

GOVERNAMENTALIDADE E JUVENTUDES: ANÁLISE DE UMA EXPERIÊNCIA DO SUL DO BRASIL

Ráisa Lammel Canfield¹

Lívio Silva de Oliveira²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo compreender os processos sociais que produzem o público-alvo para os programas sociais de enfrentamento e prevenção da violência com foco nos jovens em situação de vulnerabilidade social. A unidade de análise desse texto será o Programa Oportunidades e Direito (POD), experiência do governo do estado do Rio Grande do Sul, que apresenta um recorte territorial, de classe e etário para implementação de suas ações: juventude de periferias consideradas violentas. Dessa forma, o trabalho será baseado em uma contextualização histórica da violência urbana como problema da agenda política institucional e quais tipos delitivos foram identificados como fatores de produção de insegurança e vitimização. Os conceitos teóricos para essa análise serão o de governamentalidade e de biopolítica, de Michel Foucault, para instrumentalizar a problematização sociológica na relação entre território e tipos sociais idealizados de juventude, tendo as noções de crime e de vulnerabilidade social como condutores para a formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Juventudes; Crime; Território; POD.

GOVERNMENTALITY AND YOUTH: ANALYSES OF NA EXPERIENCE FROM SOUTHERN BRAZIL

ABSTRACT: This article aims to understand the social processes that produce the target audience in social programs facing the confrontation and violence prevention with a focus on young people in situations of social vulnerability. The unit of analysis for this text will be the Programa Oportunidades e Direito (Opportunities and Law Program, in free translation into english), also known by the acronym in portuguese *POD*, experience of the government of the state of Rio Grande do Sul, which presents a territorial, class and age clippings for the implementation of its actions: youth from peripheral neighborhoods considered violent. In this way, the work will be based on a historical contextualization of urban violence as a problem on the institutional political agenda and which criminal types were identified as factors that produce insecurity and

¹ Licenciada em Sociologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestra e doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS-UFRGS). E-mail: raisalammel@gmail.com.

² Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS-UFRGS). Pesquisador vinculado ao Grupo de Pesquisa Violência e Cidadania. Pesquisador no grupo de pesquisa Questão agrária, urbana e ambiental e Observatório dos Conflitos da Cidade, da Universidade Católica de Pelotas (GEP-UCPel). Membro do Grupo de Trabalho *Violencias, Políticas de Seguridad y Resistencias*, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), período 2019-2022. E-mail: livioxt@gmail.com.

victimization. The theoretical concepts for this analysis will be that of governmentality and biopolitics, by Michel Foucault, to instrumentalize the sociological problematization in the relationship between territory and idealized social types of youth, with the notions of crime and social vulnerability as drivers for the formulation and implementation of public policies.

Key words: Youth; Crime; Territory; *POD*.

INTRODUÇÃO

As transformações do conceito de violência no Brasil são indicativas para interpretar a reação social sob diferentes tipos de delitos. Iniciado o processo de redemocratização do país, a violência urbana emergiu como problema na agenda política institucional a partir da década de 1980. Apesar da violência no meio rural figurar como histórica, as demandas por segurança nas grandes cidades brasileiras apontavam para modalidades delitivas crescentes, como narcotráfico e aumento da violência letal. A sensação de insegurança produzida nesse contexto constituiu práticas e discursos antagônicos de enfrentamento à criminalidade, entre aqueles que defendiam a noção de direitos humanos e os que advogavam pela continuidade de um sistema policial mais reativo. Porém, ambos os lados tinham consenso sobre a necessidade de ações do poder público para a questão da violência urbana.

Este trabalho parte, inicialmente, de um problema social que vem crescendo desde a referida década de 1980, quando se passou sistematizar os dados sobre violências e criminalidade urbana no Brasil: diferentes tipos de violência que atingem direta e preponderantemente uma parcela específica da população jovem. Segundo o Atlas da Violência (2019), em 2017, ocorreram 65.602 homicídios no Brasil, o maior nível histórico de letalidade violenta intencional no país. Deste total de óbitos, 59,1% corresponde a homicídios de homens jovens, entre 15 e 19 anos de idade, percentual que pode visualizado parcialmente na tabela abaixo:

Tabela 1: Proporção de óbitos causados por homicídios, por faixa etária

Brasil: proporção de óbitos causados por homicídios, por faixa etária – Brasil (2017)

Faixa etária =>	10 a 14	15 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 34	35 a 39	40 a 44	45 a 49	50 a 54	55 a 59	60 a 64	65 a 69	Total
Masculino	18,4%	59,1%	55,7%	45,1%	35,3%	23,9%	14,3%	8,2%	4,5%	2,5%	1,4%	0,8%	14,7%
Feminino	7,4%	17,4%	15,5%	12,2%	8,8%	5,2%	3,0%	1,6%	1,0%	0,5%	0,3%	0,2%	2,2%
Total	14,1%	51,8%	49,4%	38,6%	28,6%	18,2%	10,5%	5,8%	3,2%	1,7%	0,9%	0,5%	10,4%

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Os homicídios incluem agressões e intervenções legais (CID-BR-10). Não se levou em conta os óbitos com cujo sexo da vítima era ignorado. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

Fonte: Atlas da Violência (FBSP; IPEA, 2019, p.6).

A parcela correspondente aos homicídios de homens jovens (59,1%) foi 8,8% maior do que o ano anterior, se compararmos aos dados correspondentes a 2016 (50,3%). Além disso, mantém-se constante a desigualdade racial quanto à vitimização por homicídio apresentados nos indicadores de violência no Brasil: do total de vítimas de homicídios, 75,5% eram indivíduos negros. Se compararmos a partir da taxa de homicídios por 100 mil habitantes, a vitimização de negros foi de 43,1, ao passo que a taxa de não negros (brancos, amarelos e indígenas) foi de 16,0 (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019, p.49).

A morte prematura de jovens (15 a 29 anos) por homicídio é um fenômeno que tem crescido no Brasil desde a década de 1980. Além da tragédia humana, os homicídios de jovens geram consequências sobre o desenvolvimento econômico e redundam em substanciais custos para o país. Conforme mostraram Cerqueira e Moura (2013), as mortes violentas de jovens custaram ao Brasil cerca de 1,5% do PIB nacional em 2010. Em 2017, 35.783 jovens foram assassinados no Brasil. Esse número representa uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens no país, taxa recorde nos últimos dez anos. [...] tal quadro faz dos homicídios a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros em 2017 (ATLAS DA VIOLÊNCIA, 2019, p. 25).

Os dados acima são relevantes, pois as taxas de homicídio e mortes violentas formam a base dos indicadores nacionais e internacionais utilizados para medir a violência, principalmente por conta padronização jurídica (SCHABBACH, 2016). Complementarmente, esses dados, além de compor um retrato possível sobre a violência no Brasil, também nos ajudam a compreender aspectos do fenômeno da violência, bem como as desigualdades e os perfis das principais vítimas deste cenário: população jovem, negra e do sexo masculino.

Buscando romper com esse quadro crescente, desde que o tema da violência e juventude entrou para agenda pública, programas e políticas públicas foram criados para tentar revertê-lo e preveni-lo, mas, em grande parte, há programas carregados de

concepções que reforçam estigmas sociais, principalmente ao relacionar pobreza à violência, desestruturação familiar e territórios em situação de vulnerabilidade social (LYRA, 2013; PAULA, 2015).

A última década do século XX e os primeiros anos do XXI têm assistido ao incremento de certas ações, designadas como políticas sociais, públicas ou governamentais. Essas intervenções surgem a partir da criação de um problema social, concernente a um grupo social – a juventude –, com um comportamento avaliado como violento. Configura-se, assim, a elaboração de um problema – juventude violenta – e de atores sociais – jovens violentos – que passam a demandar intervenções, dirigidas à resolução dessa problemática. Em oposição a este ator social específico, é formulado o objetivo e o resultado das políticas públicas: a condição de cidadania da juventude (CASTRO, 2009, p.14).

Apesar de formalmente serem considerados como sujeitos de direitos, e apesar de um determinado segmento juvenil figurar como a principal vítima da violência letal no Brasil, há grupos de jovens que carregam a marca social de “juventude violenta”. Esses grupos são também vítimas de uma vulnerabilidade social³ específica que os coloca em riscos dependendo da condição e acessos sociais, como frequência escolar, acesso à educação e emprego, gênero e raça, justificando, com frequência, o envolvimento em práticas infracionais como consequência de uma trajetória de privação de direitos e inserção em contextos vulneráveis.

Para entender este fenômeno, precisamos, primeiramente, compreender algumas das raízes históricas e sociais que podem explicar a situação atual em que se percebe práticas autoritárias, de brutalidade, seletividade e violência contra determinados “perfis” ou grupos de jovens, as quais são institucionalizadas através de práticas de agentes do sistema de segurança pública e sistema de justiça através da seletividade desses sistemas. Paralelamente a isso, há algumas décadas, tem havido uma expansão de poder por facções criminosas, a partir da apropriação de mecanismos de guerra em algumas de suas operações, tomando territórios, delimitando rotas nacionais e internacionais para o tráfico de drogas e empregando informalmente milhares de jovens na base de sua estrutura econômica e ilegal. Tais fatores podem ser caracterizados como

3 Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (FBSP, Ipea). Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/indice-de-vulnerabilidade-juvenil-a-violencia-2017-desigualdade-racial-e-municipios-com-mais-de-100-mil-habitantes/>

resquícios do nosso histórico de escravização das populações indígenas e negras e, também, pelo domínio de discursos deterministas embasados por critérios como superioridade racial do branco “europeu” que foram sendo naturalizadas e legitimadas ao longo do tempo através de diferentes formas de desigualdades sociais. Critérios estes que, apesar de refutados cientificamente, ainda hoje persistem em práticas que reproduzem o tratamento desigual a indivíduos situados “à margem do padrão dominante na sociedade”, manifestados a partir de marcadores sociais da diferença, como desigualdades territoriais, étnico raciais, de gênero, classe, etc.

Com isso, o modelo de análise sociológico a ser instrumentalizado parte de uma fundamentação teórica embasada nos estudos de Michel Foucault, com intuito de tentar compreender como as principais ações voltadas aos jovens têm sido formuladas e a partir de quais direcionamentos e ações. Para construção e contextualização do tema estudado, conceitos como dispositivo biopolítico, governamentalidade e territorialidades serão operacionalizados a fim de entender as principais tendências e problemáticas relacionadas às políticas públicas de juventudes, para, por fim, apresentar, de forma descritiva, o universo geral de análise (PIRES, 2008) deste artigo: o Programa Oportunidade e Direitos (POD).

GOVERNAMENTALIDADE E JUVENTUDES

Neste tópico, buscamos mobilizar uma matriz teórica que auxilie na compreensão do POD como um dispositivo biopolítico que visa atuar sobre condutas juvenis a partir de programas e políticas públicas que atuam disponibilizando procedimentos, construindo e reproduzindo discursos e práticas que impactam no meio social e, também, nas subjetividades do público-alvo. Michel Foucault definiu o dispositivo como:

[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode tecer entre estes elementos (FOUCAULT, 2000, p. 244).

Os dispositivos biopolíticos operam através de “tecnologias de poder”

mobilizadas pelos Estados com o intuito de incidir sobre a vida dos sujeitos. No entanto, não correspondem, necessariamente, a ações coercitivas, mas ações normatizadas institucionalmente em que os sujeitos as aderem e as internalizam, caso haja interesse e/ou se reconheçam nelas, possuindo ingerência no que se refere ao biopoder, podendo, inclusive, subvertê-lo ou modificá-lo a partir de seus próprios sentidos de agência.

Na obra “Segurança, Território e População”, Foucault (2008) apresenta a “ciência do bem governar”, baseada em métodos pelos quais os saberes constituídos politicamente implicam na regulação de grupos populacionais, ou, no que ele chama de “governamentalidade”. A regulação dos grupos é perpassada por um conjunto de biopolíticas e saberes necessários para reforçar o poder estatal sobre as populações, tais como estatísticas para previsões e medições de ações governamentais voltadas à regulação e organização da população.

Diferentemente do efeito do poder disciplinar, o efeito da biopolítica corresponde à regulamentação de grupos de indivíduos e territórios. O processo de regulamentação se dá por meio de discursos dominantes – conceitualizado também como “poder-saber” - sobre padrões de “normalidade” ou “ideais a serem seguidos” pelas populações que sofrem a influência das biopolíticas, vinculando subjetividades a coletividades de forma complementar. Com isso, podemos entender os processos biopolíticos como formas de direcionar comportamentos considerados como normais e/ou anormais em relação às expectativas sociais para a juventude, por exemplo, como educação, trabalho, segurança, constituição de família, adesão aos valores dominantes, etc.

A noção de governamentalidade de Foucault é interessante também para a reflexão em torno do território como forma de administração, organização e categorização da segmentação espacial das cidades e de suas populações. O filósofo define três tipologias para a conceituação do território como constructo urbano: disciplina, lei e segurança. Assim, o conceito de soberania define o território, no qual uma população é administrada por meio da segurança do espaço e da disciplina sobre os corpos (FOUCAULT, 2008, p. 15-16). A gestão econômica e política de populações demarca a sua sujeição em determinado território a partir da lei, da disciplina e da segurança.

Para Foucault, a vida urbana tem como atrativo um número de liberdades para os indivíduos. Essas liberdades seriam tecnologias de controle social por meio do mundo do trabalho formal, sendo entendida pelo autor como forma de também administrar os sujeitos sociais. Nesse sentido, o território ganha conotações classificadoras para populações que seriam alvo de maior vigilância do Estado dependendo do seu grau de marginalização, demandando mecanismos de administração de crise e controle social do crime. Porém, observamos que a realidade é construída pela interação concreta entre indivíduos e grupos sociais por meio de relações assimétricas de poder.

Segundo Foucault, há dois tipos de governamentalidade: uma política e a outra econômica. A primeira é a racionalidade própria da política para a condução da vida humana pelos governos, entendida dentro da complexidade de relações sociais implicadas no corpo populacional e suas multiplicidades. No caso brasileiro, observamos a politização da raça como forma de administração populacional. A outra trata do prolongamento da vida em uma sociedade capitalista, podendo alongar a capacidade de consumo e de produção desse sistema econômico por ter dupla função. Dessa forma, o território traduz as relações de poder assimétricas pelas dimensões materiais e simbólicas da divisão social do trabalho.

Como categoria, o território alude à dimensão espacial na qual são desenvolvidas e dinamizadas interações sociais e relações de poder que podem ser simétricas e/ou assimétricas. O território não é só uma categoria geográfica, é também uma categoria sociológica no sentido que compreende o determinado espaço de interação humana. Milton Santos (2000, 2005) ressalta a importância da noção de território para a análise das interações sociais. Não é o território em si que deve ser analisado, mas o uso que fazem dele, defendendo a constante revisão histórica dessa noção pelas transformações estruturantes da sociedade contemporânea, em especial no contexto de Globalização (SANTOS, 2000, 2005). O geógrafo defende uma dialética do território, na qual o resultado pode ser a aceleração da alienação do homem e do solo, o que teria impacto nas relações de trabalho, moradia e de cidadania. Dessa forma, Santos salienta a violência estrutural das relações de poder que podem definir o espaço e dar sentido aos territórios e suas populações, indicando a situação de vulnerabilidade social de determinadas parcelas.

Assim, entendemos que esse referencial teórico pode auxiliar na compreensão dos processos de criação do Programa a ser analisado, das concepções mobilizadas sobre juventudes, sobre os jovens que participam dos projetos, seus contextos de residências, conseqüentemente, se o Programa pode funcionar também como uma função auto reguladora, que “reforça a identidade normativa dos sujeitos da experiência através da vigilância exercida sobre seu autocontrole” (MISSE, 2008, p. 14), partindo também do pressuposto de que as normas possuem caráter tanto regulatório, como produtivo. A ideia, portanto, é tentar entender quais os principais elementos que circunscrevem programas e políticas públicas que incidem sobre a vida da população jovem (ou de grupos específicos de jovens).

TENDÊNCIAS E PROBLEMÁTICAS EMERGENTES NAS DISCUSSÕES SOCIOLÓGICAS SOBRE JUVENTUDES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Segundo o Estatuto da Juventude, é considerado jovem todo indivíduo que se encontra entre os 15 e 29 anos. No entanto, em relação à juventude enquanto categoria social e sociológica, ainda há diferentes sobreposições identificadas em diferentes instituições, como por exemplo, no Estatuto da Juventude, no Estatuto da Criança e do adolescente e no Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE). No primeiro, jovens são considerados os indivíduos entre 15 e 29 anos, no segundo, 12 e 18 anos incompletos são considerados como adolescentes e, no terceiro, jovens são os sujeitos entre 14 e 24 anos. Além do mais, há também diferenças entre os recortes de idade nos diferentes programas nacionais desenvolvidos para a juventude. Somado ao colocado acima, de um modo geral, o processo de institucionalização desse grupo populacional na esfera pública tem se dado de modo lento, fragmentado e imbricados por diferentes concepções e visões de mundo (KOERICH, 2018), o que amplia a necessidade de expandir o olhar analítico sobre programas voltados a jovens.

Atualmente, o grupo etário entre 15 e 29 anos corresponde a cerca de 48 milhões de jovens no Brasil e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016), nunca uma geração alcançou patamares tão avançados de escolarização. No entanto, as ações públicas voltadas à juventude ainda são recentes.

No Brasil, foi a partir da década de 1990 que as pesquisas acadêmicas sobre juventude especificamente (antes eram voltadas mais à infância) passaram a adquirir maior notoriedade, o que impactou na reformulação de políticas públicas voltadas à juventude, ou, de juventudes enquanto objeto de políticas públicas. Após esse momento inicial, o próprio conceito passou a adquirir novas especificações e sobreposições ao longo do tempo.

Kerbauy (2005) afirma que as ações públicas eram principalmente voltadas ao público adolescente. Até 2005, o que havia era um “conjunto de programas desconexos e direcionados a grupos de jovens em condições semelhantes e tratados quase sempre de forma estereotipada”, ou seja, eram políticas sociais direcionadas a tipos de realidades específicas, com características compensatórias e justificadas *“pela relação estereotipada entre juventude e violência, ao crime, à exploração sexual, ou seja, da imagem do jovem como um problema”* (KERBAUY, 2005, p. 193). Kerbauy chama essa dinâmica de confusão entre políticas de juventude com institucionalidade de tipos de juventude, caracterizadas por programas de governo que possuem período de efetivação temporário justamente por estarem mais vinculadas às gestões políticas do que institucionalizadas no âmbito estatal e, mesmo que tenham impactos efetivos, se não estiverem de acordo com as ideologias políticas da gestão que sucede a que implementou o programa, não é dada continuidade nas ações.

Oficialmente, a categoria juventude foi incorporada nos instrumentos normativos da Constituição Federal somente em 2010, após a Proposta de Emenda Constitucional nº 42 (PEC da Juventude). Depois, com a Emenda Constitucional n. 65 que culminou, em 2013, na definição do Estatuto da Juventude como um instrumento capaz de regular os direitos dos jovens a partir da articulação com diferentes esferas do poder público na formulação e implementação de políticas para a juventude. Ainda no referido ano, houve a aprovação do Estatuto da Juventude, a partir do qual foi estabelecido que juventude se refere a indivíduos com idade entre 15 e 29 anos.

Dentro do processo de institucionalização da juventude, houve a influência de pesquisadores acadêmicos, organizações da sociedade civil e agentes sociais que conformaram e constituíram a concepção de juventude que temos normatizada atualmente. Contudo, esse processo não ocorreu – e ainda não ocorre - sem disputas no campo da construção e reprodução dos valores constitutivos a essa categoria (CASTRO,

2011). Ou seja, o campo de valores composto por agentes e instituições correspondente à juventude tem perpassado por concepções sobrepostas no ciclo de políticas públicas, influenciando tanto a formulação, quanto a implementação e o atendimento de base das políticas. Apesar disso, ainda hoje, percebe-se que não há bem um consenso em relação à delimitação tanto do que representa a classificação sobre juventude, para além da faixa etária que corresponde essa fase. Em diferentes programas e políticas, o público-alvo caracterizado como juventude aparece com delimitações diferentes, sobreposições de idades e justificativas diferenciadas pela sua implementação.

Sobre o campo específico de política pública de juventude (PPJ), como vimos acima, foi a partir da década de 1990, com a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que o tema da juventude/adolescência passou a ganhar maior destaque no âmbito acadêmico e também como objeto de políticas públicas (GROPPO, 2016). Entretanto, foi a partir dos anos 2000 que o tema passou a entrar na agenda de políticas públicas, com pautas voltadas principalmente a questões como violência, educação, trabalho, cultura e lazer.

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, o tema ganhou maior notoriedade na agenda pública federal e novas políticas para juventude foram elaboradas. A primeira instituição a ser criada foi a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), em 2005, a qual teve como proposta articular intersetorialmente as ações nacionais junto a diferentes ministérios com o propósito de elaboração de uma agenda pública voltada a juventude (BRASIL, 2013). Acompanhando o movimento das principais ações institucionais iniciadas no início dos anos 2000, foi criado também o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), o qual teve por finalidade a elaboração de diretrizes voltadas à promoção de políticas públicas.

Em um estudo realizado sobre os programas federais voltados para juventude, Silva e Andrade (2009) identificaram que, até o ano de 2009, haviam 135 ações federais vinculadas a 45 programas realizados em conjunto com Ministérios ou secretarias estaduais, mas, do total das ações, apenas 19 eram específicas para o público jovem, o que levou os autores constatarem que havia, até o momento da pesquisa, fragmentações e sobreposições nas políticas federais voltadas à juventude. Dos programas analisados, o que teve maior destaque no estudo foi o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), voltado para jovens de 15 a 29 anos que estivessem fora da escola e do

mercado de trabalho. O Projovem teve caráter ao mesmo tempo assistencialista e inclusivo, buscando combinar transferência de renda, permanência escolar, oficinas socioeducativas e ação comunitária (GROPPO, 2016).

Outros programas implementados em nível nacional foram: Plano “Juventude Viva”, com o foco voltado a ações preventivas às violências sofridas pela população negra; Programa “Estação Juventude”, objetivando ampliar o acesso de jovens à tecnologias; “Observatório Participativo da Juventude”, espaço virtual voltado à produção de conhecimento sobre e para a juventude e; Programa de Inclusão Produtiva, Formação Cidadã e Capacitação para a Geração de Renda da Juventude Rural, com intuito de promover ações que estimulassem práticas de geração de renda agrícola e não agrícola sustentáveis (SILVA e ANDRADE, 2009).

O que essa breve revisão de literatura sobre o tema indica é que ainda existem atravessamentos políticos e sociais no campo das políticas públicas de juventude, como por exemplo a compreensão sobre juventude e sobre, seus direitos e ações construídas, as quais, muitas vezes, não têm a participação ativa de jovens em suas elaborações (CARRANO, 2011). Os atravessamentos perpassam consensos, convênios e negociações que resultam em políticas que não incluem um cruzamento de forma interseccional, abrangendo temas como classe, raça, etnia, gênero, sexualidade de forma relacional, por exemplo. Ou seja, um dos principais problemas é a falta de participação ativa dos jovens na elaboração de PPJs. Outro problema é o fato de que, em muitos casos, diferenças sociais, raciais e de gênero não são considerados, problematizadas ou mesmo relevantes no desenho das PPJs.

No campo do sistema de justiça e segurança pública, por exemplo, há contradições inerentes às formas de se conceber juventudes enquanto categoria social e objeto de políticas públicas, pois a ênfase, muitas vezes, é dada aos territórios conflagrados pela violência, onde as ações são projetadas para diminuir os índices de violência. Entretanto, a ênfase nos territórios pode reforçar estigmas de jovens moradores de periferias urbanas. Por outro lado, nas políticas de segurança há também um ideal intrínseco de que os jovens que trabalham e estudam estariam livres da “desordem ou do risco” e, por isso, há projetos voltados para educação e capacitações técnicas, o que, segundo Sá (2010, p.144), “evidencia a crença de que a violência e insegurança podem ser transpostas através de estratégias constituídas sob a égide da

participação e do acesso aos direitos sociais básicos”. Ou seja, é ainda reproduzida a crença de que essas ações trariam soluções, mas, tendo em vista o já exposto, na prática não se mostram efetivas muito por caracterizarem em ações que estão distanciadas das realidades e possibilidades dos públicos-alvo.

Ainda no que tange o campo do sistema de justiça e segurança pública, o jovem tem uma relação ambivalente com a violência: ora ele é o agressor, ora é a vítima. Durante a juventude, a agressividade pode ter um caráter positivo que habilita esse grupo social a se autonomizar e a construir um lugar no espaço social, contextualizado em um processo de convivência ou superação da violência, podendo implicar a transição para a vida adulta (TAVARES-DOS-SANTOS, 2009). Não são apenas os jovens de classes mais pobres que são vítimas e/ou autores da violência. Entretanto, a situação de vulnerabilidade social e a falta de perspectivas podem favorecer uma lógica de recrutamento para o crime dos jovens mais pobres, podendo ocasionar a criminalização coletiva a partir do processo de rotulação da parcela mais vulnerável. Esse processo produz um catálogo de suspeitos ideais de crimes, com conotações raciais e de classe, indicando um contexto de possíveis injustiças baseadas em preconceitos.

Nesse sentido, os estigmas sociais sobre uma juventude aludem à distinção entre indivíduos desacreditados e desacreditáveis. Segundo Erving Goffman, os estigmas sociais podem ser de ordem física, moral, racial e biográfica, sendo o estigmatizado é entendido como “alguém que não seja completamente humano” (GOFFMAN, 1978, p. 15). Assim, há controle sobre as informações da identidade pública do estigmatizado, sendo o desacreditado o indivíduo que o seu estigma seja evidenciado no momento da interação, e o desacreditável não é imediatamente identificado, mas há uma manipulação de seu defeito (idem. p. 51). As noções de desacreditado e de desacreditável podem ser norteadores para problematizar a criminalização coletiva de uma juventude em situação de vulnerabilidade social e compreender o seu processo de institucionalização.

As noções de desacreditado e desacreditável podem ser transversais no que tange às ações que tem a juventude como público-alvo. A premissa do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) “à beira da criminalidade” para se referir à juventude de territórios periféricos como público-alvo do programa é significativa para problematizar o processo de estigmatização no desenvolvimento desse

tipo de ações para enfrentamento à violência e ao delito. “À beira da criminalidade” apresenta uma dimensão subjetiva e interpretativa sobre a possibilidade de enquadrar comportamentos indesejáveis como delito, podendo fazer uma simbiose entre as noções de desacreditado e desacreditável, apesar da observância do foco do PRONASCI ter sido específico: a violência letal. Nesse sentido, a perspectiva de uma parcela populacional desacreditada coletivamente, a população de territórios periféricos, pode produzir um sujeito desacreditável, o jovem de periferia.

A possibilidade de reforçar os estigmas sociais sobre a juventude periférica pode ser identificada como um dilema para os programas que tenham a juventude periférica como público-alvo. Os enunciados e a característica territorial dessas ações são indicativos para o tipo de administração e sujeição dessa parcela populacional, articulando o estigma aos argumentos teóricos de Foucault sobre o controle social do crime. A referência a Foucault também pode ser observada em algumas premissas monocausais, como a questão do trabalho formal, para a complexidade do fenômeno da criminalidade violenta entre os jovens. Esse dilema pode ser verificado mesmo em projetos de governos identificados com a defesa de direitos humanos, reproduzindo identidades sociais estigmatizadas. Porém, as ações com foco na dimensão social apresentam uma tentativa de mudança de mentalidade sobre a administração de conflitos que tangem à juventude e o enfrentamento à criminalidade nos territórios periféricos das cidades, apontando para a ambiguidade simbólica dessas ações: potencialmente inclusivas e excludentes.

Apesar dessas ambiguidades, as ações no sentido preventivo foram convertidas em tônica, mesmo em governos de distintas orientações político-ideológicas. Para além do nível federal, os estados elaboraram e desenvolveram políticas de enfrentamento à violência e à criminalidade tendo como público-alvo a juventude periférica das áreas urbanas. No caso, trabalharemos o Programa Oportunidade e Direitos, do estado do Rio Grande do Sul.

A CRIAÇÃO DO PROGRAMA OPORTUNIDADE E DIREITOS NO RIO GRANDE DO SUL

O Programa Oportunidade e Direitos foi implementado em 2016, está vinculado à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e surgiu com uma proposta de tentar amenizar um problema social que se apresenta cada vez mais crescente: o constante aumento dos índices de violência e criminalidade urbana (principalmente roubos e homicídios) e combater a evasão escolar com ações voltadas a jovens entre 15 a 24 anos, de ambos os gêneros.

Apesar de o recorte etário da juventude ser entre 15 e 29 anos, tal como contido no Estatuto da Juventude, e este ser um programa voltado exclusivamente para a juventude, a justificativa pelas ações serem direcionadas a jovens entre 15 e 24 anos foi definida a partir da constatação, na época em que o Programa foi elaborado (2008), que é nessa faixa etária que se encontram a maioria das vítimas de homicídios intencionais. Foram as concepções sobre violência e embasamento nas estatísticas criminais daquele ano que sustentaram a elaboração inicial do Programa.

O primeiro produto do programa foi a construção de seis Centros da Juventude, quatro deles em Porto Alegre (Lomba do Pinheiro, Cruzeiro do Sul, Restinga e Rubem Berta) um em Viamão e o outro em Alvorada, estes dois últimos municípios estão localizados na região metropolitana de Porto Alegre. Oficialmente, a escolha por esses locais ocorreu pelo fato de que nos territórios em que os CJs (Centro da Juventude) foram construídos há elevados índices de violência e criminalidade. Bairros como Lomba do Pinheiro (zona leste), Rubem Berta (zona norte) e Restinga (extremo sul) apresentam populações superiores a 30 mil habitantes, sendo que Rubem Berta e Restinga possuem entre 70 e 100 mil habitantes. Segundo Leandro Pinheiro, em entrevista concedida à Unisinos⁴, nos bairros citados acima - e também nos bairros Mario Quintana e Bom Jesus – é onde há os maiores índices de vulnerabilidade social e violência de Porto Alegre.

Seguindo na linha de pactos e convênios, o POD também articula a implementação do programa com Organizações da Sociedade Civil. O Programa, como um todo, é gerido pelo Estado do Rio Grande do Sul, mas a aplicação dos projetos é realizada pelos 6 Centros da Juventude citados anteriormente. Cada CJ é coordenado

⁴Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/espiritualidade/159-noticias/entrevistas/558958-periferias-de-porto-alegre-contingente-populacional-supera-o-de-muitas-cidades-gauchas-entrevista-especial-com-leandro-pinheiro>

por Organizações da Sociedade Civil parceiras do estado. O Centro da Juventude Restinga é mantido em parceria com a Associação Beneficente Armut/Armutel; O Centro da Juventude de Viamão é gerenciado pela Rede Nacional de Aprendizagem, Promoção Social e Integração (RENAPSI); O Centro da Juventude Rubem Berta é gerenciada pela Fundação Maçônica Educacional (FME); o Centro da Juventude Cruzeiro é gerida pela Central Única das Favelas (Cufa-RS); O Centro da Juventude Alvorada é mantido em parceria do estado com a Associação São Jerônimo e; o Centro da Juventude Lomba do Pinheiro é gerido pelo CPCA (Centro de Promoção da Criança e do Adolescente São Francisco de Assis).

Para além dos Centros da Juventude, há também um segundo foco de ações dentro do sistema socioeducativo, o POD Socioeducativo. As ações do POD Socioeducativo estão estruturadas em quatro eixos: 1) incentivo à Medidas de Meio Aberto; 2) Inserção social no mundo de trabalho e acompanhamento escolar de egressos; 3) Ampliação das unidades de semiliberdade e; 4) Reestruturação de medidas socioeducativas privativas de liberdade. Segundo Relatório Técnico com Avaliação de Impacto do Programa de Oportunidades e Direitos (POD) Socioeducativo⁵, as ações são direcionadas à reinserção social de jovens que cumpriram medida socioeducativa, buscando auxiliar na “inserção familiar, educacional, sanitária, profissional, cultural, esportiva e ocupacional do adolescente e do jovem adulto” e tem como público-alvo “jovens adultos de 12 a 21 anos, egressos da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul” (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 7)

Os objetivos das ações contidas no programa podem ser resumidos da seguinte maneira: redução e prevenção da violência, fortalecimento da efetividade policial, fortalecimento de ações da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE) e fortalecimento do efetivo policial a partir da capacitação em cursos de Multiplicador de Polícia Comunitária e Polícia Cidadã e também em mediação de conflitos. As demais propostas direcionadas aos jovens e adolescentes que podem ser destacadas no Programa são: previsão do aumento da escolarização; formação social cidadã; prevenção social da violência; empregabilidade (vinculando jovens ao Programa Jovem Aprendiz); acesso a esporte, cultura e lazer e protagonismo juvenil, a partir da formação

⁵Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201901/14121134-relatorio-avaliacao-impacto-pod.pdf>

de jovens lideranças, chamados de multiplicadores, os quais são caracterizados como promotores de um modelo de cultura de paz e recebem bolsas para difundir o programa e apoiar a participação juvenil nos Centros (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

No que se refere às propostas no âmbito da educação e especialização técnica voltada para o mercado de trabalho, há cursos profissionalizantes, como auxiliar administrativo, informática, inglês, fotografia e audiovisual, embelezamento, panificação e culinária, barbearia e customização de roupas e corte e costura, atendimento ao cliente, manutenção de computadores, auxiliar de cozinha, atividade de empreendedorismo e inclusão digital, assistente administrativo.

No âmbito do lazer, há oficinas de esportes, arte e cultura com atividades e oficinas de stencil, música, dança, yoga, teatro, elaboração de currículo, arteterapia, capoeira, vôlei, futsal, academia, ginástica laboral. Contudo, segundo a Diretora da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, os projetos não são estáticos e podem ser reformulados, cancelados ou ser construídos de acordo com a demanda e solicitações dos jovens que participam.

No campo da segurança pública, consta também um forte componente de controle social ao prever a ampliação da capacidade policial, mais especificamente no policiamento comunitário; construção de novos Centros de Atendimento Socioeducativos (CASE); implementação de sistema de vídeo-monitoramento e de sistema de revista humanizada na FASE; aprimoramento do acompanhamento de novas técnicas e de atendimento visando a diminuição da reincidência dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas; sistema de monitoramento dos serviços de proteção dos direitos dos Jovens (Observatórios da Juventude) (RIO GRANDE DO SUL, 2018). O foco das bases móveis da Brigada Militar instaladas nos territórios (dentro do projeto de segurança cidadã), segundo os gestores entrevistados até o momento, é que os policiais atuem na prevenção, realizando visitas em comércios e residências, e coletando informações sobre as necessidades da população de cada local, além de participar de reuniões escolares e comunitárias.

No âmbito da educação, para além dos cursos profissionalizantes, há o “Projeto Escola + Paz”, que tem por objetivo promover treinamentos em justiça restaurativa para que haja círculos de construção de paz e resolução de conflitos na própria comunidade e também nas escolas em seu redor. Desde junho de 2018, mais de 500 pessoas, entre

professores e membros da comunidade escolar receberam treinamento oferecido pela AJURIS (Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul) nas escolas dos territórios do POD. A meta é formar 1,2 mil facilitadores para atuar com justiça restaurativa.

No site do Programa consta que, desde a implementação, em 2017, 6600 jovens foram atendidos e frequentaram os cursos, oficinas e atividades oferecidos nos 6 Centros das Juventudes (a meta de cada CJ é atender, no mínimo, 600 jovens por ano; 2226 concluíram algum dos cursos profissionalizantes. Por haver parcerias e relacionamentos com empresas e programas como a Lei de Aprendizagem, houve o encaminhamento de 600 jovens a empregos com carteira assinada e mais de 1000 policiais adquiriram qualificação em policiamento comunitário e na construção de cultura de paz.

A partir disto, e entendemos o POD como um dispositivo que opera sobre juventudes específicas a partir de um conjunto de ações que tem por objetivo (ou efeito) conduzir e/ou modificar possíveis condições de vida e/ou comportamentos, podemos concluir que, de forma geral, o POD segue com os principais eixos contidos nas políticas voltadas para a juventude, como educação, trabalho, cultura, lazer, protagonismo juvenil, juntamente com controle social e territorial dos territórios conflagrados pela violência. Trata-se, portanto, de eixos de atuação que já embasaram muitas iniciativas públicas voltadas para as juventudes classificadas como em situação de vulnerabilidade social.

Se, por um lado, critérios como a delimitação do público-alvo e do espaço em que as ações serão efetivadas pode favorecer a manutenção de concepções que reforçam processos de estigmatização de moradores de territórios periféricos como oriundos de locais “conflagrados pela violência”, ou “perigosos”, ao relacionar os jovens moradores desses territórios como “possível alvo para a criminalidade”, ou como um possível “envolvido com” [o crime] (MUNIZ, 2018). Por outro lado, justamente por serem territórios com diferentes vulnerabilidades, há a necessidade de ações públicas que tentam suprir carências e amenizar a constante padronização de vitimização de jovens, tendo em vista que há marcadores sociais quanto ao perfil vitimado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tentamos, com este trabalho, problematizar acerca de ambiguidades contidas em políticas voltadas para as juventudes e, a partir disto, apresentar de forma descritiva o Programa estadual Oportunidade e Direitos (POD), a fim de verificar se as principais diretrizes se coadunam ou não com as propostas em âmbito nacional geral e como pretende atuar junto ao público e territórios que foram identificados como objetivos do programa.

De forma geral, observamos que a própria categoria de juventude foi apresentada de forma ampla e genérica nos programas públicos. Não foram identificados aspectos interseccionais que deem conta de interrelacionar variáveis como oportunidades ocupacionais e educacionais, trabalho, situação econômica moradia, se vive zona urbana ou rural, com família ou sem, etc. Por isso, as juventudes requerem um espaço social próprio que dê atenção às possíveis intersecções que o campo pode apresentar, sem deixar de considerar os diferentes grupos juvenis e formas de viver a juventude.

Ao operacionalizar os conceitos como dispositivo biopolítico, governamentalidade e territorialidades podemos refletir acerca de como os programas atuam enquanto exercícios de poder em torno da população jovem. Em nome da proteção da vida e das “oportunidades” dos jovens, o biopoder operacionalizado por meio das políticas buscam reverter situações principalmente a partir de um viés utilitarista voltado à capacitações técnicas em que se percebe um ideal de jovem “acreditado” aquele que estuda, trabalha e se qualifica, ou seja, apto a lógica da produção e do consumo, podendo indicar uma dimensão utilitarista da vida.

Além disso, quanto à territorialização, já há no histórico brasileiro, formas de classificar e hierarquizar o valor desigual dos espaços territoriais e não apenas, também das vidas que lá residem e que vivenciam diferentes tipos de situações de vulnerabilidades e, por conta disso, esses territórios tornam-se também alvos de políticas públicas materializadas através de discursos institucionais e práticas estatais. Resta-nos ainda, para além do estudo documental e bibliográfico realizado, aprofundar os estudos acerca de como os atores vinculados ao programa compreendem a juventude, os territórios e o próprio programa criado em torno deles.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 16. Julho 1990.

CARRANO, Paulo. Políticas públicas de juventude: desafios da prática. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil** - São Paulo: Peirópolis, 2011.

CASTRO, J. P. M.. **A invenção da juventude violenta: análise da elaboração de uma política pública.** Rio de Janeiro: E-Papers: Laced/Museu Nacional, 2009.

_____. Juventude e políticas sociais. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Peirópolis, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território, População.** Martins Fontes: São Paulo, 2008.

_____. **Sobre a História da sexualidade. Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 2000

GOFFMAN, Erving. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GROPPO, L. A. **Sentidos de Juventude na Sociologia e nas políticas Públicas do Brasil Contemporâneo.** *Revista de políticas Públicas.* São Luís, v. 20, n 1, p. 383-402, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5062/3119>
Acesso em: mar. de 2019.

KERBAUY, M. T. M. **Políticas de Juventude: políticas públicas ou políticas governamentais?** Estudos de Sociologia, Araraquara, 18/19, pp. 193-203, 2005.

KOERICH, B. R. **Entre Trajetórias, desejos e (im)possibilidades: Projetos de futuro na socioeducação de meio aberto.** 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MISSE, M. Sobre a construção social do crime no Brasil: esboço de uma interpretação. In: **Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações.** Michel Misse, organizador. – Rio de Janeiro: Revan, 2008.

MUNIZ, J. **“Basta tá do lado” – a construção social do envolvido com o crime.** *Caderno CRH.* Salvador, V. 31, n. 82. PP. 99-116. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792018000100099&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt

PAULA, Liana de. **Da “questão do menor” à garantia de direitos Discursos e**

práticas sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 27-43, jan.-mar. 2015.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et all. **A pesquisa qualitativa; enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008. pp. 154-211.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO (SPGG). **Avaliação de Impacto do Programa de Oportunidades e Direitos (POD) Socioeducativo: Relatório Técnico.** Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201901/14121134-relatorio-avaliacao-impacto-pod.pdf>

SÁ, Leonardo; DIÓGENES, Glória. Juventude e segurança pública: dissonâncias e ressonâncias. In: **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Peirópolis, 2011.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: **OSAL: Observatorio Social de América Latina.** Año 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHABBACH, Letícia Maria. Desigualdade, pobreza e violência metropolitana. In: HEIDRICH, A. L. *et al.* (orgs.) **Estrutura e dinâmica socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991-2010).** Porto Alegre: Editora Letra 1, 2016.

TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. **Violências e Conflitualidades.** Porto Alegre: Tomo, 2009.