em desenvolvimento. A meta central de alívio da pobreza será utilizada para configurar os chamados ajustes setoriais do setor público, dotando-os de modelos gerenciais orientados pelo Banco.

Na educação, com o impulso dado à teoria do capital humano, termos como equidade e eficiência passaram a figurar como indispensáveis para se obter “ajuda” do BM. Os novos termos passam a substituir a igualdade e universalidade nas políticas, agora cada vez mais focalizadas e restritas. Empregabilidade, polivalência, qualidade total, cidadão produtivo e competências passam a ser conceitos que definem uma “nova” educação, plenamente integrada às exigências do capital. Entretanto, a compreensão da educação como fator econômico, longe de demonstrar sua importância, como propalado por seus defensores, a reduz a uma instrumentalidade desumanizada e desumanizadora atrelada à produtividade do capital, que passa a direcionar os processos formativos. Obviamente, o alvo preferencial é a juventude, buscando contornar sua disposição para a contestação e para as mudanças (FORACCHI, 1972) e encaminhando-a para uma compreensão de mundo calcada na competição e na subjugação do outro, mesmo que para tal esvazie-se a formação de conteúdos científicos, filosóficos, artísticos e a sociabilidade de seu conteúdo humanizador.

No contexto de desemprego estrutural e de aumento das desigualdades, a ideologia do cidadão produtivo que se apresenta socialmente imbuído de empregabilidade não poderia ser mais adequada aos interesses da reprodução destrutiva do capital. O trabalhador desempregado é apresentado como culpado de seu desemprego por não ser empregável e, logo, como cidadão improdutivo, que por isso não merece o atendimento de suas necessidades humanas, senão aquelas necessidades básicas para mantê-lo disponível no mercado de trabalho – ao menos no exército de reserva, cumprindo a função fundamental para o capital de redução do valor da força de trabalho.

Políticas de Juventude: questões conceituais e implicações

Assim como na questão do trato com a pobreza e sua utilização ideológica para encobrir e mistificar a realidade social, que abordamos anteriormente, ao tratar da juventude este processo ocorre de forma semelhante, articulado ao movimento geral da política burguesa expressa pelos OM e assumidas por organizações de diversos matizes e formatos e por governos. Ao se tratar das políticas para a juventude, em especial quando abordadas em diferentes países, há que se considerar que não há um conceito único e geral de juventude embasando-as.

Frequentemente, o debate conceitual é suplantado por um pragmatismo que se apropria apenas do conceito de juventude baseado em uma delimitação de faixa etária. Ao não considerar a importância da definição conceitual, um duplo movimento fica explícito: a vinculação das políticas de juventude à

questão do trabalho ou da preparação para este (dentro da lógica de que a juventude é a transição para a vida adulta, portanto, para a inserção no mercado de trabalho); e a ausência nas políticas de juventude de elementos que considerem o jovem em suas especificidades, em especial no que concerne às exigências de sua fase de desenvolvimento humano visando garantir condições para seu mais pleno desenvolvimento. Estas questões ficaram evidenciadas na análise que realizamos nas políticas do Brasil e da Espanha⁶.

No relatório com as conclusões do Seminário *O o quê e o para quê das políticas de juventude na Espanha e na Europa* (ESPAÑA, 2014), realizado em 2014, há uma passagem que exprime claramente esta questão:

Na atualidade as políticas de juventude se centram em fomentar a emancipação dos e das jovens com um aspecto exclusivamente socioeconômico. Estas se denominam políticas de transição, ignorando a identidade da pessoa jovem como cidadão e sujeito de direito próprio, sem a necessidade de esperar ser adulto. (Ibidem, p. 2, tradução nossa).

Segundo o Conselho da Juventude da Espanha (CJE)⁷, no contexto histórico das políticas de juventude é possível identificar um conjunto de características que determinaram/determinam seus resultados. Dentre estas características, o CJE destaca:

A juventude é definida em negativo, quer dizer, a juventude é uma etapa cuja razão de ser é deixar de existir para dar passagem à idade adulta. Neste sentido, as políticas de juventude estão pensadas para que os e as jovens se convertam em pessoas adultas integradas no sistema social, político, econômico e cultural. Assim, se constrói um modelo de jovem ao qual se dirigem as políticas, sem atender a diversidade consubstancial à condição juvenil. (CJE, s/d, on-line, grifos no original, tradução nossa)

No Brasil, em 2014 a Secretaria Nacional da Juventude lançou um documento contendo definições conceituais, cujo título é explicativo: *Conceitos Fundamentais - Pontos de partida para uma reflexão sobre políticas públicas* (BRASIL, 2014). Neste documento, fica evidente a necessidade da definição conceitual para planejar e formular políticas públicas e ações. O documento diz que a compreensão de juventude presente, no mais das vezes, é:

1.1 Juventude como uma etapa preparatória - Essa visão do jovem como um sujeito em preparação está presente tanto em ações estatais como em atividades desenvolvidas pela sociedade civil. [...] Nesta abordagem, legitimada pelos governos e organismos internacionais, a tendência é desenvolver ações verticalizadas (dos adultos para os jovens) onde o educador é a principal referência para projetar o futuro dos jovens. (BRASIL, 2014, p.52)

Cabe lembrar, ainda que não seja o foco deste artigo, que na Espanha, diferente do que no Brasil, há um conjunto de políticas para a juventude mais diversificado em decorrência tanto de sua organização político-institucional, com Comunidades Autônomas conduzindo políticas em diferentes ritmos e perspectivas (CASTRO, 2000), quanto por ter iniciado o debate e a constituição de políticas há mais tempo. Na Europa, há um esforço por buscar maior consenso no uso tanto conceitual quanto de

delimitação etária na definição de juventude quando pensadas as políticas, no sentido de integração pela União Europeia, obviamente no âmbito dos países que a compõe.

O debate e definição da categoria juventude, portanto, é central para identificarmos do que e de quem se está tratando. Os autores deste artigo, por seu turno, partem de uma abordagem social, fundamentados especialmente em Foracchi (1972, 1977) e em Vygotski (1995, 1996) que não fazem uma cisão entre social, cultural e biológico e demonstram que inclusive a idade e as atividades direcionadas ao desenvolvimento em cada ciclo da vida são conduzidas socialmente pela vivência e experiências das pessoas. Exemplo dessa determinação social é a mudança conceitual da faixa etária que a juventude compreende, que por ser contextualizada e socialmente determinada foi sendo alterada conforme as mudanças sociais em contextos específicos. Nas últimas décadas, em parte considerável dos países, passou dos 18 anos que limitavam o período de ser jovem para 24 anos, depois para 29 anos e, em alguns casos, como por exemplo a Itália, para 39 anos, implicando em sua definição questões como a dependência econômica, moratória, emprego/desemprego, anos de escolarização, para além do quesito biológico da idade.

Outra questão relevante presente em estudos de Carrano e Spósito (2003), Novaes (2003), Dayrell (2007), Esteves e Abramovay (2007), Spósito (2003) entre outros, é o uso das terminologias juventude e juventudes quando buscam conceituar a juventude. Compreendemos, fundamentados em Foracchi (1972), que a juventude é uma condição e ciclo da vida, vivida por todos, e que as questões estruturantes desta condição são base para todos, a saber, a produção social da existência em um modo de produção específico, que na atualidade é o capitalista. As diferenças fundamentais, em última instância, se produzem nas relações sociais de produção e se apresentam entre as classes sociais, compostas por complexas relações de questões como as opressões, a desigualdade social, o racismo, a discriminação de gênero, a diversidade sexual e cultural, etc., e, portanto, ao tratar a juventude no seu devido contexto, e não de forma idealista e abstrata, a pluralidade está contemplada. Com isso, utilizamos o conceito de juventude, por compreendermos que ao usar a terminologia juventudes, como é possível identificar em estudos supracitados, segrega-se e fragmenta-se a juventude em agrupamentos de jovens de tal forma que entenebrece a totalidade composta pela diversidade, bem como as relações realmente existentes na composição da juventude.

De acordo com Carrano e Spósito (2003, p. 17),

Tem sido recorrente a importância de se tomar a ideia de juventude em seu plural – juventudes –, em virtude da diversidade de situações existenciais que afetam os sujeitos. No entanto, parte dessa imprecisão parece decorrer da superposição indevida entre fase de vida e sujeitos concretos, aspectos que, por exemplo, para os estudiosos da infância não se superpõem, como afirma Attias-Donfut (1996). Infância e crianças são noções que exprimem estatutos teóricos diferentes, operação ainda não delimitada claramente pelos estudiosos da juventude, pois consideram jovens – sujeitos – e fase de vida – juventude – como categorias semelhantes. Abad (2002) propõe também uma distinção importante entre a condição (modo como uma sociedade constitui e significa esse

momento do ciclo de vida) e a situação juvenil que traduz os diferentes percursos que esta condição experimenta (a partir dos mais diversos recortes: classe, gênero e etnia).

Concordamos com a análise dos autores da citação de que não é possível trabalharmos com uma identidade entre jovem e juventude, por isso compreendemos juventude como condição social do sujeito e como ciclo da vida humana (ou seja, como vida, e não como preparação para a vida!). A partir desta perspectiva, pensamos a delimitação etária da juventude. Como atesta Suáres (2013), na sociedade moderna a juventude passa a fazer parte de um ciclo de vida segmentado, especializado e instrumentalizado, e que, a partir destes pressupostos, passa a ser submetida à uma hierarquia de valores entre as gerações. O autor argumenta que “a divisão etária da sociedade se potencializa consideravelmente quando se articula com a divisão social do trabalho, dos gêneros e do conhecimento” (SUÁRES, 2013, p. 17, tradução nossa).

A definição conceitual impacta a formulação das políticas públicas, ao definir quem está incluído ou excluído de determinada conceituação que delimita o campo de formulação e de ação de tais políticas. Por exemplo, a construção dos conceitos de juventudes e de condição juvenil também se fundamenta na noção do jovem como sujeito de direitos. Ao utilizar-se o conceito de juventudes, portanto, cada questão específica e particular é encaminhada para ter políticas focalizadas e compensatórias. Quando a particularidade em questão é a pobreza, no circuito da política entram as ações vinculadas ao ideário de combate ou alívio da pobreza como estratégia de segurança. Isto é visível inclusive em um conjunto enorme de programas e ações de políticas que enfocam o jovem da classe trabalhadora por faixa de renda, por sua participação e determinados grupos de interesse de ações culturais etc. e ao fazer isso reconhecendo o jovem como sujeito de direitos, o que resulta aparentemente em ampliação ao acesso a bens e serviços na verdade os encaminha para a formação para o trabalho simples. Ao analisar, por exemplo, o ProJovem este percurso traçado para os jovens da classe trabalhadora é evidente (D'AGOSTINI e TITTON, 2019). Ou seja, dentro dos limites do capitalismo isto significa que se pode ceder migalhas aos trabalhadores para a manutenção do status quo.

As políticas públicas para a juventude, entretanto, são fenômeno muito recente no Brasil. Se podemos localizar as primeiras ações do Estado brasileiro dirigidas à juventude no período do Estado Novo, temos que destacar, porém, que foram ações fugazes e que não consolidaram políticas públicas. A proposição de criação da Organização Nacional da Juventude promovida pelo Ministro da Justiça Francisco Campos, em 1938, como uma organização paramilitar dos jovens não se consolidou na forma pretendida. Mas fruto desta propositura, pelo Decreto-Lei nº 2.072, de 2 de março de 1940, foi criado o Movimento da Juventude Brasileira, como uma corporação da qual participaria apenas a juventude escolar de todo o país, com a finalidade de render culto à pátria. O Decreto ainda estabelecia a obrigatoriedade da educação moral, cívica e física da juventude (também da infância), indicando as bases para a execução. Mas tal iniciativa teve vida curta e já em 1945 o Decreto foi revogado. Após esta

iniciativa que não se consolida, as esparsas ações estatais vão ocorrendo sempre no sentido de contenção e ocupação do tempo e de qualificação da força de trabalho para sua inserção no mercado de trabalho em rápida transformação, reforçando a noção de juventude como período de transição e o jovem como o vir a ser, ao invés de um sujeito da história.

Historicamente há um vácuo nas políticas públicas para juventude entre a década de 1950 a 1990. Porém, duas compreensões de juventude permanecem em debate. Uma por parte do Estado, que considera o jovem um risco social, a exemplo da repressão ao movimento estudantil durante a ditadura civil-empresarial-militar. Outra, por parte dos críticos e revolucionários, que considerava a juventude em sua radicalidade, tomados de consciência sobre sua condição e capazes de impulsionar transformações sociais. Ianni (1968), um dos representantes desta perspectiva, diz que

(...) o jovem radical é um produto natural do sistema social em que se encontra imerso. O seu radicalismo produz-se exatamente no momento em que ele próprio descobre que seu comportamento é tolo, prejudicado, e, muitas vezes, deformado institucionalmente. (IANNI, 1968, p.238)

Posteriormente, será somente nos anos 2000 que surgirão os primeiros programas e ações articuladas (precariedade), que originarão políticas de juventude como políticas públicas. Este fato demonstra que a mudança histórica na compreensão do que é juventude e a necessidade de políticas públicas específicas é ainda mais tardia nos países periféricos do sistema do capital mundializado do que naqueles centrais. Além disso, neste período já haviam ocorrido profundas reformas do Estado decorrentes das políticas de ajustes realizadas na década de 1990. Os ajustes estruturais e a reforma do Estado levadas a cabo pelo Governo brasileiro (Fernando Henrique Cardoso, à época) seguindo as orientações e condicionalidades dos OM, especialmente BM e FMI, permitiram que as políticas formuladas posteriormente já contassem com uma regulação estatal direcionadora para políticas focais e compensatórias, além de permitir a transferência de recursos públicos para a apropriação privada através de parcerias público-privadas, participação de ONG e outros mecanismos, fazendo com que o atendimento daquilo que até então eram direitos sociais fosse paulatinamente sendo passado para acesso aos serviços. A iminência dos jovens no cenário político e da juventude como questão social ocorre nesse conturbado contexto.

Segundo a análise oficial (BRASIL, 2014), será principalmente em decorrência da explosão demográfica que a juventude se tornou uma questão social:

Primeiro, pela sua magnitude: 47 milhões de pessoas tinham de 15 a 29 anos, em 2000, o que [...] é resultado de uma característica particular da dinâmica demográfica brasileira durante as décadas de 1970 e 1980, chamada de “onda jovem”, e do aumento da fecundidade na adolescência, em curso desde os anos 1970. (Ibidem, p. 113)

Mesmo que ao longo da história tenham surgido importantes movimentos sociais e ações da juventude, com impactos profundos na vida pública, será apenas na década de 1990 que a preocupação por políticas públicas específicas entra na agenda de debates públicos, como estratégia política para qualificar a força de trabalho jovem visando sua utilização para superar a chamada “década perdida”⁸, ou seja, compreendidas como ações de capacitação para o trabalho dentro do processo de desenvolvimento econômico desigual e combinado (OLIVEIRA, 2003).

Se é nos anos 2000 que surgem ações articuladas, como consequência das intensas atividades da juventude e de iniciativas no plano estatal na década de 1990, é deste período também o surgimento de um embate conceitual e, portanto, político sobre a definição do jovem como sujeito das políticas públicas ou como beneficiário (para quem as políticas seriam formuladas, sem sua participação e sem considerar suas reivindicações). Deste embate consolida-se a noção do jovem como sujeito de direitos. No Brasil, um dos marcos mais relevantes para esta definição será a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990. A ideia do jovem acolhido e protegido por um dispositivo legal e como um ser capaz de exercer direitos em nome próprio, sem tutela, passa efetivamente a ser considerada a partir do ECA. Porém, mesmo que a ideia contida nesta noção seja fundamental, sua efetivação nas políticas formuladas no período posterior e, ainda mais, na efetivação das políticas públicas para a juventude é um capítulo à parte.

No processo de formulação das políticas para a juventude em todo o período dos anos 2000, os sujeitos (individuais e coletivos) que agiram o fizeram defendendo interesses diversos, nem sempre visando dar viabilidade para a consolidação da noção do jovem como sujeito de direitos compreendida tendo o jovem como quem exerce direitos. A presença de OM na orientação das políticas formuladas no período já é indício de que algo diverso estava em curso, uma vez que a defesa incontestada por eles realizada da formação de capital humano, da empregabilidade, do desenvolvimento de capacidades básicas etc., conforme tratamos anteriormente, contradiz e inviabiliza a efetivação do jovem como sujeito de direitos. Segundo o que consta no documento citado (BRASIL, 2014), a influência dos OM na elaboração das políticas da juventude é patente.

Podemos assim sintetizar o surgimento e desenvolvimento das ações governamentais:

1. Sem espaços institucionais de juventude, na década de 1990 o Brasil cria vários programas, ações, diferentes instâncias e órgãos de governo. O Ministério do Trabalho, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cria o Programa Auxílio Desemprego e o PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação Profissional, vigente de 1995 a 2002), sem ser uma política específica de juventude, já que era destinado a todos os desempregados e aos trabalhadores. Porém, teve como público-alvo prioritário jovens de baixa escolaridade e com problemas judiciais ou em situação de risco, priorização que se evidencia no índice de 40% dos educandos situados na faixa entre 16 e 24 anos, no último ano de vigência.

2. Após as eleições presidenciais de 2002, quando Lula é eleito, os OM, juntamente com Organizações Não Governamentais (ONG), criam espaços para debater e formular propostas para influenciar nas políticas do governo eleito. Em 2003, o Instituto Cidadania inicia o Projeto Juventude, em cujo âmbito foi formulada uma proposta de Política Nacional de Juventude, que foi apresentado ao governo.

3. Também em 2003, inicia-se o processo de institucionalização da questão da juventude, constitui-se a primeira Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude na Câmara Federal (CEJUVENT). Esta Comissão realizou audiências públicas pelo país; realizou uma Conferência Nacional em Brasília; promoveu visitas internacionais; elaborou documentos que serviriam de base para a construção de marcos legais (uma Emenda Constitucional, o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude). (BRASIL, 2014). Em 2004 formou-se um Grupo Interministerial para examinar as políticas dirigidas à juventude, reunindo 19 Ministérios. Em 2004 os resultados destas iniciativas chegam à Presidência da República, com um ponto em comum: a indicação da necessidade de criação de um espaço institucional “de Juventude”.

4. Em 2005, aprova-se a Lei 11.129, de 30/06/2005, que fixará que todos os jovens brasileiros, de 15 a 29 anos, são potencialmente beneficiários desta nova política, e cria as seguintes instâncias:

- a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), integrada à Secretaria Geral da Presidência da República, com o objetivo de articular Programas e Ações do governo federal voltadas para a juventude;
- o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), com objetivo de formular diretrizes, discutir prioridades e avaliar programas e ações governamentais voltados para jovens. Tem caráter consultivo, sendo formado por representantes do poder público (1/3) e da sociedade (2/3);
- o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), um programa de caráter emergencial, inicialmente voltado para jovens de 18 a 24 anos que não concluíram o ensino fundamental. [...] Posteriormente, o ProJovem original sofreu mudanças na faixa etária (incluindo jovens de 15 a 29 anos) e passou a ser denominado ProJovem Urbano, uma das modalidades do ProJovem Integrado, que incluía, ainda, o ProJovem Adolescente, o ProJovem Trabalhador e o ProJovem Campo, articulando vários Ministérios sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude. Mais recentemente, passou a integrar o Sistema Nacional de Educação, sob a coordenação do MEC, contando com a colaboração da SNJ em duas atividades: 1) na formação de professores e gestores (especificamente sobre o tema juventude); e 2) na avaliação de efeitos do Programa na vida dos jovens. (BRASIL, 2014, pp. 119-120)

5. No Legislativo brasileiro também houve atividade para estabelecer os marcos legais em questões específicas para a juventude.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da Juventude foi transformada em norma jurídica em 23 de julho de 2010. As alterações que promove no capítulo VII, título VIII da Constituição Federal, e as modificações que introduz no artigo 227 incluem referências explícitas aos jovens e à juventude. O Plano Nacional De Juventude (Projeto de Lei Nº. 4530/04) cria um conjunto de políticas públicas e medidas que beneficiam os jovens brasileiros com idades entre 15 e 29 anos. Aponta uma série de metas que deverão ser cumpridas pela União, em parceria com estados, municípios e organizações juvenis nos próximos 10 anos. O plano já foi aprovado na Comissão; foi atualizado em 2009. Segundo o texto, os estados e municípios que criarem órgãos de gestão das políticas de juventude e aprovarem planos locais no prazo de dois anos após a sanção da futura lei terão prioridade na distribuição de recursos destinados ao tema. O Estatuto da Juventude (CDPL N. 04529/2004) teve sua proposta apresentada pelo Deputado Benjamim Maranhão, da

CEJUVENT, em 25 de novembro de 2004. Esta permaneceu em tramitação até 05 de outubro de 2011, quando foi aprovada pela Câmara Federal, na forma do substitutivo da Deputada Manuela D'Ávila (PLC N. 98/2011). Sua remessa ao Senado deu-se em 19 de novembro de 2011 e sua aprovação, naquela instância, ocorreu em 17 de abril de 2013, sendo transformado em Lei (nº 12.852) em 5 de agosto de 2013. (BRASIL, 2014, pp. 121-122)

Deste processo de institucionalização da política para os jovens, quatro questões, a nosso ver, são essenciais:

1. com o avanço das políticas para a juventude – o que é desejável e muito bem vindo – há uma importante mudança de ação do Estado brasileiro no atendimento dos direitos sociais, pois sua realização ocorre como política focal e compensatória, dentro do ideário neoliberal ditado pelos OM, e como parcerias com ONG, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e outras organizações (geralmente patronais), o que retira seu caráter público e submete a juventude à processos de formação e socialização determinados segundo a vontade destas organizações. Ou seja, há o reconhecimento de especificidades da juventude, mas sua forma de atenção se dá pela desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais e na diminuição do caráter público na definição das formas de funcionamento das políticas;

2. boa parte das ações das políticas de juventude ocorre no contexto de atendimento de direitos sociais via prestação de serviços baseados na apropriação de recursos do fundo público por empresas/organizações privadas, e em parte via financeirização, elemento que precisa ser melhor compreendido no contexto de retirada de direitos e sua transformação em serviços;

3. claramente há um desenho das políticas para a juventude baseado em uma compreensão do jovem como perigo social e da juventude como fase de preparação para a vida adulta, pois ainda que no corpo da Lei aparecem outras terminologias, tais como a juventude como sujeito de direitos, os programas e ações que visam dar-lhe materialidade relacionam-se quase em sua totalidade com a formação para o mercado de trabalho (aquisição de habilidades para o trabalho simples em cursos de curtíssima duração) e para a preservação da capacidade de trabalho dos jovens (afastar do uso de drogas, ocupar o tempo livre dirigindo atividades para o trabalho etc.), em especial para os jovens da classe trabalhadora;

4. é notória a ausência de uma política para a juventude, pensada na totalidade da realidade brasileira, fazendo com que o jovem pobre da classe trabalhadora seja “enquadrado” (focalizado) em tais políticas como “beneficiário” (sic) enquanto os jovens da classe burguesa podem usufruir das riquezas material e espiritual produzidas socialmente segundo suas escolhas.

Na atualidade, especialmente depois do golpe que depôs Dilma Rousseff do governo, houve uma aceleração no desmonte dos direitos sociais, via aplicação de ajustes estruturais demandados pelo capital, sob clara orientação do BM, e isso atinge fortemente as já insuficientes e fragmentárias políticas de juventude brasileiras. Arquetípica é a Emenda Constitucional 95/2016. Mesmo que o governo pós-golpe

não divulgue dados confiáveis, os brutais cortes de orçamento para ações sociais do Estado atingem mortalmente as políticas sociais e a juventude.

A mudança conceitual como impulso para a retirada de direitos sociais: algumas considerações à guisa de conclusão

As recomendações emanadas pelos OM e sua incorporação no ideário de distintos governos e sua implementação nas políticas públicas tem transformado profundamente o papel do Estado no atendimento aos direitos sociais, encaminhando-os para o setor de serviços. Cumpre importante papel nesse processo a ressignificação e mudança conceitual, que implica a colocação de questões sociais fundamentais sobre um manto de ocultamento operado intencionalmente pela classe burguesa através de suas organizações, tais como o BM. O conceito de pobreza e o de juventude, como abordado anteriormente, são exemplos desse processo.

Ao tratarmos mais especificamente das políticas para a juventude, é possível identificar a ausência das reivindicações que a juventude formula e expressa através de suas organizações, tais como aquelas do movimento estudantil, dos movimentos de bairro, dos rolezinhos etc. Também estão ausentes reivindicações dos jovens da classe trabalhadora que não se organizam coletivamente, mas que podem ser identificadas por pesquisas como demonstram VENDRAMINI et al (2017). Sob o ideário burguês sistematizado e efluído pelos OM e absorvido pelos sucessivos governos, no Brasil e em outros países, as políticas para a juventude tendem a ser desenhadas para a inserção do jovem na produção, e não para sua formação integral.

Destaca-se a política educacional, que dirige o jovem da classe trabalhadora para um percurso formativo que o encaminhe para o trabalho simples, precocemente, e outro para o jovem da classe burguesa: para estudos alongados e fruição. A maior evidência desse processo está no conjunto dos programas sociais governamentais esporádicos que focalizam o jovem pobre, tendo-o como alvo segundo o ideário do combate à pobreza propiciando espaços para a expansão de suas capacidades com “liberdade”. Porém, apenas no ideário se apresenta a liberdade e a possibilidade de expansão de capacidades, uma vez que na realidade a formação é fragmentária e simplificadora, cujo exemplo do ProJovem é ilustrativo, encobridora da realidade social do jovem.

Ao enfocarmos uma das justificativas centrais para os ajustes estruturais presentes tanto no discurso dos OM quanto nas políticas dos distintos governos a ele alinhados, o crescimento econômico, identificamos que o Brasil atravessa uma recessão deliberadamente provocada para viabilizar as reformas exigidas pelo capital (trabalhista; da previdência; do sistema de ensino; do funcionamento das políticas sociais – já aprovado repasse direto de recursos públicos para OSCIP, ONG etc. para promoção de políticas sociais etc.). E o reflexo imediato é a piora nas condições de vida da população, evidenciado por um conjunto de indicadores, dos quais talvez o mais ilustrativo seja o aumento do desemprego e dos

contratos de trabalho precários e intermitentes e o mais dramático pelo aumento de jovens assassinados, inclusive pelas forças repressivas do Estado.

O desemprego crônico é um problema estrutural, complexo e de difícil resolução dentro da sociedade capitalista. Ser jovem desempregado tem se demonstrado ainda mais difícil, sobretudo atualmente no Brasil, onde o grau de pobreza e desigualdade social é indicador de privação de questões básicas de sobrevivência para um número crescente de jovens. No entanto, muitas análises e políticas deslocam o central do problema para questões vinculadas à educação e à formação, atribuindo ao sujeito a responsabilização pela sua situação social. Estas políticas também estão permeadas por uma lógica privatista através das parcerias público privadas, tanto dentro do sistema regular de educação, bem como na educação continuada ou complementar.

Evidencia-se que as estratégias e investimentos governamentais, que seguem o ideário e subordina-se às recomendações e condicionalidades dos OM, não tem dado conta de resolver a situação, pois o problema é estrutural e endêmico do sistema do capital e o caráter focal das políticas em voga não é suficiente sequer para amenizar a situação. As políticas para a juventude quando muito logram ocupar a juventude que não tem perspectiva de emprego através do alongamento do tempo escolar e das possibilidades de realizar rápidos cursos de formação profissional tendo em vista um primeiro emprego e a ascensão à qualidade de empregável. No entanto, os jovens organizados em movimentos sociais e estudantis reivindicam políticas pensadas para sua formação dentro de uma perspectiva de emancipação humana que lhe impulsionem a pensar e projetar o futuro de forma mais segura e concreta, como demonstram os estudos realizados e publicados por Vendramini et al (2017).

O Brasil configura-se como capital-imperialista subalterno, resultado das contradições internas da dominação mais ampla que atravessa o capital-imperialismo mundial e carrega consigo as marcas históricas da dominação burguesa. Considerado um país da periferia do sistema, a partir de um desenvolvimento desigual e combinado tem retomado e ampliado um processo de reprimarização de sua economia, com a produção voltada para alguns produtos agrícolas e pela mineração, sendo esta sua posição para a economia mundial. Além disso, está submetido e subordinado aos países centrais e aos ditames de OM, que através dos ajustes estruturais e fiscais impõem uma agenda regressiva de contrarreformas que encontram sua justificativa na crise econômica, mas que não tem condições de superar a crise do capital, que neste momento exige a destruição das forças produtivas e do trabalho, com a retirada de direitos, diminuição dos custos do trabalho e enxugamento do Estado no que se refere a questões sociais, aumentando superávit para pagamento de uma dívida pública crescente.

Ser jovem no Brasil hoje é uma condição muito difícil devido ao avanço da desigualdade social e escolar, a falta de perspectiva de futuro e abandono por parte do Estado de grande parcela da população. Assim, a educação assume centralidade no conjunto de políticas sociais subjugadas ao ideário de alívio da pobreza e nas políticas para juventude. Esta centralidade da educação não se expressa, entretanto, apenas

nas ações do sistema educacional formal, mas também em um amplo conjunto de ações, programas e atividades promovidas pela ação estatal em parceria com organizações/instituições privadas.

A ampliação do acesso de parcela dos jovens a ações promovidas pelas políticas públicas ou ações esparsas do Estado também foi envolta no embate das definições conceituais e nos embates de diferentes sujeitos pelo acesso aos direitos sociais na forma de políticas ou acesso a serviços que pretensamente permitiriam exercer direitos. Nesse embate, o jovem como sujeito de direitos que aparece em documentos oficiais (BRASIL, 2014) fica apenas registrado no plano formal, típico das políticas liberais, enquanto a ampliação real de acesso ocorreu através de políticas executadas pela iniciativa privada, segundo interesses dos setores da burguesia que operam estas políticas. Em geral, esse acesso ampliado ao invés de efetivar a noção de sujeito de direitos, reforçou a dimensão do jovem como fase transitória, como agente de desenvolvimento (responsável por se tornar empregável adquirindo capacidades básicas), como risco social e, portanto, como o vir a ser, e não como sujeito do processo social de construção da história humana.

As explicações e as conceituações utilizadas pelos OM e por governos a eles subordinados ao invés de darem condições de apreender a realidade social e identificar os elementos que a compõe visando superar os problemas existentes atuam exatamente na direção inversa, de velar e interditar a compreensão. Porém, as demonstrações dos jovens que se organizam, não aceitam a situação como se fosse uma fatalidade, reivindicam mudanças e por elas lutam nos dá a certeza de que a perpetuação do capital é apenas o desejo da classe burguesa, mas que não é irrefragável.

Notas

1 Dados detalhados do desemprego no Brasil, incluindo dados do desemprego juvenil, podem ser visualizados em: IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

2 Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa bibliográfica e documental, que utilizou como critério para selecionar os documentos dos OM, em especial do BM, a serem analisados a sua citação direta nas políticas públicas de juventude ou aqueles que tenham explicações de conceitos e ou práticas indicadas nas políticas e ou em seus documentos justificadores.

3 Neste momento vamos tratar destes dois exemplos por se tratar de países que estabeleceram uma cooperação denominada Sul-Sul e porque há a implementação de programas sociais em Moçambique nos moldes daqueles do Brasil, e com assessoria do governo brasileiro, a fim de combater a pobreza com a segurança necessária para a implantação capitalista naquele território. Dentro deste contexto, as mudanças conceituais são fundamentais para as alterações políticas de enraizamento do capital nos territórios em desenvolvimento, de acordo com o ideário dos OM, principalmente BM. O PARPA (Plano de Ação para Redução da Pobreza Absoluta) é um conjunto dos quatro planos de redução da pobreza que foram adotados em Moçambique. Estas políticas de Moçambique se fundamentam nos programas sociais brasileiros, via parecerias diretas com o governo brasileiro, pois o Brasil é um dos parceiros preferenciais do Banco Mundial para a formulação de políticas focalizadas e compensatórias, e serve como plataforma de exportação de “experiências exitosas”. Para melhor compreensão acessar VAZ (2017).

4 Segundo a Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (Sefel), do Ministério da Fazenda, nos últimos 15 anos o Brasil concedeu quase 4 trilhões de reais a título de “correção de falhas ou imperfeições de mercado”. Só no ano de 2017 foram R\$ 354,8 bilhões (ou 5,4% do PIB). Para maiores detalhes, ver <https://www.valor.com.br/brasil/5503631/brasil-concedeu-quase-r-4-tri-em-subsidios-nos-ultimos-15-anos> Acesso 23 jan. 2018.

5 Segundo Oliveira (2008, pp. 199-200), “O conceito de ‘empregabilidade’ surge, neste íterim, como um mecanismo que retira do capital e do Estado a responsabilidade pela implementação de medidas capazes de garantir um mínimo de condições de sobrevivência para a população. Ao se responsabilizar os indivíduos pelo estabelecimento de estratégias capazes de inseri-

los no mercado, justifica-se o desemprego pela falta de preparação dos mesmos para acompanharem as mudanças existentes no mundo do trabalho. Sob a ótica da 'empregabilidade', a necessidade de os indivíduos disporem de habilidades e conhecimentos adequados aos interesses da produção passa a ser o primeiro elemento considerado nas discussões a respeito das possibilidades de superação do desemprego existente.”

6 A remissão à Espanha deve-se à relação mantida com o Brasil na formulação de políticas sociais, em especial educacionais, como caso exemplar, além de se tratar de um país que assim como o Brasil é citado pelos OM como laboratório para experimentação de novas políticas, estando a Espanha em situação diversa por compor a União Europeia.

7 Segundo seu site oficial, “O Conselho da Juventude da Espanha (CJE) é uma plataforma de entidades juvenis, criada por lei em 1983 e formada pelos Conselhos da Juventude das Comunidades Autônomas e organizações da juventude em âmbito estatal. Promover a participação dos jovens no desenvolvimento político, social, econômico e cultural de nosso Estado em um ambiente global é nosso objetivo essencial, conforme estabelecido no artigo 48 da Constituição Espanhola. Atualmente, 60 entidades juvenis fazem parte desse projeto comum” Disponível em <http://www.cje.org/en/que-es-cje/> Acesso em 09 fev. 2018, tradução nossa.

8 Segundo breve explicação de Gilberto Marangoni presente em material do IPEA, “Os anos 1980, na América Latina, ficaram conhecidos como “a década perdida”, no âmbito da economia. Das taxas de crescimento do PIB à aceleração da inflação, passando pela produção industrial, poder de compra dos salários, nível de emprego, balanço de pagamentos e inúmeros outros indicadores, o resultado do período é medíocre. No Brasil, a desaceleração representou uma queda vertiginosa nas médias históricas de crescimento dos cinquenta anos anteriores.” Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28&Itemid=23 Acesso em: 09 fev. 2018.

Referências

BANCO MUNDIAL. O Estado em um mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/634101468162557539/pdf/341310PORTUGUE18213137771701PUBLIC1.pdf> Acesso em: 22 jun. 2018.

BANCO MUNDIAL. A pobreza. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1990. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/188701468322757498/pdf/PUB85070SPANIS1o0A1994100101PUBLIC1.pdf> Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm Acesso em: 06 fev. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. Estação juventude: conceitos fundamentais – ponto de partida para uma reflexão sobre políticas públicas de juventude. Organizado por Helena Abramo. Brasília: SNJ, 2014.

CARRANO, Paulo César Rodrigues; SPOSITO, Marília Pontes. Juventude e políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n. 24, pp. 16-39 set-dez. 2003

CASTRO, María Belén Martín. Políticas de Juventud en España: aspectos institucionales y competenciales en un Gobierno multinivel. In: Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, n.25. pp. 111-136. Madri: MTAS, 2000.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

CJE – Consejo de la Juventud de España. ¿Cómo está el tema sobre políticas públicas de juventud? s/d. Disponível em <http://www.cje.org/en/our-work/politicas-publicas-de-juventud/como-esta-el-tema/como-esta-el-tema-sobre-politicas-publicas-de-juventud/> Acesso em 09 fev. 2018.

D'AGOSTINI, Adriana; TITTON, Mauro. Juventude e educação no contexto do desemprego crônico na Espanha e no Brasil. In: Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 11, n. 1, p. 54-73, abr. 2019.

DAYRELL, Juarez. A escola “faz” as juventudes? Reflexões em torno da socialização juvenil. *Educação & Sociedade*, vol. 28, n.100, out. 2007.

ESTEVES, Luiz Carlos; ABRAMOVAY, Miriam. Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas. In: ESTEVES, L.C.G; ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, E (org.). *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*. Brasília: SECADI, 2007.

ESPAÑA. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. INVUJE, 2014. El qué y el para qué de las políticas de juventud em España y Europa. Online. Disponível em <http://www.juventudcanaria.com/opencms8/export/sites/juventudcanaria/multimedia/documentos/programas/publicaciones/Conclusiones_PQ_Europa_final.pdf> Acesso em: 02 dez. 2017.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital Imperialismo: teoria e história*. 2 ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FORACCHI, Marialice Mencarini. *A juventude na sociedade moderna*. São Paulo: Pioneira, 1972.

FORACCHI, Marialice Mencarini. *O estudante e a transformação da sociedade brasileira*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1977.

IANNI, Otávio. O jovem radical. In: BRITO, Sulamita de. (Org.) *Sociologia da Juventude I: da Europa de Marx à América Latina de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

LEHER, Roberto. *Da ideologia do Desenvolvimento à ideologia da globalização: A Educação como Estratégia do Banco Mundial*. 1998. 267 p. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MELO, Adriana Almeida Sales de. *A Mundialização da Educação*. Maceió: Edufal, 2004.

MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2006.

MÉSZÁROS, István. *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

NOVAES, Regina. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: FREITAS, M.V; PAPA, F.C (org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à Razão Dualista. O Ornitórrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Ramon de. *Empregabilidade*. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA Júlio César França (Org.). *Dicionário da educação profissional em saúde*. 2.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Documentos Temáticos: ERRADICAÇÃO DA POBREZA - Acabar com a pobreza em todas suas formas, em todos os lugares*. 2017. Disponível em https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/06/Documento-Tem%C3%A1tico-ODS-1-Eradica%C3%A7%C3%A3o-da-Pobreza_11junho2017.pdf Acesso em: 20 out. 2018.

PRONKO, Marcela. *O Banco Mundial no campo internacional da educação*. In: PEREIRA, João Márcio Mendes; PRONKO, Marcela (orgs.) *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980-2013)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza-PARP I (MOÇAMBIQUE, 2001-2005)*. 2001. Disponível em www.mef.gov.mz/index.php/documentos/7-parpa-i/file?force_download=1 Acesso em: 06 fev. 2018

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Plano de Acção para a Redução da Pobreza-PARP III (MOÇAMBIQUE, 2011-2014)*. 2011. Disponível em:

<https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d130879.pdf> Acesso em: 06 fev. 2018.

SEN, Amartya. Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SPÓSITO, Marília Pontes. Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

SUÁRES, Luis Gómez. Realidad de la juventud cubana en el siglo XXI. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2013.

VAZ, Joana D'Arc. A Educação Profissional no contexto das relações de cooperação entre Brasil-Moçambique: o protagonismo de empresas brasileiras. 2017. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2017.

VENDRAMINI, Célia Regina et all. Escola, trabalho e perspectiva de futuro de jovens estudantes. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, v. 12, p. 2155-2176, 2017.

VYGOTSKI, Liev Seminovitch. Obras Escogidas III. Madrid, España: Visor, 1995.

VYGOTSKI, Liev Seminovitch. Obras Escogidas IV. Madrid, España: Visor, 1996.

WORLD BANK. World Development Report. Attacking Poverty. Washington, D. C. : The World Bank Group. 2000-2001.

WORLD BANK. Memorandum of the president of the international Bank for Reconstruction and Development and the International finance corporation to the executive directors on Country Assistance Strategy progress report for the federative republic of brazil, 2002. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/07/16/000094946_02053104030441/Rendered/PDF/multi0page.pdf> Acesso em: 22 jun. 2017.