



## JUVENTUDES E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: análise de programas e serviços

Maria D'Alva Macedo Ferreira<sup>1</sup>  
Rosilene Marques Sobrinho de França<sup>2</sup>  
Teresa Cristina Moura Costa<sup>3</sup>

### Resumo

O artigo objetiva discutir sobre juventudes e Assistência Social, examinando-se as diretrizes desta política junto aos jovens na realidade brasileira pós-Constituição Federal de 1988. A metodologia utilizada consistiu em estudo bibliográfico e documental, analisando-se os aspectos que perpassam o reconhecimento das juventudes como sujeitos de direitos e os principais programas implementados para jovens a partir dos anos 2000 no Brasil, tendo como base uma discussão acerca das diretrizes postas para os serviços socioassistenciais e para a gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de forma a examinar se estas contribuem para a visibilidade de interesses, demandas e necessidades, bem como para a assistência e a participação destes segmentos sociais. Os resultados evidenciam que, a partir da criação da Secretaria Nacional de Juventude e da aprovação do Estatuto da Juventude, houve a incorporação de algumas ações na agenda pública brasileira com base em programas para jovens vulneráveis, sobretudo, na preparação para o trabalho, que dão continuidade a uma perspectiva de setorialização, considerando que não configuram uma dimensão mais universalista. No âmbito da política de Assistência Social, essa perspectiva é reiterada no contexto do SUAS, diante da fragilidade dos mecanismos de participação de jovens e da insuficiência/fragilidade dos serviços que são ofertados para estes segmentos sociais.

**Palavras-chave:** Juventudes. Direitos. Políticas Públicas.

**YOUTH AND SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL AFTER 1988 FEDERAL CONSTITUTION:** analysis of programs and services

### Abstract

The article aims to discuss youth and Social Assistance, examining the guidelines of this policy with young people in the Brazilian reality after the 1988 Federal Constitution. The methodology used consisted of a bibliographic and documentary study, analyzing the aspects that permeate the recognition of youth as subjects of rights and the main programs implemented for young people since the 2000s in Brazil, based on a discussion about the guidelines put in place for social assistance services and for the management of the Unified Social Assistance System (SUAS), in order to examine whether these contribute to the visibility of interests, demands and needs, as well as to the assistance and participation of these social segments. The results show that, after the creation of the National Youth Secretariat and the approval of the Youth Statute, some actions were incorporated into the Brazilian public agenda based on programs for vulnerable young people, especially in preparation for work, which give continuity to a sectorialization perspective, considering that they do not constitute a more universalist dimension. Within the scope of the Social Assistance policy, this perspective is reiterated in the context of SUAS, given the fragility of the mechanisms of youth participation and the insufficiency / fragility of the services that are offered to these social segments.

**Keywords:** Youths. Rights. Public policy.

**Artigo recebido em: 11/11/2019. Aprovado em: 12/02/2020**

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), atualmente professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br.

<sup>2</sup> Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), e professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da mesma universidade. E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), atualmente professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: tcmcosta@hotmail.com.

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações que vêm acontecendo no modo de produção capitalista e na sociedade em geral têm aprofundado as desigualdades sociais, o que afeta de modo mais acentuado os grupos mais vulneráveis como crianças, adolescentes e jovens, envolvendo as questões de renda, de classe, de raça, de etnia e de gênero.

Nesse contexto, o Estado tem perdido a capacidade de exercer suas funções mediadoras de conflitos frente às contradições inerentes a relação social capital e trabalho, proporcionando respostas, via políticas públicas, fundamentadas nos princípios democráticos e de cidadania, como assim preceitua o Estado democrático e de Direito. No caso brasileiro, com a Constituição Federal de 1988, materializar os direitos amplos que nela foram contemplados passou a exigir transformações no âmbito político, econômico e de gestão pública, de forma a ampliar a atuação estatal, com a incorporação de demandas emergentes e expressões da Questão Social.

A Constituição Federal de 1988 promoveu a formatação de um aparato de políticas públicas, com significativas repercussões no âmbito da Seguridade Social, cujo arcabouço regulatório e técnico tem como base o desenvolvimento de ações descentralizadas, com gestão compartilhada e participativa, tendo o município como *locus* de oferta de serviços.

No âmbito da política de Assistência Social, teve-se significativo avanço com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742 /1993 e a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, passando formalmente a ser ofertada sob a perspectiva democrática e participativa, a partir de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, visando o atendimento de pessoas e famílias.

Dentre os documentos regulatórios da política de Assistência Social, apresentam-se como importantes a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004; a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2005; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/SUAS/RH), de 2006; a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, de 2009; a Lei nº 12.435, de 2011, que atualiza a Lei nº 8.742<sup>1</sup>, e, a Norma Operacional Básica, de 2012, que definem as diretrizes estruturantes e os mecanismos racionais que orientam e normatizam a gestão do SUAS nas três esferas de governo.

De modo que, considerando a intervenção da política de Assistência Social junto aos segmentos de jovens na realidade brasileira contemporânea, cabe-se questionar: quais as ações voltadas para as juventudes e que diretrizes se apresentam para a política de Assistência Social no pós-Constituição Federal de 1988? Essas diretrizes favorecem o acesso a direitos, a participação e a visibilidade dos interesses, demandas e necessidades dos segmentos juvenis?

O trabalho está dividido em três partes: a primeira analisa as ações criadas para a juventude a partir dos anos 2000, examinando-se a colocação destes segmentos sociais na agenda pública brasileira; a segunda, que discute as diretrizes para o atendimento às juventudes no Sistema Único de Assistência Social; e, a terceira, que analisa a importância da participação e da gestão democrática do SUAS para o acesso aos direitos juvenis.

## **2 OS MARCOS DA POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE E OS PROGRAMAS VOLTADOS PARA JOVENS NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000**

No Brasil, o reconhecimento de segmentos juvenis como sujeitos de direitos significou uma exigência para que o Estado assumisse a responsabilidade de formular políticas que respondam aos interesses mais específicos das juventudes, respeitando as diversidades e pluralidades que representam.

Por sua vez, a luta por direito a ter direitos (TELLES, 1999) defende que se ampliem aqueles contemplados e regulados no âmbito do trabalho, conforme pautaram os movimentos sociais e populares pré-Constituição de 1988, diante dos processos desiguais, consequência do desenvolvimento do capitalismo, e, de modo especial, do capital financeiro.

Como resultado desse processo de lutas, a Constituição Federal de 1988, definida como constituição cidadã, contemplou direitos sociais materializados pelas políticas setoriais como Educação, bem como pelas políticas, dentre outras, de Seguridade Social (Saúde, Previdência Social e Assistência Social) e de Trabalho. Esse instrumento jurídico-normativo, que passa a regulamentar a vida dos brasileiros, sintetiza os diferenciados anseios da sociedade. Por outro lado, registra avanços fundamentais, tanto do ponto de vista político quanto no que concerne à questão dos direitos sociais, colocando formalmente todos os cidadãos no plano igualitário, contudo, compreende-se que, no campo concreto, faz-se necessário um conjunto de ações que favoreçam a redução das desigualdades sociais, etárias, geracionais, de renda, de gênero, de classe e étnico-raciais historicamente construídas na realidade brasileira (CASTRO, 2018; CASTRO; ABRAMOVAY, 2018; FAHEL; TELES; CAMINHAS, 2016).

Dentre os princípios norteadores da prática dos sujeitos sociais contidos na Constituição Federal de 1988, encontram-se a democracia, a justiça social, a cidadania e a igualdade, os quais devem permear as políticas públicas, definidas tanto pelo Estado quanto pela sociedade (FERREIRA, 1996). Nesse contexto, foram criadas as diretrizes inseridas no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), no Sistema Único de Saúde (1999) e no Sistema Único de Assistência Social (2005), que

reconhecem o papel do Estado como propulsor de políticas públicas, com vistas a materializar os direitos de cidadania nela contemplados.

Na perspectiva de democratização do Estado brasileiro, as políticas públicas devem ser formuladas seguindo um modelo de gestão democrática e participativa, proporcionando à sociedade civil uma participação na formulação, na implementação, na avaliação e no controle social de políticas públicas, programas e projetos sociais.

Atualmente as pesquisas vêm se expandindo no âmbito das práticas de sociabilidades juvenis, trabalhando os diferentes conceitos de juventude nos espaços de experiências vivenciadas por elas. Contudo, entre os anos de 1980 e final dos anos de 1990, a questão se voltava para a criança e adolescente, ficando a categoria juventude muito fluida e indefinida, não sendo contemplada no âmbito da política de atendimento à criança e ao adolescente, visto que a ação estatal estava voltada, sobretudo, para a oferta de programas e projetos para crianças e adolescentes em situação de risco social.

Nesse contexto, as políticas sociais criadas a partir do ECA/1990 atendiam apenas a uma parcela da população jovem, os adolescentes com idade inferior a 18 anos. Os jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, são reconhecidos, em geral, como atores de violência e em “risco social, visão reprodutora de preconceitos, principalmente, em relação aos jovens pobres moradores de periferias das grandes cidades” (FEFFERMANN *et al*, 2018).

Contudo, o papel das juventudes passou a ser cada vez mais discutido, visto que é de fundamental importância no processo de desenvolvimento dos países. A Organização das Nações Unidas (ONU) deu exemplo disso ao eleger 2010 como o Ano Internacional da Juventude, com o objetivo de encorajar o diálogo e a compreensão entre gerações e estimular os jovens a promover o progresso com ênfase nas Metas do Desenvolvimento do Milênio (UNESCO, 2005).

Um importante passo para o reconhecimento da juventude como categoria específica e para a incorporação das demandas destes segmentos sociais na agenda pública brasileira ocorreu em 2005, com a criação da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), favorecendo a materialidade dos anseios desses segmentos, visto que o referido órgão tinha como um dos seus objetos iniciais, a articulação de uma política de juventude. Junto com esta foi criado o Conselho Nacional de Juventude, regulamentado pela mesma Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005. Com os Conselhos, pode se dizer que é aberto um espaço para que a população jovem participe com voz e com decisão sobre suas realidades, com tomadas de decisões políticas e de ação, considerando que formalmente se constituem em espaços de participação e de interlocução da juventude com o poder público.

O reconhecimento das demandas e a formulação das políticas por meio dos programas sociais significa para parcela da juventude a incorporação de algumas demandas na agenda pública do

Estado, com a implementação de programas focalizados e políticas setoriais de ação estatal local, porém, sem uma orientação universalista, visto que não contempla as diversidades e as especificidades destes segmentos sociais (GUIMARÃES *et al* 2019; SOUZA; PAIVA, 2012).

Para mostrar a atuação do Estado a partir da construção da agenda juvenil no Brasil, relacionou-se alguns programas, considerando que a proteção social visando atender às demandas de jovens só começou a ser desenhada no Governo Lula, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, visando promover pesquisas e diagnósticos, bem como elaborar, consolidar e executar a Política Nacional de Juventude.

**Quadro 1** – Alguns programas para a Juventude nos anos 2000 no Brasil dispostos no Guia de Políticas Públicas de Juventude (2010), da Secretaria Nacional de Juventude – SNJ/UNESCO<sup>2</sup>.

ANO	PROGRAMAS	OBJETIVO/ FAIXA ETÁRIA	ORGÃOS GESTORES
2003	Reforço às escolas técnicas e ampliação das vagas em Universidades Federais	O <b>Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)</b> prevê, até o final de 2010, a instalação de 214 escolas técnicas. Dessas, 136 já estão em funcionamento, com previsão de 58,4 mil matrículas no primeiro semestre de 2010. Até 2003, o Brasil possuía apenas 140 unidades de educação profissional e tecnológica, com a oferta de 160 mil vagas em cursos técnicos e tecnológicos.	Ministério da Educação
	Programa Segundo Tempo	<b>Programa Segundo Tempo (PST)</b> , desenvolvido pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – criado em 2003;  O Programa oferece, no contraturno escolar, prática esportiva, reforço escolar, supervisão pedagógica e alimentação para estudantes da rede pública expostos a risco social.	Ministério do Esporte
	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos	O <b>Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos</b> prevê a distribuição, a título de doação, de obras didáticas às entidades parceiras, visando à alfabetização e escolarização de pessoas com idade a partir de 15 anos. Essas entidades incluem os estados, Distrito Federal e municípios que estabelecem parceria com o Ministério da Educação para execução do Programa Brasil Alfabetizado. A iniciativa tem por objetivo cumprir a determinação do Plano Nacional de Educação, que determina a erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos, além de promover ações de inclusão social, ampliando as oportunidades daqueles que não tiveram acesso ou condições de concluir a educação básica.	Ministério da Educação
	Brasil Alfabetizado	O <b>Programa Brasil Alfabetizado</b> destina-se à alfabetização de jovens, adultos e pessoas idosas. O programa é uma porta de acesso à cidadania, despertando o interesse pela elevação	Ministério da Educação

**JUVENTUDES E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: análise de programas e serviços**

		da escolaridade.	
2004	Programa Cultura Viva	<p><b>Cultura Viva</b> é um programa do governo federal brasileiro com o objetivo de fortalecer as manifestações culturais e a produção audiovisual nas comunidades e escolas, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade social.</p> <p>O programa viabiliza os recursos para instalação dos Pontos de Cultura, apoiando a aquisição de material multimídia e a realização das iniciativas culturais voltadas à população de baixa renda, em especial, jovens de 17 a 29 anos.</p>	Ministério da Cultura
	ProUni	O <b>ProUni</b> concede bolsas de estudo integrais e parciais, em instituições de ensino superior privado, para estudantes de baixa renda e professores da rede pública que não têm formação superior.	Executado pelo Ministério da Educação, o Programa é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), junto com o Programa Universidade para Todos, os Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a Universidade Aberta e a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)	O <b>Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM)</b> assegura a distribuição de livros para os alunos de escolas públicas das três séries do ensino médio de todo o país, sendo que as instituições beneficiadas são cadastradas no censo escolar que é realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Em 2004, o Programa ampliou sua área de atuação e começou a atender também os estudantes portadores de necessidades especiais nas escolas públicas de educação especial, além de escolas comunitárias e filantrópicas, com livros didáticos de língua portuguesa, matemática, ciências, história e geografia, além de dicionários.	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC)
2005	Juventude e Meio Ambiente	O <b>Programa Juventude e Meio Ambiente</b> tem por objetivo formar lideranças juvenis para atuar em atividades voltadas para o meio ambiente.	Iniciativa dos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente, com a parceria da Secretaria Nacional de Juventude
	PROEJA	O <b>PROEJA</b> foi criado pelo Decreto nº. 5.478, de 24/06/2005 e denominado como Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na modalidade Educação de Jovens e Adultos, visando ampliar a oferta de vagas nos cursos de educação profissional a trabalhadores que não tiveram acesso ao ensino médio na idade regular.	Ministério da Educação

2006	Escola Aberta	O <b>Programa Escola Aberta</b> tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação, promover a inclusão social e a construção de uma cultura de paz a partir da relação entre escola e comunidade. O trabalho é realizado em escolas públicas, nos fins de semana, quando alunos(as) e comunidade desenvolvem atividades diversas incluindo ações educativas que contribuem para valorizar o jovem, afastando-o da violência e integrando-o à escola e à comunidade.	Acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a UNESCO
2007	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)	O <b>Pronasci</b> realiza diversas ações na área da segurança com cidadania. Dentre as ações realizadas pelo programa, a atenção à faixa etária entre 15 e 24 anos é priorizada. Esse segmento da população é o mais vulnerável à violência. Dessa forma, o programa funciona mantendo diversos projetos para jovens em situação de risco ou que se encontram ou já estiveram em conflito com a lei.	Ministério da Justiça (MJ), o Pronasci executa projetos próprios do Ministério da Justiça e em parceria com outros Ministérios
2008	Praças da Juventude	<b>As praças da Juventude</b> são complexos poliesportivos — ginásios cobertos, pistas de atletismo e skate, teatro de arena, centro de terceira idade e administração — implantadas em comunidades urbanas onde faltam equipamentos públicos de esporte e lazer.  Destina-se a comunidades situadas em espaços urbanos com reduzido ou nenhum acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer, aliando saúde, bem-estar e qualidade de vida a atividades socioeducativas.	Ministérios do Esporte e da Justiça
	Programa Nacional de Inclusão de Jovens – (Projovem)	<b>Projovem Integrado</b> surgiu da união de outros seis programas voltados para a juventude: o próprio Projovem, sendo que, juntos, esses programas atenderam 683,7 mil jovens entre 2007 e 2008.	Até 2011, foi executado pela Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, e migrou, em 2012, para o Ministério da Educação
	Ampliação do Programa Bolsa Família (PBF)	<b>Benefício Variável Jovem</b> é uma nova modalidade do Programa Bolsa Família, destinado aos adolescentes de 16 e 17 anos, com o objetivo de estimular a sua permanência na escola. O benefício é pago às famílias beneficiárias do Programa, no mesmo cartão das demais modalidades, no valor de R\$ 30,00 por adolescente, sendo limitado a até dois beneficiários por família.	Ministério do Desenvolvimento Social. Em 2008, ano de criação do Benefício Variável Jovem, 1,97 milhão de adolescentes entre 16 e 17 anos tinham a frequência escolar comprovada. Em 2009, esse número era de 2,15 milhões de jovens, o que comprova a eficácia da estratégia na continuação dos estudos
2013	Projeto Soldado Cidadão	O <b>Projeto Soldado Cidadão</b> visa oferecer aos jovens brasileiros, incorporados às Forças Armadas, oportunidades de formação complementar que lhes permitam ingressar no mercado de trabalho após deixarem o serviço militar. Os cursos oferecidos garantem a qualificação profissional e social, consolidando a	Ministério da Defesa

**JUVENTUDES E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: análise de programas e serviços**

		formação cívico-cidadã desses jovens.	
2015	Reestruturação do Projeto Rondon	O <b>Projeto Rondon</b> configura-se como sendo de integração social, com a participação voluntária de estudantes universitários na busca de soluções para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes, ampliando a qualidade de vida dos seus habitantes. O programa possibilita a aproximação dos estudantes às mais diversas realidades do país, consolidando a sua formação cidadã.	O projeto é realizado em parceria com diversos Ministérios e o Ministério da Defesa com apoio da Forças Armadas, além da colaboração dos governos estaduais, municipais, da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de diversas organizações da sociedade civil

**Fonte:** BRASIL (2010, p. 1-24) – Guia de Políticas Públicas de Juventude publicado em junho de 2010 pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) com cooperação da UNESCO.

O Quadro 1 apresenta os principais programas voltados para as juventudes, cuja série, em seu conjunto, mostra que a maioria se encontra no âmbito da política de educação, com conteúdos direcionados para jovens pobres, visando proporcionar a inclusão e a permanência na educação formal. Assim, compreende-se que, mesmo havendo uma abertura no âmbito das políticas de esporte e lazer, ainda são muito frágeis, diante das demandas e das dificuldades de inserção de jovens nos espaços de cultura e de lazer, relacionados com o tempo livre destes, nas áreas urbanas e rurais. De modo que a criação das políticas voltadas para os jovens representou, por um lado, a setorialização e a focalização, e, por outro, a visibilidade de que estes jovens podem participar diretamente na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas, mesmo que a sua execução seja na forma de programas e projetos, como pode ser identificada na série histórica supracitada (GUIMARÃES *et al*, 2019).

A criação de programas voltados para a formação e para o trabalho, segue a uma lógica do capital. Nesse sentido, observa-se também uma dimensão de integração dos jovens em regiões mais pobres, a exemplo do Projeto Rondon, bem como de ações disciplinares e moralizantes, contexto em que se pode citar o Projeto Soldado Cidadão. Embora haja uma abertura para a inserção de jovens no âmbito de uma Política Nacional de Juventude a partir de uma gestão participativa, isso fica muito no âmbito das ações de governo, em torno de um atendimento focalista.

### **3 DIRETRIZES PARA O ATENDIMENTO ÀS JUVENTUDES NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Para além do recorte etário e geracional, é importante discutir as juventudes em suas multiplicidades e vínculos de pertencimentos, de forma a favorecer a compreensão da condição juvenil a partir de uma perspectiva de construção social, pautada na diversidade e na pluralidade. De modo



que a discussão acerca das juventudes na contemporaneidade requer analisá-las no contexto da reestruturação produtiva do capital e enquanto componentes de grupos sociais perpassadas por “práticas culturais”, expressas a partir de uma diversidade de “experiências e trajetórias de vida” (MARINHO, 2016, p. 296).

É importante destacar que “as desigualdades e diferenças que marcam os territórios”, no campo e na cidade na realidade brasileira (ALVES; DAYRELL, 2015, p. 1456), se refletem nas diferentes oportunidades que os segmentos juvenis encontram em suas trajetórias de vida, visto que, as dificuldades que enfrentam são, em sua maioria, invisibilizadas, diante do não reconhecimento de suas especificidades, interesses e demandas.

Quando falamos em reconhecimento, partimos das formulações da teoria do reconhecimento de Honneth (2003). Nela, o autor defende a ideia de que a identidade dos indivíduos é construída por meio do reconhecimento intersubjetivo, através do qual os sujeitos garantem a plena realização das suas capacidades e uma relação positiva consigo mesmos. Os indivíduos e grupos só constroem suas identidades e são reconhecidos quando aceitos: a) nas relações primárias, com o próximo — categorizadas como Amor —, o que possibilita desenvolver a autoconfiança; b) nas práticas institucionais e relações jurídicas — categorizadas como Direito —, o que possibilita desenvolver o autorrespeito e a dignidade, e, finalmente, c) nas relações comunitárias, no reconhecimento das realizações ou do caráter dos indivíduos — categorizado como solidariedade —, o que possibilita desenvolver a autoestima (ALVES; DAYRELL, 2015, p. 1456).

Nesse cenário, significativa parcela das juventudes brasileiras tem “vivenciado singularidades no processo de transição para a vida adulta ocasionadas pelas migrações” (ALVES; DAYRELL, 2015, p. 1456), cujas vivências têm “afetado os processos de transição para a vida adulta” (ALVES; DAYRELL, 2015, p. 1456).

Com a reestruturação produtiva do capital e a implementação das diretrizes neoliberais desde os anos 1990 no Brasil, o mercado tem disseminado a concepção de um trabalhador cada vez mais qualificado e com múltiplas competências, capaz de atender aos ditames e necessidades que o capital apresenta. De modo que o trabalho, historicamente visto como uma estratégia de disciplinamento da juventude pobre (LOPES, 2008; RIBEIRO, 2016), tem sido colocado desde cedo para estes segmentos sociais a partir de uma formação “estritamente técnica e especializada da mão-de-obra”, sendo a condição juvenil profundamente impactada pela reestruturação produtiva do capital e a precarização de vínculos trabalhistas que vêm favorecendo o crescimento da pobreza e das desigualdades histórica e socialmente construídas na realidade brasileira (MARTINS, 2001, p. 63).

Em tal cenário, tem aumentado o número de jovens afetados pelas expressões da Questão Social (CASTEL, 2000; IAMAMOTO, 2013), com vivências de vulnerabilidades sociais e violações de direitos, cujas experiências cotidianas ocorrem, em grande parte, em territórios estigmatizados, seja pela violência ou pela exposição midiática, que, aliadas ao racismo estrutural que

perpassa as relações sociais na realidade brasileira, fazem com que os jovens negros e pobres venham reiterada e cotidianamente sendo tratados como segmentos sociais perigosos, sendo estes os maiores alvos de abordagens policiais, compondo inclusive significativo contingente da população prisional.

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada em 2007-2008 (BRASIL, 2009), mostrou que as pessoas com faixa etária entre 26 aos 35 anos eram as que tinham maior incidência de vivência nos espaços da rua, representando cerca de 27,1% da população em situação de rua no Brasil. De acordo com Matias (2011, p. 240), a rua representa, na sociedade capitalista moderna, um processo de “rotinização de modos de estar”, separando “territórios de existência” e diversas “formas de existir”. De modo que é de fundamental importância identificar e conhecer essa realidade social, para que as intervenções a serem realizadas no âmbito das políticas públicas possam favorecer a garantia de direitos (MACERATA; PASSOS, 2015; BRASIL, 2009).

Outro importante passo no processo de reconhecimento das juventudes como sujeitos de direitos foi a aprovação da Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude), que em seu artigo 1º dispõe sobre os “direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude” e estabelece regras para o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). O referido marco normativo considera jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade, sendo que, em relação aos “adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos”, aplica-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, o Estatuto da Juventude, quando “não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente” (BRASIL, 2013b, p. 1).

As diretrizes para o atendimento a jovens por meio da Proteção Social Básica e Especial no âmbito do Sistema Único da Assistência Social, implantado em 2005, preconizam a oferta de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, tendo como base a descentralização e a participação, a partir das estratégias de família e território, bem como do trabalho a ser desenvolvido pelos CRAS e CREAS, responsáveis por articular a rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, visando o desenvolvimento de um trabalho social junto a estes segmentos e grupos.

Na Proteção Social Básica, a atenção aos jovens deve ocorrer a partir da atuação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), com a inclusão destes no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o atendimento a suas famílias no Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF). Embora na prática não tenha sido implementado, conforme preconiza as regulações do SUAS, formalmente, os jovens com deficiência deveriam ser atendidos no âmbito do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Por sua vez, na Proteção Social Especial de Média Complexidade, os adolescentes que cometem atos infracionais são acompanhados pelo Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade, sendo as famílias incluídas no Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Quando possuem alguma deficiência, os segmentos juvenis, são atendidos pelo Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade visa “ofertar serviços especializados com vistas a afiançar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem” (BRASIL, 2011, p. 9), sendo o atendimento aos jovens realizados no âmbito do Serviço de Acolhimento Institucional. Por sua vez, o Serviço de acolhimento em República é destinado, prioritariamente, aos jovens de 18 a 21 anos, que passaram por serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, podendo também os segmentos juvenis e suas famílias serem atendidos no âmbito do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, quando atendam aos critérios estabelecidos pelos documentos normativos e regulatórios (BRASIL, 2011, p. 9).

**Quadro 2** – Diretrizes para atuação da política de Assistência Social junto aos segmentos juvenis no âmbito do SUAS: Serviços da Proteção Social Básica

<b>Serviços</b>	<b>Diretrizes para o Serviço</b>	<b>Fragilidades identificadas em relação à garantia dos direitos de jovens/famílias</b>
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	O atendimento de jovens de 18 a 29 anos no SCFV objetiva desenvolver um trabalho socioeducativo complementar ao PAIF, buscando-se a realização de atividades coletivas/grupais de convívio e de troca de experiências.	A dimensão relacional pautada no convívio perpassa o atendimento a este ciclo de vida, contudo, a fragilidade das políticas públicas, os recortes seletivos e focalizados e as ações socioeducativa e assistenciais, dissociadas das expressões da questão social que afetam indivíduos e famílias nos territórios, fragilizam o trabalho com os segmentos juvenis e suas famílias.
Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF)	O trabalho social com famílias visa prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, para favorecer o acesso a direitos e o desenvolvimento de potencialidades, a partir de uma perspectiva preventiva.	As situações de pobreza, de extrema pobreza e as segregações se relacionam com questões estruturais do sistema capitalista, de forma que o atendimento aos jovens precisa ultrapassar a lógica relacional e do convívio e estar voltado para a redução das desigualdades sociais historicamente construídas na realidade brasileira.
Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas	O serviço visa a prevenção dos agravos que possam culminar no rompimento de vínculos familiares e sociais, para prevenir a segregação e favorecer o acesso a direitos.	Apesar do serviço buscar enfrentar preconceitos, discriminações e segregações, compreende-se que é preciso atuar junto às expressões da questão social que afetam estes segmentos sociais.

Fonte: BRASIL, 2017a, 2017b, 2018; FRANÇA, 2019, p. 6-7.

**JUVENTUDES E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: análise de programas e serviços**

O Quadro 2 mostra que, de modo geral, os referidos serviços têm como base uma dimensão relacional pautada no convívio, ancorado em um trabalho socioeducativo e assistencial, cuja atuação não consegue ultrapassar a lógica pontual, fragmentada e focalizada que historicamente tem caracterizado as ações da política de Assistência Social no Brasil. Nesse sentido, cabe destacar que significativo contingente de pessoas, inclusive no que se refere aos segmentos juvenis e suas famílias, encontram-se em situações de pobreza e extrema pobreza, agravadas, muitas vezes, por segregações e discriminações ético-raciais, cujas bases são estruturais, considerando o conservadorismo, as desigualdades e a histórica negação de direitos da realidade brasileira.

**Quadro 3** – Diretrizes para atuação da política de Assistência Social junto aos segmentos juvenis no âmbito do SUAS: Serviços da Proteção Social Especial

<b>Aspectos</b>	<b>Diretrizes para o Serviço</b>	<b>Fragilidades identificadas em relação à garantia dos direitos de jovens/famílias</b>
<b>Proteção Social Especial de Média Complexidade</b>		
Serviço Especializado em Abordagem Social	Por meio do Serviço Especializado em Abordagem Social é realizado o monitoramento dos espaços públicos, tais como, ruas, praças, estradas, fronteiras, feiras e mercados, visando identificar pessoas e/ou famílias em situação de risco pessoal e social, podendo-se citar, dentre outros, trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, bem como o uso abusivo de crack e outras drogas.	Considerando que a abordagem social se constitui em um trabalho que requer a construção de um vínculo com a pessoa/família identificada, a partir de aproximação e escuta qualificada nos espaços públicos, compreende-se que as fragilidades da rede socioassistencial e de outras políticas públicas se constituem em elementos de entraves na resolutividade dos problemas identificados.
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	O Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve ser ofertado no Centro Especializado para a População em Situação de Rua (CENTRO POP), que, respeitando as escolhas pessoais, individuais e coletivas, deverá fazer o atendimento ao referido público, de forma a contribuir para a construção de novos projetos de vida, autonomia e reintegração familiar e comunitária.	É importante que seja feito o diagnóstico da realidade vivenciada pela população em situação de rua, para que o atendimento possa estar favorecendo a garantia de seus direitos. Nesse sentido, para além dos estigmas que perpassam as vivências desse público, as fragilidades do serviço se relacionam com a precariedade da rede socioassistencial e de outras políticas públicas, que não consegue promover uma oferta compatível com as necessidades que as pessoas e famílias em situação de rua apresentam.
Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade	O serviço visa, a partir de determinação judicial, promover, o acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, tendo como base a elaboração de um plano de trabalho com e para o(a) adolescente e sua família.	De modo geral, a maioria dos(as) adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto são pobres e negros(as) da periferia dos centros urbanos, o que remete à problematização do racismo estrutural presente na realidade brasileira, bem como sobre do conjunto das ações que precisam ser desenvolvidas, levando-se em conta as especificidades que perpassam a realidade social destes segmentos sociais (pobreza, desigualdades sociais, segregações e exclusões).

<p>Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias</p>	<p>O serviço deve ser ofertado para o atendimento a pessoas com deficiência ou idosas que apresentam algum grau de dependência e suas famílias, cujas limitações tenham sido agravadas por violações de direitos.</p>	<p>Apesar do aparato normativo-institucional criado a partir da CF/1988 ter formalmente assegurado direitos, as pessoas com deficiência não têm conseguido ultrapassar as barreiras físicas e atitudinais que vivenciam em seu cotidiano, contexto em que, diante das fragilidades do presente serviço, seja pelas indefinições acerca de sua execução, seja pela amplitude das questões que afetam estes segmentos sociais, compreende-se que o atendimento requer maiores investimentos sociais, técnicos e financeiros em seu processo de execução, inclusive com maiores suportes no âmbito das políticas públicas.</p>
<p>Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)</p>	<p>O atendimento está voltado para pessoas e famílias que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados, tendo a previsão de oferta de apoio, orientação e acompanhamento, visando a superação dessas violações, acesso a direitos e a restauração/fortalecimento das relações familiares e comunitárias.</p>	<p>O trabalho do PAEFI precisa estar voltado para uma atuação que tenha como base a identificação das situações que perpassam as violações de direitos vivenciadas pelos jovens e suas famílias, de forma a ultrapassar os recortes etários e geracionais, contribuindo para que as juventudes possam ser reconhecidas em suas especificidades e vínculos de pertencimento sociais, culturais e ético-raciais.</p>
<p><b>Proteção Social Especial de Alta Complexidade</b></p>		
<p>Serviço de Acolhimento Institucional para adultos e famílias em Abrigo Institucional e em Casa de Passagem</p>	<p>Trata-se de acolhimento provisório a pessoas e grupos familiares em situação de rua por abandono, migração e/ou ausência de residência, bem como a pessoas em trânsito, que se encontram sem condições para o provimento de suas necessidades de abrigo e alimentação, podendo ser ofertado nas modalidades Abrigo Institucional (semelhante a uma residência, com limite máximo de 50 pessoas) e Casa de Passagem (voltada para o atendimento a até 50 pessoas, com fluxo mais rotativo, em especial, para pessoas em trânsito).</p>	<p>Diante do contexto de reestruturação produtiva do capital, que tem fragilizado as relações trabalhistas e excluído do mundo do trabalho significativo contingente de pessoas, tem ocorrido o crescimento da população em situação de rua. Nesse sentido, compreende-se que as ofertas precisam ser ampliadas, de forma a promover uma cobertura a esse público, com uma rede de serviços capaz de favorecer o acesso aos direitos sociais.</p>
<p>Serviço de Acolhimento em República</p>	<p>O Serviço de acolhimento em República é destinado, prioritariamente, para jovens de 18 a 21 anos, egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, visando a oferta de apoio e moradia.</p>	<p>O acolhimento de jovens em república é um serviço que se faz necessário, considerando que significativo contingente de jovens egressos de unidades de acolhimento para crianças e adolescentes não consegue atendimento em repúblicas diante da ausência e/ou insuficiência da oferta desse serviço.</p>
<p>Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências</p>	<p>Serviço de proteção especial visando assegurar ambiente físico, recursos materiais, humanos e trabalho social para pessoas/famílias afetadas por calamidades públicas e situações emergenciais.</p>	<p>No caso de calamidades públicas e situações emergenciais, é importante que os jovens e suas famílias sejam efetivamente atendidos, a fim de que possam ter acesso às políticas públicas e aos serviços que são essenciais para a sua manutenção e a de sua família. Contudo, tem sido bastante precária a oferta desse serviço, considerando vem sendo executado, em significativa parcela dos municípios, somente com recursos do tesouro municipal.</p>

Fonte: BRASIL, 2009, 2011, 2017a, 2013a; 2015, 2016.

O Quadro 3 mostra que existem significativas fragilidades na oferta dos serviços da política de Assistência Social no âmbito da Proteção Social Especial, considerando que cada vez mais têm aumentado as violações a direitos diante da reestruturação produtiva do capital, que repercute diretamente nos territórios de vivências de indivíduos e famílias (SANTOS, 2007), com o crescimento do desemprego e da pobreza, bem como das desigualdades e segregações que são produzidas a partir de um lógica mercadológica excludente e desigual, que precisa ser desconstruída, não somente com a ação do Estado por meio de políticas públicas, mas, também, por meio da participação de segmentos e grupos sociais no processo de formulação e de execução dessas ações.

#### 4 A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SUAS PARA O ACESSO AOS DIREITOS JUVENIS

A garantia dos direitos juvenis, no contexto da política de Assistência Social, passa pela participação e pela gestão democrática, contexto em que é de fundamental importância que as diretrizes e o aparato institucional e jurídico-normativo do SUAS contribuam para visibilidade e reconhecimento das especificidades e identidades que as juventudes apresentam, visto que a “identidade dos indivíduos é construída por meio do reconhecimento intersubjetivo, através do qual os sujeitos garantem a plena realização das suas capacidades e uma relação positiva consigo mesmos”, considerando que os grupos sociais “só constroem suas identidades e são reconhecidos quando aceitos” em suas relações primárias, nas práticas institucionais, nas relações jurídicas e nas relações comunitárias (HONNETH, 2003 *apud* ALVES; DAYRELL, 2015, p. 1456).

Nesse sentido, para identificar as concepções fundantes da gestão democrática<sup>3</sup> e participativa que se apresentam na Política Nacional de Assistência Social e na Norma Operacional Básica de 2005, cabe destacar que os avanços da Assistência Social, no que se refere ao aparato jurídico-normativo, são perpassados por elementos do “[...] conservantismo e o caldo social-liberalista” (SILVA, 2012, p. 168).

Em relação aos avanços jurídico-normativos do SUAS no tocante à gestão democrática e à participação, destacam-se, de acordo com Silva (2012) dentre outros: a) o **desenho institucional que perpassa os(as) órgãos gestores municipais**, que “[...] prevê a existência de um *locus físico-concreto* de atuação da política, em sua dimensão pública, articulada em sistema nacional, hierarquizado por níveis de complexidade dos serviços” (SILVA, 2012, p. 175); b) a **definição de um quadro de profissionais para execução dos serviços socioassistenciais**, com necessidade de capacitação continuada, tendo como base uma perspectiva “[...] de unificação, padronização e racionalização da Assistência Social” (RODRIGUES, 2011 *apud* SILVA, 2012, p. 176); c) a **definição**

**de financiamento da política**, inicialmente por projetos e, depois, por pisos de proteção; d) **o processo de escolha dos representantes da sociedade civil**, para compor as representações em conselhos e em órgãos colegiados. Nesse diapasão, Silva (2012) deixa claro que todo o marco regulatório cumpre uma função no sentido de constituir a base jurídico-legal para a expansão da política de Assistência Social nos moldes exigidos pela ideologia burguesa do social-liberalismo.

De modo que o aparato jurídico-normativo do SUAS referente à gestão democrática e à participação, que serve de suporte para o atendimento a pessoas e famílias, inclusive de segmentos juvenis, está pautado na lógica do desenvolvimento das capacidades, deflagradas na adoção do conceito de vulnerabilidades, como resultante da ausência de oportunidades, cabendo às ações socioassistenciais o desenvolvimento de potencialidades e de aquisições que permitam que esses indivíduos e famílias transitem da sua posição de subalternidade para alcançar o patamar de cidadãos (SILVA, 2012).

Acrescentamos às análises da autora, a atualizada leitura de Fleury (1994) sobre a cidadania invertida, em que os pobres precisam provar a sua condição para ter acesso a serviços e benefícios, ou seja, sua relação com o Estado brasileiro, sendo que a oferta das políticas sociais públicas se dá pela necessidade, cunhada no social liberalismo, pela ausência de capacidades, que carecem de políticas que compensem essa desigualdade. É pertinente e válido também afirmar a existência, nesse contexto, da refilantropização da questão social, destacada por Yazbek (1995), ainda nos anos 90, e que continua presente com a transferência da responsabilidade de oferta dos serviços públicos pelos serviços das entidades privadas que compõem o terceiro setor.

Assim, no que se refere à gestão democrática e participativa da política de Assistência Social, enquanto princípio organizativo do SUAS, a NOB (2005) destaca que um sistema democrático e participativo de gestão e de controle social deve ser implementado a partir:

- a) dos Conselhos e das Conferências de Assistência Social realizadas a cada biênio, organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo
- b) da publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de assistência social;
- c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetido a controle social, através de audiências públicas
- d) mecanismos de audiência da sociedade, de usuários, de trabalhadores sociais;
- e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais;
- f) conselhos de gestão dos serviços (BRASIL, 2005, p. 15).

Em nossas reflexões, a adoção desse princípio fortaleceria a democratização do acesso à informação sobre os serviços do SUAS, notadamente, no que se refere às ações voltadas para as juventudes, de modo a atender às suas necessidades e demandas com respeito às diversidades e pluralidades, como também favorecer a abertura de espaço para o rompimento de uma cultura política

autoritária de gestão do público presente na realidade brasileira e que historicamente tem dificultado o reconhecimento das juventudes enquanto sujeitos de direitos.

A legislação do Sistema Único de Assistência Social expressa um horizonte de garantia da gestão democrática e participativa, com destaque para a expressão dos diferentes atores que compõem a política, tais como os usuários, os trabalhadores, as entidades de defesa de direitos e as prestadoras de serviços, embora tenha enfatizado que tais atores devem participar por meio da instância deliberativa que compõe o SUAS, ou seja, os Conselhos, em suas respectivas esferas de governo.

Nas análises de Duriguetto e Souza Filho (2014), tais espaços só ganham força e podem se constituir em instâncias de democratização das políticas sociais se forem capazes de tensionar a gestão, na luta pela ampliação do fundo público destinado ao social. Para tal, a política social não pode ser vislumbrada dissociada da política econômica, nem tampouco das funções da política pública no Estado capitalista, como também do movimento da sociedade na luta pela efetivação dos direitos sociais. Aliás, é no processo de lutas que efetivamente o projeto do capital pode ser questionado e ampliado na direção da garantia dos direitos da classe trabalhadora.

Acrescentamos às análises dos autores que a luta pode ser ampliada, se a direção política dada e orientada pelos Conselhos tiver capacidade direta de influenciar a gestão, desde a concepção, por meio do estabelecimento de mecanismos de participação dispostos nas legislações vigentes.

Nesse contexto, compreende-se que a gestão democrática e participativa do SUAS no atendimento aos segmentos juvenis deve ser implementada desde o planejamento, que se constitui em um importante instrumento, que, na prática, tem um caráter político, e precisa atravessar toda a gestão do Sistema, de forma democrática, dialogada com os diferentes setores que o compõem.

Assim, compreende-se que a democratização do SUAS e a qualificação do atendimento para os segmentos juvenis perpassa uma atuação efetiva dos Conselhos na definição das políticas e ações a serem desenvolvidas, fazendo-se com que se efetivem as dimensões relativas ao planejamento, ao monitoramento e à avaliação numa perspectiva participativa e dialógica com as representações desses segmentos juvenis, a fim de que as suas necessidades e demandas possam estar sendo visibilizadas, reconhecidas e atendidas .

Desse modo, no atendimento aos indivíduos e famílias, inclusive aos segmentos juvenis, a materialização dos princípios democráticos e participativos se apresenta como elemento fundamental para a garantia de direitos, considerando que a gestão pública da política de Assistência Social perpassa instrumentos que compreendem duas esferas de ação: a) **esfera geral**: com a utilização de regulamentações gerais e sua instrumentalidade no âmbito da gestão da política pública de Assistência



Social; b) **esfera específica**: com a criação de mecanismos para a qualificação da gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

No que se refere à esfera geral, cabe destacar, dentre outros, o aparato instrumental-normativo disposto no artigo 17, §4, da Lei do SUAS, no que se refere à atuação dos Conselhos, aos quais compete a função de:

Acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica. (BRASIL, 2012, p. 27).

Considerando que o planejamento técnico e financeiro é de fundamental importância no desenvolvimento das ações, as demandas juvenis precisam estar sendo identificadas e incluídas nas agendas públicas em âmbito municipal, estadual e federal e serem acolhidas nos principais instrumentos de gestão, quais sejam: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano Municipal de Assistência Social (PMAS).

Dessa forma, é fundamental que os municípios elaborem o diagnóstico socioterritorial<sup>4</sup>, que se constitui em um importante instrumento de visibilização das diversas perspectivas e nuances que perpassam as juventudes na contemporaneidade. Concordando com os estudos de Koga (2013, 2016), o diagnóstico socioterritorial é uma ferramenta de gestão que deve ser capaz de aproximar a realidade dos sujeitos do planejamento da política, realidade que é diversificada e não pode ser apreendida apenas pelas estatísticas oficiais, mas, que pressupõe a aproximação com as redes informais, bem como com o cotidiano vivido e diverso, que são os municípios brasileiros, inclusive os de pequeno porte, que possuem até 20.000 habitantes, que compreendem a maioria dos municípios brasileiros.

Assim, Koga (2016, p. 14) afirma que “[...] as densidades populacionais, desigualdades socioeconômicas e diversidades socioculturais” precisam ser consideradas na formatação das políticas públicas, que historicamente privilegiaram as “[...] características individuais de determinados grupos da população”, como a renda, o local de moradia, a escolaridade, entre outros.

Na realidade do SUAS, a captação e análise do social exige o exercício da função da vigilância socioassistencial, que “[...] consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (BRASIL, 2005, p. 19). De modo que, considerando o contexto ora analisado, essa aproximação entre a realidade das juventudes e o planejamento da gestão ainda é um desafio para a consolidação do SUAS e garantia dos direitos destes segmentos sociais.

## 5 CONCLUSÃO

Os resultados do estudo revelam uma realidade ainda distante de um Estado social em que direitos de cidadania sejam exequíveis e acessados por crianças, adolescentes e juventudes. O movimento entre Estado x capital x sociedade historicamente é cíclico, permeado por contradições e conflitos, sendo que nas relações entre classes predominam os interesses de elites dominantes — relações políticas e econômicas se entrecruzando entre público e o privado e as políticas públicas, transformadas em mercadoria.

Desse modo, verifica-se que os dados ora apresentados expressam uma realidade em que a população jovem ainda está distante de ser partícipe de um projeto de desenvolvimento pautado na garantia de direitos. Contudo, podem ser observados alguns avanços que ocorreram no Brasil a partir dos anos 2000, relacionados à incorporação de demandas juvenis na agenda pública, resultando na aprovação do Estatuto da Juventude, bem como na participação da categoria juventude em espaços de gestão e de controle social.

Por sua vez, a focalização nas políticas sociais, materializada pela via de programas setoriais, na definição de recortes seletivos pautados na renda, bem como em níveis de escolaridade, mostra que as mudanças na área social são muito pequenas, visto que as ações são caracterizadas, sobretudo, pela pontualidade e fragmentação, sem mudanças estruturais de enfrentamento das contradições engendradas no contexto das relações capitalistas.

O Sistema Único da Assistência Social consiste em uma construção histórica, produto das lutas travadas pela sociedade no âmbito do Estado pelo processo de concretização de direitos que venham a garantir proteções à sociedade. Traz no seu escopo normativo a direção de uma gestão democrática e participativa, o que impõe a abertura de canais de participação e diálogo com a sociedade, assim como também a estruturação de uma política calcada na organização e na oferta de serviços planejados a partir da realidade social.

Um avanço do período analisado foi o estabelecimento das diretrizes estruturantes do SUAS, instituídas pelas Normas Operacionais Básicas de 2005 e 2012, que dispõem sobre os instrumentos de gestão com funções definidas para as instâncias federativas (União, estados e municípios), visando à instituição planejada de um modelo de organização da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios, tendo como base a padronização da rede pública e privada, apresentando como importante elemento a sistemática de financiamento.

A construção de todo esse aparato de gestão está condicionada pelos marcos legais à participação da sociedade na gestão da política pública. No entanto, a estrutura vai sendo construída

funcionalmente ao modelo de gestão gerencial. Os conselhos e conferências passam a ser os principais fóruns de deliberação da política, e, o fazem sob condições adversas.

Nesse cenário, as deliberações ficam restritas às exigências sobre o cumprimento das metas, sem claros contornos sobre a definição de políticas para a juventude. Nesse contexto, o planejamento acaba sendo mais formal e sua aprovação restrita ao espaço das diretrizes postas nas conferências. A ausência de participação em outras esferas da política, embora existam dispositivos do marco normativo que a assegurem, também é uma constante, e a oferta dos serviços para as juventudes fica condicionada à alocação de recursos indefinidos, sem clareza de sua efetivação em nível local.

Finalmente, destaca-se que o não conhecimento da realidade dos segmentos juvenis, a partir da efetiva realização da função de vigilância socioassistencial nos municípios brasileiros, acaba por fortalecer a lógica do planejamento normativo, descolado das necessidades sociais postas pela lógica capitalista, fazendo com que o relativo reconhecimento das juventudes esteja mais no campo formal do que numa perspectiva de garantia de direitos na realidade concreta, fundamentalmente marcada pelo racismo estrutural, pobreza, segregações e desigualdades social e historicamente construídas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Zenaide; DAYRELL, Juarez Tarcísio. Transnacionalismo, juventude rural e a busca de reconhecimento. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 41, n. especial, p. 1455-1471, dez., 2015, p. 1455-1471.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**, Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Rua: aprendendo a contar. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social/ Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão, 2009. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf). Acesso em: 20 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Guia das políticas públicas de juventude** / Secretaria Nacional de Juventude. – Brasília: SNJ, 2010, 24 p.

\_\_\_\_\_. **Perguntas e Respostas Centro de Referência Especializado de Assistência Social CREAS**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/acervo/protecao-social-especial-media-complexidade/creas-paefi/Perguntas%20e%20Respostas%20creas.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do SUAS**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas e Respostas: Serviço especializado em Abordagem Social - SUAS e População em Situação de Rua**, volume 4, Brasília, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Juventude**. Lei nº 12.852/2013, Brasília: Senado Federal, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução de nº 109/CNAS, Brasília: MDS, 2009, reimpressão 2014.

\_\_\_\_\_. **Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social atual Ministério da Cidadania/Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/servico-de-protecao-social-especial-para-pessoas-com-deficiencia-idosas-e-suas-familias>. Acesso em: 31 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Censo SUAS 2016**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Perguntas frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) Departamento de Proteção Social Básica (DPSB), Brasília, 10 de julho de 2017a.

\_\_\_\_\_. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações técnicas: Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas**. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017b, 140 p.

\_\_\_\_\_. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos** – Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017c, 76 p.

\_\_\_\_\_. **Atenção às famílias das mulheres grávidas, lactantes e com filhas/os até 12 anos ou com deficiência privadas de liberdade**. Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/Documento%20mulheres%20encarceradas%20final.pdf). Acesso em: 15 abr. 2019.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (orgs.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: EUC, 2000. p. 17-49.

CASTRO, Mary Garcia. Questionando o paradigma da simplificação que considera gênero como ideologia. Juventudes no Brasil e direitos sexuais e reprodutivos. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Juventude, gênero, sexualidade, família e escola**. Série Cadernos FLACSO nº 14, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2018/12/Cadernos-Flacso-N-14-Juventude-Ge%CC%82nero-Sexualidade-Fami%CC%81lia-e-Escola.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2019.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. Elas, jovens nas ruas, tomando partido: Brasil, pós 2013. **Juventude, gênero, sexualidade, família e escola**. Série Cadernos FLACSO nº 14, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2018/12/Cadernos-Flacso-N-14-Juventude-Ge%CC%82nero-Sexualidade-Fami%CC%81lia-e-Escola.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2019.

DURIGUETO, Maria Lucia; SOUZA FILHO. Rodrigo de. Democratização, política econômica e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In: MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela (org.). **Serviço Social Brasileiro nos anos 2.000: cenários, pelepas e desafios**. Recife: Editora UFPE, 2014.

FAHEL, Murilo; TELES, Leticia Ribeiro; CAMINHAS, Davy Alves. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 31, n. 92, out. 2016, p. 1-21.

FEFFERMANN, Marisa; LUZ, Lila Cristina Xavier; ABRAMOVAY, Miriam; FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. Contextualizando a realidade dos adolescentes e jovens no Brasil. In: RODRIGUEZ Ernesto et al. **Juventudes e infâncias en el escenario latinoaricano y caribeño actual**, CLACO: Buenos Aires, 2018, p. 63-84.

FERREIRA, Maria D'Alva. **A Cidadania da Criança e do Adolescente em nossa realidade** - limites e perspectivas. Texto apresentado em Conferências Municipais e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1996.

FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro, Fiocruz, 1994.

FRANÇA, Rosilene Marques Sobrinho de. **As desigualdades sociais que afetam jovens e suas famílias no Brasil em tempos neoliberais e o trabalho social do SCFV articulado ao PAIF**. Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais com o Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social”, Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019. Eixo: Política social e Serviço Social/Sub-eixo: Ênfase em Juventude. Disponível em: <http://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1758/1718>. Acesso em: 31 jan. 2019.

GUIMARÃES, Simone de Jesus; FERREIRA, Maria D'alva Macedo. Maria do Rosário de Fátima e; ACOSTA, Ana Rojas. **Desigualdades sociais, políticas públicas e Serviço Social na cena contemporânea brasileira**. 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais Tema: “40 anos da “Virada” do Serviço Social” Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **SER social**, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez. 2013, p. 326-342.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. In: **Serviço Social em Revista**, LONDRINA, V. 16, N.1, P. 30-42, JUL./DEZ. 2013.

\_\_\_\_\_. Diagnóstico Socioterritorial entre o chão e a gestão. **Cadernos IHU ideias** / Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Instituto Humanitas Unisinos. – ano 14, nº 243, vol. 14, 2016. – São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2003- . v. Quinzenal (durante o ano letivo). Publicado também on-line: <http://www.ihu.unisinos.br/cadernos-ihu-ideias>.

LOPES, Roseli Esquerdo *et al.* Juventude pobre, violência e cidadania. **Saúde soc.** [online]. 2008, vol.17, n.3, p. 63-76.

MACERATA, Iacã Machado; PASSOS, Eduardo. Intervenção com jovens em situação de rua: problematizando cuidado e controle. **Psicologia & Sociedade**, n.27, v. 3, 2015, p. 537-547

MARINHO, Camila Holanda. JUVENTUDES: trajetórias, experiência e reconhecimento em tempos de crise da sociedade do Capital. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, Número Especial, p. 295-303, novembro de 2016, p, 295-303.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. O processo de reestruturação produtiva e o jovem trabalhador: conhecimento e participação. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, n. 13, v.2, p. 61-87, novembro de 2001.

MATIAS, Hugo Juliano Duarte. Jovens em situação de rua: espaço, tempo, negociações de sentido. **Psicologia & Sociedade**; n. 23, v.2, 2011, p. 237-247.

RIBEIRO, Marcelo Gomes. Desigualdades urbanas e desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. Dossiê, **Sociologias**, Porto Alegre, ano 18, no 42, mai/ago, 2016, p. 198-230.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7.ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2007.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista**. 2012. 264p Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pernambuco, Recife, 2012.

SOUZA, Candida de; PAIVA, Ilana Lemos de. Faces da juventude brasileira: entre o ideal e o real. **Estudos de Psicologia**, n. 17, v.3, set./dez. 2012, p. 353-360.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: afinal do que se trata?. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

UNESCO. **Vidas poupadas**: o impacto do desarmamento no Brasil. Ministério da Justiça e Ministério da Saúde, 2005.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n. 3, São Paulo, ABONG, 1995.

## Notas

<sup>1</sup> No que tange à Lei nº 12.435/2011, embora o SUAS tenha começado a ser implantado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2000, que desencadeou a produção de normativas para regular e disciplinar sua estruturação e gestão, como o texto da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, aprovado pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 e a Norma Operacional Básica, de 2005, aprovada pela Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, ambas do Conselho Nacional de Assistência Social, o SUAS ainda era uma política de governo, criada na gestão do Governo Luís Inácio Lula da Silva, como resposta às demandas históricas de diferentes atores pela implementação da Lei Orgânica de Assistência Social, de 07 de dezembro de 1993. Não houve, até a regulamentação da Lei nº 12.435, de 2011, nenhuma alteração na Lei.

<sup>2</sup> Os textos dispostos no quadro 1 foram extraídos do Guia de Políticas Públicas de Juventude publicado em junho de 2010 pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) com cooperação da UNESCO.

<sup>3</sup> Neste trabalho, adotamos o conceito de democratização de Duriguetto e Souza Filho (2014, p. 228), para os quais a democratização só se efetiva “[...] a partir de processos de lutas sociais oriundos da dinâmica da própria sociedade civil, impactando, por um lado, a dinâmica das relações sociais, e, por outro, o objetivo e a forma de intervenção estatal na sociedade”, o que implica dizer que tais espaços são produtos de lutas políticas que possibilitam a concretização de arranjos institucionais de gestão mais transparentes e próximos da realidade.

<sup>4</sup> A NOB, de 2012, incorpora à estrutura do Plano um novo elemento, o diagnóstico socioterritorial, que, segundo a normativa, requer: I – processo contínuo de investigação das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, acompanhado da interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações de resultados e de impacto das ações planejadas; II – identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; III – reconhecimento da oferta e da demanda por serviços socioassistenciais e definição de territórios prioritários para a atuação da política de assistência social. IV – utilização de dados territorializados disponíveis nos sistemas oficiais de informações (BRASIL, 2012, p. 25).