

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO: OS ESTATUTOS DO IDOSO E DA JUVENTUDE**Simone Pereira da Costa Dourado**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Wellington Lucas dos Santos

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Aline Cristina Pereira Alves

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo discutir e analisar o uso do recorte geracional na elaboração de políticas públicas voltadas para dois grupos, idosos e jovens. A metodologia utilizada está ancorada em pesquisa de base documental, tendo os estatutos do idoso e da juventude como referência básica. Um dos principais resultados encontrados é o reconhecimento de que geração funciona como referência no processo de elaboração de políticas públicas em um contexto social – início do século XXI – no qual esses dois agentes ganham visibilidade e suas demandas são consideradas socialmente legítimas pela sociedade brasileira. Conclui-se, portanto, que geração é um marcador atual e potente para o terreno das políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Geração. Estatutos.**THE PUBLIC POLICIES AND GENERATION: THE STATUTES OF THE ELDERLY AND YOUTH****ABSTRACT**

This article aims to discuss and analyze the use of the generational approach in the elaboration of public policies aimed at two groups, the elderly and young people. The methodology used is anchored in documentary research, with the statutes of the elderly and youth as a basic reference. One of the main results found is the recognition that generation works as a reference in the process of elaborating public policies, in a social context – at the beginning of the 21st century in which the elderly and young people gain visibility and their demands are considered socially legitimate by Brazilian society. It is concluded, therefore, that generation is a current and potent marker for the field of public policies.

Keywords: Public policies. Generation. Statutes.

Recebido em: 10/11/2021

Aceito em: 15/06/2022

INTRODUÇÃO

O recorte geracional tem orientado parte da legislação recente que assegura direitos aos diferentes grupos sociais. No Brasil, o estatuto do idoso, de 2003, e o da juventude, de 2013, evidenciam como, na primeira década do século XXI, idosos e jovens se tornaram sujeitos de direitos. O objetivo deste artigo é refletir sobre a força das questões geracionais na composição da legislação que parametriza políticas públicas para os dois grupos. Partimos da perspectiva que o recorte geracional ajuda a explicar as mudanças sociais que fizeram de idosos e jovens sujeitos de direitos, ainda que o estado e a sociedade percebam o envelhecimento como um custo e a juventude como um problema. Guardando o intervalo de uma década entre a promulgação de uma e outra lei, em comum, os estatutos trazem a definição dos limites etários para classificação de quem é idoso e quem é jovem no Brasil. Idosos são aqueles que tem 60 anos e mais e jovens os que estão entre 15 e 29 anos – cabe um destaque para o fato do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), bem mais antigo que o da juventude, dispor sobre os direitos da população entre 12 e 18 anos, criando a situação de indivíduos que estão entre os 15 e 18 anos serem contemplados pelos dois marcos legais.

1. CONTEXTO BRASILEIRO QUE POSSIBILITOU A EMERGÊNCIA DOS ESTATUTOS

O cenário brasileiro posterior ao período da ditadura militar foi marcado pela democratização do país. Avritzer (2012) afirma que o evento da Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, foi um divisor de águas e sinalizou o “aprofundamento democrático”, reforçando e criando instituições participativas em diferentes áreas, com destaque para saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social. Avritzer (2012, p. 387) observa que, no período de 1974 a 1985, o processo de democratização e organização de formas de ação coletiva remodelaram o padrão de associação no país. Em grande medida, foi nesse momento que ocorreu a mobilização dos atores que, no processo de elaboração da Constituição, denominada de cidadã, atuaram na defesa das pautas de garantia dos direitos. Com uma história de pouco mais de 30 anos, a Constituição contribuiu para consolidar a ideia de que é preciso assegurar na letra da lei os direitos básicos e elementares aos diferentes grupos sociais e se tornou um marco na garantia dos direitos civis, sociais, políticos e econômicos (JÚNIOR, 2018, p.19). Foi o acúmulo organizacional e mobilizador da fase dos debates

que antecederam e vigoraram no processo constituinte que garantiu e estimulou a luta posterior para a aprovação de legislações específicas, como são os estatutos.

Em termos amplos, sabemos que os estatutos criam leis e ordenamentos para definir os posicionamentos de organizações, instituições e corporações públicas ou privadas em relação a temas e/ou grupos específicos. Analistas do fenômeno da participação política no Brasil mapearam diferentes movimentos que resultaram na promulgação dos estatutos como sinalizador de que a democracia brasileira criou instrumentos de acesso às políticas especificamente voltadas à determinadas áreas ou grupos. Avritzer (2010), por exemplo, mostra como o estatuto da cidade cumpre o caminho de afirmação e regulamentação do contido no capítulo sobre a política urbana presente na Constituição de 1988. Para o cumprimento dos objetivos deste artigo, nos interessa especificamente dois estatutos, o do idoso e o da juventude. Ainda que sejam recentes, promulgados em intervalos de 15 e 25 anos de distanciamento da Constituição de 1988, os estatutos do idoso e da juventude também são caudatários do movimento de democratização da sociedade brasileira.

É importante demarcar que antes da promulgação da Constituição de 1988, os estatutos brasileiros eram os da terra, de 1964; do índio, de 1973, e dos militares, de 1980. Os demais são posteriores à 1988 e trazem uma dimensão importante: a ideia de que para assegurar direitos específicos, é preciso ter o provimento legal de recursos. Boa parte dos estatutos fazem referência ao aporte de montantes para composição de fundos específicos de financiamento das políticas a serem implementadas, estimuladas ou aprimoradas. A previsão de formação dos conselhos gestores de políticas públicas, que também tem amparo na constituição de 1988, garantiu o exercício da participação democrática e a operacionalização das políticas específicas. Almeida e Tatagiba (2012, p.68) afirmam que, ao alcançarem a “maioridade”, os conselhos se tornaram uma conquista da nossa “institucionalidade democrática”.

2. O RECORTE GERACIONAL NA REFLEXÃO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, há, pelo menos, uma década, o conceito sociológico de geração teve sua atualidade reconhecida (WELLER, 2010; FEIXA, LECCARDI, 2010; MOTA, 2010). A inspiração para esse reconhecimento está relacionada as (re)leituras do clássico trabalho de Karl Mannheim, de 1928. Os usos e apropriações da noção manheimeana de gerações assentam-se na ideia de que, para esse teórico, o fenômeno sociológico das gerações pode estar baseado no ritmo biológico dos

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

indivíduos, mas não se resume a ele. É a existência das formas de interação, da composição da estrutura social e dos processos históricos que dão importância aos fatos biológicos do nascimento, envelhecimento e morte (MANNHEIM, 1982). Simone de Beauvoir (2018, p.32) em seu clássico trabalho sobre a velhice, escrito em 1970, ressalta que as sociedades criaram uma automática associação entre velhice e doença, esquecendo que, se a velhice resulta na morte, ela não acarreta a morte em si. Nos habituamos, como frisa a teórica, a tornar os idosos *exis* e não *práxis*, ou seja, já nos anos de 1970, ao observar os cenários europeu e norte-americano, Beauvoir percebe que os idosos pertenciam aquele grupo de indivíduos com quem os demais grupos geracionais não estabeleciam relação de reciprocidade, apenas distanciamento, parafraseando Sartre, ela observa que a velhice é um *irrealizável* (BEAUVOIR, 2018, p.228).

No ano de 1941, em ensaio que trata especificamente da temática da juventude, Mannheim (1961) indica que ela, assim como disse sobre a velhice, precisa ser pensada a partir da função sociológica que exerce em diferentes sociedades e, ao diferenciar as sociedades *estáticas* das *dinâmicas*, diz que, em ambas, os jovens pertencem aos recursos latentes de que as configurações sociais dispõem. Nas sociedades estáticas a *mocidade* seria apenas uma reserva latente e os velhos teriam mais prestígio. Já as sociedades dinâmicas confiam na cooperação da *mocidade* e a entendem como *agente revitalizador*, responsável por mobilizar a reserva vital da mudança (MANNHEIM, 1961).

Assim, o conceito de geração, na sua acepção sociológica, é útil para pensar a condição da velhice e da juventude em múltiplos aspectos, inclusive os que recentemente garantiram a sua afirmação como sujeitos de direitos reconhecidos pelos marcos legais dos estatutos. No campo específico das políticas públicas, o recorte geracional não é avaliado como muito potente quando comparado aos de classe social, gênero e raça. Pesquisas no campo da saúde, contudo, indicam a relevância de seu uso (COSTA JÚNIOR; COUTO, 2015). No cenário brasileiro, nos últimos 30 anos, a questão geracional se tornou marcador importante para a constituição de leis e normas que garantem aos diferentes grupos etários a definição de políticas específicas. O ECA, em 1990, pode ser entendido como uma ação inicial, seguido pelos estatutos do idoso e, recentemente, o da juventude. Cabe ressaltar que a execução das políticas públicas voltadas aos diferentes grupos etários exige que os operadores das ações reconheçam a pluralidade de visões de mundo que orientam os idosos e os jovens no Brasil.

O reconhecimento da velhice como uma fase da vida que precisa de proteção e seguridade é fruto dos movimentos de defesa dos direitos das pessoas idosas firmados pelos próprios idosos e suas entidades representativas (DEBERT, 1997; 1998), por organismos internacionais (ONU, 1982; 2002; 2012) bem como pela criação e consolidação de eventos no terreno da educação e da cultura que reconheceram a existência deste grupo e seu direito ao lazer, diversão e sociabilidade - nos referimos à criação de espaços de aprendizado e sociabilidade como as Universidades Abertas da Terceira Idade (INOUE; ET AL, 2018), aos bailes e eventos culturais de diversas ordens voltados exclusivamente para aqueles que chegam à velhice (ALVES, 2004) e o estímulo, a quem pode pagar, às viagens.

O contexto de reconhecimento da juventude como grupo protegido por um instrumento legal específico tem a ver com uma luta histórica dos movimentos sociais e estudantis para a afirmação de seus direitos. Não é por acaso que o estatuto da juventude foi promulgado no calor das manifestações de 2013 (SCHERER-WARREN, 2014), lideradas, sobretudo, por jovens que tomaram as ruas de várias cidades brasileiras com pautas reivindicatórias bastante pulverizadas, mas que iniciaram com o movimento pela gratuidade no transporte para os estudantes (VAINER, 2013).

Seguimos com a análise de cada um desses marcos legais para compreender como o recorte geracional foi elemento definidor para construção dessas políticas, revelando que, ao lado de outros marcadores históricos como gênero, raça e classe social, geração é fator relevante para as reflexões sobre as políticas públicas. Destacamos que o atual contexto da pandemia de COVID-19 confirmou a importância do debate geracional. Boa parte da dificuldade com a condução da política de isolamento social está relacionada aos conflitos que envolvem as localizações sociais dos grupos de idosos e jovens. A atual crise sanitária global revelou que o cenário de convivência entre gerações social e politicamente distantes, a dos que chegam e ultrapassam os 60 anos e a dos que estão entre 15 e 29 anos, exige políticas específicas do poder público, que assegurem direitos conquistados por esses agentes, sendo um dos mais importantes os que garantem que não sofrerão discriminação por idade e terão a saúde física e psíquica garantidas (DOURADO, 2020; OLIVEIRA ET AL, 2020).

3. O IDOSO COMO SUJEITO DE DIREITOS

Mesmo sendo considerado um país jovem, o Brasil está envelhecendo. De acordo com Alves; Ribeiro (2015), o quadro de um envelhecimento expressivo e progressivo é confirmado com o censo demográfico de 2010: “O alargamento do topo da pirâmide, por exemplo, pode ser observado

pelo crescimento da participação relativa da população com 65 anos ou mais, que era de 4,8% em 1991, passando a 5,9% em 2000 e chegando a 7,4% em 2010” (ALVES; RIBEIRO, 2015, p. 302). Segundo Ribeiro (2016, p. 381), até o início do século XX, a expectativa de vida da população brasileira era de apenas 33 anos, tornando o envelhecimento restrito ao âmbito familiar. A ampliação da longevidade em nosso país é fenômeno recente, o que justifica que a legislação brasileira que estabelece direitos e garantias à pessoa idosa seja tardia. O ponto de partida ocorreu por influência da Assembleia de Viena, em 1982. Segundo uma importante analista do envelhecimento no Brasil,

O grande avanço em políticas de proteção social aos idosos brasileiros ocorreu com a CF/1988, que levou em consideração algumas orientações da Assembleia de Viena. Foi introduzido o conceito de seguridade social, fazendo com que a rede de proteção social deixasse de estar vinculada apenas ao contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista e passasse a adquirir uma conotação de direito de cidadania. O resultado foi que o Brasil passou a ser um dos pioneiros na América Latina na implementação de uma política de garantia de renda para a população trabalhadora. Acesso à saúde e educação também foram garantidos para toda a população pela CF/1988, bem como a assistência social para a população necessitada. O ensino fundamental passou a ser obrigatório e gratuito, tendo sido assegurada, inclusive, a sua oferta para todos os que não tiveram acesso a ele na idade própria (ALCÂNTARA, 2016, p.22).

Os avanços advindos da Constituinte, no campo da proteção social, foram resultados das lutas e reivindicações de diversos setores da sociedade e em relação aos idosos, esta legislação reservou-lhes alguns artigos: 14, 40, 201, 203, 229 e 230. Segundo Alexandre de Oliveira Alcântara (2016, p. 359), os artigos 229 e 230 são inovadores pois exigem a efetiva proteção à pessoa idosa por parte do Estado, da sociedade e da família. Mesmo tendo seus direitos garantidos pela Constituição, o expressivo aumento da população idosa, sua maior participação nas políticas de seguridade, saúde e assistência social provocaram a discussão sobre leis específicas que garantissem seus direitos. Nesse contexto é criada a Política Nacional do Idoso – PNI, sob nº 8.842/1994 (ALCÂNTARA, 2016, p. 360).

A Política Nacional do Idoso é composta por 22 artigos e está estruturada da seguinte maneira: capítulo 1 - Da Finalidade; capítulo 2 - Dos Princípios e das Diretrizes; capítulo 3 – Da Organização e Gestão; capítulo 4 - Das Ações Governamentais; capítulo 5 – Do Conselho Nacional; e capítulo 6 - Das Disposições Gerais. A PNI foi a primeira legislação a estabelecer o critério cronológico na definição de quem é idoso no Brasil. De acordo com Ribeiro (2016) a adoção legislativa deste critério seguiu a orientação da Organização Mundial de Saúde (OMS), que estabelece a idade de 60 anos para categorizar quem são os idosos nos países em desenvolvimento e 65 anos para os países desenvolvidos. A Política Nacional do Idoso (BRASIL, 1994) traz diversas diretrizes

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

como, por exemplo, o desejo de viabilizar formas alternativas de participação, ocupação e convívio que proporcionassem integração com as demais gerações. Ainda, almeja a participação do idoso, por meio de suas organizações representativas, na formulação, implementação e avaliação das políticas, planos, programas e projetos a serem desenvolvidos.

Mesmo abordando direitos específicos dos idosos, a PNI não obteve o resultado pretendido e, após dez anos da lei que a instituiu, surge o estatuto do idoso, com a Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003, o qual também foi fruto de intensa mobilização em torno da não efetivação da PNI (ALCÂNTARA, 2016, p. 364). O estatuto do idoso está vigente desde janeiro de 2004 e a expectativa era de ampliação dos direitos já previstos na PNI, bem como na Constituição Federal de 1988. O estatuto resulta do trabalho de várias entidades voltadas para a defesa dos direitos dos idosos no Brasil, com destaque para a Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia e também profissionais das áreas da saúde, direitos humanos e assistência social, além de parlamentares do Congresso Nacional. (NETTO, 2014)

Paula Regina de Oliveira Ribeiro (2016) afirma que, mesmo que muitos dos dispositivos do estatuto do idoso não sejam inovadores, ele inaugurou “uma nova era no reconhecimento dos direitos dos idosos e firmou, de uma vez por todas, o direito à velhice como uma questão social relevante, principalmente no que tange à apropriação pelos idosos do seu reconhecimento como sujeito de direitos” (RIBEIRO, 2016, p. 384).

O estatuto é composto por 118 artigos, divididos em 7 títulos, sendo eles: disposições preliminares; dos direitos fundamentais; das medidas de proteção; da política de atendimento ao idoso; do acesso à justiça; dos crimes; e, por fim, as disposições finais e transitórias. O texto se tornou instrumento poderoso na defesa da cidadania da pessoa idosa, dando-lhes ampla proteção jurídica para não depender de favores, amargurar humilhações ou, simplesmente, para que tenham uma vida digna, uma vez que o próprio estatuto traz essa dimensão como obrigação em um de seus artigos:

Art. 3º – É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2003).

A legislação não traz os direitos acima elencados apenas como obrigação dos familiares, mas, também, do poder público e da comunidade. Observamos que o estatuto apresenta, em seu Título II, no artigo 8º, que “o envelhecimento é um direito personalíssimo e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente”. A legislação contempla, ainda, que “é obrigação do

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade” (BRASIL, 2003).

Vigente há 18 anos, não é amplo conhecimento de todos os direitos que são garantidos aos idosos pelo estatuto. Além dos direitos, a legislação elenca os crimes que acometem os idosos, sendo eles: discriminação, deixar de prestar assistência, abandono, exposição ao perigo da integridade e da saúde do idoso, prevendo penas que variam de 6 meses até 12 anos. Importante destacar que é considerado violência contra o idoso toda ação ou omissão que cause morte, dano ou sofrimento físico e psicológico. Segundo Gonzaga (2020), as formas de violência mais claras para identificação são a morte e danos físicos, já o sofrimento físico e psicológico acontece de maneira mais sutil. A autora ressalta que a negligência por parte dos familiares é uma das principais formas de violência contra a pessoa idosa registrada no país e que teria sido reforçada no contexto da atual pandemia de COVID-19, evidenciando a importância de tributar ao Estado, dentre outros agentes, a garantia do direito à saúde dos idosos, pois boa parte das pessoas que estão nesta fase da vida dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS). No Brasil e no mundo há uma rotina de feminização da velhice e, portanto, as ações de violência contra quem chega nessa fase da vida tornam as mulheres as vítimas mais frequentes.

Além da criação do estatuto do idoso, em novembro de 2003, foi criada a Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID, cujo objetivo é promover e defender os direitos das pessoas idosas e das pessoas com deficiência. Dentre os pontos importantes desta associação, podemos citar a disponibilização da Cartilha de Orientações para a Criação de Conselhos de Direitos do Idoso (AMPID, 2007), que tem como objetivo auxiliar a atividade do Promotor de Justiça, com atribuição na área de direitos do idoso, na tarefa de estimular e acompanhar o processo de criação e implantação do Conselho Municipal de Direitos do Idoso, bem como dos demais interessados, disponibilizando minutas e modelos dos principais instrumentos necessários à criação e implantação do referido Conselho. Também esclarece a necessidade do município contar com um Fundo Municipal de Direitos do Idoso, o qual pode ser criado na mesma oportunidade que o Conselho Municipal.

Diante desse quadro de criação de leis e formação de conselhos, percebemos a necessidade e a importância de abrir espaços de participação para os mais velhos no processo de elaboração das políticas, criando possibilidades para que o seu envelhecimento ocorra com qualidade na forma como esse grupo a define. Os conselhos gestores de políticas, como os destinados à pessoa idosa, são

espaços para que a efetiva participação dos mais velhos se dê. Portanto, é necessário que o poder público, em diferentes níveis, articule e execute políticas públicas específicas para a população idosa, considerando suas particularidades e intencionando o cumprimento da legislação vigente.

4. A JUVENTUDE NO ESTATUTO DA JUVENTUDE

A juventude é uma categoria geracional e social recente entre nós, sendo possível identificar a consolidação de uma população jovem apenas na segunda metade do século XX. Ser jovem é uma experiência que articula a posição social e cultural do indivíduo, o que não descarta que elementos comuns possam fazer parte da realidade de diferentes juventudes. (GROPPO, 2004).

Entre as décadas de 1980 e 2000, o Brasil viu sua pirâmide etária ser bastante alterada, ocorrendo uma explosão demográfica dos brasileiros entre 15 e 29 anos. Na virada do terceiro milênio, os jovens eram mais de 47 milhões. E, segundo dados do censo, 10 anos mais tarde, atingiram a marca de 51,3 milhões (IBGE, 2010), o que corresponde a quase toda a população do Nordeste brasileiro no mesmo período.

A explosão populacional de pessoas jovens aconteceu em paralelo com várias outras mudanças da sociedade brasileira, os últimos vinte anos do século XX foram de profundas alterações no cenário político, social e econômico. A criação de uma nova constituinte, a adoção de variados sistemas monetários e as primeiras eleições diretas para a presidência desde 1960 foram alguns dos acontecimentos do período. A consolidação do processo de êxodo rural iniciado nos anos 1960 e 1970 e a expansão das periferias das capitais brasileiras, somado ao aumento da violência e da criminalidade nos grandes centros e as altas taxas de desemprego, colaboraram para um ambiente social turbulento nos anos de 1990.

O aumento da população entre 15 e 29 anos, nas últimas décadas, fez com que os gestores públicos passassem a olhar com mais atenção para a juventude, o que colaborou para inclusão do jovem na agenda de planejamento das políticas públicas. Contudo, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, o aumento populacional vertiginoso da juventude surge como problema social que demanda efetiva resposta de diferentes setores do estado. O jovem aparece em um contexto de marginalidade dentro do campo social, chegando tardiamente no exercício da cidadania e dos direitos políticos, civis e sociais.

Tal ambiente colaborou para a construção de uma representação negativa da juventude, ora protagonizando ora sendo vítima das situações de violência e criminalidade. A juventude também é negativamente percebida por sua rebeldia e por sua condição de vulnerabilidade em razão do maior acometimento pelas doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce. O prisma pessimista sobre a idade jovem serviu de orientação para a elaboração e tomada de decisão do setor público, que conduziu às primeiras políticas públicas a eles direcionadas baseada na ideia de “jovem problema”, o que influenciou na forma como a sociedade em geral passou a ver o jovem (SANTOS, 2021).

A juventude passa a ser vista como um problema social a partir de dois prismas analíticos: relacionado aos índices de violência, em uma associação direta com a marginalidade social, e como um ente que caminha em transição para a vida adulta, devendo, portanto, ser tutelado por instituições como a família e a escola (CASTRO; AQUINO; ANDRADE, 2009).

Estas duas formas de ver a juventude, quando conjugadas com a ideia de que um país jovem é também um lugar de oportunidades, acabaram criando uma representação dúbia sobre esse grupo. De um lado estão aqueles que acreditam no jovem como agente transformador da realidade social e de outro, quem os percebe como um grupo amorfo, desinteressado e sem vontade de galgar melhores perspectivas de vida.

Com a abertura política nos anos de 1980, as discussões sobre a elaboração e gestão de políticas públicas foram reinseridas no ambiente democrático e participativo, os ventos da nova Constituição Federal deram impulso para a instrumentalização legal dos direitos e deveres dos cidadãos em todas as esferas. A promulgação de dispositivos legais internacionais como o texto da Convenção Universal dos Direitos da Criança, de 1989, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), e a criação do ECA fundam os primeiros marcos legais que garantem uma legislação específica para crianças e adolescentes, servindo de base para as regulamentações voltadas aos jovens, que vieram décadas mais tarde. O texto do ECA dispõe sobre os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, definindo a infância até os 12 anos completos e a adolescência dos 13 aos 18 anos incompletos. A principal característica do ECA consiste em garantir a criança e ao adolescente status de sujeito de direitos, protegendo os menores de situações de violação. Até 2013, o ECA era a única legislação que contemplava os primeiros anos da juventude, ainda dentro do recorte etário de adolescente. A mudança para o sistema democrático trouxe uma reforma na organização do Estado, que passou a descentralizar as ações e políticas públicas para os estados e municípios, a exemplo da

adoção dos conselhos tutelares. A reestruturação dos organismos estatais acontece simultaneamente à adoção de políticas para as crianças e adolescentes (PEREZ; PASSONE, 2010).

Tais debates só foram possíveis com o consenso de que era preciso estabelecer a criança e o jovem como agentes políticos e sociais capazes de exercerem a cidadania, o que abriu um debate na esfera pública sobre a gestão democrática de ações e recursos direcionados para estas populações. Durante os anos de 1990 e 2000, a idade da juventude ainda carecia de uma legislação específica que os regulassem, o que viria acontecer em 2013 com o estatuto da juventude, promulgado em meio as pressões vindas das ruas, as jornadas de junho e os movimentos de ocupação das escolas que eclodiram pelo país.

Observando as políticas públicas para os jovens de forma retrospectiva, ainda nos anos 1990, sob a gestão dos governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foram criados os primeiros programas voltados à população entre 15 e 25 anos, recorte etário que definia quem era jovem. Com os governos Lula e Dilma, entre 2003 e 2015, as ações governamentais para os jovens são ampliadas e fortalecidas, encerrando no impedimento de Dilma um ciclo de adoção de políticas públicas para a juventude.

Entre as décadas de 2003 e 2013, as políticas para os jovens foram ampliadas e institucionalizadas em nível federal. Neste período, foram criados os conselhos municipais e estaduais da juventude, assim como a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). No ano de 2005 foi sancionada a lei 11.129, que altera legislações anteriores de 2002 e 2003 e dispõe sobre a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), órgão criado para articular e gerir as políticas públicas para jovens de 15 a 29 anos na esfera federal, vinculada diretamente à então secretaria geral da presidência da república. A nova lei também cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ), que tem por finalidade produzir pesquisas e dados sobre a juventude, promover a interação entre organismos juvenis nacionais e internacionais e debater e formular normativas para a implementação de políticas públicas para os jovens.

O texto da lei 11.129/05 também criou o Programa Nacional de Inclusão do Jovem (ProJovem), um instrumento de reinserção de jovens de baixa escolaridade ao ambiente escolar, passando a ser chamado pelo governo de Política Nacional de Juventude, pois, lançava por meio da SNJ e da CNJ, as bases para a criação de políticas para os jovens.

Dois anos mais tarde, em 2005, ocorreu a primeira Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude que, ao longo de oito meses, realizou 840 conferências municipais e regionais

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

no Distrito Federal e em todos os estados, além de uma conferência nacional que reuniu mais de 2 mil representantes em Brasília em abril daquele ano.

A conferência de 2005 sinaliza um grande esforço dos organismos estatais, com a sociedade civil, na criação de um projeto de política de estado para os jovens, em um processo consultivo e participativo no qual a juventude assume o protagonismo político e social, trazendo pautas específicas. O evento produziu um folheto¹, com um resumo das 70 resoluções aprovadas pelos delegados, organizadas em 22 eixos prioritários.

Em 2006, o governo federal publicou o Guia de Políticas Públicas de Juventude, fruto dos esforços somados na Conferência do ano anterior e do planejamento estratégico para a juventude. O Guia é um resumo das principais políticas públicas para os jovens em funcionamento na data de sua edição, contendo informações detalhadas dos programas em âmbito federal.

A criação de conselhos como o CONJUVE e a consolidação da SNJ possibilitaram a formação de um campo fértil de discussões sobre como promover uma agenda política para a juventude. O ano de 2005 estabeleceu um marco na elaboração de políticas para a juventude, com a criação dos conselhos em todas as instâncias, que trouxeram questões e pautas para a elaboração da agenda jovem.

Os projetos e ações públicas para a juventude perseguiram, basicamente, as temáticas da educação e do emprego, seguindo aquela visão do jovem como ser transitório e, em menor grau, o prisma do jovem problema. Contudo, a formação dos conselhos e a realização das conferências abre espaço para o jovem se posicionar como ator político e surgem outras demandas como os projetos voltados à cultura, esporte e lazer.

Observando o panorama da criação de uma agenda de políticas públicas para a juventude, é possível notar que a aprovação do estatuto da juventude, em 2013, consolidou a juventude como agente de direitos e deveres no Brasil. Um passo significativo dado ainda em 2010 foi a inclusão do termo jovem no texto da Constituição Federal, ato que sinalizou a possibilidade de uma legislação específica para a juventude, a exemplo do ECA, em 1990, e do estatuto do idoso, em 2003.

É evidente que a pressão sofrida pelo governo Dilma durante as jornadas de junho de 2013, motivadas pelo aumento na tarifa do transporte público, acelerou a sanção do estatuto da juventude, entretanto, a aprovação do conjunto de normas foi desencadeada, também, por um processo de

¹ Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/190>. Acesso em: ?????

institucionalização da política pública de juventude, que vinha sendo delineada desde 2003, ainda no governo Lula.

Então, o estatuto da juventude, Lei nº 12.852, se tornou um instrumento legal de garantia dos direitos fundamentais do jovem entre 15 e 29 anos, além de nortear e estabelecer os fundamentos das políticas públicas para a juventude, por meio da criação do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) - principal dispositivo articulador e organizador das esferas federal, estadual e municipal na promoção das ações estatais para a população jovem.

O primeiro título e o capítulo I do estatuto discorrem sobre as orientações para políticas voltadas à juventude. Neles estão os princípios e diretrizes que devem basear os agentes públicos na promoção das ações governamentais, tomando por base a autonomia e a emancipação do jovem como sujeito de direitos e agente participativo no processo de construção das políticas. (BRASIL, 2013).

O segundo capítulo do texto trata dos direitos universais dos jovens, o trecho é composto por 11 seções e 34 artigos, escritos com base em um amplo número de garantias, incluindo os direitos civis, políticos e sociais, sempre em coexistência com a promoção de políticas públicas que estimulem o acesso a tais direitos.

Do direito à representação, passando pelos direitos à saúde, cultura, lazer, trabalho e sustentabilidade, a legislação invade um leque de prerrogativas que compõem a cidadania em todas as esferas. Vale destacar a seção IV, que aborda os direitos à diversidade e à igualdade, e a seção VII, que se refere ao direito à comunicação e a liberdade de expressão, temas que apontam para discussões de vanguarda dentro das realidades dos jovens (BRASIL, 2013).

A segunda parte do texto dispõe sobre a criação do SINAJUVE, que tem como função descentralizar a tomada de decisão e deve servir como espaço para articulação política entre os setores da sociedade civil e as demais instâncias do poder público. O SINAJUVE também tem a prerrogativa de estimular o intercâmbio de políticas e práticas locais exitosas, fomentar a parceria entre os poderes da república, os estados e municípios, incluir as políticas juvenis nos planos e orçamentos estatais, além de produzir pesquisas e dados sobre a realidade dos jovens brasileiros.

Em termos gerais, percebe-se que o estatuto da juventude é um marco legal importante para promoção dos planos e políticas públicas para os jovens e funciona como importante instrumento de pressão dos movimentos juvenis na conquista por políticas que garantam o exercício de sua cidadania e a vivência de seus direitos. Há neste instrumento mecanismos que propiciam alterar o registro da juventude como problema para um entendimento dos jovens como indivíduos que, ao serem

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

socialmente incluídos, têm papel de protagonismo nos processos de desenvolvimento econômico e social do país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos estatutos do idoso e da juventude mostra que a sociedade brasileira cumpriu um longo caminho até reconhecer que esses diferentes grupos geracionais necessitam de políticas que os reconheçam como sujeitos de direitos. De diferentes maneiras a nossa organização social seguiu critérios que tornaram idosos e jovens indivíduos que pertencem a grupos marginalizados até o início do século XXI, em grande medida porque uns e outros compartilham a condição de excluídos da esfera produtiva: os idosos por terem cumprido sua tarefa no mundo do trabalho – ainda que um número não desprezível chegue aos 60 anos sem ter se aposentado ou necessitando complementar renda em atividades formais ou informais – e os jovens por não conseguirem se estabelecer no universo do trabalho ou por ocuparem atividades com baixa remuneração em razão da profissionalização incompleta ou pelas inúmeras barreiras posta a quem não tem experiência.

Os dois marcos legais aqui analisados, estatutos do idoso e da juventude, indicam a necessidade de políticas que integrem os dois grupos à vida pública e cidadã, dando reconhecimento as suas potencialidades, especificidades e demandas. A expectativa é que os movimentos que resultaram na elaboração dessa legislação alterem a forma como compreendemos esses grupos geracionais. Por um lado, o aumento do número de idosos deve ser motivo de orgulho para toda sociedade, pois ter uma população envelhecida é sinal de que questões de ordem econômica e sanitárias foram vencidas. De outro, ter um número expressivo de jovens na composição da pirâmide etária é indício de que a sociedade tem diante de si uma janela de oportunidades que pode alterar a sua condição nas escalas de desenvolvimento econômico e social. Os estatutos colocaram para sociedade brasileira a seguinte questão: o que queremos fazer com os nossos idosos e nossos jovens? Pelo menos desde a Constituição de 1988 se vislumbra a necessidade de refletir sobre ordenamentos, práticas e ações em relação a esses grupos e a promulgação dois marcos legais confirmam que esse é um programa a ser cumprido. O atual quadro de crise sanitária realçou que temos um projeto inconcluso para esses dois grupos geracionais: idosos se tornaram a maiores vítimas fatais da pandemia e jovens foram os mais atingidos pela crise econômica provocada pela mesma pandemia.

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Alexandre Oliveira. **Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa.** In: ALCÂNTARA, Alexandre Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia.; GIACOMIN, Karla Cristina. (Org.). *Política nacional do idoso: velhas e novas questões.* Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

AMPID. Associação Nacional do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência. **Cartilha de Orientações para a Criação de Conselhos de Direitos do Idoso.** 2007. Disponível em: http://www.ampid.org.br/ampid/Docs_ID/Criacao_Conselhos_CNDI.php#i2. Acesso em: 25.abr.2019.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, 2012, p. 68-92. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>. Acessado em 09/04/2021.

ALVES, Andréa Moraes. **A Dama e o Cavaleiro: um estudo antropológico sobre envelhecimento, gênero e sociabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 152 páginas. 2004.

ALVES, Vicente Paulo; RIBEIRO, Paula Regina de Oliveira (2015). Envelhecimento e cuidados de longa duração. **RBCEH**, Passo Fundo, v. 12, n. 3, p. 299-308.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.** **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 91 | 2010. Doi: 10.4000/rccs.4491.

BEAUVOIR, Simone. **A Velhice.** Rio de Janeiro, Nova Fronteira. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 11 mar. 2020.

BRASIL. *Estatuto da juventude: Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, e legislação correlata.* – 4. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/14918/estatuto_juventude_4ed.pdf?sequence=25. Acesso em março de 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (Org). 2009. **Juventude e políticas sociais no Brasil.** Brasília: Ipea.

COSTA JÚNIOR, Florêncio Mariano; COUTO, Maria Thereza. Geração e categorias geracionais na pesquisa sobre saúde e gênero no Brasil. **Saúde e Sociedade.** São Paulo, v.24, n.4, 2015, p.1299-1315. doi: 10.1590/S0104-12902015140408.

DEBERT, Guita Grin. A Invenção da Terceira Idade e a Rearticulação de Formas de Consumo e Demandas Políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 12 (34). 1997, p. 39–54.

DEBERT, Guita Grin. **Pressupostos da reflexão antropológica sobre a velhice.** In: Debert, G. G. (Org.), *Antropologia e Velhice* (p.7-27), 1998. Campinas, IFCH/UNICAMP.

DOURADO, Simone Pereira da Costa. A pandemia de COVID-19 e a conversão de idosos em “grupo de risco”. **Cadernos de Campo**, 29. 2020, p. 153-162. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v29isuplp153-162> Acesso em:

FEIXA, Carles.; LECCARDI, Carmem. O conceito de geração nas teorias sobre juventude. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v.25, n.2, 2010, p.185-204. doi:10.1590/S0102-69922010000200003.

GONZAGA, Daniela Faria Ribeiro. **O papel da sociedade na proteção aos direitos dos idosos.** 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330093/o-papel-da-sociedade-na-protecao-aos-direitos-dos-idosos>. Acesso em: 18 mar. 2021.

GROPPO, Luís Antonio. Dialética das juventudes modernas e contemporâneas. **Revista de Educação do Cogeime**, Ano 13 – nº 25, 2004.

IBGE. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010: Resultados gerais da amostra** – Rio de Janeiro, 2012. (Censo demogr., Rio de Janeiro, p.1-239, 2010) ISSN: 0104-3145.

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

INOUYE, Keika; *et al.* Efeito da Universidade Aberta à Terceira Idade sobre a qualidade de vida do idoso. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 44, 2018, e142931.

JÚNIOR, José Celso Pereira Cardoso. **A CF-1988 na Berlinda**: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos. *Saúde Debate*. Rio de Janeiro, v. 42, n. especial 3, 2018, p. 18-32. Doi: 10.1590/0103-11042018S302.

MANNHEIM, Karl. **O problema sociológico das gerações**. In: Foracchi, M. M. (Org.), *Karl Mannheim: Sociologia*. 1982, pp.67-95. São Paulo, Ática.

MANNHEIM, Karl. **O Problema da juventude na sociedade moderna** In: *Diagnóstico de Nosso Tempo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961, p.36-61.

MOTTA, Alda Britto. A atualidade do conceito de geração na pesquisa sobre envelhecimento. **Estado e Sociedade**, 25 (2). 2014, 225-250. doi:10.1590/S0102-69922010000200005.

NETTO, Antônio Jordão (2014). **O que é o Estatuto do Idoso?** Disponível em: <https://sbgg.org.br/o-que-e-o-estatuto-do-idoso/>. Acesso em: 25 abr. 2019.

OLIVEIRA, Wanderlei Abadio; *et al.* A saúde do adolescente em tempos da COVID-19: *scoping review*. **Cadernos de Saúde Pública**, 36(8), 2020. Doi: 10.1590/0102-311X00150020.

ONU. *Report of the world assembly on aging*. 1982. Disponível em <https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-English.pdf>.

ONU. **Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing**. 2002. Disponível em https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/Madrid_plan.pdf.

ONU. **Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge**. United Nations Population Fund (UNFPA). 2012. Disponível em: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20report.pdf>.

PEREZ, José Roberto Rus; PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 649-673, 2010.

RIBEIRO, Paula Regina Oliveira. A judicialização das políticas públicas: a experiência da central judicial do idoso. In: ALCÂNTARA, Alexandre Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia.;

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314

GIACOMIN, Karla Cristina. (Org.). **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SANTOS Wellington Lucas dos. Juventude e políticas públicas: a construção da cidadania do jovem de periferia. In: Seminário Nacional de Sociologia & Política (SNSP), 10, 2019, Curitiba. **Anais do X Seminário Nacional de Sociologia & Política**. Curitiba: Editora UFPR, 2019.

SANTOS, Wellington Lucas dos. **Retratos da juventude: Um estudo sobre os jovens da periferia de Campo Mourão – PR**. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais, UEM, Maringá, PR, 2021.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno Crh**. Salvador: v. 27, n. 71, 2014, p. 417-429.

VAINER, Carlos. **Quando a cidade vai às ruas**. Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas no Brasil. Maricato, Ermínia. [et al.] São Paulo: Ed. Boitempo e Carta Maior. 2013, pp. 35 – 40.

WELLER, Wivian. A atualidade do conceito de gerações de Karl Mannheim. **Revista Sociedade e Estado**, 25 (2), 2010, 205-224. doi: 10.1590/S0102-69922010000200004.

AUTORES

Simone Pereira da Costa Dourado

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professora-associada do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ambas da Universidade Estadual de Maringá (UEM). Membro do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (Nuppol).

E-mail: simone.dourado890@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5140-5866>

Wellington Lucas dos Santos

Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Docente efetivo da Secretaria Municipal de Educação (SME) de Umuarama - PR. Membro do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (Nuppol).

E-mail: wellington.santos5@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3921-8504>

Aline Cristina Pereira Alves

Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Advogada. Membro do Núcleo de Pesquisas em Participação Política (Nuppol).

E-mail: alinecristinaalvesadv@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3158-1568>

POLÍTICAS PÚBLICAS E GERAÇÃO:

DOURADO, S., ALVES, A.C.P. SANTOS, W.L.

CONFLUÊNCIAS | ISSN: 1678-7145 | E-ISSN: 2318-4558 | Niterói/RJ

V.24 N.2, maio/agosto 2022 | páginas 298- 314