

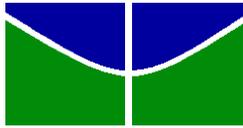
**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

Juventude e Estado no Brasil

A lógica constitutiva do Conselho Nacional da Juventude no Governo Lula

Autora: Nídia Maria de Ávila Furiati

Brasília, 2010



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

Juventude e Estado no Brasil

A lógica constitutiva do Conselho Nacional da Juventude no governo Lula

Autora: Nídia Maria de Ávila Furiati

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor.

Brasília, 2010



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

TESE DE DOUTORADO

Juventude e Estado no Brasil

A lógica constitutiva do Conselho Nacional da Juventude no Governo Lula

Autora: Nídia Maria de Ávila Furiati

Orientador: Doutor Brasilmar Ferreira Nunes (UnB)

Banca:

Prof. Doutor Brasilmar Ferreira Nunes (UFF)

Prof. Doutora Carla Coelho de Andrade
(IPEA/Observatório da Juventude do DF e
entorno – UnB)

Prof. Doutora Luciana Jaccoud (IPEA)

Prof. Doutora Analia L. Soria Batista (UnB)

Prof. Doutora Lourdes Maria Bandeira (UnB)

DEDICATÓRIA

Dedico, esse trabalho, por meio de um poema de meu pai, Ângelo D`Ávila, aos jovens do Brasil, que me sensibilizaram a dedicar alguns anos de minha vida a compreender a juventude e o quê se realizou em prol dela em termos de políticas públicas.

AOS JOVENS

O tempo passa, caro jovem, a toda hora
alguém chega, alguém acena na despedida,
Um renasce, outro morre, um sorri, outro chora,
no vasto anfiteatro que seja a nossa vida.

Busque seu lugar com vontade destemida,
entre na vaga de outro que já fora embora,
Depois, se na chegada não surgir saída,
Pegue a foice e o malho, trabalha e elabora.

Jamais queira alcançar a linha do horizonte
que é falsa e virtual, mas prossiga com vigor,
com espírito forte e levantada a frente.

Futuro não terá quem não tiver passado,
melhor lamentar por ter sido um perdedor
do que se arrepender por nunca ter lutado.

ÂNGELO D'ÁVILA. Poesias Completas em prosa e verso.

Brasília: LGE Editora, 2006.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Brasilmar Ferreira Nunes, pela leitura atenta, orientação segura e pelas valiosas sugestões, sem as quais esta pesquisa não teria se concretizado.

Aos professores Arthur Trindade Maranhão Costa e Wivian Weller, que participaram da Banca Examinadora de Qualificação do projeto de pesquisa desta tese.

Aos entrevistados, que me concederam, gentilmente, parte do seu tempo e contribuíram para realização deste trabalho: Luiz Roberto Cury (secretário nacional de juventude); Danilo Moreira (secretário executivo do Conselho Nacional da Juventude no biênio 2006-2007, vice-presidente no biênio 2008-2009 e presidente no biênio 2010-2011); Reginaldo Lopes (deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores); Alessandro De Leon (consultor na temática Juventude).

Aos conselheiros do Conjuve que tornaram possível a pesquisa empírica e, em especial, a José Eduardo de Andrade, secretário executivo do Conselho Nacional da Juventude (biênio 2008-2009), quem operacionalizou a minha participação na Conferência Nacional da Juventude e o encaminhamento do Questionário Virtual.

A meu filho Alexandre Ávila Furiati, pela revisão e formatação geral do texto.

Ao professor Alexandre Rezende Silva, pela elaboração do Questionário Virtual e consequente operacionalização do banco de dados.

Ao professor Fernando Gaiger, pelo material bibliográfico do IPEA.

Aos meus fraternais e espirituais familiares.

E também a todas as pessoas que me inspiraram a desenvolver este trabalho.

EPÍGRAFE

*“A Sociologia está aí, não para criar certezas,
mas para suscitar reflexão”*

(José Machado Pais, 2001)

RESUMO

Esta pesquisa, inserida no âmbito da Sociologia Política, estabeleceu diálogo entre teorias advindas da Sociologia e da Ciência Política, o qual constituiu mirante para a análise das políticas de juventude no Brasil, em especial no governo Lula, com o objetivo de compreender os pressupostos conceituais dessas políticas; os padrões de orientação sob os quais foram construídas; as juventudes para quais foram dirigidas; a dinâmica de atuação dos agentes participantes e as práticas delas decorrentes (projetos-programas).

Verificou-se que as políticas de juventude seguiram o padrão ideológico liberal-corporativista até a Constituição de 1988, quando pela lógica democrática, reconheceu-se a juventude até dezoito anos como Sujeito de Direitos, política que não foi implantada na década de 90, sob orientação neo-liberal, em contexto de estabilização econômica e de fortalecimento do Terceiro Setor, possibilitando a criação de diversas organizações civis voltadas para temática juvenil. Algumas dessas organizações se articularam em Rede Política (*Issue Network*) para formulação de políticas de juventude, tendo o Estado brasileiro, nessa Rede, exercido o papel de legitimador de acordos e o Banco Mundial e a UNESCO, operado como catalisadores do discurso do Protagonismo Juvenil.

Com a criação da Secretaria Nacional da Juventude, do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e do Programa Pró-Jovem, em 2005, o Estado assumiu papel central na coordenação das políticas de juventude, estabelecendo significativo avanço institucional. Entretanto, essas políticas continuaram sendo direcionadas às identidades juvenis Adultocêntrica, Estigmatizada e-ou Transgressora, fato tornado turvo pelos discursos governamentais, a partir da década de 90, que assumiram a juventude ora como Protagonistas do Desenvolvimento, ora como Sujeito de Direitos. O estudo analisou, ainda, a pesquisa empírica realizada com membros do Conjuve e estabeleceu reflexões sobre a interlocução Estado-Conselhos; a representação de atores não estatais; o conceito de juventude e os pressupostos das práticas educativas dos projetos-programas de juventude; a focalização da política de juventude e a necessidade de se formular políticas estruturantes.

Palavras-chave: conceito de juventude; políticas públicas de juventude; Redes de Políticas (*Issue Network*); agenda governamental; lógicas de orientação das políticas de juventude; conselhos de políticas; Conselho Nacional de Juventude; representação de atores não estatais; projetos-programas de juventude, política de juventude no Governo Lula; Estado e Juventude no Brasil.

ABSTRACT

The present research, within the field of Political Sociology, established a dialogue between theories derived from Sociology and Political Science, which was a lookout for the analysis of youth policies in Brazil, more concentrated on Lula's government, with the objective of understanding the conceptual assumptions of those actions; the patterns of political orientation on which they were built, the youth for which they are directed; the dynamics of the participating agents (both domestic and international) and the practices resulting therefrom (projects, programs).

It was found that youth policies followed the liberal-corporatist ideological pattern until to the 1988 Constitution, when under a democratic logic, youth was recognized up to 18 years as a Subject of Rights, which policy faced difficulties to be implemented in the context of economic stabilization under a neoliberal orientation and the emergence of several civil organizations. The organizations focused on youth themes were articulated in a Policy Network (Issue Network), for the formulation of youth policies, and the Brazilian State was, in this network, a legitimator of agreements and the World Bank and UNESCO, catalysts of the Juvenile Protagonism speech.

With the establishment of the National Youth Secretariat and the National Youth Council (Conjuve) in 2005, the State assumed a central role in the coordination of youth policies, providing significant institutional advancement. However, these policies continued to be directed to Adultocentric, Stigmatized and-or Transgressor youth identities, a fact that became cloudy by the government speeches from the 90's, which assumed youth either Protagonist of Development, or as Subject of Rights. The study also analyzed the empirical research conducted with members of Conjuve and established reflections on the State-Councils dialogue; the representation of non-state actors, the concept of youth and the presuppositions of educational practices of youth projects-programs; the focus of the youth policy and the need to formulate structuring policies.

Key words: concept of youth, public youth policies, Policy networks (Issue Network); government's agenda; logic of orientation of youth policies; policies councils; National Youth Council; representation of non-state actors; youth projects-programs, youth policy in Lula's government; State and youth in Brazil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.	01
Capítulo I – O CONCEITO SOBRE JUVENTUDE	11
PARTE 1: Juventude e Discurso	11
1.1 Uma Visão Geral das Matrizes Discursivas	11
PARTE 2: Juventude e Modalidades de Transição	14
2.1 Juventude como Condição Transitória	14
2.1.1 Abordagem da Transição para a Vida Adulta	15
<i>a) Identidade Adultocêntrica</i>	17
2.1.2 Abordagem de Culturas Juvenis	19
<i>a) Identidade Sócio-Cultural</i>	21
2.1.3 Abordagem de Transições Plurais	23
<i>a) Identidade Pluralizada</i>	25
PARTE 3: Juventude e Vidas Arriscadas	27
3.1 Juventude como Problema e Ameaça Social	27
3.1.1 Abordagem de Juventude como Problema da Modernidade	28
<i>a) Identidade Transgressora</i>	29
3.1.2 Abordagem da Mudança Social	30
<i>a) Identidade de Transformação Social</i>	32
3.1.3 Abordagem de Vulnerabilidade e Risco Social	33
<i>a) Identidade Estigmatizada</i>	34
PARTE 4: Juventude e Cidadania	35
4.1 Juventude como Solução Social	35
4.1.1 Abordagem da Transição Demográfica	36
<i>a) Identidade Oportunidade Demográfica</i>	39
4.1.2 Abordagem de Emponderamento Juvenil	41
<i>a) Identidade Protagonista do Desenvolvimento (Ator Estratégico)</i>	42
4.1.3 Abordagem da Cidadania Ativa	44
<i>a) Identidade do Sujeito de Direitos</i>	45
Capítulo II – SITUANDO O PROBLEMA DE PESQUISA	48
PARTE 1: Participação e Representação na Teoria da Democracia	49
1.1 Conceito de Representação	49
1.2 Democracia Procedimental-Liberal e Representação como Fidúcia	52
1.3 Democracia Participativa e Representação por Delegação	56
1.4 Democracia Deliberativa e Representação	59
PARTE 2: Participação e Representação nos Conselhos	62
2.1 Conselhos no Brasil – Características Gerais	62
2.1.1 Tipos de Conselhos	62
2.1.2 Participação e Representação nos Conselhos	63
2.1.3 Conselhos Estaduais e Municipais	65
2.2 O Conselho Nacional da Juventude	67
2.2.1 Composição e Atribuições	67
2.2.2 Representação dos Atores Societários Comuns aos dois Biênios do Conjuve	73
2.2.3 Representação dos Atores Societários Participantes Somente do Segundo Mandato	75
PARTE 3: Políticas Públicas de Juventude – Agentes Participantes	77
3.1 Políticas Públicas	77
3.2 Agentes Participantes nas Políticas Públicas	79
3.3 Agentes Participantes nas Políticas Públicas de Juventude no Brasil	80
3.3.1 Organismos e Agências Internacionais	81
3.3.2 Empresariado (capital nacional)	82
3.3.3 O Terceiro Setor	82
3.3.4 Estado, Partidos e a Comissão de Políticas de Juventude da Câmara dos Deputados	85

3.3.5	Entidades de Pesquisa (Universidades, Observatórios e Instituições de Pesquisa)	85
3.3.6	Conselhos e Conferências	85
3.4	Agentes Participantes nas Políticas de Juventude e Rede Política	86
Capítulo III – ESTADO E JUVENTUDE NO BRASIL		87
PARTE 1: A Juventude no Brasil		88
1.1	Panorama Atual	88
1.1.1	Juventude e Educação	88
1.1.2	Juventude e Saúde	92
1.1.3	Juventude e Renda	93
1.1.4	Juventude, Lazer e Cultura	94
PARTE 2: Administração Pública no Brasil e Políticas Públicas		94
2.1	Administração Pública no Brasil	94
2.1.1	De Getúlio Vargas a Collor de Mello	97
2.1.2	Governo FHC e a Vertente Gerencial	99
2.1.3	Governo Lula e a Vertente Societal	103
PARTE 3: Trajetórias das Políticas de Juventude e Formação de Agenda		104
3.1	Formação de Agenda sobre Juventude e Políticas de Juventude	104
3.1.1	Políticas Públicas e Processo Decisório	105
3.2	Modelos Teóricos para Análise da Formação de Agenda	110
3.2.1	Modelo de Múltiplos Fluxos	110
3.2.2	Modelo do Equilíbrio Pontuado	113
3.3	Formação da Agenda Internacional e Nacional sobre Políticas de Juventude	117
3.3.1	Comunidades Epistêmicas Internacionais e o Saber-Poder	117
3.3.2	A Construção da Solução Internacional para a Juventude	119
3.3.3	A Construção da Solução Nacional para a Juventude	122
3.3.4	Protagonismo Juvenil e a Teoria do Capital Humano-Capital Social	123
3.3.5	A Implantação da Solução Internacional	125
3.3.6	A Atualização da Solução Internacional e o Novo Papel do Estado	129
3.3.4	A Fala de Alguns Jovens na Conferência Nacional da Juventude	132
Capítulo IV – IDENTIDADES JUVENIS E A AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO		135
PARTE 1: A Lógica Tradicional e Políticas de Juventude		138
1.1	Padrão de Orientação Liberal, Corporativista e Elitista das Políticas de Juventude	138
1.1.1	Juventude Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora e Teoria Política	140
1.1.2	Juventude Transformadora (primeiro momento) e Teoria Política	147
1.1.3	Juventude Sócio-Cultural e Teoria Política	152
PARTE 2: A Lógica Demográfica e a Crise Econômica		154
2.1	Padrão de Orientação Demográfico para as Políticas de Juventude	154
2.1.1	Juventude como Oportunidade Demográfica e Teoria Política	156
PARTE 3: A Lógica da Redemocratização do País		161
3.1	Padrão de Orientação Democrático para as Políticas de Juventude	161
3.1.1	Identidade de Transformação Social (segundo momento) e Teoria Política	162
3.2	Política de Juventude e a Constituição de 1988	164
PARTE 4: A Lógica Neoliberal e Políticas de Juventude		172
4.1	Padrão de Orientação Neo-Liberal para as Políticas de Juventude	172
4.1.1	Identidade Estigmatizada e/ou Transgressora e Teoria Política – Pós-Constituição	174
PARTE 5: A Lógica da Sociedade do Bem-Estar Social		176
5.1	Padrão de Orientação Sociedade de Bem-Estar Social e Políticas de Juventude	176
5.1.1	Identidade Protagonista do Desenvolvimento e Teoria Política	181
PARTE 6: A Lógica da Sócio-Democracia		184
6.1	Padrão de Orientação Sócio-Democrata e Políticas de Juventude	184
6.1.1	Identidade Sujeito de Direitos de Teoria Política	186
PARTE 7: A Lógica da Hipertextualidade da Realidade Social		189
7.1	Padrão de Orientação Trajetórias Juvenis Plurais	189
7.2	Identidade Pluralizada e Políticas de Juventude	189

PARTE 8: Destaques Analíticos do Capítulo IV	191
8.1 Políticas de Juventude – de 1930 a 1988	191
8.2 Políticas de Juventude – da Constituição de 1988 até 2005	194
8.3 Políticas de Juventude – de 2005 a 2009	197
Capítulo V – POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO GOVERNO LULA	200
PARTE 1: Programas e Projetos de Juventude	201
1.1 Programas/Projetos de Juventude – Governos FHC e Lula (até 2005)	201
1.2 Programas/Projetos de Juventude no Governo Lula – de 2005 a 2007	206
1.3 Programas/Projetos de Juventude no Governo Lula – a partir de 2008	215
PARTE 2: Política de Juventude na Ótica do Conselho Nacional da Juventude	221
2.1 Características dos Sujeitos Pesquisados	221
2.2 Representação e Representatividade no Conjuve	224
2.2.1 Objeto de Representação – Modelo de Marion Young	224
2.2.2 Composição do Conjuve e Representatividade do Poder Público e da Sociedade Civil	228
2.2.3 Identidades Juvenis priorizadas pelo Conjuve	230
2.2.4 Legitimidade e Representação no Conjuve	232
2.3 O Conjuve como uma Esfera Pública	234
2.3.1 Formação de Agenda	234
2.3.2 Participação e Comunicação no Conjuve	235
2.4 Desempenho do Conjuve	239
2.4.1 Atribuições Legais, Interação com Governo e Conferência Nacional da Juventude	239
2.4.2 Estudos, Debates, Pesquisas e Elaboração de Propostas de Políticas	241
2.5 O Conjuve e a Política de Juventude no Governo Lula	243
2.5.1 Estratégia de Acompanhamento e Avaliação da Política Nacional de Juventude	243
2.5.2 Programas e Projetos de Juventude Priorizados pelo Governo Lula	246
2.5.3 Identidades Juvenis Priorizadas pela Política de Juventude do Governo Lula	247
2.6 Pesquisa Empírica – Destaques Analíticos	252
2.6.1 A Atuação do Conselho Nacional da Juventude e Políticas de Juventude do Governo Lula pela Ótica dos Conselheiros	252
CONCLUSÃO	259
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	290
ANEXO 1 Questionário Aplicado aos Conselheiros do Conjuve	307
ANEXO 2 Conselhos da Cidade de São Paulo e Características	313
ANEXO 3A Entidades Comuns aos dois Biênios do Conjuve e respectivos Conselheiros Titulares e Suplentes	314
ANEXO 3B Conjuve: Entidades que participaram somente do Segundo Biênio (2008-2009) e respectivos Conselheiros Titulares e Suplentes	316
ANEXO 3C Conjuve: Entidades que participaram somente do Primeiro Biênio (2006-2008) e respectivos Conselheiros Titulares e Suplentes	318
ANEXO 4 Organizações da Sociedade Civil Comuns aos dois Biênios do Conjuve, Identidades Juvenis e Objeto de Representação	319
ANEXO 5 Organizações da Sociedade Civil que Só Participaram do segundo Biênio do Conjuve, Identidades Juvenis e Objeto de Representação	325
ANEXO 6 Resoluções e Prioridades da Conferência Nacional da Juventude	336

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1	Matrizes Discursivas e o Conceito de Juventude	13
QUADRO 1.2	Juventudes como Condição Transitória	14
QUADRO 1.3	Juventude como Problema e Ameaça Social	27
QUADRO 1.4	Juventude como Solução Social	36
QUADRO 1.5	Conceito de Juventude e Faixa Etária	40
QUADRO 1.6	Temas Tratados na Estratégia de Dakar e no Programa Das Nações Unidas	42
QUADRO 2.1	Número de Conselhos Municipais por Área de Atuação no Brasil em 2001	66
QUADRO 2.2	Conjuve: Composição da Mesa e Representantes do Poder Público	68
QUADRO 2.3	Conjuve: Composição nos dois Biênios (2006-2007 e 2008-2009)	69
QUADRO 2.4	Conjuve: Organizações Elegíveis no Biênio 2007-2009	70
QUADRO 2.5	Conjuve: Organizações da Sociedade Civil comuns aos dois Biênios	71
QUADRO 2.6	Conjuve: Organizações da Sociedade Civil que só participaram do 1º Biênio	71
QUADRO 2.7	Conjuve: Organizações da Sociedade Civil que só participaram do 2º Biênio	72
QUADRO 2.8	Resumo da Análise Teórica das 24 Organizações	73
QUADRO 2.9	Representação e Identidades Juvenis no Conjuve em 2008-2009	75
QUADRO 2.10	Resumo da Análise Teórica das 34 organizações	75
QUADRO 2.11	Atores e Níveis de uma Sociedade Pluralista	79
QUADRO 2.12	Organismos Internacionais de Juventude	81
QUADRO 3.1	Administração Direta: Poderes e Esferas	95
QUADRO 3.2	Etapas do Processo de Elaboração de Políticas	105
QUADRO 3.3	Tipos de Processo Decisório	108
QUADRO 3.4	Influência de Atores Visíveis e Invisíveis na Agenda Governamental	112
QUADRO 3.5	Comparação entre os Modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado	117
QUADRO 3.6	Políticas de Juventude e Formação de Agenda: Fatos Relevantes	120
QUADRO 3.7	Sistematização das Falas dos Jovens sobre Política, Democracia e Participação	132
QUADRO 4.1	Políticas Públicas e Teorias da Ciência Política	135
QUADRO 4.2	Identidades Juvenis, Contextos, Políticas Públicas e Teorias	136
QUADRO 4.3	Políticas de Juventude de 1930-1985 e Identidades Juvenis	140
QUADRO 4.4	Identidades Adultocêntrica, Estigmatizada e Transgressora: Contextualização	144
QUADRO 4.5	Identidade Juvenil de Transformação Social: Contextualização	147
QUADRO 4.6	Identidade Juvenil Sócio-Cultural: Contextualização	154
QUADRO 4.7	Identidade Oportunidade Demográfica: Contextualização	156
QUADRO 4.8	Transformação na Distribuição Etária da População Economicamente Ativa e Taxa de Dependência	158
QUADRO 4.9	Identidade Juvenil - Transformação Social: Períodos Pré e Pós democrático	162

QUADRO 4.10	A Constituição de 1988: Teoria Política e Contextualização	169
QUADRO 4.11	Estado de Bem-Estar Social e Teorias Explicativas	171
QUADRO 4.12	Problemas e Soluções para a Juventude de 1995-1998	176
QUADRO 4.13	Evolução do Terceiro Setor	178
QUADRO 4.14	Identidade Juvenil Protagonista do Desenvolvimento: Contextualização	182
QUADRO 4.15	Identidade Juvenil Sujeito de Direitos: Contextualização	187
QUADRO 4.16	Identidade Juvenil Pluralizada: Contextualização	189
QUADRO 4.17	Transições Juvenis e Contexto: Estudo de Abrantes	190
QUADRO 5.1	Programas e Projetos para a Juventude de 1995 a 2005	202
QUADRO 5.2	Programas de Juventude: Governo Lula (segundo mandato)	208
QUADRO 5.3	Sistematização dos Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula e Reestruturação do Pró-Jovem	210
QUADRO 5.4	Sistematização dos Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula: Eixos	213
QUADRO 5.5	Faixa Etária dos Programas do Governo Lula (até 2007)	215
QUADRO 5.6	Faixa Etária dos Programas do Governo Lula (a partir de 2008)	216
QUADRO 5.7	Comparação das Faixas Etárias dos Programas de Juventude: Governo Lula	217
QUADRO 5.8	Novos Eixos de Sistematização dos Programas de Juventude (2008)	217
QUADRO 5.9	Comparação dos Programas de Juventude do Governo Lula	219
QUADRO 5.10	Organizações da Sociedade Civil – Algumas Características	222
QUADRO 5.11	População Pesquisada	223
QUADRO 5.12	Tipos de Representação e Organizações da Sociedade Civil do Conjuve	226
QUADRO 5.13	Falta de Representação e Sub-representação no Conjuve	229
QUADRO 5.14	Campos de Atuação da Política de Juventude Prioritários para o Conjuve	231
QUADRO 5.15	Frases que Poderiam Ser Aplicadas aos Programas de Juventude	248
QUADRO 5.16	Frases com Pressupostos para as Identidades Estigmatizada e Protagonista	249
QUADRO 5.17	Políticas de Juventude no Governo Lula na Visão dos Pesquisados	250
QUADRO 5.18	Atuação do Conjuve na Visão dos Pesquisados no Biênio 2008-2009	255
QUADRO 5.19	Quadro Síntese da Política de Juventude do Governo Lula (Pesquisa Empírica e Análise de Dados Secundários)	258
QUADRO 6.1	Dados Empíricos da População de 18 a 29 anos em 2006	265
QUADRO 6.2	Agentes Formuladores da Políticas de Juventude	273

LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1	Histórico da Demografia da População Jovem no Brasil	38
TABELA 1.2	Evolução da População Jovem no Brasil	39
TABELA 3.1	Estrutura de Atividades dos Jovens no Brasil (2003)	90
TABELA 3.2	Avaliação da Qualidade de Ensino de Jovens de 15 a 24 Anos (2001)	91
TABELA 5.1	Programas de Juventude: FHC e Governo Lula (primeiro mandato)	205
TABELA 5.2	Programas de Juventude – Previsão Orçamentária: Exercício de 2009	220
TABELA 5.3	Tipos de Representação do Conjuve	224
TABELA 5.4	Representatividade no Conjuve e Níveis de Satisfação (Questão 12)	228
TABELA 5.5	Legitimidade da Representação	233
TABELA 5.6	Formação da Agenda	234
TABELA 5.7	Frequência nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias	236
TABELA 5.8	Processo Decisório e Comunicação (Conjuve)	236
TABELA 5.9	Articulação com Órgãos da Administração Pública Federal e Governos Estaduais e Municipais	239
TABELA 5.10	Estudos, Debates, Pesquisas e Elaboração de Propostas de Políticas	241
TABELA 5.11	Estratégias de Acompanhamento e Avaliação da Política Nacional de Juventude	244
TABELA 5.12	Principais Projetos/Programas de Juventude do Governo Lula pela Ótica do Conjuve	246
TABELA 5.13	Organizações e Objeto de Representação Político-Religioso	253

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Jovem de um Colégio Militar	17
FIGURA 2 – Jovem <i>skatista</i>	21
FIGURA 3 – Jovens em trajetórias labirínticas	25
FIGURA 4 – Jovem transgressor – filme Laranja Mecânica	29
FIGURA 5 – Jovens em luta armada contra governo militar no Brasil-filme Cabra Cega	33
FIGURA 6 – Jovem catadora de lixo	34
FIGURA 7 – Jovens como Oportunidade Demográfica	39
FIGURA 8 – Jovens como Atores Estratégicos do Desenvolvimento	42
FIGURA 9 – Jovens como Sujeito de Direitos (divulgação do Governo Lula)	46
FIGURA 10 – Conjuve e estrutura decisória da Administração Pública	67
FIGURA 11 – Índice de Desenvolvimento Juvenil	88
FIGURA 12 – O Modelo ACF	166
FIGURA 13 – Política de Juventude no Governo Lula segundo conselheiros	247

LISTA DE SIGLAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DO DESENVOLVIMENTO
CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE
CEJUVENT – COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONJUVE – CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE
ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
FEBEM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM-ESTAR DO MENOR
FHC – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
FNUAP – FUNDOS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A POPULAÇÃO
IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
LOAS – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MTE – MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO
OIJ – ORGANIZAÇÃO IBERO-AMERICANA DE JUVENTUDE
OIT – ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO
ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE
ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OS – ORGANIZAÇÃO SOCIAL
OSCIP – ORGANIZAÇÃO SOCIAL INTERESSE PÚBLICO
PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAS DE DOMÍCIOS
PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO
PPA – PLANO PLURIANUAL
PROJOVEM – PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS
SEDH – SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS
SG-PR – SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA
SGPR-SNJ – SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE
SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO E CULTURA

INTRODUÇÃO

1 Situação e Importância do Tema

No contexto da realidade social brasileira, urgem mudanças que promovam novas estratégias de desenvolvimento econômico, garantam a afirmação democrática e minimizem a desigualdade social. Estas mudanças tornam-se mais relevantes em relação à juventude, ator social emergente, quer se considere o seu atual peso demográfico¹; quer se considere a lógica de exclusão e marginalização a que se submete e, portanto, as consequências das vulnerabilidades negativas desse segmento (como, por exemplo, o aumento da violência e gravidez precoce)²; ou quer se considere os jovens como protagonistas *empoderados*³; ou “atores estratégicos do desenvolvimento”⁴; ou, ainda, como sujeitos de direitos⁵.

A população mundial de 15 a 24 anos, em 2000, equivalia a 1.066 bilhões de jovens (17,6% da população total), sendo que cerca de 10% viviam na América Latina, 60% na Ásia e 16% na África (BANCO MUNDIAL, Pilloti e Camacho, 2003). Em 2005, segundo Informe da ONU, havia 1,2 bilhão de jovens: 200 milhões sobrevivendo com menos de R\$ 1 por dia, 88 milhões não tinham emprego e 10 milhões portavam o vírus da AIDS. Nesse contexto, a ONU alertava para o desafio a ser enfrentado pelos Estados e pela sociedade, em geral, de se encontrar formas sustentáveis para concretizar os direitos humanos dos jovens.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-IBGE), realizada no Brasil em 2006, apresentou quadro alarmante quanto à concretização dos direitos humanos de parcela expressiva da juventude, considerando que dos 40 milhões de jovens entre 18 a 29 anos (quase 20% da população): 9,7 milhões de jovens viviam em famílias com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo; 12,5 milhões não tinham sequer concluído o ensino fundamental, 4,2 milhões estavam desocupados e 1,4 milhão eram analfabetos.

Desde 1985, Ano Internacional da Juventude, escolhido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a "agenda jovem" fora colocada em pauta no mundo e na agenda dos países-membros da Organização Ibero-Americana de Juventude, bem como em diversos eventos e fóruns internacionais. A importância da temática foi salientada em documento orientador para formulação de políticas para a juventude das Nações Unidas

¹ BANCO MUNDIAL, 2003. **Políticas y Programas de juventud en América Y el Caribe: contexto e principales características**. Pilloti, F. & Camacho, M. Cláudia.

² UNESCO, 2002. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**. Abramovay, M. (org.) *et alii*; Cezar de Freitas (org.), 2006. **Desigualdade social e diversidade cultural**.

³ BANCO MUNDIAL, 2004. **Vozes jovens**.

⁴ UNESCO, 2004. **Políticas Públicas de/para/com juventudes**.

⁵ SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE, 2006. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**; Sales, Castro de Matos e Cristina Leal (Org.). **Política Social, família e juventude, uma questão de direitos**.

(1985) e no seu Informe sobre a Juventude Mundial (2005); inserida no capítulo 25 da Agenda 21 (1992), em frequentes pronunciamentos de autoridades nacionais e internacionais, a exemplo do presidente do Banco Mundial (WOLFENSOHN, 2004). Esta instituição incluiu, pela primeira vez, a questão da juventude como linha de ação em sua Estratégia de Assistência ao País – EAP (2004-2007)⁶, publicada em setembro de 2003.

Entretanto, no Brasil, as políticas voltadas para a juventude são recentes e decorrentes de vários enfoques⁷, como por exemplo: adolescência; prevenção e combate às drogas e à violência; assistência; inclusão dos jovens carentes e em situação de risco; educação; acesso à informação (inclusão digital); inserção de jovens excluídos do mercado de trabalho e mais recentemente dos enfoques do protagonismo juvenil e *empoderamento* e da consciência de direitos e da cidadania. Tais enfoques estão presentes, de modo fragmentado, em vários programas e projetos focalizados, que representam facetas de uma realidade social e cultural complexa, muitas vezes, desdobrada para facilitar acesso aos financiamentos públicos ou concedidos por agências, organismos internacionais. Mas há outro foco que não vem recebendo tratamento adequado nos estudos sobre a juventude. Refiro-me à formação da identidade da juventude brasileira a partir do pensamento estrategicamente orientado pela formulação e execução de políticas públicas de juventude.

1.1 Delimitação do Objeto de Estudo

Objetivo Geral: analisar e interpretar os elementos conceituais e de experiência prática pertinentes às políticas públicas de juventude no contexto brasileiro e especificamente no Governo Lula, bem como avaliar, em que medida o Conselho Nacional de Juventude representou, no período de 2006-2009, instância dialógica entre a Sociedade Civil e Estado, no que tange à formulação e ao controle social da Política de Juventude.

Para atingir o Objetivo Geral, foram considerados os seguintes **Objetivos Específicos** e respectivos procedimentos metodológicos:

1) compreender o panorama atual da juventude brasileira e construir a trajetória das políticas de juventude no Brasil, identificando os agentes participantes na formulação e execução dessas políticas, em nível nacional e internacional, bem como o processo pelo qual a temática da juventude ingressou na agenda governamental;

2) identificar os públicos-alvo das políticas de juventude no Brasil (a partir de tipos-ideais de juventude, baseados na teoria Sociológica) e as lógicas, advindas da Ciência Política,

⁶ A EAP (2004-2007) introduziu a área “Inclusão social, trabalho e jovens”, voltada para redução do desemprego de jovens e previu operação de empréstimo para o “Programa Primeiro Emprego”, atendendo à solicitação do governo federal.

⁷ Abramo (1997); Cardoso e Sampaio (1995); Sposito(1997); Haddad&Sposito (1999); Sposito&Corti (2000).

que orientaram a formulação dessas políticas, tanto do ponto de vista das demandas sociais, quanto sob a ótica dos agentes formuladores, no período de 1930 até os dias atuais;

3) analisar, por meio de pesquisa empírica, dirigida aos conselheiros do Conselho Nacional de Juventude, a configuração, a representação dos atores estatais e não estatais e a atuação desse Conselho, bem como a Política de Juventude do Governo Lula, pela percepção dos pesquisados, realizando análises comparativas com dados documentais e secundários.

1.2 Campo de Pesquisa

Nas últimas décadas, segundo Souza Celina (2003), o estudo de políticas públicas tem obtido mais importância, devido a três fatores: a) a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a maioria dos países, e em especial os em desenvolvimento; b) novas visões sobre o papel dos governos, com restrições para intervir na economia, em razão da adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e c) a necessidade de equacionar minimamente políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte da população dos países em desenvolvimento, de democracia recente ou recém-democratizados.

Em relação ao estado de campo das políticas públicas no Brasil, Souza Celina (2003) argumenta que não existem dúvidas sobre o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica realizada atualmente no Brasil, pois são várias as áreas do conhecimento, e não só a Ciência Política, que se interessam pelo o quê o governo faz ou deixa de fazer.

Contudo a autora cita três problemas, já identificados por Arretche (2003): a) a escassa acumulação do conhecimento na área, devido à deficiência de construção de programas de pesquisa (agenda de pesquisa) envolvendo a comunidade acadêmica; b) a abundância de estudos setoriais, em especial estudos de caso, dotando a área de uma diversificação de objetos empíricos que se expandem horizontalmente, sem fortalecimento vertical da produção e c) a proximidade da área com os órgãos governamentais, que tanto podem gerar trabalhos normativos e prescritivos, havendo a possibilidade de esses órgãos pautarem a agenda de pesquisa. Para a autora, o problema existe não apenas em relação aos órgãos do governo, que financiam muitas pesquisas, mas também aos organismos multilaterais.

Para Souza Celina (2003), é necessário superar a primeira geração de estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos, na formulação e implementação de políticas públicas, e fortemente assentadas no pressuposto de que esses processos são exclusivamente racionais, lineares e desvinculados da política, ou seja, análise bastante influenciada pela tentativa de se separar o mundo do governo e da Administração Pública do mundo da Política.

Deve-se, segundo a autora, avançar para a chamada segunda geração, por meio do desenvolvimento de tipologias analíticas e pela análise *bottom-up*, que apesar de constituírem metodologias passíveis de crítica quanto à capacidade explicativa, não ignoram a complexidade de uma política, sendo necessário serem aplicadas no Brasil, com ênfase: a) nas políticas públicas, a partir da ação dos implementadores, em oposição à concentração de estudos de governos e atores que se encontram na esfera “central”; b) na natureza do problema que a política pública busca responder e c) nas redes de implementação.

No caso de políticas de juventude, os trabalhos específicos são escassos, visto que até 1995 só existiam, no Brasil, três programas e um projeto de iniciativa do Governo Federal. Na literatura pesquisada, em relação a **políticas públicas de juventude** destacam-se:

1) o artigo de Sposito&Carrano (2003): **Juventude e políticas públicas no Brasil**, que realizou um balanço dos programas/projetos de âmbito federal destinados aos jovens, de 1995 a 2002 e a publicação de Sposito (Org.) de 2007: **Espaços públicos e tempos juvenis**, que estudou as ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras;

2) as publicações de organismos internacionais: a) **Políticas públicas de/para/com juvenis** (UNESCO, 2004), que analisa as políticas de juventude do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006); b) **Vozes Jovens** (BANCO MUNDIAL,2004), que explicita e estratégia de *emponderamento* juvenil; c) **Guia Juvenil para avaliar políticas nacionais de juventude** (ONU, 2006), que elabora roteiro de avaliação das políticas de juventude;

3) as publicações, ligadas ao governo Lula, dos poderes Legislativo e Executivo: a) **Relatório Final da Comissão Especial da Câmara dos Deputados** (CEJUVENT, 2005), análise de políticas públicas da juventude, para embasar as propostas do **Estatuto da Juventude e do Plano Nacional da Juventude** (Câmara dos Deputados, 2004); b) os trabalhos da Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional da Juventude: **Guia de Políticas Públicas de Juventude** (2006); **Política Nacional da Juventude, diretrizes e perspectivas do Conselho Nacional da Juventude** (2006) e **Juventude: tempo presente ou tempo futuro – dilemas em propostas de políticas de juvenis** (2007);

4) os trabalhos do IPEA: **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição** (Camarano, Org., 2006); **Juventudes e Políticas Sociais no Brasil** (texto 1355, 2008a); **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise** (Texto 15, 2008b); **Juventude e Políticas Sociais no Brasil** (Castro *et alii*, 2009);

5) as teses de doutorado de Sousa Regina (2006): **Protagonismo Juvenil**; de Melissa Santos (2007): **Ser Jovem e Ser Adulto** e de Costa (2009): **Políticas Públicas de Juventude – Uma Construção Possível** e as dissertações de mestrado de Honorato da Silva (2009): **Juventude Urbana e Políticas Públicas** e de Rodrigues (2008): **Análise de Redes de Políticas de Juventude**.

O Instituto Cidadania⁸, por meio do **Projeto Juventude**, apresentou um documento final com diagnósticos, recomendações e propostas referentes à situação da juventude de modo geral e, mais especificamente, em relação às áreas específicas de educação⁹, trabalho, cultura, etc. Neste contexto, a UNESCO elaborou vários trabalhos sobre assuntos pertinentes a dimensões específicas do universo juvenil: sexualidade; violência, gangues, educação, etc¹⁰.

Os estudos de alguns autores¹¹ tratam de aspectos gerais vinculados ao tema juventude com incursões breves na temática “Política de Juventude”.

2 Plano da Tese

Este trabalho está dividido em cinco capítulos. No **Capítulo I**, intitulado **O Conceito de Juventude**, são apresentadas as formulações conceituais sobre juventude, a partir de perspectivas de autores e escolas teóricas emblemáticas, contextualizadas historicamente e sistematizadas, pela autora, em nove abordagens e identidades juvenis, quais sejam:

- a) Transição para Vida Adulta (*Identidade Adultocêntrica*);
- b) Culturas Juvenis (*Identidade Sócio-Cultural*);
- c) Transições Plurais (*Identidade Pluralizada*);
- d) Problema da Modernidade (*Identidade Transgressora*);
- e) Mudança Social (*Identidade de Transformação Social*);
- f) Vulnerabilidade e do Risco Social (*Identidade Estigmatizada*);
- g) Etária (*Identidade Oportunidade Demográfica*);
- h) Emponderamento Juvenil (*Identidade de Protagonista do Desenvolvimento*);
- i) Cidadania Ativa (*Identidade de Sujeito de Direito*).

As nove abordagens foram englobadas em três matrizes discursivas a saber: Juventude como Condição Transitória; Juventude como Problema e Ameaça Social e Juventude como Solução Social. Posteriormente, apresenta-se análise geral das matrizes, identificando, a partir da atuação de atores internacionais e nacionais, o processo de construção de discursos sobre juventude, adotados nas políticas de juventude no Brasil.

No **Capítulo II – Situando o Problema de Pesquisa**, são apresentados, na Parte 1, os conceitos de representação política e o modelo de Young (2006) sobre representação; os conceitos de democracia procedimental, participativa e deliberativa. Esta última, idealmente concebida para fundamentar a dinâmica de atuação dos Conselhos de Políticas, instâncias

⁸ O Instituto Cidadania, ONG criada em 1991, foi presidida por Lula antes que o mesmo assumisse a Presidência da República, no início de 2003, e tinha como objetivo realizar estudos e apresentar subsídios e propostas de políticas públicas, como, por exemplo, o Projeto Fome Zero. A temática juventude foi foco prioritário do trabalho do Instituto nos anos 2003 e 2004, sendo criado o Projeto Juventude (ABRAMO e BRANCO, 2005).

⁹ INSTITUTO CIDADANIA. **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

¹⁰ UNESCO, 2001. **Cultivando vida, desarmando violências**; UNESCO, 2004. **Juventudes e sexualidade**; UNESCO, 2004. **Mapa da violência IV**; UNESCO, 2004. **Gangues, galeras, chegados e rappers**.

¹¹ Freitas&Papa (Orgs.,2003): **Políticas Públicas – juventude em pauta**; Azevedo (Org.,2005): **Juventude, cultura e políticas públicas**.

idealizadas para possibilitarem a participação da sociedade na formulação e controle social de políticas, pressupondo um avanço ou complementação ao sistema representativo. Na Parte 2, são apresentadas as características básicas dos conselhos no Brasil e se descreve o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), objeto de pesquisa empírica deste estudo, em termos de composição e atribuições, sendo resumidos os históricos e objetivos das organizações da Sociedade Civil que participaram deste Conselho nos dois mandatos (biênios 2006-2007 e 2008-2009). A seguir são identificadas as identidades juvenis representadas pelas organizações civis do Conjuve, a partir do estudo de dados secundários e do referencial teórico desenvolvidos no Capítulo I. Por fim, classifica-se, utilizando-se também dados secundários, essas organizações, segundo os três tipos de objeto de representação de Young(2006): Interesses; Opinião e Perspectiva. Na Parte 3, são tratados o contexto da Administração Pública brasileira e o conceito de políticas públicas; bem como identificados os agentes participantes da formulação de políticas públicas, e especificamente das políticas públicas de juventude, incluindo a discussão do papel do Estado.

No **Capítulo III – Estado e Juventude no Brasil**, na Parte 1, apresenta-se panorama atual da juventude brasileira em relação às dimensões *Educação, Saúde e Renda*, a partir do “Relatório de Desenvolvimento Juvenil”: versões 2003 e 2007, publicados respectivamente pela UNESCO e pelo Governo Lula. Na Parte 2, são apresentados os elementos estruturantes da Administração Pública no Brasil (Direta e Indireta) e descrita a gestão pública no Brasil de Getúlio a Lula, visto que as políticas de juventude ocorrem no seio de arcabouço institucional. Na Parte 3, busca-se compreender como a temática da juventude ascendeu à agenda governamental no Brasil, sendo mapeados os eventos internacionais e nacionais emblemáticos na trajetória das políticas de juventude, desde 1985 (ano Internacional da Juventude) até atualmente (2010). O processo decisório e a formação de agenda são trabalhados no contexto dos modelos teóricos: Ciclo de Políticas, Teoria da Escolha Racional; Teoria Incrementalista, Modelo *Garbage Can* e de modelos voltados para a formação da agenda: Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado. Identifica-se e são analisadas duas versões do discurso em relação à juventude: uma proveniente de influências internacionais e outra nacionalista, formada no bojo da redemocratização do País e da promulgação da Constituição de 1988.

No **Capítulo IV – Identidades Juvenis e o Estado Brasileiro** são expostos conceitos referentes às principais vertentes teóricas, advindas da Ciência Política, e suas implicações na análise de políticas de juventude, proporcionando um mirante para situar as identidades juvenis (tipo-ideais) no contexto histórico, econômico, social e político dos governos do País, de 1930 a 2010, obtendo assim maior compreensão dessas políticas, tanto do ponto de vista das demandas (dos consumidores das políticas), quanto da produção de políticas (dos formuladores) e enquadrando-as sob os seguintes padrões: Parte 1: A Lógica Tradicional;

Parte 2: A Lógica Demográfica e da Crise Econômica; Parte 3: A Lógica Democrática; Parte 4: A Lógica Neo-Liberal; Parte 5: A Lógica da Sociedade do Bem-Estar Social; Parte 6: A Lógica da Sócio-Democracia; Parte 7: A Lógica da Hipertextualidade da Realidade Social.

O **Capítulo V – Políticas de Juventude no Governo Lula** trata, na Parte 1, da análise do conjunto de programas e projetos de juventude, implementados no Brasil de 1995 a 2010, com ênfase no governo Lula, mapeados e sistematizados, a partir dos trabalhos de Sposito e Camarano (2003), da UNESCO (2004), da Secretaria Nacional da Juventude (2006) e do IPEA (2008a; 2008b e 2009). Na Parte 2, apresenta-se a pesquisa empírica realizada com 37 membros do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), os quais responderam a questionário virtual, apresentado no **Anexo 1**. O estudo empírico analisou questões, tratadas teoricamente e-ou trabalhadas à luz de dados documentais e secundários, relativas às temáticas: representação e representatividade de atores estatais e não estatais; objeto e legitimidade da representação; composição e atuação do Conjuve como a esfera pública; o desempenho dessa instância em relação as suas funções legais. Por fim, identificou-se os públicos-alvo juvenis priorizados pelo Conjuve e Governo Lula e os principais projetos-programas de juventude, implementados, no segundo mandato desse governo, sob a ótica dos conselheiros.

3 Percurso Metodológico

3.1 Método – Construção de Tipo-Ideais de Juventude

Soriano (2004) diferencia os conceitos **Métodos** e **Técnicas**, esclarecendo que o método é a maneira de atingir um objetivo e as técnicas constituem conjunto de regras que pressupõem a utilização adequada dos instrumentos de pesquisa ao método selecionado.

Neste trabalho, utilizou-se o método indutivo na construção de tipos ideais, instrumento conceitual criado por Max Weber (2001), a fim de compreender as peculiaridades da realidade juvenil, composta por diversas facetas, configuradas a partir de componentes históricos e sócio-culturais. Assim, dados, atributos e pontos de vistas difusos, considerados relevantes para captar a tipicidade das várias juventudes, foram agrupados em tipos-ideais, proporcionando referencial para se analisar as políticas de juventude, a partir dos públicos-alvo para os quais foram destinadas.

3.2 Tipo de Estudo e Técnicas de Pesquisa

O presente trabalho trata-se de estudo exploratório, descritivo e interpretativo, de cunho quanti-qualitativo, fundamentado em várias técnicas, quais sejam: pesquisa bibliográfica e documental, aplicação de entrevista, observação participante, pesquisa

empírica e análise de conteúdo. Os dados qualitativos se referem a dados não estruturados, como por exemplo, as anotações das entrevistas, de contextos percebidos pela pesquisadora, de conteúdos filtrados em documentos ou de resposta às questões discursivas do questionário aplicado. Por outro lado, os dados quantitativos foram tratados a partir de construção de tabelas numéricas e cálculos percentuais. A pesquisa foi ancorada em revisão de literatura multidisciplinar, demandando marcante incursão teórica nos campos da Sociologia e da Ciência Política e na análise de contexto no qual se inseriram as políticas públicas de juventude no Brasil, em suas múltiplas dimensões: política, econômica, social e institucional, com a finalidade de obter-se subsídios para interpretação do fenômeno pesquisado.

Tomando-se que os dados em pesquisa são classificados em dois grandes grupos: dados primários (aqueles que não foram coletados, estando ainda em posse dos pesquisados com o propósito de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento) e os dados secundários (aqueles que foram coletados, tabulados, organizados e catalogados, estando à disposição dos interessados), pode-se resumir os dados utilizados na presente pesquisa:

Dados primários: a) Aplicação de quatro entrevistas exploratórias, com objetivo de obter dados preliminares sob a temática: duas entrevistas realizadas em 2005, com o sr. Danilo Moreira (presidente do Conjuve, no 1º biênio, vice-presidente no 2º e presidente, no 3º biênio) e com o consultor de juventude: sr. Alessandro de Leon e outras duas entrevistas realizadas, realizadas em 2006, com o Secretário Nacional da Juventude: sr. Luiz Roberto de Souza Cury e com o deputado do Partido dos Trabalhadores: sr. Reginaldo Lopes; b) Observação participante da pesquisadora na Conferência Nacional da Juventude, realizada no período de 27 a 30 de abril de 2008; e c) Questionário Virtual aplicado à 37 membros do Conjuve.

Dados secundários: a) Pesquisa bibliográfica; b) Análise documental; e c) Pesquisa de informações disponibilizados em *sites* (Anexos 4 e 5).

3.3 Campo de Investigação, Instrumento e Método de Coleta de Dados

Nesse item, serão tratados os procedimentos envolvidos na coleta de dados primários, por meio de Questionário Virtual, visto que as referências relacionadas às outras técnicas foram descritas no corpo do trabalho. O universo desta pesquisa foi definido como os membros do Conjuve: titulares e suplentes, somando 40 membros provenientes do Poder Público e 80 membros da Sociedade Civil, estes últimos representando 58 organizações.

O instrumento de pesquisa, no caso, um questionário semi-estruturado foi construído especificamente para este estudo, com base no referencial teórico, sendo posteriormente discutido e validado pelo professor-orientador. A partir da reestruturação do questionário

preliminar, foi desenvolvido o Questionário Virtual (ver **Anexo 1**), composto de questões de múltipla escolha; questões fechadas; questões abertas e discursivas.

O Questionário Virtual foi desenvolvido pela utilização de tecnologia WEB, se constituindo de “página HTML”, armazenada em *site* centralizado, com base em aplicativos, que permitiram armazenar os dados, correspondentes às respostas dos conselheiros, proporcionando os seguintes benefícios: rapidez na obtenção e facilidade no tratamento dos dados; possibilidade de se alcançar toda a população e garantia do anonimato.

A mensagem de convite para a pesquisa foi enviada como documento, por meio do correio eletrônico, sendo disponibilizado um ícone, que quando acionado pelos conselheiros, lhes possibilitava a visualização e o preenchimento do Questionário Virtual. Uma carta explicativa sobre os objetivos e os responsáveis pela pesquisa precederam a apresentação das questões no instrumento de coleta. Foram estabelecidos controles de segurança para impedir que houvesse respostas duplicadas dos respondentes. Para as questões de múltipla escolha, foram colocadas caixas de opção exclusiva, impedindo a marcação de mais de uma alternativa para cada item. Tais procedimentos não identificaram a identidade dos sujeitos pesquisados.

Os dois primeiros envios da mensagem-convite aos conselheiros foram providenciados pelo secretário-executivo do Conjuve e, posteriormente, foram realizados novos envios pela pesquisadora, visto que alguns conselheiros, ao serem contatados por telefone, solicitaram esse procedimento. Os números de telefones desses conselheiros estavam disponibilizados na *Internet*, em documento elaborado pelo Conjuve, quando as organizações da Sociedade Civil se candidataram para a eleição de representantes não estatais, no biênio 2008-2009 (**Anexo 2**).

Ao término do período da pesquisa (30 dias), as respostas às questões fechadas e de múltipla escolha foram armazenadas em banco de dados (*Acess*) para serem tabuladas e analisadas e as questões abertas foram exportadas para arquivo do tipo documento (aplicativo *Word*), a fim de se viabilizar a Análise de Conteúdo. Os 37 conselheiros que responderam ao Questionário Virtual corresponderam a 30,8% da população total de titulares e suplentes do Conjuve (120 conselheiros) e a 61,67 % dos titulares (60 conselheiros), configurando retorno superior ao dos questionários em papel, por volta de 25% (LAKATOS e MARCONI, 1991).

3.4 Técnicas de Análise de Dados – Considerações Teóricas

Como as técnicas de Análise de Conteúdo estão para as pesquisas qualitativas, assim como as técnicas estatísticas estão para as pesquisas quantitativas, descreveremos resumidamente, nesse item, algumas modalidades dessa técnica, utilizadas nesta pesquisa, com base nas obras de Turato (2003) e Bauer e Gaskell (2002).

Pode-se definir Análise de Conteúdo como explicitação de sentido contido em um documento e-ou o modo como os conteúdos desse documento podem ser transformados, com finalidade de oferecer um significado, tendo em conta palavras pré-escolhidas pelo produtor do texto, frequência de recorrência de certos termos, andamento do discurso, etc, trabalhando com dois tipos de textos: a) os que são construídos no processo de pesquisa, tais como transcrições de entrevistas e b) textos que já foram produzidos para outras finalidades, mas que podem ser manipulados para fornecerem respostas às perguntas do pesquisador.

As diversas modalidades de técnicas de Análise de Conteúdo avançam para além do estágio meramente descritivo, possibilitando a inferência a partir do tratamento e análise dos dados, razão de se recorrer a tal procedimento.

Entretanto, tanto as citações literais das falas dos sujeitos redacionalmente colocadas, provenientes da Pesquisa Bibliográfica, Documental, de respostas a instrumentos de pesquisa, quanto de tabelas numéricas e cálculos percentuais, por exemplo, constituem achados mudos, cabendo ao pesquisador realizar trajeto cognitivo para discutir e interpretar esses resultados.

Desse modo, a Análise Interpretativa trata da Análise de Conteúdo que, partindo de diversas grades de leituras fixadas *a priori*, explicita significados escondidos de um texto ou fenômeno, permitindo reduções para clarear registros latentes.

Já a Análise Argumentativa, objetiva estabelecer visão metodológica compreensiva das estruturas de argumentação, com propósito de compreender os parâmetros que influenciaram o debate público, a partir do modo como afirmações foram estruturadas no texto discursivo.

A Análise Histórico-Contextual, por sua vez, tem como objeto a emergência do sentido de elementos históricos, relacionando-os a diversos elementos do contexto, que podem ser muito diferentes entre si. Por fim, mas não menos importante, a Análise Estratégica diz respeito à leitura em termos de luta pelo poder¹² dos fenômenos humanos.

¹² Nesta pesquisa, parte-se do pressuposto que os fenômenos vinculados ao poder preexistem ao Estado e encontram-se em qualquer “organização social” e em qualquer interação social (SCHWARTZENBERG, 1977; FOUCAULT, 2003).

Capítulo I

O CONCEITO DE JUVENTUDE

PARTE 1: Juventude e Discurso

1.1 Uma Visão Geral das Matrizes Discursivas

Pela perspectiva histórica, vários autores¹³ relatam que, nos séculos XVII e XVIII, os jovens seguiam o paradigma da idade adulta, entretanto, com a modernização do mundo ocidental, prolongou-se a infância, e a juventude tornou-se, no século XX, um sujeito social específico, pois a qualificação prévia dos jovens passou a ser necessária para que esses ocupassem determinados cargos. Escolas e universidades foram criadas, nas quais os jovens nascidos em um mesmo momento histórico, e demarcados pelo limite etário, compartilharam experiências similares, desenvolveram traços comuns e questionaram o poder paterno. Nasceram assim os conflitos entre gerações, desapareceu-se a antiga sociabilidade coletiva e a família voltou-se para a vida privada (FEIXAS, 2002).

En 1899 se impuso, en la legislación británica, la prohibición de encarcelar a los menores de 16 años al lado de los adultos; en 1908 se instauraron los tribunales de menores: eran medidas que ponían de manifiesto el reconocimiento social de una nueva categoría de edad, situada entre la infancia y la mayoría de edad. Primero en los Estados Unidos y Gran Bretaña, y después en el resto de países occidentales, los jóvenes comenzaron a retrasar su incorporación al mundo laboral y a pasar cada vez más tiempo en instituciones educativas. Escuelas e internados, prisiones y tribunales de menores, servir de ocupación y bienestar, todo eso formaba parte del reconocimiento social de un único status a quienes ya no eran niños pero que aún no eran plenamente adultos (FEIXAS, 2006: pág. 4).

Para Peralva (1997), os processos múltiplos e convergentes, pelos quais aconteceu a cristalização social das idades da vida nas sociedades ocidentais, ocorreram inicialmente devido às transformações essenciais no âmbito da família burguesa, em razão da separação mais acentuada entre o espaço familiar e o mundo exterior e da redefinição da criança no interior da família, a qual se tornou objeto de projeto educativo individualizado.

À medida que a escolarização se difundiu, subtraíram-se segmentos progressivamente mais amplos da população infantil às injunções do trabalho, retardando a entrada na idade adulta e dando espaço para o surgimento da juventude. No fim do século XIX, consolidou-se

¹³ **Borrego (2005):** *Concepções e realidades atuais da juventude: a experiência cubana*; **Criado (2005):** *Juventud*; **Dávila León (2005):** *Adolescência e juventude: das noções às abordagens*; **Canezin. et alii (2002):** *Contribuições conceituais-juventude, família e escola*; **Cardoso&Sampaio(1995):** *Bibliografia de juventude*; **CEPAL:** *Juventude, Población Y desarrollo em América Latina e Y Caribe*; **Ghiardo (2004):** *Generaciones y juventud: una relectura desde Mannheim Y Ortega*. **Feixas (2006):** *Generación XX – Teorías-La juventud em la era contemporânea* **Haddad&Sposito(1999):** *Juventude e educação, análise da produção de conhecimento*; **Peralva (1997):** *O jovem como modelo cultural*.

o processo de escolarização das crianças de classes populares, tornando-as objeto de uma ação socializadora sistemática por parte do Estado (PERALVA, 1997).

Neste contexto, a juventude surgiu nas sociedades ocidentais orientadas por critérios universalistas, nas quais a socialização efetuada pela família não bastou para realizar a plena integração dos indivíduos; visto que a passagem do universo infantil (família de orientação) para o universo adulto (família de procriação) se tornou mais complexa do que em sociedades primitivas, em decorrência da alta diferenciação de papéis; sendo, portanto necessário outro grupo de socialização, no qual o indivíduo em transição pudesse construir novas identidades e estabelecer novos vínculos de solidariedade (ABRAMO, 1994).

Com a finalidade de recuperar as contribuições de importantes autores na definição conceitual de juventude, serão tratadas, neste Capítulo, nove abordagens teóricas, englobadas em três matrizes discursivas básicas, a saber: **Juventude como Condição Transitória; Juventude como Ameaça e Problema Social e Juventude como Solução Social**, conforme apresentado no Quadro 1.1 (pág.13).

Foram elaborados ainda três quadros (apresentados nas páginas 14, 27 e 36), contendo resumo das três matrizes discursivas e das abordagens que as embasaram, com informações do local e época em que foram desenvolvidas, dos segmentos juvenis focalizados; das identidades juvenis geradas pelo discurso; dos autores e instituições que as referenciaram; das ideias-forças e palavras-chave dos discursos e da ênfase da ação social. Os quadros podem ser consultados para se obter visualização mais rápida dos conteúdos que foram considerados importantes para caracterizarem as matrizes discursivas sobre juventude.

Pretende-se, ainda, no Capítulo I explicitar que comunidades epistêmicas internacionais, especificamente a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM) e Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO), deslocaram-se da matriz discursiva **Juventude como Problema e Ameaça Social** para a matriz discursiva **Juventude como Solução Social**, sob a égide da abordagem do *Protagonismo e Empoderamento Juvenil*.

Nos Capítulos III e IV, será aprofundada a argumentação, apresentada no presente Capítulo, de que atores estatais e não estatais no Brasil acompanharam o deslocamento do discurso, ora assumindo que os jovens seriam Protagonistas do Desenvolvimento (ou Atores Estratégicos do Desenvolvimento), ora preconizando que os jovens seriam Sujeito de Direitos.

QUADRO 1.1 – Matrizes Discursivas e o Conceito de Juventude		
Matriz discursiva I: Juventude como Condição Transitória		
Transição para a vida adulta ¹⁴ Identidade Adultocêntrica	Culturas juvenis ¹⁵ Identidade Sócio-Cultural	Transições Plurais ¹⁶ Identidade Pluralizada
Matriz discursiva II: Juventude como Problema e Ameaça Social		
Problema da Modernidade ¹⁷ Identidade Transgressora	Mudança Social ¹⁸ Identidade de Transformação Social	Vulnerabilidade e de Risco Social ¹⁹ Identidade Estigmatizada
Matriz discursiva III: Juventude como Solução Social		
Bônus demográfico ²⁰ Identidade Oportunidade Demográfica	Empoderamento ²¹ Identidade de Protagonista do Desenvolvimento	Cidadania Ativa ²² Identidade de Sujeito de Direito

Fonte: síntese elaborada pela autora

- ¹⁴ Hollingshead (1968). *A juventude numa pequena cidade norte-americana*; Camarano (Org. 2006). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição*; Sousa Carvalho(2005) *O que é ser adulto: as velhas e novas representações sociais sobre o que é ser adulto*; Abrantes e Guerreiro (2005).
- ¹⁵ Abramo(1994). *Cenas Juvenis: punks e darks no espetáculo urbano*; Honneth(2003). *Lutas por Reconhecimento*. Bourdieu(1983). *A juventude é apenas uma palavra* Leccardi (2005). *Por um novo significado do futuro*; Dayrell (2002). *O rap e o funk na socialização da juventude*; Dayrell (2003). *Sujeito Social*; Pais Machado & Cabral (2003). *Condutas de risco, práticas culturais e atitudes perante o corpo*; Peralva (1997). *O jovem como modelo cultural*. Pais Machado & Blass (2004). *Tribos urbanas: produção artística e identidades*.
- ¹⁶ Abrantes & Guerreiro (2005). *Como tornar-se adulto: processos de transição na modernidade avançada*, Lahire (2002). *Homem Plural*. Pais Machado & alii (2005) *Jovens Europeus*. Pais Machado (Org. 2005). *Traços e riscos de vida - uma abordagem qualitativa a modos de vida juvenis*; Pais (2001). *Ganchos, tachos e biscates – jovens,- trabalho e futuro*. Pimenta (2007). *“Ser jovem” e “ser adulto”*: identidades, representações e trajetórias. Setton (2005) *A particularidade do processo de socialização contemporâneo*; Wautier (2003). *Para uma Sociologia da Experiência-uma leitura contemporânea de Francois Dubet*.
- ¹⁷ Abramo(2005) *Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil*; Barbiani (2007): *Mapeando o discurso teórico latino-americano sobre juventude (s): a unidade na diversidade*; Freitas& Carvalho (2003). *Juventude em pauta*; Gonçalves(2005). *Juventude brasileira, entre tradição e modernidade*; Pereira Barbosa (2007). *Muitas palavras: a discussão recente sobre juventude nas Ciências Sociais*. Sposito(1997) *Estudos sobre juventude* Sposito & Corti(2000). *A pesquisa sobre juventude e os temas emergentes in Estado do Conhecimento - Juventude e Escolarização*. Feixa (2002) *La construcción social de la infancia y la juventud en América Latina*.
- ¹⁸ Augusto Oliva (2005) *Retomada de um legado intelectual: Marialice Forachi e a sociologia da juventude*; Weller (2007). *Karl Mannheim: um pioneiro da sociologia da juventude*, Ghiardo (2004). *Generaciones Y Juventud: una relectura desde Mannheim Y Orgega Y Gasset,1992, Cap. I*.
- ¹⁹ BANCO MUNDIAL (Cunningham, 2007). *Jovens em situação de pobreza no Brasil, vol.I. BANCO MUNDIAL (rel. n°32310-BR, 2007). Jovens em situação de pobreza no Brasil, vol. II; BANCO MUNDIAL: World development report, 2007*. UNESCO (2002). *Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina*. UNESCO(2006); Cezar de Freitas (Org.2006). *Desigualdade Social e diversidade cultural na infância e na adolescência*. Goffman(2007). *A Representação do eu na vida cotidiana*. Goffman (1980). *Estigmanotas sobre manipulação da identidade deteriorada*.
- ²⁰ Baeninger, R.(1999). *Demografia da população jovem*; Bercovich Massé(2004). *Descontinuidades demográficas, onda jovem e mercado de trabalho: uma comparação entre Brasil e Argentina*; Carvalho e Wong (2006). *O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas*; Moreira, M. (2002). *Mudanças estruturais na distribuição etária brasileira: 1950-2050*; Rios-Neto(2005). *Questões emergentes na análise demográfica do caso brasileiro*; Waiselfisz (2007). *Relatório de Desenvolvimento Juvenil*; IBGE. *Indicadores sociodemográficos prospectivos para o Brasil 1991-2030*. IBGE *Censo de 2002*.
- ²¹ BANCO MUNDIAL (2004). *Vozes jovens*; BANCO MUNDIAL (2004 a), *Estratégia de Assistência ao País, 2004-2007*; BANCO MUNDIAL(Wolfensoln, 2004). *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: reflexão e perspectivas*. ONU(1985). *Guidelines for further planning and suitable development in fiel of youth*. ONU (2001). *Estratégia de Dakar*; Rodrigues (2004). *Juventude e empoderamento*, UNESCO (2003). *Relatório de Desenvolvimento Juvenil*, UNESCO (2004). *Políticas Públicas de/para/com juventudes*.
- ²² BANCO MUNDIAL(2007). *Word development. Report*; CÂMARA DOS DEPUTADOS (2005). *Relatório Final da Comissão Especial de Políticas para a Juventude*. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2004). *Plano Nacional de Juventude*. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2004). *Estatuto da Juventude* CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE (2005). *Política Nacional de Juventude, diretrizes e perspectivas*; INSTITUTO CIDADANIA(2004). *Relatório Final.. INSTITUTO CIDADANIA. Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação* SALES *et alii* (Org.). *Política social, família e juventude – uma questão de direitos*; SECRETÁRIA NACIONAL DA JUVENTUDE (2006). *Guia de Políticas Públicas de Juventude*. GIFE (2007) *Juventude: tempo presente ou tempo futuro*, CASTRO *et alii*, Juventude (2008) *tempo presente ou tempo futuro*.

PARTE 2: Juventude e Modalidades de Transição

2.1 Juventude como Condição Transitória

A matriz Juventude como Condição Transitória engloba três abordagens: **Transição para a Vida Adulta**; **Culturas Juvenis e Transições Plurais**, cujos principais elementos conceituais estão resumidos no Quadro 1.2 abaixo.

QUADRO 1.2 – Juventudes como Condição Transitória			
Abordagem	Transição para a Vida Adulta	Culturas juvenis	Transições Plurais
Identidade juvenil	Adultocêntrica	Sócio-cultural	Pluralizada
Local, época, segmento juvenil	Sociedades europeias: séc. XVIII-XIX; América Latina e <u>Brasil</u> : décadas de 50 e 60, jovens das classes média e altas.	Sociedades ocidentais, grandes cidades: últimas décadas do século XX; <u>Brasil</u> : a partir da década de 70.	Espanha, 1985 – <i>Grupo de Recerca Educación i Treball</i> ; sociedades europeias (atualmente). <u>Brasil</u> : atualmente
Referências teóricas	<u>França</u> : Émile Durkheim - Sociologia Funcionalista	<u>Alemanha</u> : Axel Honneth – Teoria do Reconhecimento <u>Brasil</u> : Juarez Dayrell; Angelina Peralva	<u>França</u> : François Dubet – Sociologia da Experiência e Bernad Lahire - Homem Plural; <u>Portugal</u> : José Machado Pais; e <u>Brasil</u> : estudos do IPEA
Idéia-Força	Interiorização do social.	Estilo de vida.	Trajetórias individualizadas.
Visão da sociedade	Integrada e integradora.	Fragmentada e diversificada.	Individualizada.
Palavras-chave	Integração; reprodução social; ciclo de vida, idades, etapas e eventos, transitoriedade, passagem, moratória social; projeto de vida, preparação para o futuro; diferimento de recompensas; programação do tempo, autocontrole, conjunção positiva entre a identidade individual e a identidade social.	Fragmentação da experiência social; grupos juvenis; culturas juvenis, <i>punks, darks; hip hop, rap, skaters</i> , subculturas, tribos, identidades, juventudes; investimento no tempo presente, processo, expressão, ecleticismo estilístico, rompimento com parâmetros da beleza e virtuosismo; reconhecimento; fluidez.	Imprevisibilidade, pluralidade de trajetórias, situações e modalidades de transição, ênfase na autodeterminação e autonomia nas escolhas, busca de sentido, re-institucionalização; reflexividade, ação presente na experiência, individualização de trajetórias biográficas; labirínticas, iô-iô.
Pressupostos para as políticas públicas	A transição dos jovens para a vida adulta é modelada pela estrutura social. Existe uma única juventude.	A transição dos jovens para a vida adulta é modelada por fatores sócio-culturais e, portanto, existem várias juventudes.	A transição dos jovens para a vida adulta é complexa e ziguezagueante, sem rumo fixo ou pré-determinado.

Fonte: síntese elaborada pela autora.

2.1.1 Abordagem da Transição para a Vida Adulta

Esta matriz se inicia abordando a juventude como fase de preparação, cada vez mais a cargo de instituições como as escolas, que segregaram, ainda que parcialmente, as novas gerações, contribuindo para o reconhecimento social da juventude. De início, essa abordagem pressupõe que o período de transição para a condição adulta segue etapas sequenciais ou configura **Transição Padronizada**, mas paulatinamente deixa de seguir a perspectiva linear.

A juventude é compreendida como fase de vida de uma pessoa, que se define quando a sociedade na qual ela se insere cessa de considerá-la criança, mas não lhe atribui o *status* para desempenhar funções de adulto, ou seja, a juventude é um conceito construído em relação a outros conceitos de idades da vida, e, portanto, pelo que **não é** (HOLLINGSHEAD, 1968).

Os modelos de transições padronizadas (tradicionalistas), consolidados após a Segunda Guerra Mundial, pressupõem que todo ser humano se desenvolve de forma biopsicológica, passando por sequência lógica, constituída por três fases do ciclo de vida: infância, juventude e velhice, em virtude da maturação das funções fisiológicas e concomitantes transformações intelectuais e emocionais. Mais recentemente, essas idades ou fases foram subdivididas, considerando-se as transformações econômicas, sociais, culturais e biológicas em sete fases: infância, adolescência, juventude, idade adulta ou madura, meia idade, terceira e quarta idades (CAMARANO *et alii*, 2006). Para Pimenta (2007), do ponto de vista sociológico:

A delimitação das fases da vida e a diferença entre as gerações assumem importância quando observamos que a transição de um grau etário para outro significa uma mudança de estatuto perante o grupo. Assumir um novo estatuto significa não apenas passar a ter direito a um conjunto de privilégios, mas também assumir novos deveres e obrigações, assim como demonstrar aptidão para exercer determinadas atividades. Qualquer que seja o estatuto assumido (ser maior de idade, possuir habilitação para conduzir, tornar-se bacharel, pessoa adulta) a transição de uma fase para outra permite que os papéis sociais sejam transferidos e as responsabilidades sejam assumidas por outros membros de uma sociedade (PIMENTA, 2007: pág. 71).

Ser adulto significava, de modo geral: a) terminar os estudos; b) viver do próprio trabalho; c) sair da casa dos pais e estabelecer-se em moradia, na qual se é responsável ou co-responsável; d) casar-se; e) ter filhos (FREITAS, *et alii*, 2003). Atualmente, porém, não existe consenso na literatura sobre qual evento marca a entrada do indivíduo no mundo adulto: **independência econômica, saída da casa dos pais** ou **constituição de família**, devido ao fato que nem as fases nas quais se dividem os ciclos vitais, nem mesmo seus marcadores (eventos) são universais, visto que são definidos pelo contexto histórico, social e cultural.

Pimenta (2007) relata que as pesquisas de Oliver Galand, em relação às transições dos jovens para a vida adulta, na década de 80, na França, foram baseadas inicialmente no modelo tradicional de transição, tendo em vista o pressuposto de “relativa sincronia” entre dois eixos marcados por eventos socialmente significativos, quais sejam: **primeiro eixo** (de ordem

pública) – conclusão de estudos e início da vida profissional; e **segundo eixo** (de ordem privada) – matrimônio e abandono da família de origem. Mas ao analisar esses eventos, do ponto de vista da biografia dos jovens, Galand verificou modelos de transição específicos, em relação ao gênero²³ e à posição social²⁴, fatos evidenciados posteriormente nas estatísticas nacionais, pelas quais se identificou a “dessincronização” das etapas, que passaram a ocorrer mais tarde ou se apresentaram desconectadas umas das outras, não seguindo o modelo linear.

Neste contexto, foram estabelecidas algumas categorias de análise como “prolongamento da juventude”; “moratória social” (período intermediário entre dois estados estáveis infância e condição adulta) – tempo para o ensaio e erro, experimentações, período marcado pelo hedonismo e pela irresponsabilidade, com relativização da aplicação de sanções sobre o comportamento juvenil; “pós-adolescência” (final da escolaridade obrigatória até a saída da casa dos pais); “juventude” (período que corresponderia ao abandono do lar familiar e a formação de um casal); “idade pré-adulta” (formação de casal ao nascimento de filho(a), quando o estatuto de pleno adulto seria atingido).

Segundo Camarano e Mello (IPEA, 2006) as mudanças observadas no primeiro eixo (conclusão de estudos e início da vida profissional) envolveram o aumento da escolarização e as dificuldades crescentes de inserção profissional dos jovens, que passaram a ficar mais tempo na escola, com o objetivo de ampliarem as chances de inserção no mercado de trabalho mais exigente (inclusive de experiência profissional), o que ocasionou adiamento de novos núcleos familiares e o aumento de dependência econômica em relação aos pais.

Em relação ao segundo eixo (matrimônio e abandono da família de origem), as autoras explicam que as mudanças na transição derivam da desvinculação entre atividade sexual e união conjugal e entre união conjugal e parentalidade, apontando para a flexibilização nos padrões de relacionamentos afetivos e familiares, podendo ocorrer:

[...], por exemplo, um descompasso entre sexualidade exercida cada vez mais cedo, o prolongamento do tempo passado na escola e na casa dos pais, a antecipação da maternidade e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Ou seja, aponta-se para uma flexibilização da linearidade na sequência de eventos, sugerindo uma despadronização do processo de transição (CAMARANO & MELLO, IPEA: 2006: pág. 18).

Para Pimenta (2007), o modelo “dessincronizado” de transição constituiu, na realidade o desenvolvimento do padrão “tradicional” ou “sincronizado”, procurando adaptá-lo à realidade social, a partir de observação de dados estatísticos. Entretanto, situações intermediárias, que nem sempre implicam relação de dependência unilateral ou uma escolha, não foram previstas pelo modelo tradicional, como por exemplo, a coabitação na residência

²³ As jovens saíam do lar, em idade mais precoce do que os jovens, devido ao casamento com rapazes pouco mais velhos.

²⁴ A transição dos jovens de origem operária, cuja passagem era quase direta para a vida adulta, pois começavam a trabalhar logo que concluía os estudos, se diferenciava da transição dos jovens de origem burguesa, os quais prolongavam os estudos e adiavam etapas definitivas de entrada na vida adulta, embora tivessem certa independência.

familiar de origem, que pode significar tanto uma situação de dependência tanto dos jovens em relação aos pais, quanto dos pais em relação ao trabalho dos filhos.

A questão é que o estatuto de adulto não é alcançado apenas pela passagem por esta ou aquela etapa, mas depende também de uma relação consciente do sujeito com sua condição de adulto, é tanto uma construção cultural compartilhada e transmitida no interior de uma sociedade como uma auto-identidade construída no processo de transição (PIMENTA, 2007: pág. 80).

Estudos recentes de Camarano e Mello (IPEA:2006) sobre a transição para a vida adulta têm mostrado que as experiências de vida e as expectativas da atual geração são mais complexas e menos previsíveis do que as predecessoras, sugerindo que os modelos lineares de transição estão se tornando cada vez mais inapropriados para a mudança social e econômica das últimas décadas. No Brasil, a pesquisa das autoras mostram que:

I – as novas características do processo de transição estão convivendo com as tradicionais. Os processos convencionais, marcados por sequência linear, como a saída da escola, a entrada no mercado de trabalho, o casamento com saída da casa de origem e o nascimento de filhos, são predominantes, mas convivem com formas não lineares e, por vezes, caracterizadas por trajetórias reversíveis e apontadas como problema, fato reforçado pelo contexto de violência e criminalidade que atinge a sociedade brasileira e principalmente a juventude.

II – os momentos no ciclo de vida em que ocorrem eventos que marcam o processo de transição variam no tempo, no espaço e de acordo com os grupos sociais, bem como o período de duração, o que pode resultar em transições diferenciadas para a vida adulta, principalmente em países marcados por desigualdades sociais.

a) *Identidade Adultocêntrica*

FIGURA 1 – Uma jovem do Colégio Militar



Nesta abordagem, a identidade juvenil (veja Figura 1) é construída pela passagem comum e homogênea para todos os grupos sociais, étnicos, independente do sexo e da região (não existindo várias juventudes). Os jovens vivem no tempo presente se preparando para a vida adulta, que ocorrerá no futuro, que passa a ser a dimensão depositária do sentido de agir. Assim, o tempo cotidiano é cuidadosamente investido e desfrutado instrumentalmente, de

modo análogo ao dinheiro (programado, racionalizado) e a identidade pessoal se constrói pela a projeção de si mesmo no tempo vindouro (ou pela perspectiva de ser adulto).

Neste contexto, o passado adquire sentido, mas se tolera eventual frustração, que pode acompanhar as experiências presentes, ou seja, o horizonte temporal se estende e as recompensas são diferidas²⁵ (LECCARDI, 2005). Como referencial emblemático da abordagem Transição para Vida Adulta, selecionamos o sociólogo **Èmile Durkheim**, com as seguintes obras: *Da divisão do trabalho social* (1999); *As regras do método sociológico* (2002); *O suicídio* (2003) e *As formas elementares da vida religiosa*, nas quais o autor coloca a ação individual configurada a partir de projeto exterior, construído pelas instituições sociais e no caso dos jovens, notadamente, pela família e escola.

Para Durkheim, a Sociologia estuda os “fatos sociais”, que se distinguem pela generalidade, por serem externos ao indivíduo e por imporem restrições ao comportamento individual, sendo necessário explicá-los em termos de fenômenos também sociais. Nessas obras, o autor rejeita os argumentos que explicam: **a)** a divisão de trabalho, como resultante da busca individual de bem-estar e felicidade; **b)** as taxas de suicídio em termos de insanidade e **c)** a religião como desenvolvimento de forças naturais ou cósmicas e explica esses fenômenos, respectivamente pelos fatos sociais, a saber: **a)** crescimento do volume da população, com conseqüente diferenciação social e especialização de funções; **b)** desequilíbrios na relação entre o indivíduo e a sociedade, provocando dois tipos de suicídio: suicídio egoísta (pouca integração) e suicídio altruísta (muita integração) ou pelo nível de regulação moral da sociedade em relação aos indivíduos, causando outros dois tipos: suicídio anômico (pouca regulação) e suicídio fatalista (muita regulação); **c)** surgimento da religião devido às necessidades fundamentais que unem as pessoas.

Sendo assim os fatos sociais são experimentados pelo indivíduo como realidade independente, a qual ele não criou e que não pode rejeitar, como as regras morais, leis, costumes, rituais, práticas educacionais, entre outras, como bem explica Setton (2005):

A constituição de um ser social e o desenvolvimento da dimensão humana dos indivíduos estariam totalmente condicionados ao estabelecimento de uma ordem coletiva em que se encontraria uma perfeita harmonia entre estímulos externos, objetivos e materializados em valores da coletividade, e estímulos internos e subjetivos dos indivíduos (SETTON, 2005: pág. 339).

Nessa perspectiva, as políticas de juventude se centram na Educação e em atividades dirigidas ao uso do tempo livre: esporte, lazer e voluntariado, que complementam o tempo estruturado pela oferta educativa. Abrangem também o serviço militar, como preparatório para aquisição de destrezas específicas necessárias ao cumprimento de deveres de

²⁵ Determinação de se adiar para um tempo vindouro a satisfação possível que o tempo presente pode garantir, em vista dos benefícios que esse adiamento torna possíveis (Leccardi, 2005)

responsabilidade social e buscam, portanto, proporcionar capacitação profissional aos jovens com vistas a inseri-los no mercado de trabalho (SPOSITO, 1997, THERET, 2003).

2.1.2 Abordagem de Culturas Juvenis

Para Abramo (2003), a visibilidade de uma diversidade de grupos juvenis nas grandes cidades, nas últimas décadas do século XX, principalmente provenientes dos setores populares, com atuações e linguagens variadas no plano da cultura, do lazer, do cotidiano, da vida comunitária e da vida estudantil, colocou novas questões referentes à condição juvenil, além do desemprego, da dificuldade de estruturar perspectivas positivas de vida, da necessidade de lidar com novas formas de exclusão material e simbólica e com a violência.

[...] as possibilidades de circular pelo espaço urbano e conquistar espaços para vivenciar formas próprias de diversão e expressão; a importância de construir identidades pessoais e coletivas no cruzamento da homogeneização e fragmentação reinantes; a busca por desenvolver uma ética pessoal frente aos novos imperativos de sucesso e prazer, com os desafios de poder viver experimentações e situações de prazer, preservando sua integridade física e mental (ABRAMO, 2003: pág. 27).

Os termos **subcultura**, **culturas juvenis** e a metáfora da **tribo** nomearam as novas formações sociais, presentes no cenário das cidades contemporâneas, constituídas por grupos de jovens, orientados por normas de natureza estética, cultural e ética, que geravam vínculos identitários e questionavam o tecido social, trazendo para o seio da sociedade os principais anseios da juventude, por meio de atitudes criativas, as quais alargaram a margem de tolerância e dominação (LINDOLFO FILHO em PAIS *et alii*, 2004).

No presente trabalho, se utilizará o termo culturas juvenis, para se referir às distintas manifestações de adolescentes e jovens, seus estilos ou modos de vida, que vêm sendo criadas e recriadas em diferentes localidades e contextos sociais (WELLER, 2005).

Para Pais (2006), há duas diferentes maneiras de olharmos as culturas juvenis: pelas socializações que as prescrevem ou pelas expressividades cotidianas (*performances*), distintas pela “dualidade primordial” proposta por Deleuze e Guattari²⁶ ao contrapor **espaço estriado** e **espaço liso**. O espaço estriado revela a ordem, o controle e seus trajetos são confinados às características do espaço que os determinam. Em contraste, o espaço liso abre-se ao caos, ao nomadismo e devir; à ação performativa, constituindo *patchwork* de novas sensibilidades e realidades²⁷. Para o autor, é importante desvendar as sensibilidades performativas das culturas

²⁶ Deleuze, Gilles e Félix Guattari (1994). *Mil Mesetas*. Valência, Pré-textos (1ª edição em francês, 1980).

²⁷ Nas tradicionais formas de passagem da adolescência para a vida adulta os jovens adaptavam-se a formas prescritivas que tornavam rígidas as modalidades de passagem de uma a outra fase de vida. Essas transições ocorriam predominantemente em espaços estriados, em que predominavam a ordem e controle. No entanto, entre muitos jovens, as transições encontram-se atualmente sujeitas às culturas performativas, que emergem das ilhas de dissidência em que se têm constituído os cotidianos juvenis. Ou seja, as culturas juvenis são performativas porque, na realidade, os jovens nem sempre se enquadram nas culturas prescritivas que a sociedade lhes impõe (PAIS MACHADO, 2006).

juvenis em vez de nos aprisionarmos a modelos prescritivos com os quais muitos jovens já não se identificam.

Algumas vezes, as culturas performativas buscam a ultrapassar os limites, como nos **esportes radicais**, em que o **excesso** traduz-se na superação do limite, visto como caminho de saída de um sistema cerrado (**espaço estriado**). É o que se passa com o *skateboard*, ao permitir que os jovens se libertem das convenções urbanas estabelecidas, com performances que pressupõem exploração de superfícies planas (espaços lisos). Já pela cultura grafite, autorias são inscritas em paredes, imprimindo-lhes um sentido. Para os *writers*, os traços instauram ordem nos “espaços lisos”, constituídos pelos vazios das paredes. De ato ilegal (prescrito por lei), o grafite transforma-se em arte e os jovens, por considerarem toda a arte legal, falam atualmente em **legalização** das paredes (PAIS, Org.: 1999).

Para Pais (2001), o estilo musical *rap*²⁸ e *hip hop*²⁹ denunciam situações de injustiça para anunciar outros futuros, utilizando palavras soletradas, recuperadas de uma semiótica de rua, transgressiva por natureza, com palavrões para melhor insultar, atingir, provocar; tornando-se a voz de consciência (a do vocalista), que contagia e se transforma na voz do coletivo (**nós**, os do movimento), que se insurge contra **eles** (que não nos entendem). Esse argumento explica o sucesso da música “Pai Decepção”, que traduz a realidade do “pai ausente” nas famílias dos jovens de periferia do Brasil (WELLER, 2005). Para Dayrell (2003 e 2005), os estilos *rap* ou *funk*, mesmo com abrangências diferenciadas, significaram forte referência na vivência dos jovens, como explica:

Na gratuidade daquelas relações e nas atividades de lazer, vieram construindo formas de sociabilidade próprias, num exercício de convivência social, aprendendo a conviver com as diferenças. A vivência do estilo possibilitou a esses jovens práticas, relações e símbolos por meio dos quais se afirmaram com uma identidade própria, como jovens. Enfim, o estilo se coloca como mediador de um determinado modo de ser jovem. Podemos dizer que, através do *rap* ou do *funk*, os jovens vivenciam a tentativa de alongar o período da juventude o máximo que podem, experienciando assim uma moratória. O sentido dessa tentativa não é tanto o de uma suspensão da vida social ou de irresponsabilidade, como geralmente é vista, mas de garantir espaços de fruição da vida, de não serem tão exigidos, de se permitirem uma relação mais frouxa com o trabalho, de investirem o tempo na sociabilidade e nas trocas afetivas que esta possibilita. É o envolvimento com o *rap* ou com o *funk* que cria, possibilita e legitima a moratória como uma experiência válida (DAYRELL, 2003: p. 51).

Dayrell (2003) enfatiza, que para a maioria dos jovens envolvidos com o *rap* e *funk*, a vivência da juventude é muito intensa, mas curta, pois este estilo de vida:

²⁸ Lindolfo Filho (2004) relata que o *rap* surgiu do *reggae* e se estabeleceu como estilo musical devido à migração do DJ Koll Herc, da Jamaica para os Estados Unidos, que levou consigo a técnica dos *sounds systems* jamaicanos. O *rap* e a cultura *hip hop*; a revolução das comunicações e a indústria cultural, com a conseqüente diminuição dos ciclos de produção e consumo dos produtos, favoreceram a divulgação da música das “minorias”, que atualmente está se tornando fenômeno mundial, escoando o discurso sobre a exclusão social e moral de etnias e de outros grupos sociais nos mais diversos países do ocidente (LINDOLFO FILHO, 2004).

²⁹ O *hip-hop* é formado por três elementos: a música (*rap*), as artes plásticas (o grafite) e a dança (o *breaking*).

abre espaços para os jovens sonharem com outras alternativas de vida, que não aquelas restritas, oferecidas pela sociedade, mas que a grande maioria vê-se obrigada a abandonar o sonho com a carreira musical, uma vez que não mais conseguem conciliá-la com as necessidades de sobrevivência. Assim, o estilo torna-se uma opção provisória, mesmo que seja mais longa para alguns desses jovens (DAYRELL, 2003: 51).

Essa abordagem pressupõe, portanto, que a juventude não é homogênea, conceito que Bourdieu já apresentara em 1983, quando considerou que existem "muitas juventudes", formadas em diferentes sociedades e momentos históricos e, portanto, inseridas em contextos específicos: sociais (classes), culturais (etnias, identidades religiosas, valores); de gênero, territoriais (regiões geográficas, urbano e rural), econômicos e temporais (gerações).

a) *Identidade Sócio-Cultural*

FIGURA 2 – Jovem skatista



A abordagem “Culturas Juvenis” pressupõe que a identidade juvenil não é construída pela passagem por etapas ou eventos, mas pelos meios sociais nos quais os jovens se desenvolvem e pela qualidade de trocas que esses proporcionam. Existem, portanto, várias **juventudes** decorrentes de diversos modos de ser jovem: *hip hoppers*, *punks*, *rappers*, *skinheads*, *skaters* (veja Figura 2). Dayrell (2005) identificou a juventude como **sujeito social** e Peralva (1997) como **modelo cultural**, por meio de um processo no qual cada jovem:

[...] vai se construindo e sendo construído como sujeito: um ser singular que se apropria do social, transformado em representações, aspirações e práticas, que interpreta e dá sentido ao seu mundo e às relações que mantém. Tomar os jovens como sujeitos não se reduz a uma opção teórica. Diz respeito a uma postura metodológica e ética, não apenas durante o processo de pesquisa, mas também em meu cotidiano como educador. A experiência da pesquisa mostrou-me que ver e lidar com o jovem como sujeito, capaz de refletir, de ter suas próprias posições e ações, é uma aprendizagem que exige um esforço de auto-reflexão, distanciamento e autocrítica. A dificuldade ainda é maior quando o *outro* é “jovem, preto e pobre”, essa tríade que acompanha muitos dos jovens como uma maldição (pag. 44).

Sendo assim, além de existirem várias identidades juvenis, essas não são mais construídas vislumbrando o futuro, mas no presente:

Há, portanto, uma constatação que o significado da condição juvenil tem a ver diretamente com o mundo cultural no qual os jovens vivenciam as suas experiências, seja no meio familiar, na escola, no trabalho, nas relações

realizadas durante o tempo livre etc. Mergulhados nesse mundo cultural, os jovens vão se constituindo enquanto sujeitos por meio de experiências interativas nas quais compartilham seus valores, crenças, desafios, projetos, desilusões (HONORATO SILVA, 2005: pág. 6).

Muitos dos comportamentos dos jovens pertencentes a grupos juvenis são vistos como “anômicos” e sem sentido, porque as sociedades adquirem uma relativa estabilização em torno de valores, com os quais se julgam a si mesmas, mas os sentidos podem existir onde parecem estar ausentes (PAIS, 2004). O filósofo alemão Honneth foi selecionado para embasar conceitualmente a **identidade juvenil Sócio-Cultural**, visto que considera as culturas juvenis, não apenas como “culturas de resistência”, mas também como formas de reivindicação de uma existência, nem sempre objeto de reconhecimento social.

Honneth (2003) acredita que os conflitos sociais têm como natureza primária a luta por reconhecimento e defende a tese que os indivíduos e grupos travam lutas cotidianas pelo reconhecimento de suas identidades e autonomias, construídas de forma recíproca e-ou intersubjetiva com outros (semelhantes e diferentes), devendo, portanto, a justiça social possibilitar a participação de todos os membros no processo comunicativo social.

Para o autor,³⁰ o reconhecimento pode ser positivamente construído por três processos nas relações sociais: dedicação emotiva (relações amorosas e de amizade); reconhecimento jurídico (direitos, deveres e imputabilidade moral) e assentimento solidário (construção cultural entre os grupos). O reconhecimento também pode ser recusado, assumindo várias formas como violação, privação de direitos e degradação. Essas formas de não-reconhecimento são acompanhadas de categorias morais como “ofensa” e “rebaixamento” e podem interferir diretamente na confiança que o indivíduo tem de si e do outro, sendo assim o desrespeito pela identidade deveria ser considerado injustiça.

Atualmente, a diversidade cultural juvenil tem sido considerada eixo fundamental na formulação de políticas públicas e na atuação de organizações do Terceiro Setor devido à constatação que jovens de setores populares não podem ser percebidos apenas pelos conceitos

³⁰ O autor parte das “pistas” do trabalho de Habermas, que se dedicou ao estudo da natureza normativa da moral, baseado na ideia de que os indivíduos obedecem à lei, porque esta representa as aspirações e os consensos acordados no mundo da vida, ou seja, está vinculada a um código moral baseado em entendimento intersubjetivo (razão comunicativa). Entretanto, falta a Habermas, segundo Honneth, uma análise da relação entre o processo de interação social e a formação de identidades individuais, baseada em uma teoria da subjetividade. Considera o trabalho de George Herbert Mead, que elaborou uma teoria da intersubjetividade, construindo os conceitos de “Eu” (I) e do “Mim” (me). O “Eu” diz respeito à criatividade e a espontaneidade do indivíduo, suas pulsões e fantasias. O “Mim” é a apresentação mental que o indivíduo tem da imagem que o outro faz dele. É um momento de avaliação que serve para estruturar as pulsões espontâneas e funciona como elemento do emergir da auto-imagem. Os indivíduos assim só se tornam conscientes de si próprios enquanto objetos, ou seja, só podem adquirir consciência de si próprio na medida em que aprendem a perceber suas ações a partir da perspectiva de uma segunda pessoa. Um comportamento consistente por parte do indivíduo exige que os diferentes “Mims” sejam sintetizados numa auto-imagem unitária. Para caracterizar esta relação intersubjetiva construída por Mead, Honneth propõe o conceito de reconhecimento, que corresponde a um modo prático de relação com a subjetividade (*self*), em que cada um pode estar certo do valor social de sua identidade. Na leitura que Honneth faz de Mead, o “Eu”, ao tentar diferenciar-se do “Mim” socializado, na sua atividade incessante e não conformista, desencadeia um processo de individualização em que o sujeito constrói um mundo idealizado de outros, que em princípio, fornece o reconhecimento psicológico e social do ato individual. A existência do “Mim” força o indivíduo a lutar, no interesse do “Eu”, por novas formas de reconhecimento social. A resolução do conflito moral do indivíduo só pode ocorrer por meio da idealização, ou seja, o indivíduo antecipa uma comunidade em que pode ver os seus desejos realizados. Temos uma idealização normativa presente em todas as práticas sociais, devido à impulsividade permanente do “Eu”.

de risco, desvio e da criminalidade, devendo-se levar em conta os grupos culturais³¹ e suas pautas específicas. Barbiani (2007), ao analisar quinze textos latino-americanos sobre juventude, produzidos entre os séculos XX e XXI, de origem brasileira, argentina, chilena, mexicana e colombiana, verificou que o termo “culturas juvenis” comparece nos textos como “guarda-chuva” conciliador de diferentes perspectivas para definir juventude.

Aqui reside a possibilidade de uma “chave explicativa” e estruturadora de saberes que venham a constituir e legitimar a categoria juventude (s) como campo de conhecimento, dotado de um estatuto epistemológico e ontológico próprio (BARBIANI, 2007: p.4).

2.1.3 Abordagem de Transições Plurais

A abordagem **Transições Plurais** se refere às trajetórias individualizadas seguindo transições biográficas complexas e ziguezagueantes sem rumo fixo ou pré-determinado. O conceito de trajetória de vida, segundo Pais (2001): a) descreve as séries de escolhas realizadas pelos jovens de um conjunto estruturalmente determinado; b) examina como são realizadas as escolhas em determinados pontos de transição (escola-formação-emprego; família de origem-família de escolha, etc); 3) reconhece as várias dimensões das transições juvenis (interação entre educação e formação; ocupação e exercício de direitos); e 4) não avalia como avanço ou retrocesso as etapas associadas às várias fases dos cursos de vida.

A teorização sobre a transição teve um desenvolvimento importante com o trabalho de uma equipe de pesquisadores ligado ao Departamento de Sociologia da Universidade Autônoma de Barcelona, pertencentes ao EL GRET (*Grupo de Recerca Educació i Treball*), que vem desenvolvendo pesquisas centradas nos itinerários de inserção social e profissional de jovens. Esses pesquisadores argumentam que realidade juvenil é determinada por processos de transição desiguais, que dependem de contextos estruturais, históricos e culturais específicos nos quais os jovens estão inseridos; mas acrescentam que a transição é também um processo biográfico, marcado por momentos personalizados (PIMENTA, 2007).

Pais *et alii* (2005), no trabalho “Jovens Europeus”, redigido no âmbito do Projeto FATE (Família e Transições na Europa), chamam a atenção para singularização de trajetórias, atitudes e comportamentos juvenis, os quais enfraquecem as fronteiras da juventude como categoria grupal, sobressaindo o peso da “agência individual” e do pluralismo, calcados nos atuais valores juvenis: autonomia, diversão e experimentação.

³¹ *Hip Hop; Reggae, Maracatu, Rock, Punk*; grupos de capoeira, teatro, poesia, rádios comunitários; grupos que se articulam em torno de esportes radicais, como o *skate*, grupos de atuação comunitária, solidariedade ou lazer; grupos religiosos, etc.

Na abordagem de “Transições Plurais”, o futuro³² torna-se mais enigmático, os jovens não sabem se é próximo ou longínquo, nem tampouco que futuro os espera, fato que os orientam fortemente para o presente, já que os projetos de futuro encontram-se relativamente ausentes. Ou existindo futuro, é de curto prazo, até porque alguns jovens, chegados ao futuro, descobrem-no como um tempo de retorno, de *revolvere*, como o revólver que regressa ao coldre, trajeto que Pais (2001) batizou de **trajetórias iô-iô**, referindo aos jovens a) que saem de casa para estudarem e/ou trabalharem e depois reatam os laços de dependência com a família; b) que voltam a viver com os pais depois da separação conjugal; c) que saem do sistema de ensino, entram no mercado e depois voltam ao sistema de ensino, ocupando posições temporárias ou enfrentando períodos de desemprego.

Essa retomada³³ de caminhos de outrora, para o autor, decorre da **complexidade labiríntica** das sociedades ocidentais, estruturadas pelo solo material: condições materiais e sociais (Infra-estrutura) e pelo teto cultural: normas e crenças institucionais reguladas (Super-estrutura), que favorecem ou desfavorecem a vida juvenil. As trajetórias seguidas pelos jovens combinam, de modos diferentes, os princípios da realidade (o quê se pode e se deve fazer) com o princípio do desejo (o quê se quer fazer) em terreno labiríntico.

Na Europa, nas décadas imediatas ao pós-guerra, as transições para a vida adulta assemelhavam-se a viagens de comboio nas quais os jovens, dependendo da sua classe social, gênero e qualificações acadêmicas, embarcavam em diferentes comboios com destinos predeterminados. As oportunidades para mudar de destino ou de trajeto eram limitadas. Em claro contraste, nas últimas duas décadas, as transições dos jovens poderiam ser melhor comparadas a viagens de automóvel. O condutor de automóvel encontra-se em condições de selecionar o seu itinerário de viagem entre um vasto número de alternativas. A experiência do condutor, ao contrário do que acontece com os passageiros de transportes públicos é determinante para a escolha do caminho a seguir. Em contrapartida, hoje em dia não são mais as decisões do condutor o garante de uma condução com destino certo ou rotas predeterminadas. E isto porque o terreno em que as transições têm lugar é de natureza cada vez mais labiríntica. No labirinto da vida, como num labirinto rodoviário, surgem frequentemente sentidos obrigatórios e proibidos, alterações de trânsito, caminhos que parecem já ter sido cruzados, várias vezes passados: é essa retomada de caminhos que provoca uma sensação de perda, de confusão (PAIS, 2001: pág. 13).

Para o autor, a **lógica “experimentalista” e o forte investimento no presente** são intensificados, em virtude das estruturas sociais cada vez mais fluidas e das crescentes

³² Para muitos jovens, o futuro se encontra não futurizado – não porque esteja sob controle, mas porque se encontra (des)governado pelo princípio da incerteza e, nesse contexto, alguns jovens têm um refúgio na ilusão como estratégia de fuga à realidade. Assim acontece em algumas imersões no mundo virtual do ciberespaço. Essas imersões ocorrem porque, no cenário virtual de um jogo de computador descobrem-se como **protagonistas**. As “realidades virtuais” permitem que, em sociedades dominadas por um desemprego juvenil estrutural, muitos jovens se envolvam em “alucinações virtuais”, “drogas virtuais”, “ociosidades virtuais”, “sociabilidades virtuais”, “aprendizagens virtuais” – enfim, uma desrealização do real, mas também a concretização de novas vivências da realidade. E, assim sendo, o “refúgio” não deve ser entendido como uma “batida em retirada”, uma desvinculação social (PAIS MACHADO, 2001)

³³ Retomada de estudos inacabados: retomada de uma relação amorosa que entrara em crise; regresso a casa dos pais, depois de um período de experimentação de auto-dominação da vida; reincidência no consumo de drogas depois de uma tentativa falhada de desintoxicação, neste caso fala-se mesmo de recaída; retomadas de velhas convivências; retomada de ganchos ou biscates quando a falta de dinheiro aperta (PAIS MACHADO, 2001, pág. 131).

inconstâncias, flutuações, descontinuidades, reversibilidades, gestadas devido às diversas formas de organização familiar e à crescente flexibilização e precariedade do mercado de trabalho. Sendo assim, os jovens tendem a tudo relativizar: desde o valor dos diplomas até a segurança de emprego; e não o fazem sem razões: os diplomas são cada vez mais vistos como “cheques sem fundos” sem cobertura no “mercado de trabalho,” sujeito a inconstâncias, flexibilizações, segmentações e *turn overs*.

a) *Identidade Pluralizada*

A identidade juvenil Pluralizada corresponde aos jovens, que cada vez mais, entram precocemente em contato com outros universos, além de contextos institucionalizados (família, escola, igreja, o universo profissional etc), experimentando diversos mundos, nem sempre com lógicas coerentes entre si e construindo trajetórias específicas e labirínticas (ver Figura 3), a partir da combinação individual dessas diferentes visões.

FIGURA 3 – Jovens em trajetórias labirínticas



Três autores elaboram teorias aderentes a essa identidade: Francois Dubet; Bernard Lahire e José Machado Pais. A **Sociologia da Experiência** de Dubet (*apud* SETTON, 2005) considera o indivíduo como ator capaz de dominar, pelo menos em certa medida, sua relação com o mundo, não aderindo totalmente a nenhum dos papéis, os quais teriam como tarefa articular diferentes lógicas de ação de um sistema. O ator é obrigado a combinar essas lógicas, sendo que a dinâmica gerada, ao realizar essa atividade, constitui a sua subjetividade e reflexividade. Dubet insiste no esgotamento das duas temáticas que fundamentaram a ideia de sociedade, a saber: as classes sociais e as instituições, mesmo com a existência de dominação.

A heterogeneidade de experiências socializadoras, identificada por Dubet, é familiar a Bernard Lahire (2002). Para o autor, o que vivemos em família, na escola e com amigos ou no trabalho não é sinteticamente somado de maneira simples. Os jovens, atualmente, vivem, portanto, em contextos sociais diferenciados e não equivalentes, que podem apresentar situações heterogêneas, concorrentes e às vezes contraditórias. Neste contexto, Lahire (2002, pp. 31-34) contrapõe ao conceito de *Habitus* e Campo de Bordieu:

A coerência dos hábitos ou esquemas de ação (esquemas sensório-motores, esquemas de percepção, de apreciação de avaliação...) que cada ator pode ter interiorizado, depende, portanto, da coerência dos princípios de socialização

aos quais esteve sujeito. Uma vez que um ator foi colocado, simultânea ou sucessivamente, dentro de uma pluralidade de mundos sociais não homogêneos, não unificados e com práticas conseqüentemente heterogêneas (e até contraditórias), que variam segundo o contexto social no qual será levado a evoluir. [...] Esses universos às vezes se organizam – mas não sistematicamente – sob a forma de campos (de forças e de lutas) no sentido que Pierre Bourdieu dá a este termo. O processo histórico de diferenciação das esferas de atividade não é, em todo caso redutível ao aparecimento dos campos sociais relativamente autônomos como espaços estruturados de posições, com suas implicações, suas regras de jogo, seus interesses, seus capitais e suas lutas específicas (entre os diferentes agentes dominantes e dominados que se esforçam por manter e até melhorar a sua posição) que têm como parte a estrutura (desigual) de distribuição dos capitais. O universo familiar, por exemplo, não é propriamente falando, um campo, como também os encontros ocasionais de amigos num bar, os encontros amorosos ou as práticas de velejar no verão ou de escalar não constituem situações que possam ser atribuídas a um campo social particular. Ao contrário do que as fórmulas mais gerais podem fazer pensar, nem toda interação social, nem toda situação social pode ser atribuída a um campo (LAHIRE, 2002: pág. 31).

Na concepção de Identidade Pluralizada, os jovens são atores que estão sob a influência de princípios heterogêneos de ação, contando com opções de escolhas e oportunidades e constroem suas identidades pela articulação e negociação constante de uma gama de padrões, valores e referências institucionais; podendo ser influenciados por modelos vividos em vários contextos sociais, inclusive virtuais.

As políticas de juventude, como iremos perceber ao longo desse estudo, embora tenham no corpo teórico, assimilado que existem várias juventudes com identidades próprias, não incorporou a perspectiva que essas juventudes se cruzam assimilando orientações e valores diversos e que as trajetórias juvenis são diferenciadas, algumas anômicas e outras traçadas às margens das normas sociais, como nos mostra o exemplo abaixo:

o adolescente acorda, toma café, vai à escola, frequenta um curso profissionalizante, sai com amigos de ônibus para o centro da cidade, rouba um celular, compra roupas e tênis de marca no *shopping*, passeia por lá, faz lanche, volta para casa, acompanha a mãe à igreja, vai ver a namorada, cumpre seu horário de olheiro no tráfego, volta para casa, vai dormir; no fim de semana vai a um baile com roupa nova. Ainda trabalha de ambulante, vende nos trens, aproveita e apanha “uns pó” para vender... (Cavalheiros e Soares, 2007: pág.134).

Essa abordagem nos recomenda colocar uma interrogação sobre o quê é a realidade, e em especial, sobre os comportamentos juvenis emergentes, nem sempre bem conhecidos. As políticas devem, portanto, “auscultar” a realidade, que falará por si própria, e seguindo essa orientação, não se formulará “*políticas desenquadradas do entendimento dos quadros de vida dos jovens alvo dessas políticas*” (PAIS, 2001).

PARTE 3: Juventude e Vidas Arriscadas

3.1 Juventude como Problema e Ameaça Social

A matriz Juventude como Ameaça e Problema Social engloba três abordagens: **Problema da Modernidade; Mudança Social e Vulnerabilidade e Risco Social**, cujos principais elementos conceituais estão resumidos no Quadro 1.3 abaixo.

QUADRO 1.3 – Juventude como Problema e Ameaça Social			
Abordagem	Problema da Modernidade	Mudança Social	Vulnerabilidade e Risco Social
Identidade juvenil	Transgressora	De Transformação Social	Estigmatizada
Local, época e segmento juvenil	<u>EUA</u> : 1920-1930 <u>Brasil</u> : 1950-1960 movimentos contra-culturais e outros estratos sociais em situação de “desvio”	<u>Brasil</u> : 1960-70; estudantes do ensino médio e superior exercendo atividades políticas e manifestações culturais questionadoras dos padrões sexuais e morais conservadores	<u>Brasil</u> : 1980-90 jovens em situação de risco e carência
Referências Teóricas	<u>EUA</u> : Escola de Chicago Matza – Teoria do Desvio	<u>Europa</u> : Karl Mannheim – Teoria das Gerações <u>Brasil</u> : Marialice Forachi	<u>EUA</u> : Erving Goffman - Interacionismo Simbólico.
Ideia-força	Controle social e moral	Repreensão política, controle social e moral	Controle social e moral; tutela e proteção da juventude
Visão da sociedade brasileira	Integrada e integradora	Reprimida moralmente e politicamente	Em processo de abertura democrática: Constituinte de 1988
Palavras-chave	Divisão de trabalho; integração; condutas disfuncionais; anomia; crise; insegurança; rebeldia; excentricidade; anti-burguesia; desvio; delinquência; ameaça; subculturas; estilo; identidade.	Ditadura; repreensão; movimentos estudantis; questionamento crítico da ordem social; mobilização política; clandestinidade; liberalização da moral e dos costumes; <i>rock</i> progressivo; consciência ecológica; comunidades <i>hippies</i> ; psicodelismo; contracultura.	Redemocratização; meninos da rua, insegurança social; violência; estigma; vulnerabilidade social; exclusão social; pobreza; situação de risco; Constituinte; educação alternativa; organização comunitária; ONGs
Pressupostos para as políticas	A juventude é modelada pela estrutura social (regras, normas, recursos) e as condutas desviantes devem ser normalizadas.	A juventude como motor de transformações sociais e da não continuidade do <i>status quo</i> deve ser repreendida politicamente.	A juventude em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social deve ser assistida e protegida.

Fonte: síntese elaborada pela autora.

3.1.1 Abordagem da Juventude como Problema da Modernidade

A abordagem “Juventude como problema da modernidade” vincula os jovens a comportamentos de risco e transgressão no contexto de um ramo teórico denominado de Sociologia do Desvio, sendo desvio aqui definido como “*uma inconformidade em relação a determinado conjunto de normas aceitas por um número significativo de pessoas de uma comunidade ou sociedade*” e situa-se em âmbito muito mais amplo do que o crime, definido como *conduta inconformista que viola uma lei*” (GIDDENS, 1997, págs. 215 e 217).

Na sociedade americana do segundo pós-guerra, a juventude foi considerada uma situação especialmente propensa à rebeldia, rebelião ou revolta, cujas versões extremas foram adotadas por parcela minoritária da população jovem. Entretanto, a juventude, invenção da sociedade moderna, na década de 50, foi considerada “ameaça” à estabilidade social, um “problema” que carecia de investigação e intervenção, despertando o interesse das Ciências Humanas e da sociedade em geral (SOUSA REGINA, 2006). Lima (2001)³⁴ relata que a Sociologia do Desvio, desenvolvida no final do século XIX pelos autores anglo-saxões, surgiu primeiramente como disciplina que tinha por finalidade a conceituação de alguns problemas sociais, abordados pelas obras de criminologia, por tratados filosóficos e ensaios religiosos.

Nesse contexto, o conceito de juventude se tornou tema inicialmente interessante, na medida em que alguns dos segmentos juvenis problematizaram o processo de transmissão de normas sociais e fugiram dos padrões de socialização, aspectos que foram foco da atenção da Escola de Chicago,³⁵ nas décadas de 20 a 30 nos Estados Unidos devido aos estudos do Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, criado em 1892, o qual assumiu papel decisivo na produção de textos, às vezes especulativos, sobre o crime na sociedade americana, tendo contado com orçamento elevado, fruto de doações de particulares, fato fundamental para o desenvolvimento da Sociologia do Desvio.

No conjunto, as análises sociológicas propostas pela Universidade de Chicago se inspiravam no pragmatismo, na perspectiva que tanto as ideias científicas quanto as ideias a respeito do cotidiano repousavam na experiência. Tais análises incluíram o modo de vida de alguns grupos sociais, suas relações sociais, a censura de que eram objeto e a punição que eventualmente lhes era infligida por outros grupos sociais. A maior parte das diferentes correntes teóricas propostas para estudar o fenômeno do desvio foi baseada em princípios

³⁴ Capítulo III da tese de doutorado da autora, intitulada *O processo de elaboração de diagnósticos de criança e adolescentes abandonados, infratores e assistidos pelas equipes interdisciplinares da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor de São Paulo (FEBEM-SP)*.

³⁵ Sendo um vilarejo em 1833, Chicago torna-se uma cidade notável em 1900, incorporando imigrantes (irlandeses, suecos, alemães, poloneses e italianos), que contribuíram consideravelmente com o aumento da população da cidade. Escapando do controle político e desprovidos de recursos econômicos, esses imigrantes foram levados a conquistar seu lugar na sociedade, enfrentando dificuldades e tentando preservar seu próprio modo de vida, fato que gerou mudanças nos cenários e nas identidades de alguns bairros. Para alguns grupos sociais, o “desvio” tornou-se um modo alternativo de sobrevivência que substituiu o modelo tradicional das instituições americanas (LIMA, 2001).

ligados às definições de normas de vida em sociedade, ou seja, o desviante é essencialmente percebido e representado como sendo diferente do restante do grupo social.

a) *Identidade Transgressora*

Na abordagem “Juventude como problema da modernidade”, o jovem é aquele que se integra mal, resistindo à ação socializadora e se desviando em relação a certo padrão normativo da sociedade (veja Figura 4). O Funcionalismo embasa esse conceito visto que concebe a sociedade como uma totalidade, formada pela conjugação de sistemas específicos (político, econômico, familiar, etc.) desenvolvidos em relação de mutualidade e equilíbrio interno. O sistema social tenderia, portanto, a perpetuar-se tal como existe, se as práticas sociais desempenhassem papéis (funções) vitais na sociedade, sendo que a mudança social só ocorreria a partir da necessidade de se responder a mudanças exteriores.

FIGURA 4 – Jovem transgressor (personagem do filme Laranja Mecânica)



Para Durkheim (1999), um dos autores funcionalistas, os comportamentos qualificados como desviantes podem resultar do desregramento moral ou econômico da sociedade. O conceito de “anomia” do autor diz respeito ao enfraquecimento da coesão do sistema social; a derrota da solidariedade coletiva e o desvio seria a consequência dos conflitos sociais sobre as consciências individuais, podendo causar a perda de sentido dos valores coletivos.

Segundo Abramo (1997), a ênfase da Sociologia Funcionalista recai sobre o processo de socialização vivido pelos jovens e sobre as possíveis disfunções nele encontradas e são as falhas no desenvolvimento e ajuste aos papéis de adulto que se constituem problema de preocupação social. Logo, frequentemente, a problematização social da juventude é acompanhada do desencadeamento de “pânico moral” que condensa medos e angústias relativos ao questionamento da ordem social como um conjunto coeso de normas sociais.

Não é por acaso que a problematização é quase sempre uma problematização moral: o foco real de preocupação é com a coesão moral da sociedade e com a integridade moral do indivíduo - o jovem como futuro membro da sociedade, integrado e funcional a ela (ABRAMO, 1997, pág. 29).

Para Peralva (1997), embora o Funcionalismo, sobretudo norte-americano, com considerável número de estudos empíricos, tenha contribuído para a compreensão das práticas desviantes da juventude: “*é difícil não reconhecer o aspecto quase caricatural de uma*

sociologia, para a qual valores e arcabouço normativo da ordem social constituem não categorias de análise, mas o a priori, a partir da qual a análise será desenvolvida” (pág. 19).

Matza³⁶(1968), autor selecionado para embasar conceitualmente a identidade Transgressora, trabalhou o tema de delinquência juvenil, analisando o comportamento de revolta de certos grupos de jovens americanos que viviam em grupos à margem, como resultado da influência de “tradições ocultas”. Para o autor, existem certas atitudes que estão associados à juventude como: delinquência, boêmia e radicalismo.

As políticas adotadas sob essa perspectiva tendem a enfatizar a normalização da juventude aos padrões instituídos pela sociedade, com a finalidade de restaurar condutas anômicas, que ameaçam a coesão social. O objetivo é, portanto, “enquadrar” comportamentos juvenis que podem desagregar a sociedade. Entretanto para Pais (2006) e Pais *et alii* (1999), os desvios traçados à margem das normas geram condutas marginais, que podem também ser produtoras de sentido e por vezes inovativas, apesar de anômicas.

No item 3.1.3 voltaremos à Sociologia do Desvio, mas abordando a perspectiva do Interacionismo Simbólico, que, apesar de se constituir uma vertente do pensamento decorrente dos estudos da Escola de Chicago, colocou a questão do desvio sob outros termos.

3.1.2 Abordagem de Mudança Social

Relata Abramo (1994) que, até os anos 70, tanto na academia como no debate público, **o estudante de ensino médio ou superior simbolizava a juventude**, que era entendida como categoria social que problematizava a continuidade e-ou produzia transformações sociais. Tal compreensão decorria de os jovens serem: a) percebidos como fonte de modernidade, devido “período preparatório”, marcado fundamentalmente pela formação escolar, que os tornavam capazes de incorporar novos conhecimentos e atitudes necessárias ao desenvolvimento econômico, social e político do País e b) considerados como fonte de crítica, pela possibilidade de rejeitarem e transformarem os sistemas existentes.

Logo aqueles indivíduos que não eram estudantes, mas estavam na faixa etária juvenil, somente eram identificados como jovens quando saiam do caminho “normal” de integração à vida adulta pela via do trabalho ou pela “desocupação”, criminalidade ou outras situações de “desvio”, se tornando alvos de preocupação e debates públicos.

Sousa Carvalho (2005) explica que, além da origem de classe (“camadas médias”, “burguesia”, “classes favorecidas”), o conceito de juventude, na abordagem aqui tratada, supunha um corte etário, uma vez que o ingresso na universidade só era possível aos 18 anos.

Antes dos dezoito anos de idade, o indivíduo das mesmas camadas médias e altas, era comumente designado por adolescente; em idades mais tenras, por

³⁶ Matza, David. As tradições ocultas da juventude. In: BRITTO, Sulamita de (Orga.). Sociologia da Juventude III: a vida coletiva juvenil. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 81-86.

pré-adolescente ou ainda, criança. Já o termo “menor” era um termo jurídico aplicável a esse mesmo adolescente ou criança em situações legais. Por sua vez, o indivíduo pobre, antes de completar dezoito anos, era sempre “menor”. “Os menores” não faziam parte da juventude e nem tinha adolescência, dada a sua origem, eram vistos como ameaças ao patrimônio e à vida das “pessoas de bem” e eram classificados em “menor infrator”, “menor carente”, “menor abandonado” e “menor trabalhador” (pág. 28).

No Brasil, a abordagem de Mudança Social ganhou visibilidade na década de 1960, pelo engajamento político de jovens estudantes da classe média na oposição ao regime autoritário e nas manifestações culturais questionadoras dos padrões sexuais e morais conservadores (ABRAMO, 1997). Ianni (1963) interpretou o comportamento radical desses jovens como decorrente da consciência de alienação da própria juventude e da sociedade.

Forachi (1972)³⁷ *apud* Canezin (2002) se tornou uma representante dos estudiosos das décadas de 1960-70 e buscou articular o tema em unidade teórica que pudesse fundamentar os estudos sociológicos, com base no pressuposto que a “juventude representa a categoria social sobre a qual inflige, de modo particular, a crise do sistema” (pág. 11).

Forachi fundamenta suas análises no conflito subjacente à crise social que denuncia a tensão presente no comportamento de ruptura, discute o tema da contestação como forma de uma recusa em aceitar o modo de vida do adulto, estabelecido institucionalmente. O movimento da juventude pretendeu, então, negar sua vinculação ao sistema, através de prática diferenciada, procurando implementar um estilo de vida próprio. Como estudante, o jovem buscava, por meio de movimentos estudantis, expressar a rejeição à condição determinada pela sociedade e provocar a transformação que poderia dar resposta às contradições que vivenciava (CANEZIM, 2002: pág. 5).

Para Forachi (1972), a rebelião juvenil não deveria ser atribuída às falhas de socialização, responsáveis pelos desvios dos jovens, conforme a corrente Funcionalista; nem ter o conflito de valores ou de gerações como o seu conteúdo básico. O fator subjacente à rebelião juvenil seria a “rejeição da condição adulta”, tal como imposta pela sociedade, que originaria dois tipos de comportamentos: **o alienado** ou **o radical**, definidos em termos do nível de consciência das contradições do sistema social e do grau de engajamento à mudança.

Forachi identifica uma crise da adolescência, marcada pelo conflito de gerações e mais restrita ao plano das relações pessoais, e uma “segunda crise”, em que a sociedade, em suas dimensões: cultural, política, econômica etc, passa a ser o alvo da contestação. É na juventude que o indivíduo encontra-se, de fato, diante das opções de vida oferecidas pelo sistema e deve, portanto decidir sobre o tipo de adulto que quer ser. Uma vez que as opções são parcas ou estão em desacordo com os ideais e valores cultivados pelo jovem que, por sua vez, não vê aceitos os seus esforços de criação, busca a improvisação, a contestação do mundo adulto extrapola o plano das gerações e atinge todo o sistema (SOUSA,2006: pág.24).

O conceito de geração está no centro da análise de Forachi (1964) sobre o papel do estudante na transformação da sociedade brasileira. A juventude não seria apenas vigiada e desviante: sua marginalidade poderia inovar e transformar. Segundo Augusto Olivia (2005),

³⁷ Forachi, M.M (1972). A juventude na sociedade moderna. São Paulo: Pioneira.

Forachi³⁸ se apoia na perspectiva mannheimiana,³⁹ visto que o *conceito sociológico de geração não se baseia exclusivamente na definição social de idade, mas se encontra no conflito sua categoria constitutiva*. A dimensão do conflito aparece nas atitudes de oposição e de recusa do estilo predominante de existência social e redefine-se nos planos: pessoal, institucional e societário, sendo, por conseguinte, compartilhada por jovens e adultos.

É falso e artificial dizer que existe um conflito de gerações, no qual o bloco dos jovens se opõe ao bloco dos mais velhos. Não há luta entre as gerações ou algo que no plano biológico fosse equivalente à luta de classes, por exemplo. Há, sim, um estado de perplexidade social que atinge indistintamente os jovens e os adultos. Há uma sociedade em crise, pouco capaz de solucionar os problemas que ela mesma criou, Todos os indivíduos são afetados por esse estado em que se encontra a sociedade...afinal não tem cabimento indagar o que está acontecendo com essa juventude, e sim investigar o que acontece com essa sociedade, que produz jovens que a rejeitam tão fortemente (FORACCHI *apud* AUGUSTO OLIVIA, p. 26 e 28).

Nos anos 60, a ruptura com a problemática dominada por temas da ordem e do desvio cristalizou-se em torno da ideia de geração, como originalmente formulada por Mannheim (1952), em meio ao debate sobre engajamento político da juventude (PERALVA, 1997).

A geração é aqui pensada como aqueles que vivem uma mesma “unidade geracional”, são formados por socialização similar, constituindo uma comunidade de destino. A juventude foi caracterizada a partir de registro tríplice: o reconhecimento de que se trata de uma fase da vida; a constatação de sua existência como força social renovadora e a percepção de que vai muito além de etapa cronológica, para constituir estilo próprio de existência e realização do destino pessoal (FORACHI *apud* AUGUSTO OLIVA, 2005, pp. 302-304).

a) *Identidade de Transformação Social*

Os jovens são identificados como força dinamizadora da vida social, atuante em sua transformação e para tanto se unem a outras forças operantes na sociedade. De um lado, buscam pela sociedade mais justa e emergem como porta-voz dos desfavorecidos, revelando as formas de opressão existentes; de outro, possuem flexibilidade para experimentarem novas alternativas e adaptarem com relativa facilidade a modos de conduta e padrões de vida anteriormente desconhecidos (FORACHI *apud* AUGUSTO OLIVA, 2005).

Os autores selecionados para embasar conceitualmente a **Identidade de Transformação Social** foram Mannheim e Forachi (cujas ideias foram apresentadas no item anterior). Para Mannheim (1993), a identidade juvenil se vincula ao potencial de conceber novas proposições, pelo espírito questionador que pode subverter a ordem social sendo que a

³⁸ Forachi, M. M. (1965) O estudante e a transformação na sociedade brasileira, pág.165.

³⁹ Para Weller (2007) “Karl Mannheim desenvolve o conceito de gerações, destacando que a posição comum daqueles nascidos em um mesmo tempo cronológico não está dada pela possibilidade de presenciarem os mesmos acontecimentos ou vivenciarem experiências semelhantes, mas, sobretudo, de processarem esses acontecimentos ou experiências de forma semelhante” (pág. 01).

relevância da juventude não está no fato biológico, mas na participação na vida pública, quando passa a conviver com valores antagônicos (ver Figura 5). Os conflitos relativos à adoção ou não de normas não são em si um problema da juventude, pois só atingem os jovens quando entram em contradição com as normas que esses já partilhavam, gestadas nos vários espaços de sociabilidade: família, comunidade e vida pública (MANNHEIM, 1993).

FIGURA 5 – Jovens em luta armada contra governo militar no Brasil (filme Cabra Cega)



A **Identidade de Transformação Social** é, portanto, vinculada a um agente efetivo de transformação social, capaz de pronunciar-se diante do processo histórico e de constituí-lo, configurando desse modo estilo próprio de existência e de realização do destino pessoal.

As políticas de juventude geradas no Brasil, no contexto da perspectiva de Mudança Social, pressupunham que os jovens eram portadores de uma crise potencial (Abramo, 1994), fato que gerou respostas dicotômicas do Estado e das instituições: para os filhos das classes médias e altas foram formuladas políticas de educação e formação geral (incluindo esportes e algumas poucas ações relativas ao tempo livre), ao lado de medidas preventivas e punitivas no campo das transgressões morais e dos movimentos políticos. Para os jovens dos setores populares, as medidas se resumiram a algumas ações de apoio à inserção no mundo do trabalho, sobressaindo as medidas de resgate de situações de desvio e marginalidade.

3.1.3 Abordagem de Vulnerabilidade e de Risco Social

Essa abordagem pretende minimizar a situação de jovens em situação de vulnerabilidade ou de risco social, decorrente fundamentalmente do processo de exclusão social, que os leva, cada vez mais, para as regiões periféricas das cidades. Esses jovens são segregados e discriminados, por serem de tez morena ou escura, malvestidos e de baixa renda.

As favelas, bairros pobres, cortiços e loteamentos clandestinos não possuem rede de esgoto; apresentam falta de água, precária coleta de lixo e ambiente insalubre, decorrente da localização dessas moradias às margens de córregos e rios, estando portanto sujeitas à inundação, em terrenos de alta declividade ou de acentuada erosão. Esse cenário é ainda palco de tráfico de drogas, que faz parte da vida de parcela da população das periferias, apesar de os riscos relacionados a essa atividade serem vivenciados pela juventude em geral, visto que os

jovens favelados são associados, indiscriminadamente, como “elementos perigosos”. Esses jovens, segundo Gonçalves (2005), sentem a ausência do Estado e consideram a família o mais importante suporte de suas vidas complicadas.

A pesquisa de Feffermann (2006) identificou que os jovens de bairros pobres e favelas não informam onde moram ao procurarem emprego ou quando saem para “badalar”. Se estudam fora do local de moradia, a origem também é ocultada, pois a identificação produz estigma quase irremovível. O espaço de convívio e de lazer desses jovens é a rua, ponto para trocas, encontros e desencontros e a oportunidade de convivência fora do local de moradia se restringe praticamente aos poucos que trabalham em outros espaços. São jovens vistos como:

[...] pessoas que, pela presença de determinados fatores em suas vidas, podem ser levadas a assumir comportamentos ou experienciar eventos danosos para si mesmas e para suas sociedades, incluindo a repetência e evasão escolar, a ociosidade (sem estudo nem trabalho), o uso de drogas, os comportamentos violentos, a iniciação sexual precoce e as práticas sexuais arriscadas. Para muitos/as, esses comportamentos de risco têm consequências negativas - como HIV /AIDS, gravidez precoce, uma vida de pobreza, morte prematura – que afetam não apenas a pessoa que corre o risco, mas a sociedade em geral. Assim sendo, cabe à sociedade como um todo cuidar para que as crianças entrem na juventude com um adequado pacote de informações, tenham chances de fazer suas experiências com segurança e possam emergir na idade adulta como pessoas saudáveis e produtivas (BANCO MUNDIAL: Relatório, Vol I, pág. 9).

a) *Identidade Estigmatizada*

Como **Identidade Estigmatizada** considera-se aqui, não só os jovens em situação de vulnerabilidade material (pobre, excluído) ou de risco social; mas também os jovens portadores de deformações físicas, psíquicas ou de caráter, ou de qualquer outra característica que os torne aos olhos dos outros diferentes, como por exemplo, a cor da pele ou pela atividade que exerce (veja Figura 6). São jovens desacreditados à priori, pois carregam características ou deficiências que os tornam diferentes dos outros ditos “normais”. O estigma não é apenas um atributo pessoal, mas uma forma de designação social, sendo necessário que lutem constantemente para fortalecer e até construir uma identidade social, pois na interação com outros (“normais”), são lhes fornecidas, constantemente “pistas”, sobre o tipo de comportamento apropriado ao contexto e sobre como interpretar o que os outros pretendem.

FIGURA 6 – Jovem catadora de lixo



Goffman (2007), sociólogo selecionado para embasar a **Identidade Estigmatizada**, pertenceu ao grupo de pesquisadores da Escola de Chicago, vinculados ao **Interacionismo Simbólico**, e se opôs ao Funcionalismo Macro-Social, não vinculando o conceito de desvio à anomia, mas ao estigma. O autor analisou indivíduos incapazes de aderirem aos padrões normalizadores da sociedade e explorou as várias estratégias que os estigmatizados empregam para lidar com a rejeição alheia e a complexidade de tipos de informação sobre si próprios que projetam nos outros. Goffman observou os detalhes da identidade individual e social e das relações de grupos em nível micro-sociológico (contatos face a face); a interação social nas ações cotidianas; e a forma como cada um desempenha o seu papel e “gerencia” a impressão que causa nos outros em diferentes contextos, explicitando que a estrutura do estigma se associa ao fato de a sociedade estabelecer categorizações de pessoas a partir de seus atributos, isto é, classificar os indivíduos por certos padrões e características que são projetadas em “expectativas normativas” ou “exigências” para identificar os membros dos grupos sociais. Logo, cada ambiente social agrupa uma categoria de pessoas em função de determinados atributos que estabelecem identidade ao grupo.

A característica do estigma que interessa para a análise sociológica se relaciona ao fato de o indivíduo ou grupo ser cerceado para estabelecer relações sociais mais amplas devido a algum atributo que o diferencia dos outros (“normais”). A resposta à situação de estigma se torna retribuição ao “padrão de julgamento estigmatizante”, situação que estabelece tanto o comportamento dos “normais” para os estigmatizados, quanto destes para os “normais”.

As políticas geradas sob a perspectiva de Vulnerabilidade e Risco Social dominou as ações governamentais no Brasil dos anos 80 aos 90 e foram dirigidas às crianças e, com menos ênfase, aos adolescentes (até 18 anos), ou seja, “menores” que viviam e/ou trabalhavam nas ruas e os que estavam em conflito com a lei, visando especificamente “prevenir” as condutas de risco, pela ampliação de oportunidades formativas, uso saudável do tempo “livre” e diminuição da violência (TOMMASI⁴⁰ *apud* ABRAMO, 2005).

PARTE 4: Juventude e Cidadania

4.1 Juventude como Solução Social

A matriz Juventude como Solução Social engloba três abordagens: **Transição Demográfica, do Empoderamento Juvenil e da Cidadania Ativa** (ver Quadro 1.4, p. 36).

⁴⁰ TOMMASI, Livia de. Abordagens e práticas de trabalho com jovens das ONGs brasileiras, 2004.

QUADRO 1.4 – Juventude como Solução Social			
Abordagem	Transição Demográfica	Emponderamento Juvenil	Cidadania Ativa
Identidade juvenil	Oportunidade Demográfica	Protagonista do Desenvolvimento	Sujeito de direito
Local, época e segmento Juvenil	Brasil: 1985-2015 Jovens em migração urbana e no contexto de transição demográfica	ONU: 1985 Brasil: 1995-2005 Jovens excluídos socialmente	Brasil: 1988 e 2005-2010 Jovens excluídos socialmente
Referências	FNUAP (2003), UNESCO (2004) e CEPAL (2000)	França: Alain Toirane – Teoria do Ator Social ONU, Banco Mundial, UNESCO	Secretaria Nacional da Juventude; Conselho Nacional da Juventude
Idéia-Força	Bônus demográfico	Protagonismo juvenil	Protagonismo juvenil atualizado
Visão da sociedade brasileira	Na década de 90, os jovens entre 15 e 24 anos (cerca de 25% da população economicamente ativa no Brasil) foram fortemente atingidos pelo desemprego. Em 1989, o Brasil possuía um milhão de jovens desempregados, em 1998, esse número passou para 3,3 milhões (Pochmann <i>apud</i> Sousa Regina (2007)).		Precarização do trabalho, desemprego juvenil, exclusão de jovens, habitantes das periferias urbanas, crise internacional
Palavras-Chaves:	Fecundidade, mortalidade, migração, migração internacional, bônus demográfico; explosão demográfica; onda jovem	Capital social, empreendedorismo, desenvolvimento;; Protagonismo Juvenil; OS, OSCIPS, voluntariado; solidariedade; Programa da Ação Mundial para Juventude, aprovado em 2000 (ONU).	Cidadania ativa; garantia de direitos; PEC da Juventude; Estatuto da Juventude; Plano Nacional da Juventude; Conferência Nacional da Juventude.

Fonte: síntese elaborada pela autora.

4.1.1 Abordagem da Transição Demográfica

Essa abordagem diz respeito à análise da demografia da população brasileira, a partir das alterações de seus componentes mais importantes, tais como taxas⁴¹ de Natalidade, Fecundidade, Mortalidade, Migração e mais recentemente Migração Internacional, que contribuem para compreender a dinâmica do segmento juvenil.

A Teoria da **Transição Demográfica** se refere à transição entre duas situações de crescimento demográfico relativamente reduzido. O período pré-transicional, conhecido como regime demográfico tradicional, se define por uma alta Taxa de Mortalidade (causada por crises periódicas de fome e por grandes epidemias) e pela Taxa de Natalidade também elevada. O período pós-transicional, conhecido como regime demográfico moderno, se caracteriza por baixas Taxas de Mortalidade e de Natalidade. Como a queda das taxas de Mortalidade antecede às Taxas de Natalidade, registra-se, durante a transição, elevado

⁴¹ Taxa de Natalidade: determinada pela relação percentual entre o número de nascimentos em um ano e a população absoluta; Taxa de Fecundidade: é o número de filhos por mulher, calculada a partir de crianças com até 5 anos sobre o número de mulheres em idade reprodutiva (dos 15 aos 49 anos), sendo diretamente proporcional à Taxa de Natalidade; Fertilidade: número de mulheres em idade reprodutiva; Taxa de Mortalidade: índice obtido pela relação percentual entre o número de óbitos em um ano e a população absoluta de uma unidade territorial; Migração Internacional: envolve fatores regional internaci.onal, regulação governamental, emigração, imigração e sistema de informações (RIOS-NETO, 2005).

crescimento vegetativo da população. Na Europa, o auge da transição demográfica ocorreu no século XIX e nos países subdesenvolvidos, aconteceu após a II Guerra Mundial. O Brasil estaria passando pelo processo de Transição demográfica, visto que:

- de início, a população brasileira apresentava elevada mortalidade e elevada natalidade e este equilíbrio só poderia ser alterado por flutuações pontuais, tendo como consequência crescimento demográfico reduzido;
- a mortalidade, a partir de certo momento começou a se declinar, com a natalidade mantendo-se estável, provocando assim um aumento da população;
- numa segunda fase, a natalidade também declinou, continuando a mortalidade a descer, embora em ritmo mais moderado, a população continuou a crescer;
- na terceira fase, as duas variáveis atingiram valores muito baixos, conhecendo assim um novo equilíbrio, o que originou crescimento populacional reduzido.

Baeninger (1999) traçou o histórico da demografia da população jovem no Brasil (ver Tabela 1.1, pág 38), pelo qual observamos que: a) o Brasil experimentou, entre os anos 40-60, significativo declínio na mortalidade, com Taxas de Fecundidade relativamente constantes, com conseqüente crescimento da população brasileira; e b) a partir da década 60, a acentuada queda da fecundidade no País contribuiu para o descenso no ritmo do crescimento da população jovem nas décadas seguintes. Logo, o acréscimo populacional de jovens no Brasil refletiu os processos de transformação ocorridos, particularmente, nas últimas três décadas, na estrutura etária da população brasileira, em função do declínio da fecundidade, do contínuo descenso da mortalidade (infantil em especial) e do aumento da esperança de vida.

A autora observou a desaceleração no ritmo de crescimento da população do grupo de 10-24 anos, caindo do percentual de **33,1%** da população total em **1980** para **30,9%** em **1996** (embora o número de jovens nesta faixa etária tenha aumentado de 39,4 milhões para 48,6 milhões no mesmo período), devendo chegar a **21,6% em 2020** (ver Tabela 1.2, pág. 39).

Esse processo resulta ondas sucessivas que impactam as faixas etárias seguintes, a cada década - fenômeno conhecido como “**onda jovem**”; pelo qual ocorre aumento absoluto da população pelo “engrossamento” das faixas etárias subsequentes e pela diminuição da participação relativa dos jovens no total da população, causando, em contrapartida, o aumento de outros grupos etários, em especial os idosos.

Entretanto, mesmo que nas primeiras décadas do século XXI ocorra redução do contingente de jovens de 10-24 anos, esse volume de população será semelhante à população total do estado de São Paulo, o que indica a necessidade de se atender demandas específicas da juventude (educação, saúde, trabalho, etc). Ou seja, em termos prospectivos a população jovem continuará a apresentar contingente significativo, equivalendo a 43,3 milhões em 2020.

TABELA 1.1 – Histórico da Demografia da População Jovem no Brasil

Grupo Etário	Observações	Período Histórico	% da População Total e /ou nº de Jovens	Taxa de crescimento do Grupo Etário	Taxa de Crescimento da População
10-14 anos	Forte imigração estrangeira: Primeiros 20 anos: alta fecundidade.	1900-1920	13% a.a. (1920)	3,3% a.a.	2,9% a.a.
		1920-1940	13% a.a. (1940)	1,6% a.a.	1,5 % a.a.
		1940-1950	12% a.a. (1950)	1,7 % a.a.	2,3 % a.a.
		1950-1960	12% a.a. (1960)	3,1% a.a.	3,1 % a.a.
	A partir de 1940, menor entrada de estrangeiros e forte movimento de emigração	1960-1970	13% a.a. (1970)	3,3% a.a. em 1960 p/ 1,9% a.a. em 1970	2,8 % a.a.
		1980-1991	12% a.a. (1991)	1,6% a.a.	
	Entre 1950-60: elevadas taxas de fecundidade e diminuição da mortalidade.	1991-1996	12% a.a. (1996)	0,5% a.a.	
Em 1996, 75,4% do grupo vivia no meio urbano (grau de urbanização da população total era de 78,4%).					
15-19 anos	Entrada de imigrantes europeus, que diminui a partir de 1940, emigração acentuada e queda de fecundidade.	1890-1900		2,9% a.a.	1,9% a.a.
		1900-1920	13,8% (1920)	4,2% a.a.	2,9% a.a.
		1920-1940	10,8% (1940)	0,26% a.a.	1,5% a.a.
		1970-1980	13,8% (1920)	2,8 % a.a.	1,9% a.a.
		1980-1991	12,8% (1990)	0,9% a.a.	
		1991-1996		2,1% a.a.	
	Em 1996, 77,8% do grupo vivia no meio urbano (grau de urbanização da população total era de 78,4%).				
10-24 anos	A partir de 1970, ocorre acentuada queda de fecundidade	Fim do séc. XVII	31,8%		1,9% (1890-1900)
		1970	30,4 milhões		
		1980	39,4 milhões (33,1%)		33,8% a.a.
		1991	45,6 milhões		
		1996	48,6 milhões (30,9%)		30,9%.
15-24 anos	Aumento da população total	Anos 50		2,5%	3,1% a.a.
		Anos 60		3,6%	
20-24 anos	Forte imigração familiar, ocorrida no final do século XIX e início do século XX, e acentuada queda de fecundidade a partir da década de 1970.	1900-1920		1,6% a.a.	2,9% a.a.
		1920-1940		2,9% a.a.	
		1970-1980		3,3% a.a.	
		1980-1991		1,5% a.a.	
		1991-1996		1,2% a.a.	
	Em 1996, 79,7% vivia no meio urbano, quase três milhões de jovens (grau de urbanização da população total era de 78,4%).				

Fonte: Dados sintetizados pela autora a partir de dados de Baeninger (1999).

TABELA 1.2 – Evolução da População Jovem no Brasil							
Período	10-14 anos		15-19 anos		20-24 anos		População Total
	Número (milhões)	% da Pop.	Número (milhões)	% da Pop.	Número (milhões)	% da Pop.	
1872	1	10,5%	1	10,2%	1,1	10,6%	9,9 milhões
1980	39,4 milhões de jovens de 10-24 anos						33,1%
1996	17,5	11,2 %	16,7	10,6%	14,4	9,17%	157 milhões
	48,6 milhões de jovens de 10-24 anos						30,9%
2000	16,7	10,10%	17,2	10,35%	15,9	9,62%	-----
	49,8 milhões de jovens de 10-24 anos						30,1%
2010	14,6	7,91%	15,4	8,36%	16,6	9,01%	-----
	46,6 milhões de jovens de 10-24 anos						25,29%
2020	14,5	7,22%	14,3	7,16%	14,5	7,23%	-----
	43,3 milhões de jovens de 10-24 anos						21,6%

Fonte: Dados sintetizados pela autora a partir de dados de Baeninger (1999).

O estudo de Baeninger, realizado em 1999, previa para 2000, 33,1 milhões de jovens de 15-24 anos ou 19,97% da população brasileira, dados muito aproximados dos divulgados pelo IBGE, que identificou em 2002, 34 milhões de jovens nessa faixa etária ou 20% da população, fato que demonstra a importância da pesquisa demográfica nas políticas de juventude.

a) *Identidade Oportunidade Demográfica*

O termo juventude possui sentido dinâmico e coletivo, remetendo a um segmento populacional específico de determinada sociedade, ao passo que a adolescência conduz a aspectos mais relacionados com o plano individual. Pela perspectiva demográfica, os jovens constituem grupo populacional, que corresponde a determinada faixa etária, que varia segundo contextos sociais particulares (veja Figura 7).

FIGURA 7 – Jovem como Oportunidade Demográfica



Geralmente, utiliza-se a faixa etária entre os 12 a 18 anos para designar a adolescência e a faixa entre os 15 a 29 anos de idade para a juventude. (UNESCO, 2004). Entretanto essas faixas etárias variam, conforme mostra Quadro 1.5 (pág. 40). Os Organismos como FNUPA (2003), UNESCO (2004) e CEPAL (2000) apontaram que os países latino-americanos estariam em momento propício da Transição Demográfica e teriam um **Bônus Demográfico**, em virtude das menores Taxas de Natalidade e de não possuírem grande contingente de idosos, possibilitando-lhes **populações ativas crescentes até 2025**, como proporção da

população total, quando alcançariam o valor máximo (em torno de 69%) e declinariam lentamente até atingir 63% em 2050 (CARVALHO e WONG, 2006).

Entretanto, segundo Cardoso e Sampaio (1995), o Bônus Demográfico veio no bojo de grave crise do trabalho, responsável pelo maior distanciamento entre o que o jovem gostaria de ser (expectativas de futuro) e o que realmente consegue ser. É, sobretudo, uma crise de perspectivas. Em termos de políticas públicas, esta composição demográfica só representaria um bônus se altos níveis de emprego, com aumento da produtividade, fossem alcançados, pois nessas condições se teria maior capacidade de poupança, maior receita governamental e, conseqüentemente, maior capacidade para financiar programas públicos.

Por outro lado, vários trabalhos⁴² atentam para a mudança no padrão etário da população brasileira, apontando o seu envelhecimento e a necessidade de reformulação das políticas públicas em face das condições demográficas favoráveis.

Para Carvalho e Wong (2006), muitas oportunidades já foram perdidas, porque políticas apropriadas não foram implementadas a tempo, como por exemplo, a baixa qualidade de ensino ministrado aos jovens brasileiros, pertencentes a *coortes* relativamente menores, que atualmente estão às vésperas de ingressar no mercado de trabalho. Outra oportunidade, segundo os autores, gerada pela Transição Demográfica irá se revelar, durante as quatro primeiras décadas deste século, enquanto a parte mais madura da população em idade ativa (25 ou mais anos de idade) crescerá a taxas positivas e a mais jovem (15 a 24 anos) diminuirá em termos absolutos.

QUADRO 1.5 – Conceito de Juventude e Faixa Etária	
Instituição	Faixa Etária
A Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU)	15 a 24 anos
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	15 a 24 anos
Organização Mundial de Saúde	15 a 24 anos, divididos em subgrupos etários: 15-18 anos e dos 19-24 anos
Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ)	14 a 30 anos
Conselho Nacional da Juventude (governo brasileiro – 2005)	15 a 29 anos, divididos em três subgrupos etários: 15-17 anos (adolescentes jovens); 18-24 anos (jovens) e 25-29 anos (jovens adultos).

O Bônus Demográfico, portanto, seria condição necessária, mas não suficiente, para se conquistar o equilíbrio social, econômico e inter-geracional; sendo necessário a capacitação da força de trabalho juvenil, em termos intelectuais, técnicos e profissionais, visto que. *“a sociedade deve despertar para o fato de que os jovens de hoje serão aqueles que terão de sustentar, no futuro, o contingente de idosos, que crescerá rapidamente e comporá uma proporção crescente da população do País e se conscientizar do pouco tempo disponível para se definir e implementar os planos e políticas adequados”* (CARVALHO e WONG, pág. 23).

⁴² Rios Neto (2005), Moreira (2002), IBGE (2006), FNUPA (2006), Wong&Carvalho (2006).

4.1.2 Abordagem do Empoderamento Juvenil

São diversos os organismos internacionais que atuam com a juventude brasileira, conforme mapeamento exploratório apresentado no Capítulo II (pág. 81). No presente item, especificamente, será enfatizada a atuação do Banco Mundial (BM) exercendo o papel de divulgador do discurso do *empoderamento* juvenil e de articulador de agentes participantes da formulação das políticas de juventude no primeiro governo Lula.

No documento “Vozes Jovens” (BANCO MUNDIAL, 2004), o BM enaltece autonomia e auto-organização dos jovens. Entretanto, para Leher (2001), o conceito de autonomia pode ser facilmente incluído entre as palavras-chave do léxico neoliberal. “*A leitura dos documentos de política educacional do Banco Mundial da UNESCO e da CEPAL, elaborados na última década, atesta o fato... existe uma íntima relação entre o liberalismo e os temas de auto-organização e autonomia*” (pág. 164).

A autonomia dos jovens foi também assumida na Estratégia de Dakar que aconselhou o *empoderamento da juventude*, formulada no Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas, sob orquestração internacional da ONU (Estratégia de Dakar, 2001, item 16). O **empoderamento** é conceituado como a *"identificação e a defesa das iniciativas que dão poder aos jovens para terem controle maior sobre seus destinos individuais e coletivos e sobre sua capacidade de contribuir efetivamente para o progresso da humanidade"*.

Entretanto essa Estratégia foi construída a partir de temáticas, que são praticamente as mesmas do Programa de Ação Mundial das Nações Unidas de 1985, exceto pelo destaque à TIC (Tecnologia de Informação e Comunicação) e pela preocupação com a "cultura da paz", criada por um clima de instabilidade mundial. As temáticas que foram agregadas: "Capacitação" e "Advocacia" estão na verdade diluídas em algumas das esferas do Plano das Nações Unidas, conforme mostrado no Quadro 1.6 e no Quadro 3.6 (pág. 42).

Logo a juventude mundial não formulou a **Estratégia Dakar de Empoderamento**, como foi veiculado pelo Banco Mundial (RODRIGUES, 2004), apenas atualizou o Programa das Nações Unidas, principalmente no quesito TIC.

E pode-se até inferir que este “empoderamento” passa pela sedução da juventude com a TIC, fato que facilita a demanda por produtos e serviços dos países dominantes, prontos a "colaborar" na construção de ações turbinadas por novas tecnologias⁴³, não só relacionadas com a educação e inserção rápida do jovem no mercado de trabalho, mas com a própria formação da identidade da juventude no mundo.

⁴³ É intrigante, neste contexto, os investimentos em ensino à distância no Brasil. Em 2004, o Ministério da Educação selecionou oito consórcios, envolvendo 30 universidades públicas, para oferecer cursos à distância nas áreas de Pedagogia, Química, Matemática e Biologia, oferecendo 17.585 vagas, a partir de um investimento de R\$ 14 milhões, com a pretensão de suprir a falta de 250 mil professores de Ciências Exatas no País (CORREIO BRASILIENSE, 2004).

QUADRO 1.6 – Temas Tratados na Estratégia de Dakar e no Programa Das Nações Unidas	
Estratégia de Dakar: Empoderamento da Juventude (2001)	Programa de Ação Mundial das Nações Unidas (1985)
Educação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)	Educação
Emprego	Emprego
Saúde e população	Saúde
Capacitação	
Advocacia	
Conscientização	Uso Indevido de Drogas
Fome, pobreza e dívida	Fome e pobreza
Assentamentos humanos e meio ambiente	Meio- Ambiente
Integração social	Delinqüência juvenil
Cultura da paz	
Política para a juventude, participação e direitos	Participação
Mulheres Jovens e Meninas	Mulheres Jovens e Meninas
Juventude, esportes e atividades de lazer	Atividades Recreativas

Fonte: Organizações das Nações Unidas (1985) e Vozes Jovens (2004).

Verifica-se, ainda, um “alinhamento” dos objetivos e prioridades do Plano Plurianual-PPA 2003-2007 (“Plano Brasil para Todos”), do primeiro mandato do governo Lula com a Estratégia do Banco Mundial para o Brasil (2004-2007) e com as Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (Plano das Nações Unidas), que por sua vez são semelhantes as ações idealizadas nos eventos: “Vozes Jovens I” e “Vozes Jovens II”, coordenados pelo Banco Mundial e voltados para a formulação e decisão de políticas de juventude.

a) *Identidade de Protagonista do Desenvolvimento (Ator Estratégico)*

Ao longo dos vinte e cinco anos que separam o ano de 2010 do ano Internacional da Juventude (1985), podem ser identificadas alterações no discurso sobre juventude. Em relação aos organismos internacionais os jovens continuam sendo considerados sob o duplo enfoque de “beneficiários” e “participantes ativos” do processo de desenvolvimento (ONU, 1995), mas agora predomina a expressão “atores estratégicos”. (SOUSA REGINA, 2006, pág. 152).

Para Abramo (2003), a visão do jovem como Ator Estratégico de Desenvolvimento está orientada para a formação de capital humano social para enfrentar os problemas de exclusão social aguda e atualizar as sociedades nacionais quanto às exigências colocadas pelos novos padrões de desenvolvimento (veja Figura 8).

FIGURA 8 – Jovens como Atores Estratégicos do Desenvolvimento



Segundo a UNESCO, em publicação sobre Políticas de/para/com juventudes:

Os jovens são, sobretudo, atores estratégicos do desenvolvimento, sem desconhecer que também são um “grupo de risco” e, sem dúvida, sujeitos de direitos. É preciso enfatizar o eventual aporte dos jovens à sociedade, não limitando as políticas públicas de juventudes ao acesso a serviços materiais e simbólicos como um canal privilegiado para melhorar as condições estruturais da vida (UNESCO, 2004: p. 140).

Para Abramo (2003), essa concepção avança ao reconhecer os jovens como atores dinâmicos da sociedade e com potencialidades para responder aos desafios colocados pelas inovações tecnológicas e transformações produtivas e traz a possibilidade de incorporar os jovens em situação de exclusão, não pela ótica do risco e da vulnerabilidade, mas de inclusão, centrada principalmente na formação educacional e aquisição de competências para o mundo do trabalho, mas também pela contribuição desses jovens na resolução dos problemas sociais, por meio do engajamento em projetos de ação social e pelo voluntariado.

Entretanto, para Abramo (2003), o problema deste enfoque é que poucas vezes se faz a contextualização (e discussão) do modelo de desenvolvimento no qual os jovens se inserem como atores, ou até que ponto eles também devem discutir a decisão a respeito desse modelo. Também a aposta no protagonismo dos jovens, muitas vezes é aposta numa “contribuição construtiva” que ignora as dimensões de conflito e disputa em torno dos modelos de desenvolvimento e sentidos das “ações” de contribuição e distribuição do bem comum ou comunitário, de acordo com os termos consagrados em tais postulações.

Outro problema apontado pela autora é a “carga” depositada sobre jovens, na medida em que aparecem como aposta para solução das comunidades (mesmo no plano nacional), sem que sejam devidamente consideradas as suas necessidades; ou seja, podem se tornar alvo de interesse público somente em razão das contribuições em detrimento de suas demandas.

Para Sousa Regina (2006), desde meados da década passada (1990), tem sido possível observar, na mídia, nos programas partidários, nas propostas de trabalho de diversas organizações não-governamentais (ONGs), nos depoimentos de líderes de grupos de jovens, em encontros, seminários e congressos de educação, a referência ao **Protagonismo Juvenil**. Em prol dessa ideia-força, jovens e ONGs, espalhados por todo o Brasil, têm prestado serviços gratuitos à coletividade, prática nomeada, geralmente, de trabalho voluntário e justificada pela valorização da cidadania, da educação e da solidariedade.

O discurso veicula a ideia de que iniciativas particulares possam ser bem-sucedidas na “solução dos problemas sociais” e tentam desmentir a imagem da juventude apática e alienada predominante na sociedade desde o arrefecimento do movimento estudantil.

Alain Touraine (1998) foi o autor selecionado para embasar a identidade de ator-protagonista, visto que se tornou referência na área de juventude, por ter escrito sobre o

assunto, por ocasião de consultoria ao governo do Chile, por incumbência da Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura..

Sousa Regina (2006) descreve o ator social de Touraine (1998)⁴⁴ como aquele que persegue objetivos pessoais, não redundando em puro individualismo (ameaça à coesão social), já que, tais objetivos devem ser “projetos realistas” e levarem em consideração a posição e interesses dos outros atores. Tal ator pode ser definido a grosso modo como o indivíduo responsável pela consecução de objetivos particulares e exequíveis, cuja atividade encontra seus limites e possibilidades na atividade de outros atores sociais e na conjuntura sócio-econômica previamente diagnosticada. É, portanto, aquele que, para conseguir alcançar objetivos particulares, modifica o “entorno social”, negociando com os outros atores.

Em tese de doutorado, Sousa Regina (2006) relata que a palavra **Protagonista** originalmente designava a ideia de luta (agonia) no espaço público, onde se travavam as lutas corporais ou verbais, mas atualmente, os autores que escrevem sobre **Protagonismo Juvenil** e o definem, estabelecem assepsia do conceito original, do qual ainda permanece a ideia de espaço público e, portanto, de política, mas de espaço público transformado em cenário em que não existe luta (agonia) e em que os lutadores são substituídos por atores sociais.

Assim, o jovem protagonista é invariavelmente lembrado como o “ator principal” no cenário público, posição de destaque que supõe algum tipo de ação política, contudo se trata de **ação política despida de luta e transformada em atuação social**. Em uma palavra, Sousa Regina (2005 e 2006) defendeu a tese de que o apelo ao Protagonismo prescreve à juventude uma “nova forma” de política, que ocorre mediante a atividade/atuação individual e que se volta, sobretudo, para motivar os jovens à integração social.

4.1.4 Abordagem da Cidadania Ativa

Para Sousa Regina (2006), a perspectiva do jovem como “Sujeito de Direito” já tinha sido defendida pelas ONGs e autores da área de juventude, ocupando posição central durante a movimentação política, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, na qual foram consagrados como direitos de: trabalho, moradia, saúde, educação, assistência social, *habeas-corporis*, *habeas-data* entre tantos outros. Para a autora:

Dois anos depois da promulgação da Constituição de 1988, na área da infância e juventude, a Lei Federal n. 8.069/1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente especificou e ampliou dos direitos das crianças e adolescentes, que, daquele momento em diante, passaram a ser considerados “sujeitos de direito” (pág. 134).

Para Abramo (2003), nessa visão, a juventude foi compreendida como etapa singular no desenvolvimento pessoal e social; os jovens passaram a ser considerados como Sujeitos de

⁴⁴ TOURAINE, Alain. Juventud Y democracia em Chile. Revista Última Década. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas (CIDPA). Viña Del Mar, Chile, n.8, 1998. Disponível em <http://www.cidpa.cl>

Direitos e deixaram de ser definidos por suas incompletudes ou desvio. Tal diretriz se desenvolveu em alguns países, depois dos anos 90, em grande medida inspirada nos paradigmas desenvolvidos no campo das políticas para infância e para mulheres. Esse enfoque gera políticas centradas no conceito de cidadania, tendo os jovens como sujeitos integrais, que necessitam de políticas articuladas inter-setorialmente:

No Brasil, podemos dizer que tal perspectiva, já consolidada (no plano de postulação, embora não no da concretização) para os adolescentes, em função do ECA, ainda não adquiriu visibilidade para os jovens propriamente ditos, uma vez que não se logrou ainda delimitar quais são os processos específicos de sua condição que remetem a direitos que os singularizam e se diferenciam dos direitos definidos para os outros segmentos. “pode-se dizer que tal processo se inicia no nosso país; acreditamos, no entanto, que esta tem sido a perspectiva mais profícua para avançar no estabelecimento de políticas universais que atendam, de forma mais integral e ao mesmo tempo diversificada, às necessidades dos jovens, assim como às suas capacidades de contribuição e participação (ABRAMO, 2003, pág. 22).

Entretanto, essa abordagem, ao se fundamentar na ideia de garantia de direito universal à juventude, a concebe como universalmente homogênea, não considerando as distintas situações em que vivem os jovens, principalmente em países tão desiguais como o Brasil.

Na página 43, foi apresentada uma definição da UNESCO (2004), que “*considerou os jovens, sobretudo, atores estratégicos do desenvolvimento*”; *sem desconhecer que também são “grupo de risco” mas, sem dúvida “sujeitos de direitos”*. O enfoque “sujeito de direitos” é apresentado como complemento necessário ao enfoque dos jovens como “grupo de risco”, uma vez que se entende que neste estaria ausente a noção de direitos, predominando a posição de submissão de parte dos próprios beneficiários frente ao Estado.

A identidade juvenil para a UNESCO (2004) seria um misto de Ator Estratégico (ou Protagonista do Desenvolvimento), Grupo de Risco e Sujeitos de Direitos, argumento utilizando em passagens da publicação, como: “*O presente documento leva em consideração que os jovens enfrentam diversas vulnerabilidades, que são sujeitos de direitos e atores estratégicos do desenvolvimento*” (p.19) e “*os jovens apresentam singulares vulnerabilidades, principalmente se pobres, mas também são sujeitos de direitos destacando-se, entre outros, o direito de participar da elaboração e do controle social de políticas públicas*” (p. 16). Sousa Regina (2006) utiliza o título da publicação da UNESCO (2004): **Políticas de/para/com Juventudes** e argumenta: “*hoje “elaboram-se” políticas públicas “de/para/com juventudes”, enquanto alguns anos atrás “formulavam-se” políticas “destinadas” aos jovens* (pág. 143).

a) *Identidade de Sujeito de Direito*

Concordamos com Sousa Regina (2006) que considera que a expressão “sujeito de direitos” foi apropriada pelo discurso atual, de modo a subverter a noção construída pelo movimento político das décadas anteriores.

FIGURA 9 – Jovens como Sujeito de Direitos (divulgação do Governo Lula)



Diz a Souza Regina (2006):

hoje em dia, o que parece caracterizar o “sujeito de direito” não é a ação política, contestatória ou reivindicativa, e/ou a palavra autônoma, mas sim a participação, concebida como atividade, capacidade de realização, enfim, como fazer. “O sujeito juvenil é aquele que deve desenvolver seu potencial” para “contribuir para a solução dos problemas sociais” e “participar na construção de um país melhor para todos (pág. 155).

Conforme a UNESCO (2004), os jovens “sujeitos de direitos” (veja Figura 9) seriam aqueles, portanto, que não se submeteriam ao Estado paternalista na medida em que estariam, eles próprios, “assegurando” seus direitos: “*o acesso a serviços não deve ser visto como uma concessão do Estado para com os jovens, mas sim como um direito a ser assegurado.*” (p. 139). Sousa Regina (2006) nos esclarece o argumento da UNESCO:

[...] o acesso a serviços é o direito a ser assegurado. Pode-se concluir, portanto, que o direito não é concebido como algo garantido pelo Estado, conquistado definitivamente pelo cidadão, mas é um serviço a ser “assegurado” pelo indivíduo “sujeito de direitos”. Isto é, cabe ao indivíduo “sujeito de direitos”, a intermitente e interminável tarefa de assegurar cada um dos serviços que pretende usufruir. Não há garantia de direitos, mas a responsabilidade individual de obter acesso ao serviço (pág. 156).

Para Sousa Regina (2006, pág. 156), para a UNESCO (2004) a “*integração social dos jovens*” é conseguida “*pelo acesso aos serviços e pela construção da cidadania*”. Entre os serviços – e não direitos – citados estão “*a educação, a inserção no mercado de trabalho, saúde, cultura, recreação e esportes*”; enquanto a “*cidadania*” é apresentada “*como o meio de que dispõe o indivíduo para assegurar os serviços (nesse momento, nomeados direitos)*”, ainda que existam leis que confirmam tais serviços-direitos a todos brasileiros.

Para autora, a nova articulação do discurso, que substituiu “beneficiário ativo” pelo termo “ator estratégico” e, posteriormente, por “sujeito de direito”, não afetou a posição do jovem objeto de políticas públicas, mas transportou a contradição entre atividade e passividade para outro plano, menos visível.

O encobrimento da contradição torna-se também tentativa de assegurar a coesão do discurso e de forjar o consenso, anulando a possibilidade do surgimento de uma

contraposição. Para a autora, a construção de um contra-discurso fica extremamente dificultada, uma vez que o campo semântico confunde e torna inócua a fala daqueles (poucos) que intentam alguma resistência ou contestação. Até o momento, para a autora, o discurso está logrando êxito nesta tarefa.

Neste trabalho, identificou-se que a política de juventude que considerou a juventude como Sujeito de Direitos ocorreu na formulação da Constituição de 1988 e no segundo mandato do governo Lula, que atualizou o conceito de jovem **Protagonista do Desenvolvimento (Ator do Desenvolvimento Estratégico)** para jovem **Sujeito de Direitos**, mas, implementou políticas de inclusão e de integração da juventude, pressupondo na realidade as identidades juvenis Adultocêntrica, Estigmatizadas e-ou Transgressora. Esse argumento vai ser mais bem desenvolvido nos Capítulos IV e V.

Capítulo II

SITUANDO O PROBLEMA DE PESQUISA

O Brasil viveu mais de 20 anos, de 1964 a 1985, sob regime autoritário militar, período que a participação dos cidadãos na esfera pública era limitada e desencorajada, fato que não impediu o desenvolvimento de uma pluralidade de experiências participativas e emancipatórias, fora de espaços oficiais ou controlados, as quais geraram forças políticas, impulsionadoras do processo de redemocratização do País na década de 1980, que tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo (CICONELLO, 2009).

Já era consenso para muitos militantes e autores que a reconstrução da **democracia representativa** no País, ancorada na ideia de que as decisões políticas são derivadas de instâncias, formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, não seria capaz de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e de desigualdades sociais (DAGNINO, 2002). Sendo assim, associações, grupos políticos, religiosos e sociais buscaram referenciais teóricos da chamada **democracia participativa** e **democracia deliberativa** que pudessem inserir a participação social como princípio constitucional, rompendo o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988 e abrindo espaços para mecanismos de cogestão (por meio de processos de participação direta da população e consequente controle público sobre ação governamental) e, idealmente, co-responsabilizante quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas (CARNEIRO e COSTA, 2002).

Desde então, segundo Teixeira (2007), foram instituídos conselhos setoriais no Brasil, em diversas esferas do poder, com poderes consultivos, deliberativos, alocativos e regulatórios, superando o formato anterior dos conselhos existentes somente no nível comunitário e popular e, portanto atuando no âmbito do micro-território.

Apesar da multiplicação de expedientes de participação coletiva e direta, implementados e praticados nos últimos anos, em países de renda média e baixa (Uruguai, Índia, Brasil, por exemplo), “*conhecemos muito pouco sobre os efeitos dos desenhos institucionais dos diferentes espaços de participação ou sobre as forças sociais que dão forma à dinâmica de tomada de decisões no interior dos mesmos, muito menos sua efetividade para produzir políticas públicas e resultados mensuráveis*” (HOUTZAGER *et alii*, 2002, pág. 2). Ou seja, a despeito da implantação dos Conselhos Gestores, como novos canais de participação dos cidadãos e da representação política de atores societários, são excepcionais os trabalhos que vislumbram o papel de representação política exercido pelos

atores societários com cadeira nos conselhos ou que levantam questões acerca dos dilemas da representatividade enfrentada por esses atores/Conselhos (GURZA LAVALLE *et alii*, 2006).

A presente pesquisa teve como objeto de pesquisa empírica o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), com a finalidade de avaliar em que medida esse Conselho de nível federal tem sido uma instância dialógica entre Sociedade Civil e Estado, no que tange à formulação e ao controle social da Política de Juventude. O estudo também analisou e interpretou os elementos conceituais e de experiência prática pertinentes às políticas públicas de juventude no contexto brasileiro e especificamente no governo Lula.

Na Parte 1 deste Capítulo, apresenta-se inicialmente o conceito de representação, temática que, segundo Gurza Lavalle *et alii* (2006), com raras exceções, tem sido abordada pelos estudiosos do aprofundamento da democracia. Posteriormente, são trabalhados os conceitos participação social e representação no contexto do marco democrático.

Na Parte 2, são apresentados os conceitos e características básicas dos conselhos no Brasil, abordando o Conjuve em termos de sua composição e atribuições e vinculando os tipos-ideais de identidades juvenis às organizações da Sociedade Civil, com cadeira nesse Conselho nos biênios 2006-2007 e 2008-2009. Analisa-se, ainda, os objetos de representação dessas organizações de acordo como o Modelo de Young (2006). Na Parte 3, são apresentados os agentes participantes da formulação de políticas públicas e posteriormente os agentes participantes das políticas públicas de juventude.

PARTE 1: Participação e Representação na Teoria da Democracia

1.1 Conceito de Representação

O debate sobre representação política é tão antigo quanto a própria existência da política, sendo que esse conceito era originariamente figura do direito privado e nesse âmbito se manteve, inclusive como expediente de representação política, durante a Idade Média, quando os representantes junto ao poder régio eram mandatários embaixadores ou agentes autorizados de interesses privados, agindo em nome dos seus contratantes para interceder com instruções específicas perante o rei (GURZA LAVALLE *et alii*, 2006). Bobbio (1986) descreve três modelos no que tange o conteúdo da função representativa, a saber:

A representação como relação de delegação, em que o representante é concebido como um executor privado de iniciativa e de autonomia, bem como das instituições que os representados lhe distribuem e, portanto, o seu mandato reproduz as instruções do

representados (**mandato imperativo**)⁴⁵. Constitui, portanto, a forma de representação mais próxima do ideal distante da soberania popular. As principais desvantagens do modelo incluem o estreitamento excessivo do mandato representativo, formando um ponto de fricção entre delegados e eleitores. A representação como *relação de delegação* era a representação na Idade Média e, atualmente, esse tipo de representação é a que mais se **aproxima de certos ideais de democracia participativa**, se aplicando as questões pontuais estabelecidas, previamente discutidas por grupos com demandas específicas e de base local, sendo funcional para defesa de ideias e propostas de um grupo consolidado, capaz de controlar as ações do representante (CASTRO HENRIQUE, 2009).

A representação como “espelho” ou representatividade sociológica centra-se mais sobre o efeito do conjunto, do que sobre o papel de cada representante. Concebe o organismo representativo como um microcosmo que fielmente reproduz as características do corpo político. O modelo tem menos a ver com a maneira como os representantes são selecionados, do que com a forma como eles tipificam ou "espelham" os grupos que pretendem representar.

De acordo com essa formulação, o governo representativo deverá constituir microcosmo de uma sociedade mais vasta, compreendendo membros provenientes de todos os grupos e estratos (em termos de classe social, sexo, etnia, religião, idade, etc), e deve ser proporcional à dimensão dos grupos sociais. O modelo “espelho” sugere que cada pessoa é proveniente de dado grupo, no qual são partilhadas experiências e vivências, tornando possível a identificação plena com os interesses deste grupo. Tal modelo tem um efeito perverso, pois configura a representação como algo de restrito e exclusivo⁴⁶, acreditando, por exemplo, que só uma mulher poderia representar as perspectivas das mulheres, um negro ou um indiano, as minorias raciais; um ecologista os defensores do meio ambiente.

A representação como relação de confiança (modelo fiduciário), em que o representante possui uma posição de autonomia e supõe que a única orientação para sua ação seja o interesse dos representados como foi por ele percebido (**mandato vinculado**).

Esse modelo de representação apresenta, segundo Bobbio (1986), a ideia do representante como "fiduciário", ou seja, existe idealmente o vínculo entre a responsabilidade

⁴⁵ Nesta perspectiva, o delegado é uma pessoa escolhida para atuar por outra, com base em orientações e instruções precisas. É como se fosse um embaixador ou um agente de vendas, que não é autorizado a atuar de acordo com o seu julgamento. Este modelo assegura que os políticos estejam vinculados, tão perto quanto possível, às perspectivas dos eleitores, o que pressupõe uma "interação frequente" entre representantes e seus constituintes, na forma de eleições regulares e mandatos curtos; privilegia maiores oportunidades para participação popular e facilita a fiscalização. (BOBBIO, 1986)

⁴⁶ A questão que daí resulta é que, se os representantes políticos apenas representam os interesses dos grupos de que provêm, o resultado será uma profunda estratificação social e conflitualidade latente, já que ninguém será capaz de defender o bem-comum ou o interesse da coletividade. Logo, um governo que seja o espelho de uma sociedade, no sentido literal, refletirá tanto os seus pontos fortes como as suas fraquezas. Ora o modelo só é exequível com fortes restrições à escolha eleitoral e, sobretudo, às liberdades individuais. Em prol desse modelo, os partidos podem ser pressionados pela opinião dos seus eleitores a escolher quotas para as mulheres, os ecologistas, os homossexuais, os negros, os muçulmanos e outros grupos ditos "minoritários". As formações políticas, que visavam ser um "espelho" de determinados estratos da população, como os partidos operários, étnicos ou feministas, ganharam no fim do século XX uma nova projeção, já que a profissionalização da vida política fomenta uma maior representatividade sociológica relativamente a perfis não estritamente políticos, caso dos ecologistas (BOBBIO, 1986).

do representante e a confiança do representado (fidúcia). Entretanto, esse modelo de representação, próprio do governo representativo, tem no cerne uma dualidade constitutiva visto que a existência da representação, mesmo que legalmente instituída ou respaldada por mecanismo obrigatório de autorização, não garante a representatividade ou correspondência com a vontade ou interesse dos representados (GURZA LAVALLE, 2006).

Segundo Nogueira (1999), atualmente a representação tem três funções básicas: a) legitimação (ligada à conservação do sistema e do governo responsável, considerada variável independente, no sentido de ser materialmente detectável); b) representatividade (refletindo preferências políticas, ideológicas, doutrinárias, partidárias e pessoais do eleitorado, o que é altamente questionável) e c) governabilidade (estabilidade governamental).

Hanna Pitkin (1971) *apud* Young (2001), compreende que o conceito de representação envolve tanto o conceito de delegado, quanto o de fiduciário, bem como a questão de os organismos representativos espelharem a população representada. Young (2006) parte do trabalho de Pitkin (1971), conceituando representação como um relacionamento diferenciado entre atores políticos engajados em processo que ocorre no tempo e no espaço; mas difere dessa autora em relação à questão **do quê** deve ser representado.

Para Pitkin (1971), os objetos da representação são os **Interesses** das pessoas; que podem ser sustentados tanto por agrupamentos sociais (interesses mercantis, agrícolas e assim por diante), quanto por interesses individuais (CUNNINGHAM, 2009). Young (2006) diferencia **Interesses, Opiniões e Perspectivas**, da seguinte maneira:

Interesses dizem respeito ao que afeta ou é importante para os planos de vida das pessoas, ou para os objetivos das organizações. Um agente individual ou coletivo tem interesse naquilo que é necessário ou desejável para que sejam alcançados almeçados. Isso inclui tanto os recursos materiais, quanto habilitação para exercer capacidades, por exemplo, de expressão cultural, de influência política, de interferência nas decisões econômicas.

Opiniões são definidas como princípios, valores e prioridades assumidos pelas pessoas na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas, sendo os partidos políticos o veículo mais comum para a representação de opiniões. Opiniões podem derivar de motivações religiosas, ou ser culturalmente baseadas na visão de mundo ou na história de determinadas práticas sociais.

Perspectivas dizem respeito às experiências, histórias e conhecimentos das pessoas condicionados por posições sociais, pelas quais elas se sintonizam com determinados tipos de significados e relacionamentos sociais, tendo compreensões diferenciadas dos processos sociais e de suas consequências. A partir desse último conceito, Young (2006) constrói o conceito de **Representação por Perspectivas**, reconhecendo a representação de grupos sociais em termos de diferença em vez de identidade, visto que um grupo é criado, menos

pelos atributos compartilhados pelos seus membros e mais pelas relações nas quais eles se posicionam ante aos outros. Nesse sentido, a **Perspectiva** difere do **Interesse** e da **Opinião**, consistindo de conjunto de questões, experiências e pressupostos mediante os quais mais propriamente se iniciam raciocínios do que se extraem conclusões. Diz a autora:

Pessoas que têm uma perspectiva semelhante sobre os processos sociais e temas sociais – sobre normas da interação heterossexual, por exemplo, frequentemente têm interesses ou opiniões não obstantes diferentes, já que raciocinam de modos diferentes a partir daquilo que experienciam, ou têm metas e projetos diferentes. A perspectiva é um modo de olhar os processos sociais sem determinar o que se vê (YOUNG, 2006: pág. 150)

1.2 Democracia Procedimental-Liberal e a Representação como Fidúcia

Por **representação política**, entendemos esse tipo especial de representação que na acepção contemporânea, vincula-se estreitamente à eleição de representantes, se materializando no parlamento, com membros escolhidos por meio de sufrágio periódico, estando, portanto, no bojo da democracia liberal-procedimental ou democracia representativa.

Um dos autores emblemáticos dessa abordagem foi Schumpeter (1961), para o qual as sociedades seriam governadas não pelo povo ou pela maioria tomada como um todo, mas pelos políticos eleitos, atuando juntamente com partidos políticos e servidores burocratas, enfatizando, portanto, a concentração de poder nas mãos das elites políticas.

O bem comum para Schumpeter⁴⁷ (1961) não estaria nos motivos daqueles que votam para escolherem os políticos, cada um se baseando em preferências privadas; nem no resultado dos votos, visto que os membros da maioria teriam ampla variedade de motivações para depositarem os votos e, sendo assim, o autor reduziu a democracia a um método para selecionar políticos, compreendido como arranjos institucionais para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir por meio da eleição, os indivíduos que os representariam e organizariam o fluxo da ação política.

Quase todas as democracias ou aspirantes à democracia são tipicamente descritas em círculos teóricos e em discursos populares como democracias liberais e quase todos os teóricos liberais-democratas concordam na defesa da democracia representativa, na qual os representantes são escolhidos de acordo com procedimentos formais (em algum ponto envolvendo votação majoritária), combinados com a proteção estatal de liberdades políticas, civis e uma esfera privada livre de interferência estatal (CUNNINGHAM, 2009).

⁴⁷ Para Schumpeter (1961), qualquer sociedade política, com eleições livres, é tão democrática quanto qualquer outra sob essa definição; não obstante considerasse que as democracias pudessem ainda ser classificadas de acordo com quão bem elas preenchessem as condições para o método democrático de sucesso, que seriam: líderes políticos qualificados; segurança de que os especialistas e não os políticos decidissem questões que necessitassem de conhecimentos ou talentos especiais; uma burocracia bem treinada e um público cujos membros seriam reciprocamente tolerantes e estariam preparados para permitir aos políticos uma relativa liberdade de ação no governo (CUNNINGHAM, 2009).

A democracia representativa implica separação entre governantes e governados e também a aceitação deste arranjo dicotômico. Os governados participam da delegação do poder político e fiscalizam seus governantes, e os governantes lidam diretamente com as decisões políticas, nas assembleias parlamentares periodicamente eleitas, respeitando os governados ao atuarem politicamente por meio de leis. Logo a própria ideia de representação acaba implicando distâncias físicas e de conhecimento (CASTRO HENRIQUE, 2009).

Além disto, a representação política é hegemonicamente ligada ao mandato livre, preconizado por Edmund Burke, tornando-a ampla e também vaga, permitindo que a responsabilidade do governante concretize-se apenas no nível formal, quanto mais distante estiver do ator fiscalizador. Na perspectiva de Burke, os políticos não devem se entender vinculados como “delegados”, em razão dos interesses dos eleitores, mas terem a capacidade de pensar por si próprios e utilizar de sua capacidade de julgamento. No seu famoso “Discurso aos Eleitores de Bristol”, em 1774, Edmund Burke (1729-1797) refere:

A felicidade e a glória de um representante devem consistir em viver na união mais estreita, na correspondência mais íntima e numa comunicação sem reservas com os seus eleitores. Seus desejos devem ter, para ele, grande peso, a sua opinião, o máximo respeito, os seus assuntos uma atenção incessante (...) Vosso representante deve a vós não somente a sua indústria, senão o seu juízo, e atraiçoa-vos em vez de vos servir, se sacrifica à vossa opinião (BURKE[1987?], pág. 20) [grifo nosso]

e acrescenta de forma significativa:

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos membros deve sustentar, como agente ou advogado, contra outros agentes ou advogados, ele é senão uma assembléia deliberante de uma Nação, com um interesse: o da totalidade; de onde devem prevalecer não os interesses e preconceitos locais mas o bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegeste um Deputado, mas quando o escolheste, não é ele o deputado por Bristol, mas um membro do Parlamento (BURKE [1987?], pág. 20) [grifo nosso].

Na doutrina de Burke, que influenciou todo o pensamento político-constitucional inglês, o deputado não guarda obediência a instruções imperativas (mandatos explícitos de seus eleitores), em razão dessa conduta desvirtuar a sua missão e a ordem e temor da Constituição. A essência da representação seria o serviço dos seus constituintes, por meio de julgamento amadurecido de uma consciência esclarecida. Sendo assim, a natureza autônoma do mandato político pode construir uma **representação virtual**⁴⁸, pelo estabelecimento de mandato não específico (ou livre), estruturando-se além do critério representativo.

Para Castro Henrique (2009), a democracia representativa **contemporânea** estrutura-se em maiorias, implicando a ideia de quantidade, algo que contrasta com o consenso quanto

⁴⁸ Nesse caso, um governo implica vínculos formais entre representantes e representados que sempre existem e devem sua legitimidade a momentos-chave de delegação, necessários para manutenção da estabilidade do sistema. Mas esses vínculos formais e periódicos (leia-se eleições) podem muitas vezes superar seu aspecto necessário e tomar uma dimensão de suficiência, transformando as distâncias da representação em abismos (CASTRO HENRIQUE, 2009)

ao conteúdo das decisões, sendo o consenso necessariamente reduzido a acordos sobre regras, ou procedimentos e dessa forma “maiorias” e “procedimentos” são a base mínima, e muitas vezes máxima, da legitimidade da representação política contemporânea.

Sendo assim, a base real do Estado Liberal não teria sido os cidadãos em competição, com iguais oportunidades, mas sim uma estrutura estável de estratos sociais, assegurados pela formação educacional e a propriedade, sendo que à medida que as instituições democráticas e o sufrágio universal se tornam realidade, essa base se amplia (CASTRO HENRIQUE, 2009).

John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville⁴⁹ representaram as duas maiores tradições do pensamento liberal europeu (inglesa e francesa, respectivamente⁵⁰). Para ambos, a ameaça que derivava da democracia, como forma de governo era a “tirania da maioria”, ou poder irresistível do maior número, que seria a própria essência dos governos democráticos.

A perspectiva de Mill (1987?) pressupõe, que embora todos os indivíduos tenham o direito de ser representados, nem todas as ideias políticas têm o mesmo valor⁵¹. Diz Mill:

Desde o princípio temos afirmado, e nunca perdemos de vista, a importância igual de dois requisitos do governo: 1) a responsabilidade perante os que em cujo proveito político o poder deve ser empregue; 2) o exercício dessa função por pessoas de inteligência superior, especialmente treinadas para essa tarefa por meio de uma longa meditação e uma disciplina prática....se o propósito for de obter representantes superiores em inteligência à média dos seus eleitores, deve-se esperar que o representante tenha por vezes opinião diferente da dos seus eleitores, e quando a tiver, a sua seja frequentemente a mais certa das duas. (MILL, [1987]?, pág. 25) [grifo nosso].

Dahl (1989), também um procedimentalista, enfatiza a ação dos grupos de interesses no processo de competição pelo poder (visão pluralista) e reserva o termo “democracia” a um ideal teórico que se adere de forma imperfeita à realidade. A “democracia” pura, autêntica, é tão difícil de alcançar na prática como a “concorrência perfeita” na economia; a realidade concreta é, na melhor das hipóteses, a “Poliarquia,”⁵² isto é, o governo de muitos, permitindo ao povo participar das principais escolhas (principalmente dos dirigentes), sendo que a arquitetura institucional da democracia, apesar de configurada por certos traços elementares,

⁴⁹ O livro **A Democracia na América** refere-se ao estudo de uma realidade concreta – a sociedade americana – e abrange desde a descrição dos hábitos e costumes de um povo até o caráter de suas instituições políticas. No entanto, problematiza e teoriza as vicissitudes da democracia moderna à luz de sua experiência concreta. Indaga o autor: *o que fazer para que a democracia não iniba a liberdade individual, podendo vir a destruí-la?* (TOCQUEVILLE, 1987).

⁵⁰ Tocqueville foi um liberal conservador e, para ele, o ideal liberal, que defendia a esfera individual, era incompatível com o ideal igualitário, que aspirava um tipo de sociedade voltada para a uniformidade. Mill foi um liberal democrata, que percebeu a democracia como o prosseguimento natural do Estado liberal e acreditava no mandato representativo.

⁵¹ A limitação do poder eleitoral ativo a certas classes não é uma ideia exclusiva do pensamento liberal tradicional, de matriz inglesa. A Constituição monárquica francesa de 1791 reservava o direito de voto aos cidadãos ativos (aqueles que pagavam impostos), numa clara estratificação social das elites dirigentes. Mill propõe um sistema de voto plural, em que quatro ou cinco votos serão destinados a eleitores com estudos acadêmicos, dois ou três a operários especializados e supervisores, e um a operários. Argumentava que os eleitores “racionalistas” suportariam preferencialmente políticos que atuassem sabiamente em seu benefício, mais do que os que refletissem os interesses dos eleitores (MILL, 1987)

⁵² Dahl incorpora, portanto, o conceito de pluralidade e redefine a atuação da elite, que deve saber ouvir e pensar pelos cidadãos, estabelecendo uma correlação entre “Poliarquia” com o nível de desenvolvimento sócio-econômico. Reconhece, assim as especificidades da evolução histórica de cada país, a partir da elaboração de oito critérios para se definir uma Poliarquia: sistema político que possui as seguintes características **1) direito ao voto 2) direito a ser eleito 3) o direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos 4) eleições livres e honestas 5) liberdade de reunião 6) liberdade de expressão 7) fontes alternativas de informação 8) instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações da vontade popular** (DAHL, 1989).

difere, em cada caso, pela amplitude e o grau que tais condições institucionais estão presentes.

Para Santos (2002)⁵³, não há qualquer consenso dos cientistas políticos em torno da definição de **grupos de interesse**, pois se utiliza diferentes expressões para caracterizar as mesmas organizações, como **grupos de pressão** e *lobby*.

Para o autor, grupos de interesse⁵⁴ seriam organizações apartadas do governo (embora muitas vezes em estreito contato ou parceria com órgãos governamentais), com objetivo de exercerem influência sobre políticas públicas. Já “grupos de pressão” seria um termo empregado quando os canais de acesso para um grupo estão obstruídos ou quando for ínfima a possibilidade do grupo ter seus interesses considerados pelos tomadores de decisão.

Contemporaneamente, os princípios que passaram a reger a representação política são o voto e o governo responsável (NOGUEIRA, 1999). Segundo O’Donnell (1991)⁵⁵, as peculiaridades da formação histórica das novas democracias, aí incluindo o Brasil, são denominadas de democracias delegativas, por terem como característica alto grau de voluntarismo no exercício da Presidência da República, interpretando-se a vitória nas urnas como delegação para o presidente decidir discricionariamente⁵⁶.

⁵³ Santos (2002) esclarece que o termo em inglês *lobby* se refere a uma atividade particular dos grupos de interesse, voltada para influenciar a deliberação de novas leis. “Pressão” e “Lobby” indicam, portanto, possíveis técnicas de influência que podem ser empregadas pelos grupos, não possuindo qualquer caráter de definição conceitual. Os grupos de interesse se diferenciam dos partidos, sobretudo pelo fato dos primeiros não terem a pretensão de administrar diretamente o aparelho estatal. Para o autor, os grupos de interesse podem ser classificados de diversas maneiras, como, por exemplo, pelo tipo de interesse representado (econômicos e não econômico), pela intensidade de organização do grupo e pelo campo de ação prioritário. O autor entende como destinatários os possíveis interlocutores de um grupo de interesse, como por exemplo, o congresso, o chefe do executivo, a burocracia estatal, os partidos e a opinião pública, etc. A relevância de um destinatário depende de muitos fatores, tais como o tipo de grupo de interesse, da estrutura e do papel do destinatário em um sistema político determinado e os objetivos gerais e específicos perseguidos pelo grupo.

⁵⁴ Foi, sobretudo, a literatura desenvolvida a partir da década de 80, pelo *Rentseeking* (procura de rendas), que veio integrar a atuação dos grupos de interesse, por um lado, e do governo, por outro, concebendo o governo como único agente capaz de decidir sobre a atribuição de direitos de propriedade de determinados recursos, concessões de exploração, atribuição de licenças, definição de quotas ou tarifas de importação; regulação de mercados, etc. Estas formas de intervenção governamental resultam quase sempre na criação de rendas de monopólio, ou rendas associadas a preços regulados (acima dos preços competitivos), e, portanto, são rendas atrativas a vários grupos de interesse, que procuraram obtê-las, gerando um processo de deterioração no bem-estar dos consumidores, que passaram a pagar preços mais elevados (uma redistribuição de rendimento dos consumidores para o monopolista) (PEREIRA, 2006).

⁵⁵ O’Donnell (1996) entende que o conceito de Poliarquia é adequado para analisar ambientes com baixos níveis de incerteza e, portanto, com estabilidade política e social, regras e práticas dos jogos, denominados pelo autor de poliarquias formalmente institucionalizadas, servindo-se do tipo ideal descrito por Dahl, pois, nesse contexto, as políticas são claramente estabelecidas, respeitadas pelos atores e concretizadas em instituições. O autor reformula o conceito de Poliarquia de Dahl, chamando atenção para o fato que existem *as novas democracias informalmente institucionalizadas*, onde ocorrem as dinâmicas específicas tais como o clientelismo e particularismo.

⁵⁶ Para Diniz (2001) é fato que a alta discricionariedade da autoridade presidencial e o amplo poder de decreto de que dispõe constituem a outra face do controle e cooptação dos partidos e dos congressistas pelo chefe do poder Executivo, por intermédio do recurso generalizado às práticas clientelistas para obter apoio a seus projetos (O’Donnell, 1991). A visão de O’Donnell (1993 e 1999) foi mais que retratada na crise política brasileira conhecida como “mensalão”, na qual se tornou quase unanimidade que “só Luiz Inácio poderia salvar o Lula”. O autor lembra outra particularidade referente ao caso brasileiro, qual seja, a coincidência entre momentos marcantes de reformas institucionais, com destaque para a reforma do Estado e a implantação de regimes autoritários. Neste contexto, estão as reformas realizadas pelo presidente Getúlio Vargas (1930-1945) e pelo primeiro governo do ciclo militar (1964-1985). O loteamento dos principais cargos da administração pública, por sua vez, contribuiu para a deterioração da capacidade de implementação de políticas governamentais, além de formar ilhas burocráticas que ampliaram a autonomia do Executivo. No caso brasileiro, os cargos de nomeação política sempre foram numerosos, quando considerados os padrões internacionais, havendo cerca de 17.200 cargos nomeados em comissão na segunda metade dos anos 90, segundo dados do governo.

1.3 Democracia Participativa (modelo republicano) e Representação por Delegação

O termo **democracia participativa** foi cunhado por Arnaldo Kaufman, em 1960⁵⁷. Essa abordagem se contrapõe à democracia procedimental-liberal, considerando que apatia e inatividade política, por parte dos cidadãos, se devem à falha dos democratas em maximizar o engajamento ativo. A representação e a votação competitiva em eleições formais são vistas, no melhor dos casos, como males necessários que deveriam ser substituídos, quando possível, pela tomada de decisão pautada na discussão e consenso (CUNNINGHAM, 2009).

A maioria dos teóricos da democracia participativa têm como referência a obra “Do Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau (1762), autor que nega a representação, por significar o fim da liberdade do povo e se posiciona totalmente contrário a Burke e à ideia de mandato fiduciário *ad infinitum*. Para Castro Henrique (2009), “o primeiro peca pelo romantismo; o segundo, por um misto de pragmatismo e idealismo exacerbado”.

Rousseau se contrapõe também à visão absolutista de Hobbes (absolutista)⁵⁸, que pressupõe que, no estado da natureza, os indivíduos auto-interessados são motivados pelo medo mútuo e se submetem à autoridade soberana em troca de segurança (CUNNINGHAM, 2009). O argumento de Hobbes⁵⁹ é que para que um Estado legítimo possa ser formado os indivíduos devem abrir mão de seus direitos, transferindo-os para uma poderosa autoridade que possa forçá-los a manterem promessas e tratados. A multidão, um conjunto de atores, por meio de confrontos e produção de consensos se expressa, enquanto vontade política, na unidade do ator (unidade do representante). Segundo Hobbes (1987? [1651], cap. XVI, pág 9):

⁵⁷ O conceito se desenvolveu tendo como pano de fundo um forte movimento de estudantes, da Universidade de Michigan (EUA), na qual Arnaldo Kaufman era um dos conselheiros. Os estudantes estavam solicitando simultaneamente a participação na universidade e em outros locais do governo e criticando os pontos de vista anti-participativos de seus professores, dentre os quais os neoschumpeterianos eram proeminentes. (CUNNINGHAM, 2009).

⁵⁸ No Capítulo XVI de *Leviatã*, Hobbes (1588-1679) diferencia dois tipos de pessoas: aquela cujas palavras ou ações são consideradas como suas próprias: pessoa natural/autora, e aquela que representa as palavras ou ações de outrem: pessoa artificial/atora. Uma pessoa artificial age por autoridade, ou seja, por um construto artificial. Assim, como o direito de posse se chama domínio, o direito de realizar uma ação se chama autoridade. Em consequência, se compreende por autorização um direito a fazer um ato; e feito por autorização, é realizado por comissão ou licença daquele a quem pertence o direito. Logo, para Hobbes, o ator pode realizar uma ação que pertence de direito ao autor porque tem autoridade para tanto. Nestes termos, quando o ator faz um pacto por autoridade, obriga por meio disto o autor, o que significa que toda a responsabilidade dos atos da pessoa artificial recai sobre a pessoa natural e é essa possibilidade que propicia a ambos manterem constante interlocução, a fim de estabelecerem uma relação pública, capaz de gerar legitimidade política. Estes conceitos, portanto, só podem ser operacionalizados no seio de um governo civil. (HOBBS, 1987? [1651]). Para Hobbes, a artificialidade, que envolve uma ação autorizada, possui três elementos legitimadores do ato político: a) conhecimento (a representação é de alguma coisa que se conhece); b) vontade (a representação é de algumas idéias e não de outras); c) julgamento (a representação necessita de aptidão no ato de agir). Logo, Hobbes, ao propor a unicidade do agir político (como uma autorização das muitas pessoas naturais a uma pessoa artificial), que deve contemplar os três elementos da artificialidade da ação autorizada, concebe o ator agindo como se fosse o próprio autor. A responsabilidade política das pessoas artificiais/atores ocorre na contemplação dos interesses/vontades das pessoas naturais/autores quanto ao cumprimento dos contratos estabelecidos por elas e entre elas. Há a necessidade de se estabelecer um poder comum, pois o acordo entre a multidão é impossível, já que os desejos particulares prevalecem. Este poder não pode ser transitório, pois as mudanças contínuas geram instabilidade. Para Hobbes, o pacto entre todos os homens é a única solução para passar de um estado de natureza para um estado civil. A realização desse pacto resulta na instituição de um Estado: transformação da multidão em corpo político (BOBBIO, 1991).

⁵⁹ Para Hobbes, a criação de uma eficaz autoridade seria indispensável para o Estado instituir a ordem e a paz, a partir do conceito de “razão de estado”, que pressupõe que a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes podem agir de forma severa e utilizar métodos imperativos. Assim, Hobbes, defende a necessidade do monopólio da força por parte do Estado, fundamentando seu argumento numa visão realista e desencantada da natureza humana, ou seja, na convicção de que sem uma autoridade central capaz de impor a ordem, a sociedade cairá inevitavelmente numa anarquia, inibindo a possibilidade do “progresso” moral, econômico e civil (BOBBIO, 1991).

Todos os homens dão, a seu representante comum, autorização de cada um deles em particular, e o representante é dono de todas as ações, em caso de que lhe dêem autorização ilimitada. De outro modo, quando lhe limitam, com respeito ao alcance e medida da representação, nenhum deles é dono de mais senão do que lhe dá a autorização para atuar.

Para Weffort (2006), o modelo liberalista de Locke (1632-1704)⁶⁰, é, em linhas gerais, semelhante ao de Hobbes: ambos partem do estado de natureza, cuja passagem para o estado civil, é mediada pelo contrato social, pressupondo que a liberdade pessoal é o primeiro motivo para se entrar em um pacto e o seu resultado é a submissão à autoridade soberana, seja a um rei, como em Hobbes ou ao governo de maioria, como em Locke. Rousseau (1717-1778) escreve no Contrato Social que o contrato não se realiza entre indivíduos (como em Hobbes), nem entre indivíduos e o soberano (como em Locke). No Capítulo XV do Contrato Social: “Dos deputados ou representantes”, Rousseau afirma que:

a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda a lei que o povo diretamente não retificar. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento: uma vez eleitos, ele é escravo, não é nada. Durante os breves momentos de sua liberdade, o uso que dela faz, mostra que merece perdê-la (ROUSSEAU, 1987? [1762]) [grifo nosso].

O soberano é para Rousseau essa vontade geral, benéfica para todos, que é a vontade da comunidade e não dos membros que constituem essa comunidade. A democracia para Rousseau⁶¹ seria um instituto semelhante ao modelo clássico de Atenas do século IV, quando os cidadãos não passavam de poucos milhares e salvo os ausentes (por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade), reuniam-se em lugar estabelecido (MANI, 1997).

No estado de natureza de Rousseau,⁶² não há propriedade,⁶³ tudo é de todos, podendo os homens usufruírem da terra apenas para plantarem o necessário à subsistência. Mas quando os homens começam a se diferenciar pelas propriedades que possuem, a única maneira de organizar a sociedade seria pela agregação das forças de cada um, com o intuito de proteger as

⁶⁰ Entretanto, Locke concebe, diferentemente de Hobbes, cada um dos termos do trinômio estado natural/contrato social/estado civil. O estado da natureza trata-se de uma situação real, pacífica, e historicamente determinada, onde os homens já eram dotados de razão e desfrutavam da propriedade, e, portanto, difere do estado de guerra hobbesiano, baseado na insegurança e na violência. Para Hobbes, a propriedade inexiste no estado de natureza e foi instituída pelo Estado-Leviatã, após a formação da sociedade civil. Assim como a criou, o Estado pode suprimir a propriedade dos súditos. Para Locke, ao contrário, a propriedade já existe, é um direito natural do indivíduo, que não pode ser violado pelo Estado. O trabalho é para Locke o fundamento originário da propriedade (WEFFORT, 2006).

⁶¹ Rousseau, apesar de haver acreditado que a idéia de representantes era moderna, originária do governo feudal, pois nas antigas Repúblicas e até nas monarquias, o povo não tivera representantes, reconhecia que a democracia direta só poderia ocorrer em um Estado muito pequeno. (ROUSSEAU, 1987? [1762]).

⁶² Hobbes e Jean-Jacques Rousseau apresentam duas imagens diferentes de estado de natureza e a sua passagem para o estado civil através de um pacto social. Rousseau afirma que Hobbes partiu do homem civil para descrever um homem natural, o que torna o homem natural como possuidor de características adquiridas quando se organiza civilmente. Rousseau repele firmemente a idéia do homem natural ser cruel; para ele, o homem em seu estado primitivo, é meigo, quando longe da estupidez dos brutos e das luzes funestas do homem civil (WEFFORT, 2006).

⁶³ A propriedade é garantida desde que ela represente o necessário para a subsistência do indivíduo. Com essa definição, o direito do primeiro ocupante se torna aceitável no estado civil. Tal direito consiste na ocupação de uma região não habitada com trabalho e cultivo da terra. Dessa forma, todas as propriedades são legítimas (WEFFORT, 2006).

pessoas e seus bens. O homem, para Rousseau, tem uma vontade particular que representa vontade privada de cada indivíduo. Somando as vontades particulares se cria a vontade geral, os desejos comuns entre todos os homens. A liberdade natural tem seus limites na força do indivíduo, e a liberdade civil é limitada pela vontade geral, que inclui a vontade do próprio indivíduo e garante a posse, independente da força do proprietário (WEFFORT, 2006).

Para Rousseau, quando os cidadãos se agrupam em facções e partidos, estes possuem vontades particulares em relação à vontade geral e portanto, o número de vontades particulares que formam a vontade geral não é mais o número de homens e sim o número de facções. Quando uma dessas facções se tornar tão grande, a ponto de sobrepor às outras, não haverá soma das diferenças e sim uma única diferença. Para que haja verdadeira opinião geral cada homem deve opinar de acordo consigo mesmo, sendo necessário, se houver associações dividi-las ao máximo, para que não haja grandes desigualdades (WEFFORT, 2006).

Sendo assim, a **perspectiva da democracia participativa ou concepção republicana caracteriza-se por conferir à sociedade o poder ou a autoridade originária e legítima da formação de opinião e da vontade comum** (HABERMAS 1997b e 2003). Os partisionistas incorporam a centralidade da autodeterminação do povo, combinando pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, enfatizando a inclusão de setores excluídos do debate político e a dimensão pedagógica da política, com o objetivo de promover a capacitação e conscientização individual e coletiva (LUCHMANN, 2002).

Quatro experiências atuais⁶⁴, relacionadas com governos e partidos de esquerda, no contexto do conceito de democracia participativa, ou seja, ausência de Estado e organização da Sociedade Civil, foram relatadas por Jardim Pinto (2004), resultantes de projeto de

⁶⁴ A primeira experiência trata dos 3.000 micro-movimentos surgidos na Índia, sobretudo na década de 1970, de caráter político não partidário, inspirados na pregação de Ghandi e, posteriormente, na liderança de Jayaprakash, que era crítico à representação por partidos e defendia uma forma mais participativa e abrangente de democracia. A segunda experiência de participação popular ocorreu na África do Sul, durante o regime do *apartheid*, que teve grande crescimento durante a década de 1980, dando seguimento à idéia de auto-governo. Na Índia, apesar de importantes conquistas, realizadas pela pressão popular com envolvimento de pessoas em nível nacional, e na África, apesar da abertura política que ocorreu no País, essas experiências apontam duas questões em relação à participação e representação: a primeira diz respeito à não existência da relação entre experiências participativas e democracia representativa. Na África não existiu ou porque não havia democracia, ou porque a própria experiência perdeu fôlego com a instauração da democracia; na Índia, a relação ocorreu ou pelo fracasso das instituições, ou pelo enfrentamento, na forma de movimento popular de massa de caráter reivindicatório. A segunda questão relevante é a independência da participação popular ou a deslegitimação do espaço institucional, fato que é especialmente significativo, uma vez que se trata de dois países com sociedades civis bastantes fragilizadas e com escassas experiências de construção de esferas públicas, e, portanto, caracterizadas por independência em relação a partidos políticos. As outras duas experiências tratam de experiências de descentralização do planejamento no Estado de Kerala, na Índia, muito próxima à experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre no Brasil, cidade em que o Partido dos Trabalhadores vem governando desde 1989, e na qual se concretizou uma forte experiência de Democracia Participativa, por meio do Orçamento Participativo, funcionando a partir de um conjunto complexo de assembleias. Essas duas experiências de democracia participativa são de natureza completamente diferente das analisadas anteriormente, visto que os fatos ocorridos na Índia e na África do Sul foram frutos de uma relação de tensão com as autoridades constituídas, se apresentando claramente como alternativas ao Estado, enquanto as experiências de Kerala e Porto Alegre floresceram porque, tanto o Estado indiano como a cidade brasileira estavam governados por partidos políticos de esquerda que teriam como projeto este tipo de participação. Sendo assim, essas duas últimas experiências se concretizaram a partir de organizações da Sociedade Civil e, em tese, mantiveram uma relação de independência com a política institucional, tendo o governo propiciado condições de funcionamento dos sofisticados processos de tomada de decisão nos espaços participativos. Outro ponto a considerar é que tanto o Partido Comunista em Kerala, quanto o Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre, quando assumiram o governo encontraram uma sólida tradição participativa nessas regiões (JARDIM PINTO, 2004).

pesquisa intitulado “Reinventar a Participação Social: para Novos Manifestos”, dirigido por Boaventura Souza Santos⁶⁵ em países da América Latina, da África, da Ásia e Europa.

Nessas quatro experiências, o princípio da democracia participativa foi identificado como antídoto à Democracia Representativa, visto que em nenhum dos casos a participação da sociedade reforçou a representação ou buscou melhorar sua qualidade, ao contrário, procura isolá-la ou reduzir o seu poder, caracterizando-se como um polo de tomada de decisão e de iniciativa política independente, que pressiona “de fora”.

Com referência aos movimentos na Índia ou às organizações da África do Sul, o Estado democrático de direito ou por suas limitações, no primeiro caso, ou simplesmente por não existir no segundo, sempre ocupou, de acordo com essa perspectiva, uma posição de adversário. Na África do Sul, é interessante observar que a constituição do estado democrático foi responsabilizada pelo declínio do movimento. Além disso, nessas duas circunstâncias, os partidos foram considerados desagregadores, isto é, na Índia, os movimentos estavam calcados em uma tradição não partidária e assistiu-se a uma perda de capacidade em arrematar militantes; no caso africano, a constituição do partido após a liberação do regime foi apontada como responsável pela desmobilização do movimento participativo. A situação de Kerala e Porto Alegre dividem com os outros casos a mesma tensão em relação aos princípios de representação, mas ao contrário daqueles, é permeada por uma vontade partidária clara. De todo o modo, em ambos os casos, as relações estabelecidas entre o governo, em consequência entre os partidos de esquerda, a sociedade civil organizada e o poder executivo limitam o poder legislativo, espaço por excelência de representação (JARDIM PINTO, 2004, pág. 102).

Resta dizer que a democracia participativa é alvo de críticas pelos seguintes fatores: a) reverte a prioridade do caráter decisório da política, na medida que enfatiza a dimensão educativa, cujos benefícios são considerados “sub-produto”; b) o processo democrático depende de virtudes de cidadãos orientados para o bem comum, pressupondo um caráter de homogeneidade e virtuosidade que não condiz com a realidade plural e complexa.

1.4 Democracia Deliberativa e Representação.

Os teóricos da democracia deliberativa, em geral, se opõem ao modelo de democracia procedimental-liberal, incorporando elementos ou ideais de um modelo republicano, pautado na ideia da ampliação da política para além dos limites temporais, espaciais e de representação impostos pelo sufrágio universal (LUCHMANN, 2002).

Habermas (1995) *apud* Luchmann (2002) analisa os limites do modelo liberal, no qual a cidadania estaria vinculada aos direitos subjetivos e ao critério das liberdades negativas, cabendo aos cidadãos, protegidos pelo Estado, gozar suas liberdades e fazer valer, de acordo com a lei, os seus interesses privados. **A participação, nesse modelo, reduz-se ao processo**

⁶⁵ SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

eleitoral, onde “o meio é a barganha e não o argumento” e os instrumentos de persuasão não são reivindicações ou razões, mas ofertas condicionais de serviços e abstenção.

Já o modelo de democracia participativa (republicano), segundo Habermas (1995) *apud* Luchmann (2002), concebe a cidadania como um conjunto de direitos, **sobressaindo os direitos de participação e de comunicação**, que são mais bem entendidos como liberdades positivas. Nessa perspectiva, os cidadãos são convertidos em autores políticos responsáveis, pertencentes a uma comunidade de pessoas livres e iguais.

Logo, para Habermas (1995), do ponto de vista republicano, o objetivo de uma comunidade ou o bem comum, consiste no sucesso do empenho político para definir, estabelecer, efetivar e sustentar o conjunto de direitos melhor ajustados às condições e costumes daquela comunidade, ao passo que do ponto de vista liberal, os direitos são baseados em lei superior, estabelecendo estruturas e os limites ao poder, indispensáveis, para tornar a busca pluralista de interesses, diferentes e conflitantes, o mais satisfatória possível.

Não abdicando dos princípios do Estado do Direito, garantidores dos mecanismos comunicativos sem constrangimentos, a teoria do discurso habermasiana⁶⁶, enquanto modelo de política deliberativa, absorve o processo político de formação de opinião e de vontade do modelo republicano, rompendo com o pressuposto liberal da ação e deliberação pautadas nos interesses individuais, e apresenta-se como alternativa comunicativa de deliberação dos assuntos de interesse público a serem acionados ou gerenciados pelo sistema político (LUCHMANN, 2002). Nesse modelo, os cidadãos se uniriam para tratarem de ideais, objetivos, ações e problemas coletivos, se orientando pela discussão do bem público (ao invés da competição pelo bem privado) e para transformarem suas preferências, de acordo com fins de ordem pública; a partir da reflexão conjunta sobre a natureza desses fins e sobre os melhores meios de atingi-los, por meio de diálogo livre e aberto, em que seriam testados e desafiados os motivos apresentados (cuidando os participantes de separarem os bons dos maus motivos, os válidos dos inválidos) até obterem consenso pela “força do melhor argumento”.

Habermas (2003)⁶⁷, em seu trabalho mais pungente, a "Teoria da Ação Comunicativa", concebe a ideia da dialogicidade, em termos de razão comunicativa, que é apresentada como o contrapeso ao predomínio da razão instrumental e da razão estratégica. A ação instrumental se concentra em tarefas técnicas de controle da natureza e tem como finalidade realizar um

⁶⁶ Ao lado de Habermas (2003), Arendt (2004) é uma autora emblemática dessa perspectiva, ambos defendem a esfera pública, um espaço distinto do Estado, no qual a participação é igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas, a partir de um processo comunicativo ou dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento.

⁶⁷ Segundo Habermas (2003) a "esfera pública" desenvolveu-se, primeiro, nos salões e cafés de Londres, Paris e outras cidades européias, onde as pessoas se encontravam para discutir questões de interesse geral e para formar opiniões. Este processo foi vital para o início do desenvolvimento da democracia, pois propiciou a ambiência para se pensar na solução de problemas políticos por meio da discussão pública. A esfera pública, pelo menos, em princípio, envolveu indivíduos que se encontravam em situação de igual para igual em um fórum de debate público (FREITAG e ROUANET, 1980). Contudo Habermas conclui que este desenvolvimento inicial da esfera pública não se realizou totalmente, pois o debate democrático foi abafado nas sociedades modernas pelo desenvolvimento da indústria da cultura (DOMINGUES, 2001).

objetivo. A ação estratégica se concentra no processo de escolha de fins entre várias alternativas, a partir da influência sobre decisões de oponentes racionais. Ambas são orientadas para o êxito, embora a primeira se insira em situação não social e a segunda em situação social. A ação comunicativa⁶⁸ ocorre em contexto social, mas é voltada para a formação de consenso, baseado na legitimidade dos melhores argumentos (FREITAG, 2004).

O autor associa o conceito de "ação comunicativa" à categoria de "mundo da vida", que pode ser definido como o conjunto de pressuposições já partilhadas (normas e convicções), sobre as quais se baseia o entendimento em situações normais de interação. Assim, Habermas abre possibilidades originais para uma interpretação teleológica do mundo, baseada na "compreensão e solidariedade entre os homens" (FREITAG, 1999). A Sociedade Civil é apontada por Habermas como setor relevante na construção da esfera pública democrática, na medida em que está ancorada no mundo da vida, e, portanto, apresenta maior proximidade com os problemas e demandas do cidadão comum e menor grau de contaminação pela lógica instrumental (LUCHMANN, 2002).

Para Arendt (2004), a humanidade só existe no espaço público e o homem só se torna homem no contato com os outros homens. Deve-se, portanto, garantir espaços públicos voltados para a construção de consenso, que, necessariamente não representa a verdade (diferentemente da visão de Habermas), mas expressa a opinião de indivíduos diversos, visto ser a verdade relativa no contexto de um espaço partilhado entre iguais.

Para a autora, a base da política é a pluralidade dos homens, suas diferenças e suas relações. É na esfera pública que o relevante é visto e ouvido, é nela que ocorre o aprofundamento democrático. O poder só seria realidade *onde a palavra e o ato não são separados, onde os feitos não são brutais, onde as palavras não se empenham em esconder intenções, mas em descobrir realidades e criar novas possibilidades.*

Logo, em Arendt (2004), o poder decai quando os homens se dispersam e se separam, reduzindo a possibilidade de se revelarem pela palavra e pelo ato. O poder é sempre poder potencial (e não uma entidade intercambiável, mensurável, como é a força), dado que este decorre da capacidade de atuação conjunta, de modo que os homens possam conservar as potencialidades de ação, estabilizando a diversidade, que conseqüentemente seria regulada pelas normas sociais. O modelo de Democracia Deliberativa será adotado na análise do processo decisório dos conselhos de políticas, sendo a representação de atores societários nessas instâncias ainda um assunto pouco explorando, tendo alguns autores associado este tipo de representação à representação virtual (ver pág. 53).

⁶⁸ Habermas amplia o conceito de racionalidade de Weber (1982), que considera as decisões valorativas como basicamente subjetivas, na medida em que a realidade se caracteriza por uma pluralidade de interesses e por um "politeísmo" de valores correlatos. Assim, Habermas apoia em Weber, quando admite a dimensão cultural do processo de racionalização do Ocidente, mas "nega as duas teses sustentadas por Weber: a identificação do utilitarismo como a única ética possível na modernidade e a identificação da ciência moderna como a única forma de legitimação" (ALRITZER, 2000).

PARTE 2: Participação e Representação nos Conselhos

2.1 Conselhos no Brasil – Características Gerais

2.1.1 Tipos de Conselhos

A descentralização, formalizada pela Constituição de 1988, possibilitou a implantação de conselhos nas três esferas de governo. No caso das políticas para infância e juventude e também da política de Assistência Social, as duas legislações sancionadas: em 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) deram materialidade às exigências constitucionais (CARNEIRO e COSTA, 2001). As políticas para infância e adolescência passaram a ser formuladas, e até certo ponto geridas, por conselhos que também gerenciam os fundos públicos dessas políticas.

Os conselhos apresentam diferenças em relação à composição, à forma de seleção de seus membros, as suas competências e atribuições, sendo que atualmente existem centenas de conselhos no País, com diferentes formatos e estruturas de funcionamento, resultantes de demandas da Sociedade Civil e de movimentos sociais, que reivindicaram maior participação e controle das tomadas de decisão do Estado (CARNEIRO e COSTA, 2001).

Para Houtzager *et alii* (2002), nas maiores cidades brasileiras existe uma estrutura de conselhos deliberativos, com distintos mandatos e características organizacionais, podendo ser classificado em quatro categorias: 1) Conselhos de Programas; 2) Conselhos Temáticos; 3) Conselhos de Políticas Públicas; e 4) Conselhos de Unidades ou Autarquias. As características desses conselhos na cidade de São Paulo são descritas pelo autor no **Anexo 2**.

Já Teixeira (2007) classifica, de forma semelhante, os conselhos em três tipos: 1) Conselhos de Programas: geralmente formados por representantes da Sociedade Civil e vinculados à operacionalização de ações governamentais específicas (exemplo: Conselho do Fundef – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental); 2) Conselhos de Setores ou Segmentos Sociais: formados por representantes da Sociedade Civil e do Poder Público, para cobrir temas específicos como direitos humanos e políticas destinadas à população negra ou às mulheres; 3) Conselhos de Políticas Públicas: voltados para a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas universais presentes nas três esferas da federação (União, Estados e Municípios), os quais seguem legislação nacional que lhes ditam algumas regras.

Os Conselhos de Políticas Públicas (também chamados de Conselhos de Gestão, Conselhos Gestores ou Conselhos de Direitos) foram criados com o objetivo de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado, ideal presente na Constituição Federal de 1988. Apresentam atribuições legalmente estabelecidas e foram concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses

específicos dos diversos grupos sociais, o que permitiria à população brasileira maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas, não mais restritos aos membros do Poder Executivo e aos gestores (LUCHMANN, 2007). Estima-se que existam atualmente mais de **40.000 Conselhos de Políticas Públicas**, ligados a municípios, estados da federação e ao plano nacional, contando com a participação de milhares de organizações da Sociedade Civil em todo o País (CICONELLO, 2009).

Uma das primeiras políticas públicas, reconfigurada a partir do novo referencial de participação e descentralização, foi a Política de Saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado para articular todos serviços públicos e universais de saúde, nos três níveis federativos (União, Estados e Municípios) e, em cada um dos níveis, implantou-se Conselho de Saúde de caráter deliberativo e permanente, com participação obrigatória de metade de representantes da Sociedade Civil. Esse modelo foi posteriormente adotado em outras políticas sociais, especialmente àquelas para quais havia previsão constitucional explícita no tocante à participação social, como as políticas de assistência social, da criança e do adolescente.

Dentre os conselhos, criados recentemente no Brasil, merece destaque o CDES⁶⁹ (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), instalado em 2003, com o objetivo de assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas voltadas ao estabelecimento de pactos sociais sobre grandes temas nacionais, como o desenvolvimento, reforma tributária e previdenciária, infra-estrutura, bioenergia e políticas sociais dentre outros (CICONELLO, 2009).

2.1.2 Participação e Representação nos Conselhos

Algumas características específicas na participação e representação nos conselhos são:

a) **participação é voluntária**, diferenciada da atuação política profissional e com todas as consequências desta implicação;

b) **participação coletiva**: participação de segmentos da Sociedade Civil (como por exemplo, os acadêmicos no Conselho Nacional de Educação, selecionados por critérios de qualificação); participação direta dos cidadãos restrita a momentos específicos (como nos fóruns ou conferências :municipal, estadual e federal); a participação de pessoas representando o Poder Público; e a participação de pessoas de notório saber;

c) **representação coletiva**: participação de entidades ou organizações da Sociedade Civil (selecionadas por critérios variados) e

⁶⁹ O CDES é um conselho integrado por doze ministros de Estado, pelo presidente do Banco Central e noventa representantes da sociedade civil indicados pelo Presidente da República (empresários, trabalhadores, movimentos sociais e personalidades) e vem se constituindo como um espaço significativo de interlocução política e de concerto sobre grandes questões da agenda nacional, apesar da desproporcional representação de empresários e sindicalistas em sua composição. Muitas decisões do governo federal, incluindo proposições legislativas (no âmbito da política industrial, reforma tributária, etc, foram inicialmente debatidas e pactuadas no âmbito do CDES) – (CICONELLO, 2009, p. 613).

d) **processos de escolha de representantes** por eleição ou indicação, realizados de diversas modos, como por exemplo em fóruns, nas conferências nacionais (precedidas de processos estaduais e municipais) e até por consulta virtual (LUCHMANN, 2002).

Logo, os conselhos de políticas públicas apresentam especificidades em relação ao modelo de representação da democracia representativa (que identifica o representado, no caso o eleitor), uma vez que esboça uma ideia difusa do representado, que pode se tratar de cidadãos, de pessoas representando o Poder Público; de pessoas de notório saber, de ONGs, ou seja, a **participação direta extrapola a dimensão individual** (LUCHMANN, 2002).

Curza Lavallo *et alii* (2006) resgataram o conceito de representação virtual de Edmund Burke (ver pág. 53) para caracterizar a representação coletiva nos conselhos: um tipo de representação que, embora compreenda a vocalização difusa de causas diversas, desempenha também funções de intermediação perante o Poder Público, na forma de representação virtual, ou seja, na defesa de interesses que não autorizaram essa defesa ou que, embora simpáticos a ela, carecem de qualquer mecanismo estável para controlá-la ou comunicar-lhe preferências.

A representação de atores societários se ancora na premissa que a Sociedade Civil representa genuínos interesses sociais. Esse pressuposto alimenta certa confusão no entendimento dos **critérios de legitimidade** na medida que apela para a legitimidade da representação de pessoas ou de setores que possuem: a) “ história feita” nas lutas sociais; b) qualificação e competência para defenderem causas sociais; c) capacidade de expressarem interesses de grupos e de setores sociais excluídos dos processos de decisão (TATAGIBA, L; 2002 LUCHMANN, 2002).

Muitos conselhos possuem composição paritária⁷⁰ entre governo e sociedade, por força da legislação nacional, como por exemplo, as normas que se referem à crianças e adolescentes e à assistência social. Mas quando não existe legislação federal regulamentando os conselhos, o Poder Público ao qual eles se vinculam (federal, estadual ou municipal) pode agir com discricionariedade nessas definições (TEIXEIRA, 2007).

Os conselhos mais recentes são de caráter consultivo e não deliberativo,⁷¹ sendo questões importantes: o número de representantes; a dimensão da diversidade da composição; bem como os mecanismos de divulgação e comunicação das ideias, iniciativas e decisões.

⁷⁰ A composição paritária significa que um conselho é composto em proporções iguais, usualmente metade de representantes do governo de um lado, e metade de representantes da sociedade civil, de outro. Mas há outras formas possíveis: no Conselho de Saúde, por exemplo, os usuários são paritários em relação aos outros segmentos (profissionais de saúde, prestadores de serviço, governo e outros representantes da sociedade civil (Teixeira, 2007, pág. 11).

⁷¹ As funções deliberativas abrem aos conselheiros a possibilidade de participar da discussão e da decisão sobre questões, no sentido de transformar o orçamento em políticas, programas e ações concretas para a comunidade, dentro dos limites estabelecidos por lei. É importante lembrar que, em certos casos, essa definição já está presente na legislação federal, como no caso dos conselhos de saúde, assistência à criança e adolescentes. Os conselhos, configurados como deliberativos, oferecem recomendações e sugestões de quais devem ser as diretrizes e perspectivas das políticas ou o trato que deve ser dado para o orçamento (Teixeira, 2007, pág. 13).

Teixeira estimou que existiriam em 2007, no Poder Executivo Federal, **64 conselhos nacionais**⁷², sendo 13 deles criados na gestão de Lula (primeiro mandato) e 9 conselhos reformulados nesse governo. Para a autora, um número expressivo desses 13 conselhos foi composto por membros indicados pelo próprio governo.

Para a autora, há risco considerável desse tipo de composição, visto que nem sempre os conselhos buscam garantir diálogo com a sociedade e podem se configurar como formas de legitimar a gestão governamental, ou seja: há risco de os conselhos serem usados para forjar legitimidade, sobretudo quando é o próprio Poder Público que se responsabiliza pelas decisões a serem tomadas, sendo, portanto, necessário tornar visível o processo de escolha dos conselheiros para que possa haver controle público. Diz Teixeira (2007)::

a presença da sociedade civil em fóruns institucionais para construir políticas públicas tem sentido se ela for capaz de fazer uma conexão com problemas cotidianos, ou seja, trazer os argumentos e demandas do morador, do usuário, das mulheres, dos negros, dos jovens, enfim, para a discussão na Administração Pública (pág. 13).

Em relação às organizações da Sociedade Civil nos conselhos, Houtzager *et alii* (2002) criaram uma tipologia de análise⁷³, por terem verificado que significativa percentagem de atores em suas pesquisas se identificaram como Organizações Não Governamentais (ONGs), apesar de constituírem grupos bastante diferenciados em termos de atividades, estruturas organizacionais, relações com membros/beneficiários, etc.; fato que “esvaziava” o conceito de “ONG” e criava desafios para a análise da composição dos conselhos.

2.1.3 Conselhos Estaduais e Municipais

Segundo Ciconello (2009), não existe mapeamento nacional dos conselhos estaduais e municipais, sendo que as informações do IPEA e do IBGE revelam que, somente para as políticas públicas de assistência, saúde, criança e adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio-ambiente tem-se no Brasil, um conjunto de aproximadamente 20.000 conselhos municipais, correspondendo, segundo o autor, a mais de três vezes o número de Câmaras de Vereadores, locais da democracia representativa (Poder Legislativo local), atualmente totalizando 5.564. A esses 20 mil colegiados, devem-se somar aqueles oriundos de políticas como educação, trabalho e renda, segurança alimentar, cultura, cidades, **que**

⁷² Segundo Ciconello (2009) um estudo recente do IPEA (2007) contabilizou para a administração pública federal, 35 conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade civil. Estão presentes nesses colegiados mais de 400 organizações representativas de diversos segmentos da sociedade civil, sendo 31% ONGs que têm como área de atuação a defesa dos direitos humanos; 23% são entidades que representam os interesses patronais ou empresariais; 14% são vinculadas aos movimentos sociais do campo e do meio ambiente; 14% são entidades sindicais de trabalhadores urbanos, 8% são de movimentos populares urbanos e 10% são entidades com outras características (culturais, educacionais, etc).

⁷³ A tipologia criada por Houtzager *et alii* (2002) excluiu os movimentos sociais e categorizou as organizações da Sociedade Civil em *Associações de base* (territorialmente definida); *Entidades de Coordenação* (que reúnem outros atores ou representam interesses de comunidades imaginárias, tematicamente orientadas, em nível municipal, estadual ou nacional); as *Entidades Assistenciais* (que têm como missão prover serviços diretos ao público, como caridade ou como uma estratégia de fortalecimento e seus beneficiários são indivíduos) e a categoria *Outros* (que possuem diferentes tendências e formas de participação, incluindo uma ampla gama de tipos de atores, como entidades filantrópicas, pastorais).

poderiam elevar esse número aproximadamente para 40.000. Torres (2007) reproduz as informações do IBGE (2001)⁷⁴ especificando o número de conselhos de políticas públicas (28.216), por área de atuação (veja Quadro 2.1 abaixo).

QUADRO 2.1 – Número de Conselhos Municipais por Área de Atuação no Brasil em 2001	
Área de Atuação	Conselhos
Educação	4072
Saúde	5.426
Assistência Social	5.178
Direitos da Criança e do Adolescente	4.306
Emprego/Trabalho	1.886
Turismo	1.226
Cultura	734
Habilitação	628
Meio Ambiente	1.615
Transporte	270
Política Urbana	334
Promoção e Desenvolvimento Econômico	924
Orçamento	271
Outros conselhos municipais	1.346
Total	28.216

Fonte: Torres (2007).

Em pesquisa empírica, realizada em municípios de Minas Gerais, sobre o funcionamento dos conselhos, Carneiro e Costa (2001) concluíram, que parte desses desenvolvem ações relacionadas ao controle público, à definição de diretrizes, à elaboração de diagnósticos ou à capacitação de conselheiros.

Para Teixeira (2007), a divulgação da existência dos conselhos ainda é insuficiente, poucos brasileiros conhecem essa institucionalidade e sabem como fazer parte dela e também são poucos os que participam da definição de quem serão aqueles que comporão essas esferas de participação.

Os Conselhos contam com atribuição orçamentárias para financiarem projetos e implementarem decisões. No entanto, a sanção das peças orçamentárias anuais, na estrutura federativa, compete aos executivos federal, estaduais e municipais, bem como ao Congresso, às Assembleias Legislativas e às Câmaras de Vereadores.

Assim, as inovações institucionais participativas e regulamentações afins foram instituídas com princípios e funções concorrentes à representação política, suscitando conflitos, como por exemplo, as frequentes modificações das propostas dos conselhos pelos poderes executivo e legislativo. Nos conflitos entre representantes, ou seja, entre conselheiros e legisladores, ambas as partes contam com legitimidade própria, emanada ora das urnas, ora das leis de criação dos conselhos (LAVALLE *et alii*, 2006).

⁷⁴ Segundo Torres (2007), os dados da Tabela 2.1 foram divulgados pelo IBGE na Pesquisa de Informações Básicas Municipais relativas ao ano 2001, que pode ser encontrada no site www.ibge.gov.br

2.2 O Conselho Nacional da Juventude

2.2.1 Composição e Atribuições

O Conselho Nacional da Juventude – Conjuve (veja Figura 10), órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura básica da Secretaria-Geral da Presidência da República, criado pela Lei nº 11.129, de 30.06.2005 e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 5.490, datado de 14.07.2005⁷⁵, tem como competências:

- propor estratégias de acompanhamento e avaliação da política nacional de juventude;
- apoiar a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas;
- apresentar propostas de políticas públicas e outras iniciativas que visem a assegurar e ampliar os direitos da juventude;
- articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude;
- fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais.

FIGURA 10 – Conjuve e estrutura decisória na Administração Pública

Níveis de Governo	Legislativo	Executivo	SNPR – Secretaria Nacional da Juventude	
			Conselhos	Conferências
Federal	Congresso Nacional 	Ministérios 	CONJUVE 	Conferência Nacional 
Estadual	Câmaras Estaduais 	Secretarias Estaduais 	Conselhos Estaduais 	Conferências Estaduais 
Municípios	Câmaras Municipais 	Secretarias Municipais 	Conselhos Municipais 	Conferências Municipais 

O artigo 5 do Decreto 5.490 dispôs que o Conjuve seria constituído, em seu 1º biênio, por 60 membros titulares, e respectivos suplentes, **designados** pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) Luiz Soares Dulci, a saber: **17** representantes do Poder Público Federal; **3** dos Poderes Públicos Estadual, do Distrito Federal, Municipal e do Legislativo Federal e **40** representantes da Sociedade Civil.

⁷⁵ As competências do Conjuve devem ser exercidas em consonância com o disposto na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei no 8.242, de 12 de outubro de 1991.

A composição dos 20 representantes titulares do Poder Público (e 20 suplentes) e mais um secretário executivo é apresentada no Quadro 2.2 abaixo. Em relação aos representantes da Sociedade Civil, a Portaria nº 126, de 3-08- 2006,⁷⁶ considerando o Decreto 5.490, substituiu a Portaria nº 54, de 28.07.2005, tendo o Ministro Luiz Dulci disposto novamente sobre a composição do Conjuve e designado 47 organizações da Sociedade Civil para compô-lo no biênio 2006-2007, ao invés de 40, como estabelecido pelo Decreto 5.490.

QUADRO 2.2 – Conjuve: Composição da Mesa e Representantes do Poder Público	
MESA DIRETORA	Presidente – 1 titular; Vice-Presidente – 1 suplente e Secretário-Executivo
Poder Público Federal	
Secretaria Geral da P.R. (Presidente e Secretário Executivo)	Secretaria Nacional da Juventude
Gabinete (1 titular e 1 suplente)	De Segurança Institucional da Presidência da República
Secretarias Especiais (3 titulares e 3 suplentes)	De Políticas para Mulheres da Presidência da República; De Políticas para a Promoção da Igualdade Racial da Presidência; De Direitos Humanos da Presidência da República
Ministérios (12 titulares e 12 suplentes)	Educação; Trabalho e emprego; Desenvolvimento social e combate à fome; Saúde; Ciência e tecnologia; Cultura; Defesa; Turismo; Desenvolvimento agrário; Esporte; Meio ambiente; Justiça.
Poder Público Estadual ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal	
Fórum Estadual; Municipal e Frente Parlamentar (3 titulares e 3 suplentes)	Fórum nacional de secretários e gestores estaduais de juventude Frente parlamentar de políticas p/ a juventude da câmara dos deputados; Frente nacional de prefeitos e confederação nacional de municípios
Total de Representantes do Poder Público (Federal; Estadual ou Distrital, Municipal e Legislativo Federal)	1 titular, 1 suplente da Secretaria Geral da Presidência da República + 1 titular e 1 suplente do Gabinete de Segurança Institucional + 3 titulares e 3 suplentes das Secretarias Especiais + 12 titulares, 12 suplentes dos Ministérios + 3 titulares, 3 suplentes- Fóruns: Estadual; Municipal e Frente Parlamentar 20 representantes titulares, 20 representantes suplentes

Fonte: Conjuve (2006).

Essas 47 organizações não corresponderam 47 titulares e 47 suplentes, mas a 33 titulares e 31 suplentes, perfazendo o total de 64 representantes da Sociedade Civil (e não 60, conforme documentos oficiais), que com os 40 representantes do Poder Público, **totalizaram 104 pessoas** (não considerando as 8 pessoas de notório saber), conforme Quadro 2.3.

⁷⁶ As alterações da Portaria 126 foram o acréscimo da “mesa diretora”, composta por dois membros da Secretaria Geral da Presidência da República (que antes tinha um representante) e mais um secretário executivo, aumentando, portanto, de 17 para 19 os representantes do Poder Público Federal e não alterou o número de representantes do Poder Público Estadual ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal. A Portaria também modificou os nomes indicados para representar o Poder Público, acrescentou a “Fundação Gol da Terra” nos representantes da Sociedade Civil.

QUADRO 2.3 – Conjuve: Composição nos dois Biênios (2006-2007 e 2008-2009)			
QUADROS	Conjuve nos dois mandatos: biênios 2006-2007 e 2008-2009	Representantes	Titulares e Suplentes
QUADRO 2.5	Representantes da Sociedade Civil <u>comuns aos dois mandatos</u> do Conjuve	24 organizações	19 T e 16 S
QUADRO 2.6	Representantes da Sociedade Civil que participaram <u>apenas do primeiro mandato</u> do Conjuve (designadas pelo governo no primeiro mandato e não eleitas no segundo)	23 organizações	14 T e 15 S
QUADRO 2.5 + QUADRO 2.6 = Representantes da Sociedade Civil no primeiro biênio 2006-2007		47 organizações	33 T e 31 S
CONJUVE 1º Mandato	104 representantes titulares e suplentes = 64 representantes (de 47 organizações da Sociedade Civil: 33 titulares e 31 suplentes) + 40 representantes do Poder Público (ver Quadro 2.3) + 1 secretário executivo (excluindo pessoas de notório saber).		
QUADRO 2.5	Representantes da Sociedade Civil <u>comuns aos dois mandatos</u> do Conjuve	24 organizações	19 T e 16 S
QUADRO 2.7	Representantes da Sociedade Civil que participam <u>apenas do segundo mandato</u> do Conjuve (não designados pelo governo no primeiro mandato e eleitas para o segundo)	34 organizações	21 T e 24 S
QUADRO 2.5 + QUADRO 2.7 = Representantes da Sociedade Civil no segundo biênio 2008-2009		58 organizações	40 T e 40 S
CONJUVE Segundo Mandato	120 representantes titulares e suplentes = 80 representantes (de 58 organizações da Sociedade Civil, 40 titulares e 40 suplentes) + 40 representantes do Poder Público (ver Quadro 2.2) + 1 secretário (excluindo pessoas de notório saber).		

Fonte: Informações sintetizadas pela autora do documento Conjuve (2006) e de documentos da Secretaria Geral da Presidência – Conjuve, disponíveis no site desta Instituição.

No primeiro biênio, o Conjuve teve a composição total (Poder Público e Sociedade Civil) definida a partir de indicações do governo federal, sendo os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Secretário Executivo ocupados respectivamente por Regina Célia Reyes Novaes⁷⁷, Daniel Cara e Danilo Moreira. No segundo biênio, a Resolução⁷⁸ 1/2007, de 08.10.2007, normatizou a candidatura de algumas categorias de organização da Sociedade Civil para comporem o Conjuve, definindo o número das cadeiras (ver Quadro 2.4, pág. 70).

Embora no cômputo total, se tenha 40 representantes titulares e 40 representantes suplentes da Sociedade Civil, na realidade, **58 organizações diferentes** participaram do Conjuve no segundo biênio e **47 organizações**; no primeiro, ou seja, algumas organizações só possuíam representantes titulares e outras só representantes suplentes, havendo um aumento de onze organizações civis do primeiro para o segundo biênio. No segundo biênio, as

⁷⁷ Prof.da Universidade Federal do R.J-UFRJ e membro da diretoria das ONGs: Instituto de Estudos da Religião-ISER e Instituto Brasileiro de Análises Econômicas-IBASE e consultora especial do Projeto Juventude do Instituto Cidadania

⁷⁸ Para se habilitarem para a referida eleição, as entidades da Sociedade Civil deveriam: a) ter pelo menos dois anos de funcionamento; b) obedecer aos critérios estabelecidos, a saber: *Movimentos, Associações ou Organizações da Juventude de atuação nacional* com representação no mínimo em sete estados e três macro-regiões; *Fóruns e Redes de Juventude* com atuação reconhecida com impacto/influência nacional na área temática de juventude; *Movimentos, Associações ou Organizações da Juventude de atuação local* atuantes na mobilização, organização, promoção, defesa ou garantia dos direitos, com reconhecimento na área e na temática da juventude; *Entidades de Apoio às Políticas Públicas de Juventude* atuantes no atendimento, na promoção, na defesa, na garantia dos direitos ou no estudo e na pesquisa da juventude, com reconhecido impacto/influência nacional; c) apresentar Relatório de Atividades 2005-2006; d) ser indicado para assumir a cadeira no Conjuve jovens entre 15 e 29 anos preferencialmente, ou até 35 anos, cujos nomes são informados pelo representante legítimo de cada Movimento, Associação ou Organização da Juventude, Fóruns ou Redes, ou pelo responsável de cada Entidades de Apoio (Resolução 1/2007 de 08.10.2007).

organizações da Sociedade Civil eleitas constituíram, com os representantes do Poder Público (20 titulares e 20 suplentes), um total de 120 representantes no Conjuve (ver Quadro 2.3).

QUADRO 2.4 – Conjuve: Organizações Elegíveis no Biênio 2008-2009		
Organizações da Sociedade Civil	Modalidades de Representação	Cadeiras
Movimentos, Associações ou Organizações da Juventude de atuação nacional	1. Estudantis	3 T e 3 S
	2. Artísticas e culturais	1 T e 1 S
	3. Hip hop	2 T e 2 S
	4. Diversidade sexual	1 T e 1 S
	5. Religiosos	2 T e 2 S
	6. Povos e comunidades tradicionais	2 T e 2 S
	7. Do campo	2 T e 2 S
	8. Trabalhadores urbanos	3 T e 3 S
	9. Esporte e lazer	1 T e 1 S
	10. Jovens negros e negras	1 T e 1 S
	11. Jovens feministas	1 T e 1 S
	12. Jovens empresários e empreendedores/as	1 T e 1 S
Sub-Total de Cadeiras		20 T e 20 S
Fóruns e Redes	1. Fóruns e Redes de Juventude	4 T e 4 S
Movimentos, Associações ou Organizações da Juventude de Atuação Local	1. De Atuação Local	4 T e 4 S
	1. Instituições de pesquisa	1 T e 1 S
Entidades de Apoio às Políticas Públicas de Juventude	2. Educação	1 T e 1 S
	3. Cultura	1 T e 1 S
	4. Saúde	1 T e 1 S
	5. Direitos humanos	1 T e 1 S
	6. Segurança pública	1 T e 1 S
	7. Gênero e direitos sexuais reprodutivos	1 T e 1 S
	8. Jovens com deficiência	1 T e 1 S
	9. Raça e etnia	1 T e 1 S
	10. Tecnologia da informação	1 T e 1 S
	11. Comunidades rurais e tradicionais	1 T e 1 S
	12. Trabalho e renda	1 T e 1 S
	13. Meio ambiente	1 T e 1 S
	14. Orientação sexual	1 T e 1 S
	15. Esporte e lazer	1 T e 1 S
Sub-Total de Cadeiras		15 T e 15 S
Total de Cadeiras (Representantes das Organizações da Sociedade Civil)		40 T e 40 S

Fonte: Resolução nº 1/2007 de 08 de outubro de 2007 (Diário Oficial, 09.10.2007).

O Quadro 2.5 (pág. 71) apresenta as 24 organizações da Sociedade Civil eleitas no segundo biênio (2008-2009) e designadas pelo governo federal para o primeiro biênio (2006-2007), permanecendo quatro anos no Conjuve. As 34 organizações da Sociedade Civil que participaram do Conjuve somente no primeiro biênio são apresentadas no Quadro 2.6 e o Quadro 2.7 mostra as organizações da Sociedade Civil que participaram somente do 2º biênio.

QUADRO 2.5 – Conjuve: Organizações da Sociedade Civil Comuns aos dois Biênios	
CUCA – Centro Universitário de Cultura e Arte – 1T e 1S	Artísticas e culturais
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – 1T e 1S	Do campo
FETRAF – Federação Trabalhadores na Agricultura Familiar – 1T e 1S	
ANPG – Associação Nacional de Pós-Graduandos – 1T e 1S	Estudantis
UBES – União Brasileira de Estudantes Secundaristas – 1T e 1S	
UNE – União Nacional dos Estudantes – 1T e 1S	
CONAJE – Confederação Nacional dos Jovens Empresários – 1T	Jovens empresários e empreendedores
BRASIL JUNIOR – Confederação de Empresas Juniores – 1S	
GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – 1T	Trabalho e renda
NAÇÃO HIP HOP BRASIL – 1T e 1S	Hip hop
PASTORAL DA JUVENTUDE – 1T e 1S	Religioso
FORÇA SINDICAL – 1T e 1S	Trabalhadores urbanos
REDE DE JOVENS DO NORDESTE – 1T e 1S	Fóruns e redes
REJUMA – Rede de Juventude p/ Meio Ambiente e Sustentabilidade – 1T	
RENAJU – Rede Nacional de Organizações da Juventude – 1S	
ADESC – Associação p/ Desenvolvimento da Cidadania – 1S	Atuação local
AÇÃO EDUCATIVA – Assessoria Pesquisa e Informação – 1T	Educação
ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ – 1S	
INSTITUTO AYRTON SENNA – 1T	
IBASE – Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas – 1T	Instituição de pesquisa
ESCOLA DE GENTE – Comunicação com Inclusão – 1T	Jovens com deficiência
INSTITUTO SOU DA PAZ – 1S	Segurança
VIVA RIO – 1T	
UNIÃO DOS ESCOTEIROS DO BRASIL – 1T e 1S	Meio ambiente
TOTAL : 24 organizações do primeiro mandato que permaneceram no segundo (19 T e 16 S)	

Fonte: Conjuve (2006) e Resolução Nº 05/2007 de 10 de dezembro de 2007.

QUADRO 2.6 – Conjuve: Organizações da Sociedade Civil que só Participaram do 1º Biênio	
CONAQ – Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas – 1S	Raça e etnia
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES INDÍGENAS – 1T	
GRUPO ARCO-ÍRIS de conscientização homossexual – 1T	Diversidade sexual
ASTRA DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA GLBT – 1S	
CEAFRO – Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de Gênero – 1T	Direitos humanos
GRUPO CULTURAL BAGUNÇAÇO – 1S	Artísticas e culturais
CPC-UMES – Centro Popular de Cultura – 1S	
CLAI – Conselho Latino Americano de Igrejas – 1T	Religioso
MEP – Movimento Evangélico Progressista – 1S	
CUT – Central Única dos Trabalhadores – 1T e 1S	Político partidário
FUNDAÇÃO ABRINQ – 1T e 1S	Fundações
FUNDAÇÃO GOL DE LETRA – 1T e 1S	
GTA – Grupo Amazônico – 1T e 1S	Local
UFMG – Observatório de Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais – 1T	Pesquisa
UFF – Observatório de Juventude Universidade Federal Fluminense – 1S	
MHHOB – Movimento Hip-hop Organizado Brasileiro – 1T	Hip hop
CUFA – Frente Brasileira de Hip-hop – 1T e 1S	
REDE FEMINISTA DA SAÚDE – 1T e 1S	Jovens feministas
OBJ – Organização Brasileira de Juventude	
PROJETO CASULO – 1S	
ROCINHA XXI – 1S	
CONTATO – Centro de Referência da Juventude – 1T	
Organização Não-Governamental CRIOLA – 1T e 1S	
TOTAL : 23 organizações do primeiro mandato que não permaneceram no segundo (14 T e 15 S)	

Fonte: Conjuve (2006) e Resolução Nº 05/2007 de 10 de dezembro de 2007.

QUADRO 2.7 – Conjuve: Organizações da Sociedade Civil que só Participaram do 2º Biênio	
ABGLT – Associação brasileira de gays, lésbicas, travestis e transgêneros – 1 T	Diversidade sexual
Grupo E-Jovem de adolescentes gays, lésbicas e aliados – 1 S	
CBDU – Confederação Brasileira do Desporto Universitário – 1 T e 1 S	Esporte e lazer
CEMJ – Centro de Estudos e Memória da Juventude – 1 T e 1 S	
UBM – União Brasileira de Mulheres – 1 T e 1 S	Jovens feministas e gênero e direitos sexuais reprodutivos
CMB – Confederação das Mulheres do Brasil – 1 T	
Jovens Feministas de São Paulo (local) – 1 T	
CPM – Centro Popular da Mulher – 1 S	Jovens negros e negras raça e etnia
UNEGRO – União dos Negros pela Igualdade – 1 T e 1 S	
CNAB – Congresso Nacional Afro-Brasileiro – 1 T e 1 S	
UJS – União da Juventude Socialista – 1 T	Político-partidário
Juventude do PMDB – 1 S	
CGBT – Central Geral dos Trabalhadores – 1 T e 1 S	Trabalhadores urbanos
UGT – União Geral dos Trabalhadores – 1 T e 1 S	
ABU – Aliança Bíblica Universitária do Brasil – 1 T e 1 S	Religioso
JOCUM – Jovens Com Uma Missão – 1 T e 1 S	
Rede Fale – 1 T e 1 S	Fóruns e redes
Rede Sou Atitude – 1 S	
Articulação Política de Juventudes Negras – 1 T	
Associação Software Livre Org – 1 S	Tecnologia da Informação e Comunicação
CIPO – Comunicação Interativa – 1 T	
Instituto Aliança com o Adolescente – 1 S	Educação
Centro Popular de Cultura 8 de março – 1 T	Cultura
ACBANTU – Associação Cultural de Preservação do Patrimônio Bantu – 1 S	
MOC – Movimento de Organização Comunitária – 1 T	Direitos humanos
ÁGERE – 1 S	
NECA – Associação pesquisadores- núcleos de estudos s/ criança e adolescente – 1 S	Instituição de pesquisa
ARACATI – Agência de Mobilização Social – 1 T	Protogonismo juvenil
Instituto Companheiros das Américas – 1 S	
IJC – Instituto de Juventude Contemporânea (local) – 1 T e 1 S	Atuação local
Centro de Formação do Brasil Jovem – 1 S	Trabalho e renda
PANGEA – Centro de Estudos Sócio-Ambientais – 1 T	
Instituto IBI de Desenvolvimento Social – 1 S	
FENAPES – Federação Nacional das Apaes – 1 S	Jovens com deficiência
TOTAL: 34 organizações da sociedade civil do segundo mandato não participaram do primeiro (21 T e 24 S).	

Fonte: Conjuve (2006) e Resolução Nº 05/2007 de 10 de dezembro de 2007.

Apesar, de o Conjuve não possuir, de forma direta, representantes de organismos internacionais, os tem de forma indireta, por intermédio de organizações civis, visto que uma quantidade expressiva destas organizações conta com financiamentos de instituições internacionais, estabelecem convênios ou foram criadas a partir de suas atuações, como a RENAJU, criada como consequência do evento “Vozes I”, promovido pelo Banco Mundial.

Em seu primeiro ano, o Conjuve elaborou diagnóstico de experiências políticas para jovens; sendo que os *conselheiros* “dividiram-se em três câmaras temáticas responsáveis pela construção de uma Política Nacional de Juventude, estruturada em três eixos: 1) desenvolvimento integral-educação, trabalho, cultura e tecnologias de informação; 2) qualidade de vida – meio ambiente, saúde esporte e lazer e 3) vida segura – valorização da diversidade e respeito aos Direitos Humanos” (CONJUVE, 2007), resultando na publicação “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas”, no final de 2006, apresentando *ações capazes de ofertar melhores condições de vida para moças e rapazes de 15 a 29 anos.*

2.2.2 Representação de Atores Societários e Identidades Juvenis comuns aos dois Biênios do Conjuve

A composição do Conjuve foi inicialmente analisada a partir de informações referentes às **24 organizações do primeiro mandato que permaneceram no segundo mandato**, obtidas por pesquisas nos *sites* dessas organizações (veja **Anexo 4**). No Quadro 2.8 a seguir são apresentadas essas organizações, que foram associadas aos tipos-ideais de juventude e ao objeto de representação de Young (2006): Interesses, Opiniões e Perspectivas.

QUADRO 2.8 – Resumo da Análise Teórica das 24 Organizações			
Organização	Tipo e ano de criação	Representado	Representação
Identidade Adultocêntrica: Educação			
Ação Educativa	De utilidade pública (1994)	Grupos nos bairros, escolas e comunidades e políticas públicas	Interesse
ANPG	Associação (1986)	Pós-graduados e pesquisadores	Interesse
CONTAG	Sindicato (1963)	Trabalhadores rurais	Interesse
Força Sindical	Sindicato (1991)	Trabalhadores	Interesse
Inst. Ayrton Senna	ONG	Crianças e adolescentes	Interesse
Identidade Sócio-Cultural: Expressividade Artística, Cultural, Estética, Esportiva e Religiosa			
ADESC	Associação (2004)	Clubes e municípios (Região Sul)	Interesse
CUCA	Unidade da Universidade Federal de Santana (Bahia)	Comunidade acadêmica e comunidade de Feira de Santana	Opinião
Nação Hip Hop	Grupo Juvenil (Florianópolis, 1990)	Comunidade de jovens aderentes ao movimento	Perspectiva
Pastoral Juventude	Organização nacional vinculada à Igreja Católica	Jovens católicos e pobres de diversas realidades regionais	Opinião
União dos Escoteiros - Brasil	Associação de direito privado (1924)	Pessoas físicas e jurídicas autorizadas	Perspectiva
Identidade Pluralizada: Aprendizado pela Experiência			
Rede dos Jovens do Nordeste	Rede Plural (1998)	Grupos, organizações, entidades e movimentos juvenis	Interesse
Identidade de Transformação Social			
FETRAF	Entidade sindical vinculada à CUT (2004)	Produtores familiares (área rural)	Opinião
UBES	Entidade estudantil (1948)	Estudantes do ensino técnico, profissionalizante e pré-vestibular	Opinião
UNE	Entidade estudantil (1937)	Estudantes universitários, 1937	Opinião
REJUMA	Rede nacional (2003)	Jovens unidos pela questão do meio-ambiente	Perspectiva
Identidade Transgressora: Identidade Marginalizada (Consumismo e Violência)			
Inst. Sou da Paz	OSCIP (1997)	Jovens das periferias vivendo situação de risco e insegurança	Perspectiva
VIVA RIO	ONG		Perspectiva
Identidade Estigmatizada: Carência Material e Vulnerabilidade Social			
Escola de Gente	Organização da sociedade civil (1992)	Adolescentes e jovens deficientes	Perspectiva
Associação Cidade Escola	Organização da sociedade civil (1998)	Jovens do entorno de grandes cidades	Perspectiva
Identidade Oportunidade Demográfica: Inserção Profissional Oportuna			
BRASIL JUNIOR	Confederação	Graduados c/ perfil empreendedor	Interesse
CONAJE	Confederação	Jovens com perfil empreendedor	Interesse
GIFE	Social privado (1995)	Jovens (trabalho e renda)	Interesse
Identidade Protagonista do Desenvolvimento: Empoderamento e Participação Juvenil			
RENAJU	Rede (1998)	Grupos, organizações, entidades juvenis	Interesse
Identidade de Sujeito de Direito: Garantia de Direitos			
IBASE	Instituto de Pesquisa (1981)	Pessoas que desejam radicalizar a democracia	Opinião

Fonte: síntese elaborada pela autora.

Essa classificação não seria a única possível, visto que algumas organizações da Sociedade Civil poderiam ser encaixadas em mais de um tipo de representação, como, por

exemplo, o Instituto Ayrton Senna que atua com crianças e adolescentes carentes, foi classificado como uma organização vinculada à Educação, tendo em vista que constrói a sua ação sob discurso de **Desenvolvimento Humano ou Capital Social** (adaptado pelo Banco Mundial), e não a partir de um grupo juvenil de referência (Identidade Estigmatizada).

Do mesmo modo, a Ação Educativa, embora, divulgue o conceito de **Sujeito de Direitos**, foi vinculada à identidade **Adultocêntrica**, por ter a Educação como o seu principal vetor. Por outro lado, a Rede dos Jovens do Nordeste, embora também assuma o discurso do Protagonismo Juvenil, foi vinculada à identidade **Pluralizada**, pela sua postura de Rede Plural, enquanto a RENAJU foi vinculada à identidade **Protagonista do Desenvolvimento**, pelo seu forte conceito de empoderamento juvenil. Logo, a associação das organizações civis às identidades juvenis e aos objetos de representação Young (2006) teve aspectos subjetivos.

Tomando essa classificação como referencial, pode-se dizer que participaram dos dois mandatos do Conjuve, e, portanto, atuaram quatro anos no Conselho: **11 organizações que representavam Interesses**: dos pós-graduandos e de pesquisadores voltados para Educação, de trabalhadores, de clubes esportistas da Região Sul, de empreendedores, de jovens que desejavam inserção profissional e de grupos que tinham interesses de articulação; **6 entidades que representaram Opinião**: de artistas, religiosos, sindicatos, entidades estudantis politizadas, organizações partidárias e dos adeptos da radicalização da democracia; e **7 entidades que representaram Perspectivas**: cultural, de jovens da periferia marginalizados, em situação de risco ou carência material, de jovens deficientes, de jovens que lutam pela sustentabilidade ambiental e pelo desarmamento (ver Quadro 2.9 abaixo).

QUADRO 2.9 – Representação e Identidades - Agentes Societários no Conjuve 2008-2009			
	Entidades que participaram dos dois biênios (2006 a 2009)	Entidades que só participaram do segundo biênio (2008-2009)	Nº e % das 58 organizações
Interesses	11	07	18 (31,03%)
Opinião	06	15	21 (36,21%)
Perspectiva	07	12	19 (34,48%)
Identidades Juvenis	Adultocêntrica (5) Sócio-Cultural (5) Pluralizada (1) Transformação Social (4) Transgressora (2) Estigmatizada (2) Oportunidade Demográfica (3) Protagonista (1) Sujeito de Direito (1)	Adultocêntrica (2) Sócio-Cultural (5) Pluralizada (2) Transformação Social (4) Transgressora (1) Estigmatizada (6) Oportunidade Demográfica (3) Protagonista (5) Sujeito de Direitos (6)	Adultocêntrica (7-12,1%) Sócio-cultural (10-17,24%) Pluralizada (3-5,17%) Transformação Social (8-13,8%) Transgressora (3-5,17%) Estigmatizada (8-13,8%) Oport. Demográfica (6-10,34%) Protagonista (6-10,34%) Sujeito de Direito (7-12,1%)

Fonte: síntese elaborada pela autora.

Pode-se dizer que as 24 organizações representaram mais as identidades **Adultocêntrica** (5 entidades), de **Transformação Social** (4 entidades) e a **Sócio-Cultural** (5 entidades) e **Oportunidade Demográfica** (3 entidades), perfazendo um total de 17 (71%)

organizações das 24 analisadas. As identidades menos representadas foram a de **Sujeito de Direitos** (1 entidade); **Pluralizada** (1 entidades) e **Protagonista do Desenvolvimento** (1 entidades). A baixa pontuação da identidade Sujeito de Direito não condiz com o discurso de garantia de direitos. Já as identidades Pluralizada e Protagonista do Desenvolvimento foram representadas por apenas uma organização, fato compreensível, visto que o conceito de trajetórias juvenis individualizadas é pouco assimilado no processo de formulação de políticas públicas e o discurso Protagonismo Juvenil permeou as informações referentes a várias organizações, mas foi classificada àquela que expressou claramente essa postura.

2.2.3 Representação de Atores Societários somente do Segundo Mandato do Conjuve

Utilizando os mesmos referenciais teóricos foi analisada a composição do Conjuve, a partir de informações contidas nos *sites* das 34 organizações (**Anexo 5**) que fizeram parte do segundo mandato, mas não participaram do primeiro mandato (ver Quadro 2.10 abaixo), sendo identificadas: 7 organizações que representavam Interesses: 15 entidades que representaram Opinião e 12 entidades que representaram Perspectivas (ver Quadro 2.9).

QUADRO 2.10 – Resumo da Análise Teórica das 34 Organizações			
Organização	Tipo e ano de criação	Representado	Representação
Identidade Adultocêntrica: Educação			
CDU – Confederação Brasileira Desporto Universitário	Associação de direito privado (Brasília, 1998)	Jovens esportistas universitários	Interesses
UGT – União Geral dos Trabalhadores	Sindicato (São Paulo, 2007)	Trabalhadores na base dos sindicatos	Opinião
Identidade Sócio-Cultural: Expressividade Artística, Cultural, Estética, Esportiva e Religiosa			
ABU – Aliança Bíblica Universitária	Associação religiosa (vários estados, 1970)	Jovens evangélicos	Opinião
Associação Cultural de Preservação do Patrimônio BANTU	Salvador, 2000	Povos e comunidades tradicionais afrodescendentes (mais de 2.200 comunidades)	Perspectiva
Centro Popular de Cultura 8 de Março	Associação sem fins econômicos (São Paulo, 1996)	Jovens, historiadores, cientistas sociais, jornalistas etc	Opinião
JOCUM – Jovens com uma Missão	Associação religiosa (vários estados, 1975)	Jovens e evangélicos em geral	Opinião
Rede FALE	Rede (São Paulo, 1999)	Jovens evangélicos	Opinião
Identidade Pluralizada: Aprendizado pela Experiência Individualizada			
Associação Software Livre ORG	Pessoa jurídica de direito privado (Porto-Alegre, 2002)	Empresários, profissionais liberais, estudantes e servidores públicos.	Interesses
CIPO – Comunicação Interativa	Organização civil sem fins lucrativos (Bahia, 1999)	Jovens, adolescentes e crianças vivendo em locais com baixos IDH	Perspectiva
Identidade de Transformação Social			
CBGT – Central Geral dos Trabalhadores	São Paulo, 1986	Representação sindical dos trabalhadores	Opinião
CEMJ – Centro de Estudos de Memória da Juventude	Associação com objetivos sociais (São Paulo, 1984)	Jovens, (movimento juvenil), historiadores, cientistas sociais, jornalistas.	De Opinião
Juventude do PMDB	Brasília, 2002	Jovens filiados: idade entre 16 e 35 anos	Opinião
UJS – União da Juventude Socialista	São Paulo, 1984	Jovens estudantes, trabalhadores, artistas, esportistas, cientistas e intelectuais que atuam em prol do socialismo	Opinião
Identidade Transgressora: Identidade Marginalizada (Consumismo e Violência)			
NECA – Associação Pesquisadores-Núcleos Estudo s/Adolescentes	Instituto Camargo Corrêa, 2003	Crianças e adolescentes desabrigados	Interesses

Identidade Estigmatizada: Carência Material e Vulnerabilidade Social			
Centro de Formação BRASIL JOVEM	Curitiba, 2005	Jovens em situação de vulnerabilidade social	Interesse
GRUPO E-JOVEM	Campinas, 2002	Adolescentes, gays e aliados	Perspectiva
FENAPES – Federação Nacional das APAES	Rio de Janeiro, 1954	Jovens deficientes	Perspectiva
MOC – Movimento de Organização Comunitária	Municípios rurais da Bahia 1970	Trabalhadores rurais familiares, pequenos produtores urbanos, professores rurais, organizações populares, crianças e adolescentes em situação de risco social	Opinião
UBM – União Brasileira de Mulheres	São Paulo, 1988	Mulheres na luta contra a discriminação de gênero, racial, religiosa ou outra natureza	Perspectiva
UNEGRO – União dos Negros pela Igualdade	Vários Estados	Comunidade negra	Perspectiva
Identidade Oportunidade Demográfica: Inserção Profissional Oportuna			
CNAB – Congresso Nacional Afro-Brasileiro	Não identificada	Comunidade negra	Interesses
Instituto Aliança com Adolescente	Porto Seguro (2002)	Jovens pobres do meio rural	Opinião
Instituto do Desenvolvimento Social	OSCIP (Recife , 1996)	Alunos do ensino médio e superior	Interesses
Identidade Protagonista do Desenvolvimento: Empoderamento e Participação Juvenil			
ARACATI – Agência de Mobilização Social	São Paulo, 1999	Jovens com a missão de contribuir para o desenvolvimento da cultura da participação juvenil no Brasil; consultoria	Opinião
Articulação Política de Juventudes Negras	Comunidade virtual (vários estados)	Comunidade negra	Perspectiva
Instituto Companheiro das Américas	1964	Rede de cidadãos da América Latina, Caribe e EUA, que se voluntariam para trabalhar a fim de melhorar a vida dos povos em toda a região, por meio de atividades comunitárias não-políticas	Interesses
Instituto da Juventude Contemporânea	ONG criada a partir das pastorais sociais e populares (Fortaleza-Ceará, 1999)	Adolescentes/jovens e educadores	Opinião
PANGEA – Centro de Estudos Sócio Ambientais	Salvador, 1996	Jovens carentes dos municípios de Salvador (afro-índio descendentes) e jovens em geral	Perspectiva
Identidade de Sujeito de Direito: Garantia de Direitos			
ABGLT	Brasília e Curitiba, 1995	Gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros	Perspectiva
AGE RE	Brasília, 2002	Jovens em aprendizado sobre ações de <i>advocacy</i> .	Opinião
Jovens Feministas de São Paulo	2007	Jovens mulheres	Perspectiva
CMB – Confederação das Mulheres do Brasil	Vários Estados, 1988	Trabalhadoras de diversas categorias, lideranças de bairro, estudantes, artistas.	Perspectiva
CPM – Centro Popular da Mulher	Goiás, 1985	Mulheres em geral	Perspectiva
Rede SOU ATITUDE (trabalha no projeto JAP com AGERE e ABU)	2003 (criada pela ONG CIPO)	Adolescentes e jovens de diversas regiões do país com o objetivo de monitorar as políticas públicas e influenciar o poder público para a garantia de seus direitos	Opinião

Fonte: síntese elaborada pela autora.

Realizando-se o mesmo procedimento, tem-se que as 34 organizações que somente participaram do segundo mandato (2008-2009) e portanto foram eleitas, representaram mais as identidades juvenis: **Estigmatizada** (6 entidades); **Sócio-Cultural** (5 entidades); **Protagonista do Desenvolvimento** (5 entidades); **Sujeito de Direitos** (6 entidades), e **Transformação Social** (4), perfazendo um total de 26 organizações das 34 analisadas. As identidades menos representadas foram: **Adultocêntrica** (2 organizações); **Oportunidade**

Demográfica (3 organizações); **Transgressora** (1 organização), e **Pluralizada** (2 organizações), totalizando 7 organizações. Mesmo considerando que o discurso do Protagonismo Juvenil permeia várias organizações, a identidade Protagonista do Desenvolvimento foi identificada na representação de cinco organizações civis.

Analisando a representação das organizações da Sociedade Civil que estavam no Conjuve, desde o primeiro mandato, e a representação das organizações que participaram apenas do segundo mandato, **tem-se que a principal diferença advém de três identidades: a saber: Adultocêntrica (5 organizações versus 2); Protagonista (1 versus 5) e Sujeito de Direitos (1 versus 6).** Ou seja, as 34 organizações que só foram eleitas, trouxeram mais a representação dos jovens como Protagonistas e Sujeitos de Direitos.

Visto que nesse estudo se considerou que a identidade Sujeito de Direito apenas atualizou o discurso da identidade Protagonista do Desenvolvimento e, portanto, são facetas da mesma perspectiva, tal resultado comprova a percepção de que somente no segundo biênio, o Governo Lula se apropriou claramente do discurso Sujeito de Direitos, procurando se descolar do discurso do Protagonismo Juvenil e caracterizá-lo como opção do Banco Mundial.

Considerando as duas análises, ou seja, as 58 organizações da Sociedade Civil no biênio 2008-2009, (ver Quadro 2.9, pág. 74), o objeto de representação dos agentes societários no Conjuve seria: de **Opinião** (21 organizações), de **Interesses** (18): e de **Perspectiva** (19) e as identidades juvenis mais representadas pelas organizações seriam: **Sócio-Cultural (10); Transformação Social (8); Estigmatizada (8), Adultocêntrica (7) e Sujeito de Direitos (7)**, que contariam com 40 organizações (69% do total), seguidas de perto pelas identidades **Oportunidade Demográfica (6) e Protagonista do Desenvolvimento (6)**. As identidades menos representadas no Conjuve seriam a **Transgressora (3) e a Pluralizada (3)**.

Observa-se, que pela análise de dados secundários, todas as identidades juvenis foram representadas no segundo mandato do Conjuve, sendo a representação mais acentuada das identidades Sócio-Cultural, de Transformação Social e Estigmatizada; e com uma representação pouco acentuada das identidades Transgressora e Pluralizada, e exceto por estas duas, a representação se mostra razoavelmente equilibrada em relação às demais identidades.

PARTE 3: Políticas Públicas de Juventude – Agentes Participantes

3.1 Políticas Públicas

Sendo o interesse dessa tese as políticas públicas de juventude, é necessário elucidar esse conceito, bem como compreender a evolução dessa área de estudo. Para Souza Celina

(2006), a política pública: a) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz⁷⁹; ou seja, a inatividade é importante fator que deve ser considerado nas atividades governamentais b) envolve vários atores e níveis de decisão do governo e não está necessariamente restrita a participantes formais; c) é abrangente, não se limita a leis e regras legislativas, ordens executivas e regulamentações, d) é ação intencional, com objetivos e metas; e) apesar de impactos no curto prazo, é política de longo prazo; f) envolve processos subseqüentes após sua decisão, ou seja, implica a implementação, execução e avaliação.

Para Guimarães de Castro (2008) existem no campo da Ciência Política duas definições clássicas para compreender o conceito de políticas públicas: a primeira de autoria de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987)⁸⁰ compreende “política pública como o Estado em ação”, concepção que não pressupõe que toda política pública deve ser estatal, mas que uma política só é pública se o Estado participa como um agente central, como descreve o autor:

O Estado é fundamental na mobilização e articulação dos diferentes interesses (setor privado, sociedade civil etc) envolvidos nas políticas públicas...sendo determinante seja na formulação direta delas, seja na definição do marco regulatório da sua implementação - não importando se ela terá lugar dentro ou fora do Estado (pág. 66)

A segunda definição vincula-se mais ao conceito de política social e foi formulada por T.H.Marshall (2002), que define política social como todo bem produzido para promover as coletividades em diferentes campos, como educação, saúde, habitação, transporte, saneamento básico, trabalho, emprego, dentre outros bens que dizem respeito à promoção do bem-estar e do desenvolvimento humanos. Echebarria(2000), Sposito (2003) e Souza Celina (2006), apesar de reconhecerem a participação de outros atores no desenho e implementação das políticas públicas, enfatizam, no conceito de política pública, a atuação dos governos:

A ideia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolvendo uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto, tendo o Estado como ingrediente fundamental no processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, não obstante, o eventual caráter público das ações empreendidas por outros agentes (SPOSITO, 2003, pág. 59).

Pode-se resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças sociais no mundo real (SOUZA C., 2006, pág. 26).

Já outros atores, como Saraiva (2006), enfatizam o conjunto de atores envolvidos:

As políticas públicas são decisões públicas que geram ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de estratégias que apontam

⁷⁹ Tal conceito foi concebido por Stella Z. Theodolou no livro *How public politic is mad* . In: THEODOLOU, Stela Z. e CAHN, Matthew A. (Org.) *Public Policy: The Essential Readings*. Estados Unidos: Prentice Hall, 1995, 86-96 p

⁸⁰ JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. *L'État em Action*. Paris:UF, 1987.

para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Essas decisões são condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam nas decisões, não possuindo esse processo racionalidade manifestado, na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado (SARAIVA, 2006: pág. 46).

Teoricamente, toda política pública deveria promover o bem comum e o desenvolvimento das pessoas, considerando os direitos que detêm. Na prática, porém, como será visto no Capítulo IV, as políticas públicas, até mesmo quando realizam o bem comum, estão diretamente vinculadas a interesses específicos formulados no contexto da política econômica, dos interesses de grupos de poder, dos movimentos e de segmentos que historicamente passaram a ter papel proativo e voz na formulação de demandas sociais, como foi o caso dos “meninos de rua”, dos grupos juvenis vinculados ao *Hip Hop*, do movimento das jovens feministas e da Pastoral da Juventude.

3.2 Agentes Participantes nas Políticas Públicas

Para Dupas (2005), os atores e poderes na nova economia global podem ser agrupados em quatro segmentos: Capital, Sociedade Civil, Estado e Grupos Terroristas, correspondendo aos três níveis da sociedade, segundo Bobbio (2000): Econômico, Ideológico e Político.

QUADRO 2.11 – Atores e Níveis de uma Sociedade Pluralista	
Novos Atores na Economia Global (Dupas)	Níveis da sociedade (Bobbio)
a área do Capital (empresas, corporações, sistema financeiro, associações empresariais, acionistas)	Econômico
a área da Sociedade Civil (indivíduos; organizações sociais, organizações não governamentais, OSIPS)	Econômico, Político e Ideológico
a área do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário, partidos políticos, instituições internacionais)	Político
Grupos Terroristas , que, segundo o autor, adquiriram status de novos atores mundiais	Ideológico

Fonte: Dupas (2000) e Bobbio (2000).

Bobbio (2000) questiona a autonomia dos Estados num contexto de mobilidade extraterritorial de capitais financeiros, sociais, simbólicos e humanos, de globalização de mercados e emergência de questões mais complexas: transversais ou intersectoriais de uma *multidão plural*, antítese da noção hegemônica de *povo*, pois divide-se em grupos contrapostos e concorrentes, que são os protagonistas da política moderna, com relativa autonomia diante do governo, “*autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático, sempre desmentido pelos fatos*” (p. 35).

Esta nova lógica política configurou-se também no Brasil, em razão das reformas realizadas nos anos 90, notadamente a privatização, a abertura da economia e o fenômeno da

globalização, vinculado às relações assimétricas de poder, estabelecidas entre potências mundiais, traduzidas pela formação de blocos e instâncias supranacionais (DINIZ, 2005).

Sendo assim, é diminuída cada vez mais a importância dos tradicionais sistemas mediadores de interesses entre a sociedade e o Estado, tais como “os partidos políticos de massas que perderam centralidade como ordenadores estáveis das identidades e preferências dos eleitorados” (LAVALLE *et alii*, 2006) e cresce a representação por interesses (ver pág. 51 e 55), “o mundo da política fica refém daqueles que compõem o aparelho estatal e de uma minoria de privilegiados; não se dispõe, portanto, de um espaço constitucionalmente estabelecido para se exercer a cidadania” (PAIVA, 1993, pág.1)⁸¹.

Verifica-se o aumento da desconfiança em relação às instituições, o declínio do comparecimento eleitoral e o esvaziamento dos partidos políticos, em razão: da permanência de grupos de poder (oligarquias), se sucedendo mediante eleições; a falta de educação para a cidadania; a sobrevivência do poder invisível (máfia, maçonaria, etc.); os interesses particulares e a influência internacional nas decisões dos países periféricos (MIGUEL, 2003).

Entretanto, para Souza Celina (2006): “apesar de certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada” (pág. 27).

Em sociedades complexas, a formulação de políticas públicas estaria mais próxima das perspectivas teóricas que pressupõem certa autonomia do Estado, tendo o seu espaço próprio de atuação, a despeito de ser permeável a influências externas e internas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento de capacidades, que criam condições para se implementar os objetivos de políticas públicas, dependem de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país (SOUSA C., 2006).

3.3 Agentes Participantes das Políticas Públicas de Juventude no Brasil

A formulação de políticas de juventude no Brasil envolve uma diversidade de agentes, incluindo os vinculados ao **Capital Internacional**: Banco Mundial; BID; CEPAL; FNUAP; OPAS; OIT, UNICEF; UNESCO etc; ao **Capital Nacional** (Institutos e Fundações privadas); **Estado** (Poderes Públicos, Executivo e Legislativo, em níveis federal, estadual e municipal); ao **Terceiro Setor** (ONGs, OSCIPs, OS, associações, movimentos etc); aos **Conselhos** (federais, estaduais e municipais) e às **Entidades de Pesquisa** (Universidades, Observatórios

⁸¹ Esta realidade foi espelhada nos fatos propagados pelo episódio político, recentemente ocorrido no Brasil, batizado pela mídia de “mensalão”, no qual ficou visível que as eleições não garantem o processo democrático haja vista a promiscuidade das relações do dinheiro – público e privado – com o voto (BARROCO, 2005).

e Institutos de Pesquisa). Em estudo exploratório, constatou-se contexto complexo na formulação de políticas de juventude, configurado por diversos agentes participantes, a saber:

3.3.1 Organismos e Agências Internacionais

O mapeamento exploratório dos principais organismos internacionais, que atuam com a juventude brasileira, embasado no estudo de Pilloti&Camacho (Banco Mundial, 2003) e em informações de *sites* dessas instituições, é apresentado no Quadro 2.12 abaixo.

QUADRO 2.12 – Organismos Internacionais de Juventude
Organização Ibero-Americana de Juventude – OIJ
Criada em 1992, a OIJ busca promover o diálogo, consenso e cooperação em matéria de juventude entre os países da Ibero-América. A sede da organização é em Madri e desde 1987, seus membros têm reunido regularmente em <u>dez Conferências Intergovernamentais</u> , sendo a mais recente, realizada no Panamá, em junho de 2006. Desenvolve ações e programas multilaterais amparados no PRADIAL (Programa Regional de Ações para o Desenvolvimento da Juventude), com o objetivo de: incrementar o conhecimento dos jovens (conferências, estudos, seminários, pesquisas etc); fortalecer a institucionalidade competente em matéria da juventude (programas de assistência técnica, formação de recursos humanos e otimização da capacidade instalada dos organismos oficiais de juventude dos 21 Estados membros) e sensibilizar os diversos atores sociais e políticos. São os seguintes os países envolvidos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.
Banco Mundial do Brasil
Concebido em 1944, o Banco Mundial é constituído por 5 instituições estreitamente relacionadas sob uma única presidência: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); Corporação Financeira Internacional (IFC); Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI); Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI). O Banco Mundial previu US\$7,5 bilhões em novos financiamentos do BIRD para o Brasil, para o período de 2004 a 2007, e coordenou recentemente a ação no País, denominada Vozes Jovens I e II.
Banco Interamericano Desenvolvimento – BID
Iniciou, em 1995, o “ Programa de Desenvolvimento e Alcance Juvenil ” (Pulso Jovem), apoiado pelos programas do “Comitê para a Democratização da Tecnologia da Informação nas Américas”, com o objetivo de assistir à superação da barreira digital de jovens desfavorecidos da Região e pelo “ Entra 21 ” (programa concebido para preparar os jovens nas tecnologias de informação e cofinanciar projetos de emprego juvenil neste setor). Este Programa possui 4 metas principais: apoiar o desenvolvimento, tendo a participação juvenil como parte integral do processo; equipar os jovens para que participem no desenvolvimento pessoal e em suas comunidades; incorporar o desenvolvimento e a participação juvenil nas operações do BID e promover alianças inter-organizacionais para fomentar o desenvolvimento e a participação juvenil.
Organização Pan-americana da Saúde – OPAS
Desde 1997, vem executando o projeto “ Apoio ao Desenvolvimento Integral de Jovens e Adolescentes na América Latina e no Caribe ”, mas trabalha também com todo tipo de setores sociais (crianças, jovens, mulheres, idosos, etc). Possui o Programa de Saúde para adolescentes que busca promover a saúde e o desenvolvimento de jovens nos países da América Latina e o Caribe. Coordena a Rede Bireme do Brasil e outros associados no México, Costa Rica e Colômbia, inscritos na Rede de Desenvolvimento Adolescente (ADOLEC), apoiada pela fundação Kellogg e a Agência Sueca de Cooperação Internacional.
Organização das Nações Unidas
As Nações Unidas formularam o Programa de Ação Mundial das Nações Unidas para a juventude (World Programme of Action for Youth) em duas etapas: a primeira correspondia a execução de um plano mundial até o ano de 2000; e a segunda abarcava o período entre 2001 e 2010. Tal programa destaca 10 esferas prioritárias, citadas na pág. 41. Promove as reuniões interinstitucionais das Nações Unidas sobre os jovens, assim como reuniões de comitês de organizações não governamentais, tais como a Conferência Mundial de Ministros Responsáveis de Juventude e o Fórum Mundial da Juventude , que têm funcionado como canais de comunicação das organizações juvenis e diversos organismos das Nações Unidas. Foram realizados quatro fóruns mundiais: <u>Viena</u> , Áustria (1991 e 1996); <u>Braga</u> , Portugal (1998) e <u>Dakar</u> , no Senegal (2001), onde foi aprovada a <i>Estratégia de Empoderamento da Juventude</i> .

Sistema ONU

O Sistema ONU é constituído por várias organizações, dentre as quais, a *Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO)*; o *Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP)*; (*UNICEF*); *Joint United Nation Program on HIV/AIDS (UNAIDS)*; *Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD)*; *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*. O PNUD, presente no Brasil desde a década de 1960, possui 180 projetos e prioriza ações nas áreas de governança, redução da pobreza, tecnologia da informação, políticas de energia, meio ambiente e combate à Aids. Recentemente, implantou projetos de desenvolvimento local que envolveram 720 organizações, 150 parceiros, 13.908 produtores e 58 municípios. Em parceria com o SEBRAE, orientou mais de 50 mil pessoas a criarem e administrar negócios próprios. Com o Minist. da Educação, capacitou 23 mil professores de escolas públicas por meio de Ensino à Distância. Apóia o Congresso Nacional em projeto que visa integrar, por computador, 2.500 câmaras municipais. Com o Ministério da Fazenda, implantou em 23 estados, programa para elevar a arrecadação pública por meio da informatização e do combate à fraude e à sonegação. A OIT, criada em 1919, tem mantido representação no Brasil desde 1950. Oferece cooperação técnica aos programas prioritários e reformas sociais do Governo brasileiro, incluindo o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, Fome Zero, Primeiro Emprego e diversos programas governamentais e não governamentais de erradicação e prevenção do trabalho infantil, de combate à exploração sexual de menores; de promoção de igualdade de gênero e de raça; para a redução da pobreza, de geração de empregos, de fortalecimento do diálogo social e de programas de proteção social. Possui o “Programa de Trabalho Decente”.

Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL

Criada, em 1948, pelo *Conselho Econômico e Social das Nações Unidas*, é uma das cinco comissões econômicas da ONU, e possui 43 países e 8 territórios não independentes como membros, tendo publicado importantes trabalhos sobre Juventude, por meio de pesquisas e estudos sobre a situação dos jovens nos países da Região e avaliado suas principais políticas públicas destinadas a este setor populacional. Foi responsável, nos anos 80, pela celebração do Ano Internacional da Juventude (1985) e para cumprir essa tarefa, realizou detalhado estudo da situação dos jovens em cada um dos países da Região, delineando a *Proposta do Plano de Ação Regional para a América Latina e o Caribe*, aprovada em 1985, na Conferência de Montevideú. Desde aquela data, vem trabalhando intensamente na promoção de encontros de pesquisadores especializados e dirigentes juvenis e colaborou com a OIJ na construção do “Marco de Referência” do PRADJAL. A CEPAL tem como divisão o Centro Latino-Americano de Demografia (CELADE), que analisa os vínculos existentes entre juventude, população e desenvolvimento, e edita numerosos ensaios.

Fonte: documentos e conteúdos dos sites das instituições.

3.3.2 Empresariado (capital nacional)

As organizações privadas possuem importantes recursos que se tornaram crescentemente relevantes para formulação e implementação de políticas públicas de juventude. A atuação do empresariado no Brasil se realiza por meio do “Grupo de Institutos, Fundações e Empresas” (GIFE) e por fundações, tais como: Kellogs, Abrinq, Ayrton Senna, Votorantim, Friedrich Ebert, Perseu Abramo. O setor privado coordena e participa de vários eventos ligados à temática da juventude⁸².

3.3.3 O Terceiro Setor

A definição do Terceiro Setor e até mesmo os seus componentes não é consenso, nem entre as próprias organizações representativas do setor, nem no meio acadêmico (FISCHER, 1999). Para Fernandes (2002), o discurso mais divulgado (hegemônico), de matriz norte-americana, construído na década de 70, compreende que as organizações do Terceiro Setor seriam àquelas, que não se enquadrariam no Primeiro Setor (Estado); nem no Segundo Setor

⁸² Em 2005, por exemplo, a Fundação Abrinq promoveu palestras sobre “Investimento Social Privado e Voluntariado Empresarial”; o Instituto Votorantim criou recentemente a revista “Onda Jovem”; a Kellogs patrocinou uma conferência internacional sobre o tema “Associando-se à Juventude para Construir o Futuro”; etc.

(Mercado) e seriam manifestação da atuação da Sociedade Civil, especialmente pelo trabalho voluntário, com vistas à realização de atividades que não tivessem o lucro como objetivo, mas a satisfação de anseios públicos ou de interesses geral da coletividade.

Montano (2002) apontou diversas debilidades do conceito hegemônico do Terceiro Setor, a saber: a) o Terceiro, na verdade, seria o primeiro Setor, haja vista que a Sociedade Civil, que nele se enxerga, viria antes do Estado e do Mercado. Entretanto, o fato de o Terceiro ser indicado como interface entre o público (Estado) e o privado (Mercado) e ocupar a posição de número três, torna visível a falta de rigor conceitual; b) não seria possível definir as instituições abarcadas pelo Terceiro Setor, visto que não se vinculam essencialmente às atividades de filantropia, mas o termo abarca organizações formais, movimentos informais, ações individuais, sindicatos, associações de moradores, organizações não-governamentais, instituições religiosas e uma variedade significativa de outros entes; c) a diversidade de grupos, interesses e pautas nele inseridos, impediria a identificação como setor; d) a características imputada ao Terceiro Setor de “não lucratividade” não teria relevância de qualificação; seja pela aproximação em relação às esferas estatais (à medida que o Estado tem financiado diretamente essas estruturas, como por exemplo, em relação às Organizações Sociais, para quais se direciona não apenas recursos públicos, mas também bens públicos e mesmo servidores públicos), seja porque muitas organizações ditas sem fins lucrativos são apenas braços de grandes conglomerados econômicos que lucram com esse desdobramento, especialmente, na forma de isenções tributárias de grande porte e de força propagandística perante os consumidores potenciais.

Já Ferranti (1999) e Garrison (1999), especialistas na temática “Sociedade Civil e Desenvolvimento Social” do Banco Mundial”, consideram que as ações da Sociedade Civil (e portanto do Terceiro Setor) complementariam as funções sociais do Estado e do Mercado. Garrison **estimou que, em 1999, existiam 250.000 organizações não lucrativas no Brasil e entre elas 5. 000 Organizações Não Governamentais (ONGs)**, que em sua maioria, foram criadas graças a doações de entidades internacionais e formaram consideráveis coalizões, ampliando suas atividades além das fronteiras do País.

Leher (2001) argumenta que o conceito de Sociedade Civil Organizada (ou Terceiro Setor, intermediário entre os polos do Estado e do mercado), emergiu dos trabalhos de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial, “como aberta, criadora e ativa” em oposição a um Estado burocratizado e ineficiente. Para o autor, os centros de poder têm buscado aproximação com os novos movimentos sociais, tendo o Banco Mundial inserindo as ONGs na dinâmica mundial de operações, como também em sua atuação em nível nacional. Em relação a essa argumentação, podemos apontar o evento *Vozes I* realizado pelo Banco

Mundial em 2004, mobilizando mais de 100 organizações e movimentos de juventude das mais diversas regiões do Brasil.

No governo de FHC institucionalizou-se uma ação conjunta do Estado com o Terceiro Setor, que passou a ser denominado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e alguns autores, como Nuria Cunill Grau, de **setor público não estatal**⁸³, realçando assim que o Terceiro Setor cumpriria um duplo papel de: a) democratização, em termos de revelação da importância da sociedade, não apenas como cliente do Estado, mas também como definidora da vontade estatal e exercício de seu controle e b) atribuição de responsabilidades, proporcionando a ampliação quantitativa da oferta de serviços públicos (cuja qualidade seria garantida pelo próprio sentido da voluntariedade, que nortearia as organizações do Terceiro Setor) e pela desburocratização da gestão de serviços, com a flexibilização dos instrumentos correlatos, tais como os contratos de gestão e termos de parcerias.

Nesse contexto foram criadas as **Organizações Sociais – OS**, no âmbito federal, pela Lei 9.637, de 15.05.1998 e as **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs**, instituídas também na esfera federal, pela Lei 9.790, de 23.03.1999, caracterizadas, respectivamente, pelo: contrato de gestão e termo de parceria. O conceito e o impacto da criação dessas organizações para as políticas de juventude serão tratados no Capítulo III e IV.

Muitas são as críticas ao Terceiro Setor, da forma que foi configurado no Brasil, tais como as elaboradas por Leher (1999); Montão (2002); Demo (2003) e Fernandes (2009), que o entendem como dinâmica substitutiva, que pretende delegar ao âmbito privado o dever do Estado de formular e executar políticas públicas. Para Leher (1999), as organizações do Terceiro Setor são pragmáticas e pouco ideológicas, buscam mudanças pontuais e concretas nas políticas de governo (focalização), não aspirando a mudanças que levem a rupturas, sendo que o termo Sociedade Civil encobre diferenças radicais entre as organizações vinculadas aos movimentos populares e às vinculadas às classes dominantes.

Ao longo deste trabalho, colocaremos alguns pontos para reflexão sobre a formulação de políticas de juventude e as organizações pertencentes ao Terceiro Setor, seja quando essas prestam serviços à juventude⁸⁴, seja quando passam a ser membros de conselhos de políticas de juventudes nas três esferas do governo ou em fóruns como conferências. São inúmeras as organizações do Terceiro Setor⁸⁵ que trabalham com a juventude.

⁸³ Pereira (1999) situou o Terceiro Setor no contexto das seguintes esferas do capitalismo: a) **pública estatal**: detentora do poder de Estado, respeitante às atividades tipicamente estatais, que o Estado executa por serem manifestações de seu poder soberano (justiça, legislação, polícia); b) **pública não estatal** (Terceiro Setor): voltada para o interesse público, não tem fins lucrativos, ainda que regida pelo direito privado; c) **corporativa**: também sem intuito lucrativo, mas dedicada, restritamente, à promoção de interesses de um setor limitado; d) **privada**, movida pelas possibilidades de lucro.

⁸⁴ Desta sorte, um jovem dependente químico, assistido por uma ONG brasileira, pode ser desligado de uma entidade do Terceiro Setor por falta de recursos, em razão de visão que os organismos internacionais estejam tendo naquele momento sobre a economia do País, ou seja, as políticas de juventude não podem estar fundamentadas às ações prioritárias de grandes economias e dependentes de uma rede de organizações, desenhadas em grande parte graças a recursos externos.

⁸⁵ Alguns exemplos de organizações da Sociedade Civil que tratam a temática juvenil: identidades específicas: negros, mulheres, homossexuais, indígenas (Quilombo Eldorado; Alto Xingu, por exemplo); de movimentos sócio-culturais

3.3.4 Estado, Partidos e a Comissão sobre Políticas de Juventude da Câmara dos Deputados

Insera-se, neste item, as unidades administrativas governamentais vinculadas à elaboração e implementação de programas-projetos de juventude, presentes nos diversos Ministérios (Educação, Trabalho, etc), bem como a secretarias e coordenadorias estaduais e secretarias municipais. São também aqui consideradas as juventudes dos vários partidos políticos e configurações políticas tais como a Frente Parlamentar em prol da Juventude e a Comissão Especial (pág. 129).

3.3.5 Entidades de Pesquisa (Universidades, Observatórios e Instituições de Pesquisa)

Cita-se nesta categoria o Observatório da Juventude da Universidade Federal Fluminense (UFF), Observatório da Juventude da UFMG, Observatório da Educação da Juventude, assim como os núcleos de pesquisas das universidades brasileiras.

3.3.6 Conselhos e Conferências

A política de juventude envolve além do Conselho Nacional da Juventude (descrito no item 1.1), conselhos estaduais e municipais. O Primeiro Encontro Nacional de Conselhos de juventude, realizado em novembro de 2008,⁸⁶ habilitou 138 representantes de conselhos municipais e estaduais. Como prerrogativa para inscrição, os interessados responderam a um questionário, permitindo ao Conjuve mapear os conselhos estaduais e municipais.

3.4 Agentes Participantes nas Políticas de Juventude e Rede Política

Nos Capítulos IV e V serão apresentados argumentos que justificam a afirmativa que os agentes participantes da formulação de políticas de juventude, estatais e não estatais, configuravam, no governo FHC, uma rede do tipo *Issue Network* (**Rede Temática**).

Na configuração de Rede Temática, os agentes não constroem enfoque estratégico sobre uma política específica, mas produzem consensos sobre assuntos pouco polêmicos, já

(movimento *Hip Hop*); dos movimentos estudantis (centros acadêmicos, entidades ligada à Educação); de creança (Pastoral da Juventude); de sindicatos e associações profissionais (Juventude da Força Sindical; Associação Nacional dos Pós-graduados); de ação local -bairros, favelas, periferias, meio rural; de causas ou campanhas (ambientalistas, paz, acampamento da juventude); cultura, lazer (*skate*, torcidas organizadas, ligadas ao esporte, como a Confederação Brasileira de Desportos Universitários); de gênero (grupos feministas); de natureza rural (juventude rural); institutos (Instituto Cidadania, Instituto de Juventude Contemporânea, Instituto Sou da Paz e outros); de empresários (Confederação Nacional dos Jovens Empresários- CONAJ) e organizações voltadas para atividade de articulação do movimento jovem, as quais possuem os mais variados interesses, tais como União Nacional dos Estudantes (que promoveu em 2005 o “Diálogo Nacional das Organizações Juvenis”), a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas-UBES, a União da Juventude Socialista e a RENAJU (Rede Nacional de Entidades e Movimentos da Juventude), que atua na área do empreendedorismo juvenil.

⁸⁶ Os Conselhos Estaduais de Juventude da Bahia; de Minas Gerais; Rio de Janeiro; Paraíba; Piauí; Pará; Maranhão, Rio Grande do Sul; Recife e São Paulo participaram do Encontro de Conselhos Estaduais de Juventude, patrocinado pelo Conjuve e realizado em Brasília, em 2009.

que as interações entre os atores estão limitadas às questões representando interesses, opiniões e perspectivas específicas no dizer de Young (2006).

Para Marsh & Rhodes (1992) e Miller (1994), as Redes Temáticas são mais flexíveis porque os custos nelas são limitados e essas redes estão menos comprometidas com crenças e representações comuns; os sistemas de reconhecimento mútuo são menos rígidos e o processo de seleção é menos severo. Sendo assim, as Redes Temáticas são, fundamentalmente, formadas pelo conjunto de atores, com lógicas heterogêneas, que podem ser mobilizados ou ficarem inertes durante uma fase de determinado projeto.

Este estudo já estava em sua versão final, quando tomamos conhecimento da dissertação de Mestrado de Rodrigues (2008), que mapeou os atores participantes das políticas de juventude, em quatro momentos: 1999; 2002; 2004; e 2006. Sendo assim, optamos por comentá-lo na parte conclusiva da pesquisa, mas não poderíamos deixar de fazê-lo, visto que confirma os argumentos que apresentamos sobre a configuração dos agentes formuladores de políticas de juventude no Brasil.

Capítulo III

ESTADO E JUVENTUDE NO BRASIL

Na Parte 1 desse Capítulo será apresentado o panorama atual da juventude brasileira, a partir das informações do “Relatório do Desenvolvimento Juvenil – 2003” (UNESCO, 2004), atualizado pelo “Relatório de Desenvolvimento Juvenil – 2007” (WASELFISZ, 2007) e pelos trabalhos do IPEA (2008 a; 2008b). Serão também utilizadas informações referentes à pesquisa recente de CASTRO e ABRAMOVAY⁸⁷ (2006). Tal panorama é importante para se estabelecer o vínculo entre os programas-projetos de juventude implementados no Brasil, analisados no Capítulo V com a realidade sócio-econômica dos jovens brasileiros.

Na Parte 2, serão trabalhados conceitos relativos à estrutura da Administração Pública e analisadas as dinâmicas de gestão estabelecidas pelos diversos governos, visto que as políticas públicas se inserem também no âmbito de modelos gerenciais.

Na Parte 3, será identificada a forte influência de comunidades epistêmicas internacionais nas políticas de juventude formuladas no Brasil, a partir da geração e divulgação de ideias, pautadas na matriz discursiva **Juventude não é mais Problema e sim Solução**, que passou, na década de 90, a ser compartilhada com agentes estatais e não estatais.

Pelos antecedentes da Política de Juventude no Brasil, verificou-se que essas comunidades, principalmente a ONU, a UNESCO e o Banco Mundial ora demandaram compromissos do País para a juventude brasileira; ora recomendaram ações ou articularam organizações juvenis em redes e encontros voltados para formulação de alternativas ou, ainda, divulgaram ideias sobre a temática juvenil em considerável número de publicações e eventos. Serão respondidas as seguintes questões:

a) como o discurso sobre juventude foi internacionalmente construído e compartilhado, a partir da década de 80, pelo governo brasileiro e agentes não estatais?

b) quais foram as alternativas políticas (Soluções) para a juventude, segundo análise orientada pelos modelos de Múltiplos Fluxos e do Equilíbrio Pontuado e quais os públicos-alvo dessas políticas?

c) quais os “momentos emblemáticos” da trajetória das Políticas de Juventude e que papéis os agentes mais expressivos desempenharam nesta jornada?

⁸⁷ Pesquisa realizada de 1º a 12 de julho de 2004, envolvendo entrevistas com 10.010 jovens, levando-se em conta uma amostra representativa de jovens de 15 a 29 anos, da condição do município onde mora, do grau de instrução, da classe sócio-econômica, da cor-raça, da abordagem territorial e do sexo, o que permitiu reduzir a margem de erro máxima estimada em um ponto percentual com intervalo de confiança estimado em 95% (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006).

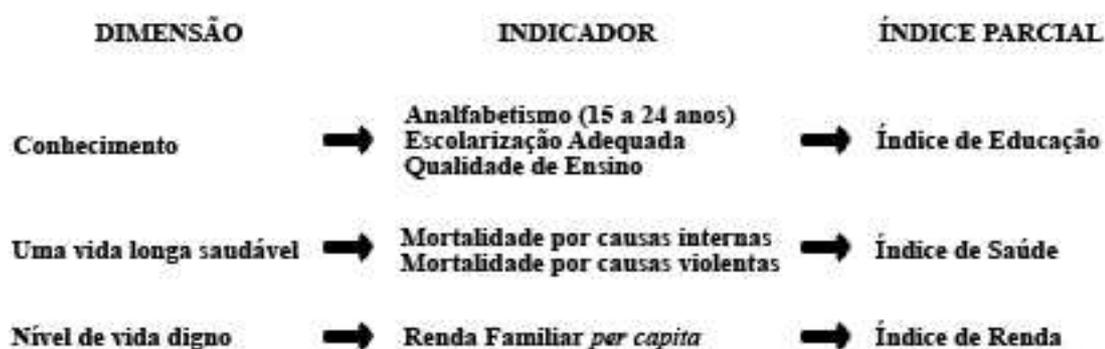
PARTE 1: A Juventude no Brasil

1.1 Panorama Atual

Um amplo panorama da juventude brasileira foi traçado no trabalho intitulado “Relatório do Desenvolvimento Juvenil 2003”, publicado pela UNESCO (2004), que delimitou a juventude na faixa etária entre 15-24 anos e criou o Índice de Desenvolvimento da Juventude (IDJ) a partir de três indicadores parciais: **Educação, Renda e Saúde**.

Os referenciais fornecidos pelo IDH⁸⁸ (Índice de Desenvolvimento Humano) do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)⁸⁹ foram considerados para construir o IDJ, conforme mostra a FIGURA 11 abaixo.

FIGURA 11 – Índice de Desenvolvimento Juvenil



Fonte: UNESCO (2004) e Waiselfisz (2007).

1.1.1 Juventude e Educação

Em relação ao Analfabetismo, o índice nacional de analfabetismo⁹⁰ dos jovens foi, em 2003, relativamente baixo, 4,2%, sendo tal fato vinculado à recente universalização do Ensino Fundamental. Entretanto, na faixa dos 20-24 anos, este índice se elevou para 5,3%, devido ao *déficit* histórico de escolarização e à necessidade dos jovens ingressarem no mercado de

⁸⁸ “Criado pelos economistas Amartya Sen e Mahbub Haq, o IDH veio a reformular o indicador quase universal até então utilizado para medir o desenvolvimento dos países: o PIB *per capita*. O IDH pretende retratar o grau de desenvolvimento de uma nação levando em conta não só esse indicador, mas também a expectativa de vida da população, o acesso ao conhecimento (alfabetização, taxa de escolaridade bruta combinada do Ensino Fundamental, Secundário e Superior) e o acesso a serviços básicos que proporcionem uma condição de vida digna” (WAISELFISZ, 2007, pág. 13).

⁸⁹ Dada a extensão territorial brasileira e ampla desigualdade na distribuição de renda, houve a necessidade de se criar, com base no IDH, indicadores espacialmente desagregados, adaptados para realidades micro como os municípios, para mensurar as desigualdades de desenvolvimento humano. Em 1996, o PNUD, juntamente com a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) publicou o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) no Brasil. Desde então, novos índices foram constituídos, sendo os principais o *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* (IDH-M) e o *Índice de Condição de Vida* (ICV) (WAISELFISZ, 2007, pág. 13).

⁹⁰ É importante observar que o conceito de analfabetismo, utilizado nas análises apresentadas nesse capítulo, adota o conceito proposto pela UNESCO em 1958, que definia como alfabetizada, a pessoa capaz de ler e escrever um enunciado simples, relacionado a sua vida diária. A própria UNESCO, em 1978, sugeriu a adoção do conceito de alfabetismo funcional, definindo a situação de uma pessoa capaz de utilizar a leitura e escrita para fazer frente às demandas de seu contexto e poder usar essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida (op. cit., 2007)

trabalho. Cumpre observar que as taxas de analfabetismo são visivelmente maiores entre negros e pardos, do que entre brancos (UNESCO, 2004).

Em 2006, a taxa de analfabetismo juvenil decresceu para 2,4%, sendo maior na Região Nordeste, principalmente nos estados da Bahia, Maranhão e Pernambuco, que concentraram cerca de 300 mil jovens analfabetos. As diferenças do analfabetismo pela cor também diminuíram nos últimos anos. Tal fato parece se vincular a políticas de escolarização (Bolsa-Escola) e/ou de transferência de renda (Bolsa-Família tradicional) que focalizaram as camadas mais pobres, nas quais os negros têm maior participação (WAISELFISZ, 2007).

A última pesquisa, de 2005, sobre o Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional⁹¹ - INAF, que aplicou testes de compreensão de textos em amostra nacional da população, verificou que 38% dos jovens podem ser considerados analfabetos funcionais. Além disso, essa proporção se mantém praticamente a mesma desde 2001 (WAISELFISZ, 2007).

O acesso à escola está praticamente universalizado para a faixa dos 7-14 anos. Entretanto, para cada 100 que ingressam no Ensino Fundamental, apenas 59 conseguem concluí-lo e apenas 40 alcançam o diploma do nível médio (UNESCO, 2004).

No Brasil, em 2004, 38% dos jovens de 15-29 anos estavam estudando e 61,3%, embora já haviam estudado, não estudavam mais, e apenas 0,7% afirmaram nunca terem estudado. No que tange ao grau de satisfação com a escolaridade que possuíam, apenas 42,7% afirmaram estarem satisfeitos. O meio de transporte mais utilizado para chegar à escola era a caminhada (66,2% iam à escola a pé), 19,6% utilizavam ônibus de linha, 6,4%, bicicleta; 4,6%, transporte escolar, 4,1%, automóvel e 1,4% moto (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006).

Quanto à escolarização adequada, para cerca de 60% dos jovens de 15-17 anos, não havia correspondência entre o nível educacional e idade⁹², grupo para o qual o estudo preponderava como atividade central. Entre os 18-19 anos, ocorria a transição do estudo para o trabalho, predominando esta atividade a partir dos 20 anos. (UNESCO, 2004).

De acordo com a pesquisa realizada em 2004 (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006), com jovens de 15 a 29 anos, 22,9% cursaram ou cursavam até a 4ª série do ensino fundamental; 34% estudaram ou estudavam da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental; 35% estudavam ou já haviam concluíram o Ensino Médio e 7,2 % cursavam ou já havia cursado o Ensino Superior. Tais dados comprovam a distorção idade/série já revelada em outros estudos (UNESCO, 2004), a qual alcançou mais da metade dos jovens, posto que com 15 anos os jovens deveriam estar cursando regularmente o 1º ano do Ensino Médio.

⁹¹ INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. 5º **Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional. Um diagnóstico para inclusão social pela educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

⁹² No caso brasileiro, considera-se a idade de 7 anos como a idade adequada para o ingresso no Ensino Fundamental e a de 14 para a conclusão. A faixa etária correta para o Ensino Médio vai de 15 aos 17 anos. Esse indicador permite relacionar o percentual de alunos, em cada série, que se encontra em idade superior à recomendada (ABRAMOVAY, Miriam *et alii*. Ensino Médio: Múltiplas Vozes, UNESCO, 2003, p. 26).

A grande maioria dos jovens (82,3%) estudava ou estudou somente em escola pública e 8,9%, embora já haviam estudado em escola particular, estudaram a maior parte da vida em escola pública. A oportunidade de emprego foi destacada como razão principal para o abandono dos estudos, sendo que **27,2%** dos jovens que saíram da escola alegaram essa motivação. A dificuldade financeira e a gravidez foram ocorrências responsáveis pela evasão escolar de **14,1%** e **11,2%** respectivamente. Já **10,5%** justificaram o abandono dos estudos por conta da conclusão do Ensino Médio (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006).

Os dados da Tabela 3.1 mostram o aumento da taxa “dos que não estudavam e nem trabalhavam” para **21%** na faixa dos 18-19 anos, em relação à faixa etária anterior: 15-17 anos, que era de **10,7%**. Esta taxa atingiu **26,2%** para jovens de 20-24 anos, evidenciando que a transição para a vida adulta tem sido sendo marcada pela estrutura de desigualdade social. Na zona rural, a adequação da escolaridade apresentou ainda mais comprometida.

TABELA 3.1 – Estrutura de Atividades dos Jovens no Brasil (2003)

Faixa Etária	Só Estuda	Trabalha e estuda	Só Trabalha	Não Trabalha e Nem Estuda
15 a 24 anos	30,3%	18,2%	31,2%	20,3%
15 a 17 anos	59%	22,1%	8,2%	10,7%
18 a 19 anos	30,4%	20,9%	27,7%	21%
20 a 24 anos	11,6%	14,5%	47,7%	26,2%
Branços	31,1%	19,3%	31,5%	18,0%
Pretos e Pardos	29,4%	17,2%	31,0%	22,5%
Afazer domésticos	66,2%	53,3%	54,4%	79,1%
Zona Urbana	2,3%	17,4%	29,9%	20,3%
Zona Rural	19,5%	22,6%	38,8%	19,8%

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Juvenil-2003 (UNESCO, 2004).

Pela Tabela 3.1, verifica-se que, em 2003, **51, 5% dos jovens de 15 a 24 anos não estudavam**, problema agravado pelo fato de que entre os que estavam na escola, cerca de 50% não se encontravam na série correspondente em 2006. Considerando dados do período de 2001-2006, elucidamos alguns resultados da pesquisa de Waiselfisz (2007):

- a) a escolarização adequada diminuiu com o incremento de idade dos jovens, entre os mais novos – 15 a 17 anos – a adequação foi de 48,1%; na faixa de 18 a 19 anos, essa proporção caiu para 38,2 % e, na faixa de 20 a 24 anos, decresceu mais ainda: 21,9%;
- b) a adequação da escolarização dos jovens sofreu incrementos diferenciais desde o levantamento de dados de 2001: a adequação da faixa de 15 a 17 anos cresceu drasticamente para **26,6%** (entre 2001 e 2006); a faixa dos 18 e 19 anos cresceu **4,8%** e a dos 20-24 anos cresceu **8,3%**. Destaca-se que em São Paulo e Santa Catarina, praticamente 2/3 dos jovens de 15 a 17 anos apresentaram escolarização adequada. Já em Alagoas, só 25,9% desses jovens encontravam-se em situação idêntica;
- c) houve melhoria na adequação escolar em quase todas as faixas de renda e essa melhoria foi mais marcante nos 30% com menor renda (dados de 2001, 2003 e 2005).

Em relação à Qualidade de Ensino, apesar do País estar avançando nos desafios quantitativos da inclusão educacional, os resultados da pesquisa realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação, em 2001, com alunos da 3ª série do Ensino Médio e da 8ª série do

Fundamental (na qual se encontram jovens de 15 a 24 anos, devido à defasagem idade/anos de estudo), apontavam para a deficitária qualidade do aprendizado, tendo em vista os resultados obtidos, segundo Tabela 3.2, para uma escala de proficiência, que vai de 150 a 500 pontos, para as disciplinas “Português” e “Matemática” (UNESCO, 2004).

TABELA 3.2 – Avaliação da Qualidade de Ensino de Jovens de 15 a 24 anos (2001)				
Unidade da Federação	8ª série – Ensino Fundamental		3ª série – Ensino Médio	
	Português	Matemática	Português	Matemática
Brasil	235,2	243,4	262,3	276,7
Norte	229,2	231,9	247,8	255,1
Nordeste	221,6	228,8	248,8	264,1
Sudeste	240,3	249,7	267,2	280,2
Sul	246,4	255,3	272,0	293,0
Centro-Oeste	237,2	244,8	269,6	285,1

Fonte: Sistema Nacional de Avaliação Educação Básica (SAEB) – 2001 *apud* Relatório do Desenvolvimento Juvenil – 2003 (UNESCO, 2004).

As avaliações mais recentes repetiram os resultados de desempenho extremamente baixos obtidos em 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005 e confirmaram a contínua erosão da proficiência dos alunos da 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio no domínio da Língua Portuguesa e da Matemática ao longo do tempo (WAISELFISZ, 2007).

Em trabalho de releitura dos dados de 2001, realizado pelo Ministério da Educação, evidenciou-se que em Língua Portuguesa, somente 10,29% dos alunos conseguiram evidenciar competências compatíveis com a 8ª série e em Matemática, a situação foi ainda mais crítica: só 2,79% dos alunos. Logo, boa parte dos avanços quantitativos experimentados nos últimos anos, está sendo erodida pelos gargalos qualitativos do nosso sistema educacional. No plano internacional, diversas evidências colocaram o Brasil em plano extremamente deficitário quanto à qualidade de ensino ministrado. Na pesquisa internacional do *Education Testing Service – ETS*, envolvendo 20 países sobre proficiência de adolescentes em Matemática e Ciências⁹³, cursando no mínimo a 5ª série, os alunos brasileiros demonstraram desempenho muito baixo, ficando somente acima de Moçambique (WAISELFISZ, 2007).

Os resultados do PISA (*Program for International Student Assessment*) da OCDE⁹⁴, que constitui a mais abrangente e rigorosa avaliação comparativa internacional, referente às competências para a vida da juventude do mundo, realizou avaliação em 2003, com 41 países, na qual o Brasil, Indonésia e Tunísia, ocuparam as últimas posições nas habilidades testadas. A média situou os brasileiros no nível mais baixo da escala de proficiência (nível 1), no qual os alunos são capazes de realizar apenas tarefas mais simples (WAISELFISZ, 2007). Um grande contingente de “exclusão digital” foi também verificado pela pesquisa, que apontou que 58,3% de jovens não sabiam usar o computador (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006).

⁹³ Educational Testing Service – ETS. The 1991 I.A.E.P Assessment. New Jersey, Princeton, Center of Assessment of Educational Progress, 1992.

⁹⁴ OECD. Learning for Tomorrow’s World. First Results from Pisa 2003. *Organization for Economic Cooperation and Development*, 2003. Últimos resultados divulgados quando da elaboração do presente Relatório.

1.1.2 Juventude e Saúde

A mortalidade juvenil vem crescendo historicamente contrariando as tendências do restante da população, cujas taxas estão caindo ao longo dos anos, tendo como consequência o aumento da esperança de vida. A mortalidade por causas violentas que decorre de causas externas provocadas diretamente pela intervenção humana, a saber: a) homicídios, b) acidentes de trânsito e c) suicídios foi responsável, em 2003, por mais de 60 % da mortalidade dos jovens brasileiros (UNESCO, 2004). Enquanto a população, em geral apresentou, em 2000, taxa de mortalidade por causas violentas de 48,15, em cem mil habitantes, essa taxa é de 74,42 casos para cem mil jovens e significativamente mais alta para jovens do sexo masculino. Praticamente duas em cada três mortes de jovens teve origem em fatos violentos.

No contexto internacional, as taxas de mortalidade de jovens brasileiros, ocasionadas por suicídio foram relativamente baixas (4,7 suicídios para 100 mil jovens), o mesmo não ocorrendo com as mortes causadas por homicídios ou por acidentes de transporte. No *Mapa da Violência 2006*, Waiselfisz (2006) elaborou comparação dessas taxas com as de 83 países, o que permitiu avaliar que **o Brasil, em 2004, com taxa de homicídios de 55,5 em cada 100 mil jovens, foi o terceiro país que mais matava sua juventude por homicídios, só sendo superado por Colômbia e Venezuela. As taxas de mortalidade de jovens, por acidentes de trânsito, foram também elevadas: 22,3 óbitos para 100 mil jovens em 2006, colocando o Brasil em 26º lugar no ranking dos 83 países com dados compatíveis sobre o tema.**

Todo o ano ocorre um número de mortes violentas levemente maior ou menor do identificado no ano anterior, e essa regularidade possibilita inferir que, longe de ser resultado de decisões pessoais tomadas por indivíduos isolados, estamos perante fenômeno de natureza social, produto de conjuntos de determinantes que se originaram na convivência dos grupos e nas estruturas da sociedade, e por tal motivo, previsíveis e evitáveis (WAISELFISZ, 2007).

Por outro lado, no Brasil, 40,45 jovens em cada cem mil morreram por causas endógenas em 2003, provocadas pela deterioração da saúde, devidas à má qualidade de vida (condições de moradia, saneamento, esgoto); precariedade dos mecanismos de assistência à saúde; desigualdade no acesso aos serviços; fragilidade ou ausência de trabalhos preventivos e educativos relacionados à saúde (UNESCO, 2004).

Quanto à gravidez juvenil, 70,2% das jovens mulheres (entre 15-29 anos) informaram que já haviam engravidado em 2004, ao passo que 80,4% das mulheres declararam ter somente um parceiro sexual, taxa que entre os homens cai para apenas 4,2%, fato que deve ser levado em conta em uma perspectiva de gênero (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006).

Se considerarmos que o próprio Ministério da Saúde assume que a quase totalidade das mortes por causas endógenas seria evitável por inumo-prevenção, ou seja: pelo adequado

controle na gravidez e atenção ao parto, por ações preventivas ou diagnóstico precoce, constata-se que nessa área existe ainda amplo campo de avanços necessários para proporcionar vida longa e salutar aos jovens brasileiros (WAISELFISZ, 2007).

1.1.3 Juventude e Renda

Na dimensão Renda familiar per capita, o Brasil está entre os seis países que apresentaram um valor superior a 0,60 para o coeficiente de Gini⁹⁵, devido à profunda desigualdade social existente no País, que gerou 15% de indigentes e 34% de pobres e que parece atingir mais os jovens do que outros estratos da população (UNESCO, 2004), embora esse índice tenha melhorado de 0,604 (em 1993) para 0,556 (em 2007).

A renda familiar per capita da juventude brasileira caiu de 2001 a 2003 de 1,46 para 1,31 salário mínimo *per capita*, o que representa um decréscimo de **10,2%**. Já no período seguinte, de 2003 a 2006, a queda foi bem menor: de 1,31 salário mínimo para 1,23, com queda de **6%**, totalizando uma queda acumulada no período 2001-2006 de 15,7%. Tal fato ocorreu em todas as regiões, com fortes desequilíbrios entre o Norte/Nordeste e o Sul/Sudeste, o que reforça a concentração de renda em cada Estado (WAISELFISZ, 2007).

Apesar da significativa queda nos níveis de concentração de renda (com ganhos notórios nos setores de extrema pobreza e queda nos ingressos nos níveis elevados de renda); esta continua elevada, com forte repercussão sobre as condições de acesso dos jovens a benefícios sociais básicos. Por exemplo, na área educacional o decil de renda mais pobre só pode atingir 5,8 anos de estudo, o decil mais rico pode completar, em média, mais de 11 anos de estudo. É também perceptível que a cor representa uma forte fonte de discriminação, visto que a renda familiar dos jovens negros é 50,6% inferior à dos brancos (WAISELFISZ, 2007).

Para os jovens da zona rural, conforme os dados da Tabela 3.1 (pág.90), a estrutura de atividades é diferenciada de forma negativa e existe maior pressão sobre os homens (principalmente os pardos e negros) para começarem a trabalhar cedo (UNESCO, 2004).

Em 2006 (IPEA, 2008 a), os jovens, especialmente o grupo de 15 a 24 anos apresentou taxas de desemprego substancialmente maiores que a dos trabalhadores adultos. Enquanto a taxa de desemprego era de **5%** para adultos de 30 a 59 anos, observou-se índices de **22,6%** para jovens de 15 a 17 anos; **16,7%** para os de 18 a 24 anos e **9,5%** para os de 25 a 29 anos, não se verificando tendência de aproximação entre taxas de desemprego de jovens e não-jovens, ao contrário, a taxa de desemprego dos jovens cresceu proporcionalmente mais. Na pesquisa de 2004, foi constatado que dos jovens entre 15-29 anos, 56,1% estariam ocupados; 22,8% desocupados e 21,1% inativos (CASTRO e ABRAMOVAY, 2006).

⁹⁵ Coeficiente que mede o grau de concentração, neste caso, da renda, onde o valor 0,00 indica a ausência absoluta de concentração (todos os indivíduos têm a mesma renda) até o índice 1,0, no qual uma só unidade concentra toda a renda.

1.1.4 Juventude, Lazer e Cultura

As informações referentes a este item foram retiradas do trabalho de Castro e Abramovay (2006), e resumidas por Vasconcelos (2007), se referindo à participação política, às fontes de lazer e de cultura de jovens entre 15-29 anos pesquisados em 2004.

Apurou-se que grande contingente desses jovens participavam ou participaram de alguma organização social (27,3% ou 13 milhões de pessoas), sendo que 81,10% envolveram-se ou envolvem-se em associações de caráter religioso; 23,6% em associações do tipo organizacional: esportiva, ecológica, cultural, artística e assistencial; 18,7% em organizações de caráter corporativo (trabalhista, estudantil) e 3,3% em organizações partidárias.

O interesse na participação política é expresso pelos 72% de jovens os quais afirmaram haver tido algum interesse nas eleições municipais de outubro de 2004 e 62,5% que concordaram com a afirmação segundo a qual *a democracia é o regime político preferencial*, enquanto 55,2% dos jovens afirmaram que *atualmente é melhor participar da vida política do que na geração de seus pais*. Além do mais, 68,8% dos entrevistados concordaram que o voto pode mudar a situação do País, contra apenas 29,1% que discordaram.

A TV aberta ainda foi identificada como a mais importante fonte de lazer e de informação para a maioria dos jovens brasileiros. Para ocuparem o tempo livre em casa, 35% dos jovens preferem assistir à televisão; 17,6%, preferem ouvir música; 11,1%, descansarem; 7,4%, lerem livros; 6,3%, fazerem limpeza na casa e 4,1 %, estudarem. Já fora de casa, 15,3 % dos jovens preferem reunir-se com amigos (para ocuparem o tempo livre); 12,3%, preferem praticar esportes; 9,1%, dançarem; 8,9%, irem a festas e 8,3%, irem a bares.

Em relação ao capital cultural e intelectual, cerca de 75% dos jovens nunca vão a teatros ou museus; 21,4% nunca leem livros; 29,5% nunca leem jornais e cerca de 30% dos jovens apontaram as novelas como o programa predileto na televisão, seguidos de 19% que preferem os filmes; 18,1% os noticiários e 11,8% os programas esportivos. Entre os gêneros musicais classificados como “nacionais”, a música sertaneja foi apontada por 18,4% dos jovens como preferida; seguida pelo *Rock*, com 10,6% das preferências; pela música romântica (10,6%) e pelo forró (9,9%).

PARTE 2: Administração Pública no Brasil e Políticas Públicas

2.1 Administração Pública no Brasil

Saraiva (2006) relata que os estudos pioneiros de Administração Pública foram realizados, em 1880, por Woodrow Wilson, professor de Ciência Política da Universidade de

Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos. A partir de 1930 e da Primeira Guerra Mundial, o administrador público, antes considerado mero executor de políticas, passou a ser percebido como formulador de políticas públicas.

A Administração Pública abrange as atividade do Estado dirigida à execução das necessidades coletivas, de modo direto e indireto, baseada em estrutura hierarquizada, com graduação de autoridade correspondente às diversas categorias funcionais, de forma a distribuir e escalonar os órgãos e agentes, estabelecendo assim uma relação de subordinação (JUND, 2008). A **Administração Pública Central** é composta pela Administração Direta e Indireta. A Administração Direta é constituída pelos órgãos máximos dos três poderes.

QUADRO 3.1 – Administração Direta: Poderes e Esferas			
	Legislativo	Executivo	Judiciário
Federal	Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União	Presidência da República e Ministérios	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar
Estadual	Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado, Conselho de Contas	Governadoria, Secretaria de Estado	Tribunal de Justiça, Tribunais de Alçada
Municipal	Tribunal de Contas do Estado ou do Município	Prefeituras, Secretarias e órgãos auxiliares	

Fonte: quadro construído a partir das informações de Jund (2008).

Já a Administração Indireta se constitui pelo conjunto de entes, vinculados a órgãos da Administração Direta, que prestam serviços públicos ou de interesse público de forma descentralizada e proporcionam ao Estado a satisfação de seus fins administrativos. Compõem a Administração Indireta: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

A seguir segue resumo de informações referentes à natureza desses órgãos de acordo com Jund (2008). As autarquias (institucionais, corporativas e de regime especial)⁹⁶ são entidades autônomas, criadas por lei específica com personalidade jurídica de **direito público** interno, que realizam atividades públicas, sendo administradas com relativa independência, visto que há fiscalização do ente criador a elas vinculado (tutela).

⁹⁶ a) Autarquias Institucionais prestam serviços autônomos personalizados, sendo exemplos: o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); b) Autarquias Corporativas, representadas por órgãos fiscalizadores de profissões, como por exemplo, o Conselho Federal de Administração – CFA; a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e c) Autarquias de Regime Especial, que receberam da lei instituidora privilégios específicos, a fim de aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, são representadas pelas **Agências Reguladoras** como por exemplo Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) Essas agências foram instituídas a partir da Reforma Gerencial, possuindo alto grau de especialização, com função de regular um setor específico de atividade econômica, ou de intervir de forma geral sobre relações jurídicas, decorrentes dessas atividades, devendo atuar com maior independência e autonomia possível perante o Poder Executivo e com imparcialidade em relação às partes interessadas ou seja: Estado, setores reguladores e sociedade (JUND, 2008).

As empresas públicas⁹⁷ são pessoas jurídicas de **direito privado**, criadas ou autorizadas por lei específica, com capital exclusivamente público, para realizar atividades econômicas ou serviços públicos de interesse da administração instituidora, nos moldes da iniciativa particular, podendo revestir-se de qualquer forma admitida em direito.

As sociedades de economia mista⁹⁸ são pessoas de **direito privado**, com participação do Poder Público e de particulares no capital, sendo a maior parte das ações com direito a voto pertencente ao Poder Público (51%), criadas para realização de atividade econômica de interesse coletivo, podendo, também, exercerem serviços públicos. As fundações podem ser de dois tipos: **regidas por direito público ou por normas privadas**, sendo entidades voltadas para o desempenho de atividades de caráter social, tais como assistência social, assistência médica e hospitalar, pesquisa, educação e ensino, atividades culturais, não podendo ser criadas para exploração de atividade econômica de cunho lucrativo.

A **Administração Pública Auxiliar** é composta pelos Entes de Cooperação e Entes de Colaboração. Os Entes de Cooperação são pessoas jurídicas próximas à Administração Pública, mas posicionados fora dela, sendo representados pelos Serviços Sociais Autônomos, os quais são autorizados por lei e possuem personalidade jurídica de **direito privado**, tendo administração e patrimônios próprios (exemplos: SENAC, SENAI, SESI, SESC e SEBRAE). Os Entes de Colaboração, por sua vez, são entidades descentralizadas do Estado para órbita privada, como por exemplo, os concessionários (que prestam os serviços públicos por intermédio de contrato por delegação) e os permissionários (em caráter precatório), que executam serviços de interesse coletivo ou utilizam os bens públicos a título gratuito ou remunerado nas condições estabelecidas pela administração.

A partir da década de 90, houve uma relevante mudança na gestão pública, com a implementação da Reforma do Estado, com a implantação de novos modelos organizacionais a saber: Agências Reguladoras (ver nota de rodapé 96 na pág. 95), as Agências Executivas (autarquias de direito público), as Organizações Sociais e as OSCIPS - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), (organizações regidas pelo direito privado sem fins lucrativos), tema que será aprofundado no item 2.1.2.

Sendo assim, pode-se dizer que os Serviços Sociais Autônomos, as Organizações Sociais, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público possuem características de entidades paraestatais, pois são pessoas jurídicas de direito privado, idealizadas para agir ao lado do Estado e colaborar com o seu desempenho em atividades não lucrativas, recebendo pelo fato, especial proteção estatal (JUND, 2008).

⁹⁷ São exemplos de empresas públicas em atividade no Brasil: Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE); Caixa Econômica Federal (CEF); Casa da Moeda do Brasil e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

⁹⁸ São exemplos de sociedades de economia mista: Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás) e Banco do Brasil S/A (BB).

2.1.1 De Getúlio Vargas a Collor de Mello

No Brasil, **em 1936**, o Presidente Getúlio Vargas criou o Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), com o objetivo de implementar diretrizes e supervisionar a Administração Pública. Entretanto, pressões populistas-clientelistas limitaram o escopo da reforma e, assim, surgiu um padrão duplo e persistente: os altos escalões da administração pública tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina, seguindo as normas do DASP, como concursos, carreiras, e salários adequados, enquanto os níveis médios e inferiores tiveram a prática clientelista como padrão de admissão em carreiras estruturadas de forma imprecisa, nas quais o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito, com conseqüente erosão dos salários (MARTINS, 1997).

A queda da ditadura Vargas e a democratização do Brasil, a partir de **1945**, não ajudaram muito a modernizar a Administração Pública, pois os partidos políticos se tornaram dependentes do Estado e ampliaram práticas clientelistas, se valendo das frouxas regras de ingresso ao serviço público e usando o aparelho do Estado para garantir ou negar empregos (benefícios) e para manipular recursos ou subsídios públicos de interesse pessoal, ocasionando baixa qualidade nos serviços públicos. Surgem assim práticas corporativistas, visto que os altos escalões da burocracia do governo federal desenvolveram táticas para criar novas normas e regulamentações ou emancipá-las do DASP, migrando-as para órgãos semi-independentes da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais), transformando os órgãos estatais em feudos (MARTINS, 1997).

Na **década de 60**, foram institucionalizados dois instrumentos legais relevantes de apoio às práticas administrativas, em vigor atualmente: a Lei n° 4.320 e a Lei 4.401⁹⁹. Em **1967**, o regime autoritário executou ambiciosa reforma do Estado e de procedimentos burocráticos, tentando introduzir previsibilidade e racionalidade na Administração Pública, por meio de diretrizes normativas, centralizadas no âmbito do governo federal, e pela divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado (JUND, 2008). Essa reforma tornou tenso o relacionamento entre as duas esferas da Administração Pública (Direta e Indireta) devido à ausência de regras institucionais claras para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo e a administração do setor estatal e entre o setor paraestatal e o mercado (MARTINS, 1997).

Para Jund (2008), a Reforma Administrativa de 1967 foi uma primeira tentativa para se migrar de Modelo Burocrático para o Gerencial (ver item 2.1.2), tendo o Decreto-Lei 200¹⁰⁰ como o amparo legal. Martins (1997) relata que na **década de 70**, aumentou-se de modo

⁹⁹ A Lei n° 4.320, de 17-03-1964 instituiu as **Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal** e a Lei n° 4.401, de novembro-1964 estabeleceu o **Instituto de Licitações Públicas**, formalizando as chamadas modalidades licitatórias, utilizadas ainda hoje, quais sejam: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão (JUNG, 2008).

¹⁰⁰ O Decreto 200 normatizou elementos centrais como planejamento, a coordenação e a descentralização administrativa, bem como a delegação de poderes e o controle, sendo os casos de descumprimento dos preceitos tratados no Decreto-Lei n° 201. Cabe ressaltar, que ambos os decretos ainda se encontram em vigor (JUND, 2008).

significativo a presença de empresas estatais; e muitas adotaram práticas típicas de empresas privadas, criando empresas *holding*, novas subsidiárias e expandindo seus negócios lucrativos em padrões de conglomerados, de modo que muitos serviços públicos não foram fornecidos a comunidades pobres devido ao custo-benefício.

De **1979 a 1981**, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização, configurando nova tentativa de agilizar as organizações do Estado, pela descentralização de autoridade, melhoria e simplificação dos processos administrativos e promoção da eficiência (JUND, 2008). Em **1986**, passou a vigorar o Decreto-Lei nº 2.300, considerado o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos e criou-se o Sistema Integrado de Administração Financeira Federal (SIAFI), integrando toda execução orçamentária e financeira do Governo Federal em tempo real, por meio de sistema em rede informatizada (JUND, 2008).

Em **1988**, o Brasil aprovou, em movimento contrário às medidas neoliberais adotadas na Inglaterra e nos EUA na década de 80, a “Constituição Cidadã”, de caráter extremamente descentralizador, que delineou novo federalismo e ampliou os benefícios sociais garantidos pelo Estado, aumentando muito os encargos da União (RONCARATTI, 2008).

Para Martins (1997), a descentralização realizada na Administração Pública pode ser considerada uma “faca de dois gumes”, pois os gastos com pessoal de estados e municípios, com maior autonomia, cresceram consideravelmente durante o mesmo período. Por outro lado, dados relativos à estabilização dos quadros do governo federal desmistificaram a premissa que vinculava ineficiência à burocracia inchada. O autor, ainda argumenta que a Constituição de 1988, embora tenha estabelecido alguns princípios para a modernização, congelou o *status quo* ao conceder benefícios e estabilidade aos servidores. Além disto, a maioria das disposições referente à Administração Pública não deveria ser assunto de regulamentação constitucional, mas objeto de leis ordinárias.

A Constituição de 1988 foi considerada pelo ministro Bresser Pereira, sob o aspecto administrativo, um retrocesso burocrático (ver item 2.1.2), tendo em vista: a) o engessamento do aparelho estatal pela aplicação das regras burocráticas rígidas, adotadas no Núcleo Estratégico do Estado, às empresas estatais e aos serviços do Estado; b) a perda de autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos; c) a instituição do Regime Jurídico Único para os servidores da União, dos Estados, dos Municípios e do DF; e d) a retirada da flexibilidade operacional da Administração Indireta, ao atribuir às fundações e autarquias normas de funcionamento idênticas às da Administração Direta (JUND, 2008).

Para Torres (2007), tal fato ocorreu devido ao contexto de redemocratização do País e ao surgimento do pluripartidarismo (com decorrente disputa eleitoral), combinados com a baixa legitimidade do governo Sarney (que assumiu em péssimas condições institucionais), tendo como consequência excessiva politização do aparelho estatal, sendo que a Constituição

de 1988 buscou resguardar o Estado dessa investida sem precedentes na história brasileira, estendendo para a Administração Indireta, até então totalmente desgovernada e com regras próprias, os controles burocráticos característicos da Administração Direta.

Para Martins (1977), os três governos civis (Itamar Franco, Sarney e, especialmente, Collor¹⁰¹) que se seguiram ao regime militar desorganizaram ainda mais o aparelho estatal, visto que as altas estruturas estatais eram redesenhadas de forma contínua e errática, sendo os salários cada vez mais corroídos, e a burocracia desmoralizada por ataques verbais indiscriminados. No governo Collor de Mello, foi aprovada a Lei nº 8.031, iniciando vigoroso processo de privatização que atingiu o auge no governo FHC.

2.1.2 Governo FHC e a Vertente Gerencial

No período, de 1995-1998, o então ministro Bresser Pereira, com o aval do Presidente Fernando Henrique Cardoso, implantou novo modelo de administração pública, por meio de Reforma Gerencial, prevista no Plano Diretor, aprovada por emenda à Constituição de 1988. O Gerencialismo (Modelo Gerencial) partia da premissa de que **se o governo não poderia ser uma empresa, poderia tornar-se mais empresarial**, na medida em que transferisse para o setor público as práticas administrativas utilizadas no setor privado e substituísse o modelo burocrático então vigente, considerado ineficiente, perspectiva já divulgada mundialmente pelos consultores americanos Gaebler e Osborne (1994), autores do livro *Reinventando o Governo* e também já veiculada no Brasil.

Segundo Capella (2004), a Reforma foi inserida na agenda governamental no primeiro mandato do governo FHC, difundindo uma imagem específica sobre o Estado, baseada na ideia de crise do modo de intervenção estatal e da suposta ineficiência do modelo burocrático.

O problema, definido desta forma, representava a situação, no início de 1995, como extremamente negativa e indesejável, ensejando uma necessidade de ação urgente por parte do governo... O Modelo Gerencial, representado como moderno, eficiente e neutro do ponto de vista político, capaz de conferir legitimidade ao Estado e defendê-lo de interesses privados, foi selecionado como alternativa viável e desejável para a administração pública brasileira. Esta, por sua vez, representada como ultrapassada, ineficiente, dispendiosa e alheia aos interesses sociais, estaria, como máquina, fadada ao desgaste e pronta para ser substituída. Nesse contexto, a administração pública e o seu modelo burocrático de gestão estariam prestes a conduzir o país ao “caos”, alimentando um cenário de crise e colocando-se como ameaça à estabilização econômica (CAPELLA, 2004, pág. 215).

Para Paes de Paula (2005), a **Vertente Gerencial** da Administração Pública, implantada nos anos 90 no governo de FHC, se originou do debate internacional sobre a crise do Estado e da necessidade de reorganizá-lo em termos de estrutura e gestão, tomando como

¹⁰¹ Em 1990, assume Fernando Collor de Mello, que iniciou uma reforma em toda a administração pública federal, buscando diminuir o déficit orçamentário e modernizar o exercício da função executiva federal. Por meio da Lei nº 8.028, de 12.04.1990, são extintos vários ministérios.

referência nos modelos inglês (ministra Margareth Thatcher) e americano (presidente Regan), baseados na cultura do empreendedorismo e em código de conduta que orientavam a Administração Pública para garantir a máxima eficiência e competitividade. Para a autora, a Reforma ainda se inspirou no consenso liberal (Estado mínimo; progresso e crescimento baseado na iniciativa privada), seguindo recomendações dos organismos internacionais: Consenso de Washington (ver pág. 122 e nota de rodapé 127) e privilegiou as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, não abrindo as instituições políticas à participação da sociedade.

Já o documento do Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administração – CLAD (1998), cujo presidente era o ex-ministro Bresser Pereira, situava a Reforma Gerencial entre o modelo neoliberal (a favor do Estado mínimo e dismantelamento das burocracias) e o modelo social-burocrático (a favor de forte intervenção estatal)¹⁰². Bresser implantou a reforma estrutural do Estado seguindo a Vertente Gerencial, sendo as atividades estatais segmentadas em:

- **Atividades exclusivas do Estado:** a formulação e avaliação das políticas públicas (visão estratégica) deveriam ser concentradas no Núcleo Estratégico do Estado (Presidência da República e Ministérios – Poder Executivo), sendo que a implementação das políticas seria delegada às instituições descentralizadas da administração indireta e às agências executivas; o planejamento e o controle das políticas pública (visão executiva) deveria ser exercido pelas Secretarias de Políticas Públicas, pelos Ministérios e por dois colegiados: Câmaras Setoriais (ministros e chefe Casa Civil) e Comitês Executivos (secretários executivos).

- **Atividades não exclusivas do Estado:** os serviços de caráter competitivo – serviços sociais como saúde, educação, assistência social e os serviços científicos deveriam ser prestados pela iniciativa privada e pelas organizações sociais (setor público não-estatal); as atividades auxiliares ou de apoio – limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção deveriam ser terceirizadas por licitações públicas. As agências reguladoras (ANP, Anatel, Aneel, Banco Central e CADE) regulamentariam e regulariam a prestação de serviços públicos pelo setor privado.

Neste contexto, o Brasil experimentou, no governo FHC, um processo de privatização de empresas estatais (cerca de 71), sendo mais intensa nos setores petroquímico, siderúrgico e

¹⁰² Na visão do CLAD (1998), a Reforma Gerencial teria o propósito de preparar a Região para a competição econômica (globalização) e modificar a atuação do Estado nos setores econômicos e sociais de seus países, tornando-os capazes de transformar as decisões políticas em realidade, de forma eficiente e efetiva, pelo desenvolvimento de um Estado sadio nos planos fiscal e financeiro, mas também competente no âmbito administrativo (maior governança), se “o governo não pode ser uma empresa, pode se tornar empresarial”. Assim, o Estado deveria se preocupar com três problemas específicos: consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social. Em termos econômicos, o CLAD entendia que, em vez de intervenção direta como produtor, o Estado deveria se concentrar nas atividades de regulação, sendo que as privatizações e a criação de agências reguladoras seriam parte deste processo. Na área social, o Estado (Primeiro Setor) deveria formular e financiar políticas públicas, mas também ser o catalisador das ações de empresas (Segundo Setor) e da sociedade (Terceiro Setor), obtendo o equilíbrio dos marcos institucional vinculados a estes segmentos e desmistificando a dicotomia público-privado. O CLAD propunha ainda o conceito de **Estado-rede**, capaz de aglutinar as várias lógicas e sujeitos sociais para enfrentar os graves problemas que afetariam os países latino-americanos, particularmente na área social. Seria necessário, portanto, fortalecer um espaço público não estatal (pela atuação da sociedade, por meio de diversas entidades, incluindo as ONGs e entidades do Terceiro Setor). Como a Reforma Gerencial pressupunha mudanças estruturais, não poderia ser confundida com novas formas de gestão como a da Qualidade Total, sendo necessário estabelecer coalizões democráticas para viabilizar reformas institucionais, que implicariam a aprovação pelos sistemas políticos e a criação de um arcabouço jurídico.

ferroviário. Com a retirada do Estado, que muitas vezes atuava como produtor exclusivo em um setor monopolizado, surgiu a necessidade de instituições para organizarem e controlarem esses mercados. Foram criadas então as Agências Executivas e as Agências Reguladoras (ver pág. 96), sendo as primeiras normatizadas pela Lei 9.649/98, que permitiu às autarquias e fundações, autonomia gerencial aumentada pelo processo de qualificação, incluindo a obrigatoriedade do contrato de gestão¹⁰³.

No plano federal, foi qualificada uma única autarquia no primeiro mandato do governo FHC: o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Desde 1995, foram criadas por lei, nove Agências Reguladora em nível federal.

Essa pesquisa não teve como objetivo analisar, especificamente, essas organizações, mas o interesse de compreender a formatação do novo Terceiro Setor, que ocorreu também no governo FHC, sob a perspectiva de que o Estado passou a compartilhar a prestação de *serviços sociais não exclusivos* com o Terceiro Setor, que supostamente teria condições institucionais, capilaridade, capacidade burocrática e formas de atuação mais flexíveis.

Neste contexto, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) foram criadas por leis em 1998 e 1999 respectivamente. As OS se constituíram como personalidades jurídicas de **direito privado**, sem fins lucrativos,¹⁰⁴ devendo ser instituídas por iniciativa de particulares, para desempenharem serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante o vínculo jurídico de contrato de gestão, atuando em atividades tais como: cultura, saúde, educação e proteção ambiental. As OSCIPs representam modalidade de qualificação jurídica passível de ser atribuída a algumas pessoas de **direito privado**, em virtude das atividades que essas venham a realizar em regime de parceria com o Poder Público.

Devido a dificuldades com a legislação das Organizações Sociais, apenas sete instituições foram qualificadas em nível federal. Dentre as razões para este fato, destaca-se a interposição **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin)**, pelos partidos de oposição, contra a natureza jurídica dessas organizações, incluindo o Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação hegemônica no governo Lula, que era contrário à criação de OS, inclusive avalizando a Adin interposta junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao final do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, tendo Bresser Pereira assumido o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia, findou também a existência do Ministério da Administração e Reforma de Estado (MARE), órgão criado para implementar a

¹⁰³ O contrato de gestão está intimamente relacionado à idéia de eficiência na administração dos recursos públicos, sendo um dos mais importantes instrumentos do Modelo Gerencial, tendo adquirido importância e, principalmente, legitimidade com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998.

¹⁰⁴ Entidade sem fins lucrativos é aquela que “não distribui”, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social (JUND, 2008, pá. 56).

Reforma Gerencial, cujas atribuições foram transferidas, em janeiro de 1999, para o Ministério do Planejamento e Gestão. Relata Capella (2004) que:

se a representação simbólica da reforma, num primeiro momento, auxiliou na obtenção de apoio às ideias do governo Cardoso, representando uma iniciativa destinada a preservar e elevar legitimidade do governo, ao início do segundo mandato, esta estratégia se esgota. Após quatro anos de governo, não se trata mais de responsabilizar a “era Vargas” ou a “Constituição de 1988” por uma crise que ameaça o Estado e a sociedade brasileira. Nesse momento, a estratégia de persuasão desenvolvida no MARE deixa de ser convincente e este Ministério, bem como seus expoentes, intimamente vinculados àquela *policy image* da reforma, perdem espaço (pág. 215).

Para Capella (2004), embora a Reforma Gerencial tenha acolhido conceitos weberianos, como a meritocracia e a ideia de profissionalização da alta burocracia, prevendo sua capacitação contínua (para a constituição de um Núcleo Estatal Estratégico voltado para formulação, supervisão e regulação de políticas), buscou modificar o modelo tradicional weberiano no que tange: **a)** aos organogramas piramidais das burocracias, pois adotaria estruturas que tornariam a gestão ágil e flexível e que proporcionariam eficiência, a partir da autonomia decisória dos gerentes – daí o nome gerencial; **b)** à transparência da Administração Pública, pela responsabilização de seus administradores; **c)** à descentralização da execução dos serviços públicos às agências, com conseqüente delegação de poder (*empowerment*); **d)** à permanência das atividades exclusivas de Estado a cargo do Governo Central; **e)** ao controle dos resultados, por indicadores (ao invés de controle passo a passo de normas e procedimentos), como o controle contábil de custos; controle por competição administrada (pelos quais várias agências buscariam oferecer o melhor serviço público, em uma situação de quase mercado) e controle social, pelo qual os cidadãos seriam capazes de avaliar os serviços públicos; **f)** à implantação de modelo contratual competitivo de ação estatal (contrato de gestão entre órgão central do governo e agências, estabelecendo metas quantitativas e qualitativas e ações pós-avaliativas tais como premiações e penalidades); **g)** reforço do controle judicial sobre atos ilícitos, fortalecendo a confiança dos agentes econômicos no Judiciário. Tais práticas, entretanto, foram consideradas difíceis de serem implantadas pelos aspectos patrimonialistas e clientelistas comuns na Região da América Latina.

Ao longo dos últimos anos, a Versão Gerencial vem passando por contínuo processo de transformação. Entretanto, para Abrucio (1997), não se constituiu em paradigma substitutivo do padrão burocrático weberiano para países como o Brasil, que apresentaram um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas, mas vinculadas às influências do Modelo Gerencial, tais como: **a)** incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais; **b)** ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, com base em indicadores de qualidade e produtividade; **c)** maior autonomia às agências governamentais, horizontalizando

a estrutura hierárquica; **d) descentralização política**, apoiada no princípio de que quanto mais o poder de decisão em relação às políticas públicas estiver no cidadão, melhor será a qualidade de prestação do serviço e maior será o grau de *accountability*.

Outras práticas gerenciais tem sido adotadas pelos governos, a saber: estabelecimento do processo de planejamento estratégico; flexibilização das regras que regem a burocracia pública; profissionalização do servidor público e desenvolvimento de habilidades gerenciais do funcionários, em particular os do nível médio e do alto escalão.

Para Toha (1997), tentar responder às novas exigências das instituições públicas no campo da gestão, por meio de pura especialização técnica, seria simplificação ilusória. As limitações da tecnocracia, no âmbito da gerência pública, estariam associadas à incapacidade de oferecer solução para os problemas que seriam matéria de decisão dentro do Estado e o desenvolvimento de bons especialistas tornar-se-ia insuficiente se não fosse acompanhado pelo contato com a realidade social.

Neste contexto, maior autonomia e flexibilidade poderiam apresentar sérios riscos de corrupção e/ou indiferença em relação à vocação ao serviço público.

2.1.3 Governo Lula e a Vertente Societal

Para Paes de Paula (2005), a **Vertente Societal** do atual governo Lula foi implantada a partir de 1960, se originando do ideário das mobilizações populares contra a ditadura e no contexto de redemocratização do País e da atuação da Igreja Católica; dos partidos políticos de esquerda/centro-esquerda e das ONGs - objetivando estruturar projeto político que repensasse o modelo de desenvolvimento brasileiro, mas que no entanto, não teria apresentado até aquele momento, proposta alternativa para a estruturação do aparelho do Estado.

Esta perspectiva enfatiza a dimensão sócio-política a partir da criação de canais que viabilizem a mediação da ação política entre Estado e sociedade, pelo fortalecimento da esfera pública não estatal (espaços públicos de negociação e deliberação, constituídos por organizações locais, regionais, nacionais e internacionais), tentando dessa forma desmonopolizar a formulação e implementação das ações, com a adoção de práticas inovadoras de gestão tais como: Frentes Populares; Conselhos de Gestores, Orçamento Participativo (FARAH, 2003). Entretanto, segundo Paes de Paula (2005), essas experiências se manifestam de forma fragmentada, demandando vínculo a um projeto político mais abrangente que contemple: a) novo modelo de desenvolvimento para Brasil; b) proposta de reorganização do aparelho do Estado; c) visão da gestão pública alternativa ao Gerencialismo.

Para Toha (1997), a velocidade das mudanças não tornou possível a existência de perfil gerencial definitivo como resposta às necessidades do Estado. Pelo contrário, o observado

seria a crescente complexidade da gestão pública, que continuaria oscilando entre: política e tecnocracia; maior flexibilidade e exigências de controle; adoção de técnicas de gestão modernas e recuperação da tradição administrativa e cultural da função pública. No geral, prevalece a opinião entre os autores de que a decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera, considerando que a dependência de recursos do mercado seria quase total na administração privada, tornando portanto os objetivos organizacionais diferentes e muitas vezes opostos. Em uma palavra, não seria adequado formular e gerenciar políticas públicas a partir de experiências do setor privado.

Para Saraiva (2006), a incorporação da visão de “processo decisório de políticas” pela Administração Pública, gerada pela necessidade de se modificar a dinâmica organizacional de culturas impregnadas com filosofia do Estado e com o Direito tem sido muito positiva pela possibilidade de se substituir o governo pela lei (*government by law*) pelo governo por políticas (*government by policies*). Entretanto, tal substituição supõe o levantamento de informações sobre a realidade nacional e mundial, não só em termos quantitativos para o qual foi criada a técnica da contabilidade nacional, mas também sobre fatos não redutíveis a algarismos, como a questão da educação, capacidade inventiva ou qualidade de vida. Ou seja, pressupõe o desenvolvimento de técnicas de previsão, de capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos para a consecução. Logo, o formato das políticas se insere no contexto de cada sociedade e decorre do estágio de maturidade, que contribuirá mais ou menos para a efetividade e estabilidade da Administração Pública, condicionando o nível de participação dos grupos interessados e a transparência e legitimidade dos processos decisórios.

PARTE 3: Trajetórias das Políticas de Juventude e Formação de Agenda

3.1 Formação de Agenda sobre Juventude e Políticas de Juventude

A reconstrução da trajetória das políticas de juventude buscou compreender como a temática de juventude ascendeu à agenda governamental e o processo pelo qual determinadas ideias e conceitos ganharam a atenção da mídia, da sociedade e dos políticos.¹⁰⁵ Para tanto, serão apresentados inicialmente os modelos de processo decisório, que nos permitirá

¹⁰⁵ A trajetória das políticas de juventude no Brasil foi construída a partir das seguintes publicações: IPEA: *Juventude e Políticas no Brasil* (2008a) e *Juventudes e Políticas Sociais no Brasil* (2009); ONU: *Guia Juvenil para Avaliar Políticas Nacionais da Juventude*; Banco Mundial (2005): *Vozes Jovens*; UNESCO(2004): *Políticas Públicas de/para/com a Juventude*; Sousa Regina (2006): *tese de doutorado sobre protagonismo juvenil*; documentos publicados pelo Conjuve: *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas* (NOVAES, 2007), *Juventude: Tempo presente e Tempo futuro* (CASTRO e ABRAMOVAY, 2007) e em documentos relativos a 1ª Conferência Nacional da Juventude.

investigar a dinâmica de interação dos agentes nacionais e internacionais envolvidos na formulação das políticas de juventude no Brasil. São esses modelos: **Ciclo de Políticas; Teoria da Escola Racional; Teoria Incrementalista e o Modelo *Garbage Can*.**

Na interpretação dessa trajetória serão também utilizados os referenciais teóricos dos modelos de formação de agenda (*agenda-setting*): **Múltiplos Fluxos** (*Multiple Streams Model*) de Kingdon (2003) e **Equilíbrio Pontuado** de Baumgartner e Jones (1993).

3.1.1 Políticas Públicas e Processo Decisório.

Inicialmente o processo de formulação de políticas públicas, foi concebido como um **Ciclo de Políticas**, modelo proposto por Easton,¹⁰⁶ seguindo lógica racional e formado por etapas sequenciais, tais como as especificadas por Saraiva (2006) no Quadro 3.2:

QUADRO 3.2 – Etapas do Processo de Elaboração de Políticas	
Etapas	Conteúdo das Etapas
Agenda	Inclusão de certo pleito ou necessidade social nas prioridades do poder público; estudo e explicitação de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir <i>status</i> de “problema público”, transformando-os em objeto de debates políticos na mídia.
Elaboração	Preparação da decisão política; identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade e determinação das possíveis alternativas para sua solução, avaliação dos custos e efeitos de cada alternativa e estabelecimento de prioridades.
Formulação	Decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica.
Preparação	Preparação para a execução (elaboração de planos, programas e projetos).
Implementação	Planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política.
Execução	Colocação da decisão política em prática, incluindo o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.
Acompanhamento	Processo sistemático de supervisão da execução das atividades (e de seus diversos componentes), tendo como objetivo a obtenção de informações necessárias para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos.
Avaliação	Mensuração e análise, <i>a posteriori</i> , dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente em relação às realizações obtidas e às conseqüências previstas.

Fonte: Saraiva (2007).

Nesse modelo, admite-se conflitos sobre metas ou percepções da situação, entretanto esses não intervêm na operacionalização das etapas. A política pública é analisada como questão técnica e o processo decisório como sequencial, consensual e controlado. ou seja: os Problemas são identificados, as Soluções são desenvolvidas e avaliadas sob medida para cada Problema específico.(RONCARATTI, 2008).

A **Teoria da Escolha Racional** passou a ser objeto de estudo da Ciência Política, a partir de estudos de Economia e também atribuiu racionalidade à ação social, pressupondo

¹⁰⁶ A área de estudos de Política Pública surgiu nos EUA, na década de 60, enfatizando a ação dos governos ao invés da análise do Estado e suas instituições, tendo tido quatro grandes pais fundadores: H. Laswell, H.Simon, C. Lindblom e D. Easton. Em 1965, David Easton *apud* Roncaratti (2008), conceituou política pública como *um sistema de resposta às demandas provenientes da sociedade*. O sistema político seria o mecanismo pelo qual as demandas e suportes da população ao Estado seriam combinados para produzir políticas que melhor assegurassem sua estabilidade em longo prazo. As políticas produzidas gerariam novas demandas, as quais levariam posteriormente a novas políticas públicas e assim por diante, gerando um fluxo constante de políticas públicas (SOUZA, C., 2006).

que “quando diante de vários possíveis caminhos de ação, as pessoas escolhem aquele que elas acreditam que trará o melhor resultado geral para si próprias “ (Ester, *apud* Ward, 2002, pág. 65). Para Baert (1997),¹⁰⁷ apesar da existência de uma miríade de versões, a maioria de seus seguidores considera as premissas descritas a seguir.

a) A premissa da intencionalidade do ator: pressupõe que os indivíduos ajam intencionalmente se orientando por objetivos em suas práticas, embora as ações intencionais possam ser acompanhadas de consequências não intencionais,¹⁰⁸ tais como àquelas que geram consequências negativas, ou contradições sociais, denominadas de "contra-finalidade" ou de “soluções sub-ótimas”;¹⁰⁹

b) A racionalidade da ação social: ao agir e interagir, os indivíduos planejam antecipadamente e tentam maximizar a satisfação de seus planos, ao mesmo tempo, minimizarem os custos envolvidos e portanto são capazes de estabelecer completo ordenamento das alternativas e preferências;

c) A distinção entre incerteza e risco: as pessoas geralmente não trabalham com a informação completa e incluem cálculos de riscos, atribuindo probabilidades aos resultados esperados, o que não é possível em situações de incerteza;

d) A distinção entre escolhas interdependentes e ação estratégica: o ator escolhe qual ação executar de acordo com os objetivos próprios (estratégicos), com exceção das contradições sociais (indicativas de escolhas interdependentes). A teoria dos jogos trata da formalização dessas escolhas, pela construção de modelos ideais típicos, nos quais são antecipadas as decisões de cada um, tendo em vista as escolhas dos demais jogadores.¹¹⁰

¹⁰⁷ Baert (1997) selecionou quatro publicações da Teoria da Escolha Racional, que são exemplos de aplicações na Sociologia e na Ciência Política, em momentos diferentes: a) um dos primeiros livros de Teoria da Escolha Racional, a explorar aplicações na Ciência Política, foi *An economic theory of democracy* (1957), de Anthony Downs; b) o livro *The logic of collective action*, de Mancur Olson Jr. (1965), que tentou utilizar a mesma perspectiva para compreender organizações; c) em *Economic approach to human behavior* (1976), Gary Becker agrupou artigos que tentavam demonstrar a ampla aplicabilidade do enfoque econômico a uma grande variedade de fenômenos, abrangendo desde consumo de drogas até casamentos, e finalmente d) *Foundations of social theory* (1990), de James Coleman. Outros atores citados são Garret Hardin (1969), com o trabalho, *A Tragédia dos Comuns*; John Von Neumann e Oskar Morgenstern (1944) com *Theory of Games and Economic Behavior*.

¹⁰⁸ Weber (1982) criou o termo “paradoxo das consequências” para desfazer a questão da justificativa dos meios pelos fins dizendo “*que o bem nem sempre vem do bem e mal nem sempre vem do mal*, podendo ocorrer o contrário. (*A política como vocação* In *Ensaio de Sociologia*, pág. 145).

¹⁰⁹ A “contra-finalidade” se refere à chamada “falácia da composição”, que ocorre toda a vez que alguém age de acordo com a falsa premissa de que possível para cada indivíduo em circunstâncias especiais é necessariamente possível para todos os indivíduos nestas circunstâncias e as “soluções sub-ótimas” se referem a indivíduos, que, enfrentando escolhas interdependentes, escolhem uma estratégia, sabendo que os demais indivíduos também vão escolhê-la e que todos poderiam obter, no mínimo, o mesmo resultado se outra estratégia tivesse sido adotada. O comportamento sub-ótimo e a contra-finalidade são exemplos de escolhas, nas quais os indivíduos devem considerar as escolhas de outros, antes de decidir sua própria linha de ação, como, por exemplo, na compra e venda de ações na bolsa de valores, as pessoas tendem a considerar as escolhas dos outros antes de tomarem suas próprias decisões (BAERT, 1999).

¹¹⁰ Em seu artigo “A tragédia dos comuns”, Garret Hardin ao aplicar a teoria dos jogos à dinâmica da apropriação demográfica dos espaços agrários, afirmou que a racionalidade da ação de cada indivíduo no uso de recursos naturais compartilhados levaria necessariamente ao esgotamento dos mesmos, pelo fato de os indivíduos optarem por vantagens materiais, procedendo egoisticamente, para obter imediato consumo das áreas comuns em benefício próprio. Tal argumento pode ser elucidado com o seguinte exemplo: fazendeiros que usam um mesmo pasto não têm incentivos para reduzir o número de animais nele colocados, pois cada um deseja maximizar o próprio lucro; uma ação isolada pela redução do número de animais corresponderia à maior perda individual, o que desencoraja sua adoção. Como consequência, os recursos naturais compartilhados esgotam-se e todos os usuários são prejudicados (ANDREWS, 2005).

Segundo Schmitz *et alii* (2006), Olson (1965)¹¹¹ questionou a possibilidade de membros de um grupo, com interesses comuns, atuarem voluntariamente para promovê-los, dado que os indivíduos não atuariam em prol dos interesses do grupo, mesmo que essa ação tivesse a perspectiva de melhorar a situação de todos. Tal fato só poderia ocorrer em grupos com número pequeno de indivíduos ou regulados por mecanismos de coerção.

Para Ferejohn e Pasquino (2001), existem evidências experimentais significantes sugerindo que as pessoas se desviam sistematicamente das predições da Teoria da Escolha Racional. Entretanto, mesmo não ajam racionalmente, as pessoas tendem a reconhecer a força normativa da racionalidade, fato que influencia suas ações, tornando-as mais ou menos próximas de ações realizadas, nas mesmas circunstâncias, por indivíduos com racionalidade ideal.

Para Passos Silva (2005), o “desencantamento do mundo” previsto por Weber se concretiza quando a escolha racional é utilizada na política, uma vez que “*o mundo político deixa de possuir elementos aleatórios [...] tudo é racionalizado, tudo é previsto, tudo é burocratizado; tudo funciona de acordo com a lógica, sem elementos carismáticos*” (pág. 28).

Uma das críticas ao modelo decisório racional foi desenvolvida por Herbert Simon (1958), ao preconizar que as pessoas não contam com informações perfeitas e agem com racionalidade limitada (*bounded rationality*), procurando a decisão mais satisfatória, devido, inclusive, à incapacidade da mente humana de eliminar aspectos psicológicos, quando opera em ambiente subjetivo. Desse modo, o indivíduo, ao decidir, não só desconhece todas as possíveis alternativas para resolver certo problema, como também ignora as consequências totais da escolha de alguma alternativa. Além disso, o **juízo de valor**,¹¹² inserido no processo decisório, pode desempenhar a função que deveria ser atribuída a elementos fatuais.

Simon (1971) chamou atenção, ainda, para as influências organizacionais externas e internas (tais como às exercidas pela autoridade hierárquica), que constituem forças poderosas no molde do comportamento humano, inibindo a capacidade crítica individual e permitindo que a decisão de outra pessoa, ao ser comunicada, guie a própria escolha individual.

Por outro lado, a **Teoria Incrementalista** (Braybrooke e Lindblom, 1972) pressupõe que as etapas do Ciclo de Políticas constituem esquematização teórica, pois nem sempre se

¹¹¹ Mancur Olson Jr. (1965). *The logic of collective action*. A argumentação de Olson se baseava amplamente na premissa de que alguém, que não pode ser excluído de obter os benefícios de um bem coletivo, uma vez que o bem está sendo produzido, tem pouca motivação para contribuir voluntariamente para o fornecimento desse bem. Conseqüentemente, seria impossível a ação coletiva para regular o uso apropriado dos recursos; as únicas alternativas seriam a regulação central ou a privatização. O autor apresentou o caso do *Dilema dos Prisioneiros*, com explicações para uma avaliação pessimista das possibilidades de indivíduos isolados se engajarem em uma ação conjunta, visto que neste jogo, uma cooperação poderia deixar todos jogadores em melhor situação, mas isso não ocorria geralmente devido à incerteza de cada um em relação ao comportamento do outro, o que produz um resultado coletivo inferior (SCHMITZ *et al*, 2006).

¹¹² No final do século XIX, Weber (2003) já havia considerado as decisões valorativas como subjetivas, na medida em que a realidade se caracteriza por uma pluralidade de interesses e por um "politeísmo" de valores correlatos.

observa, na prática, uma sequência ordenada de estágios. Os autores descreveram quatro tipos de processo decisórios envolvidos na produção de políticas¹¹³, apresentados no Quadro 3.3:

QUADRO 3.3 – Tipos de Processo Decisório		
	Mudanças Incrementais	Grandes Mudanças
Alta Compreensão	Decisões diárias da máquina governamental, mas que ainda carregam informação e compreensão limitadas, não formuladas nos níveis mais elevados do governo, mas por especialistas ou profissionais em um campo de ação, por exemplo, por um administrador público. Os métodos sinóticos (que se baseiam em noções fundamentais de racionalidade e procedimento científico) são restritos a este tipo de decisão.	Decisões com possibilidade insignificante de ocorrer, só podendo ocorrer em sociedades filosóficas. Característica das decisões revolucionárias. Método analítico: nenhum
Baixa Compreensão	Decisões típicas da vida política comum, que ocorrem em virtude de movimento pequenos e incrementais, os quais mais se afastam dos males conhecidos do que se movem em direção a um objetivo almejado e relativamente estável. Surgem sem acordo sobre quais objetivos a serem atingidos e nem são tomadas com a compreensão das consequências.	Decisões tomadas nos níveis mais altos do governo, cegas e imprevisíveis, não sendo claramente o contexto de políticas comuns.

Fonte: adaptado de Brakbrooke&Lindblon (1972).

Brakebrooke & Lindblon (1972) denominaram esse modelo de tomada de decisão de **Incrementalismo Disjunto**,¹¹⁴ visto que as ações envolvidas na formulação de políticas se tornam desarticuladas no contexto de um sistema democrático pluralista, no qual o processo

¹¹³ No contexto da tradição anglo-saxônica, Lowi (1972) concebeu uma classificação tipológica para as políticas públicas. Na base de sua formulação, encontra-se o princípio de que as “as políticas públicas” (*policies*) condicionam a política (*politics*) ou a política segue as políticas públicas (*politics follows policies*), ou seja, os interesses, as formas de apoio e de rejeição e as disputas envolvidas nas políticas públicas moldam e condicionam as decisões de política e as características da arena na qual ocorrerá o jogo político.” As políticas públicas, segundo o Lowi (1972), podem ser: Distributivas, Regulatórias, Redistributivas e Constitutivas e partiu da premissa de que as políticas conceituadas como a) Distributivas são políticas de alocação de recursos de forma atomizada a unidades isoladas, sem obediência a qualquer critério mais geral e universalista, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, sendo caracterizada por baixo grau de conflito dos processos políticos e coalizões altamente estáveis; b) Regulatórias são políticas visíveis ao público, pois trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, por meio do qual o governo requer ou prescreve certas atividades ou comportamentos a indivíduos ou organizações, privadas ou públicas. As coalizões se formam em torno do interesses compartilhados e se alteram à medida que esses interesses se modificam ou que surjam conflitos entre eles; c) Redistributivas são políticas que atingem um maior número de pessoas e impõem perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros, sendo caracterizada pelo conflito e pela polarização; d) Constitutivas são políticas que lidam com procedimentos.

¹¹⁴ Para Brakbrooke & Lindblon (1972), o Incrementalismo Disjunto caracteriza-se por a) Escolha marginal dependente: o analista avalia as políticas, cujos estados sociais, conhecidos ou esperados, diferem incrementalmente das políticas existentes (*status quo*), sendo que a solução para um conflito entre dois valores não se fundamenta em princípios, ou em uma lista de prioridades, mas antes está condicionada por quanto de um valor deve ser sacrificado para se viabilizar o outro; b) Variedade restrita de políticas alternativas: as alternativas não-incrementais, mesmo as desejáveis em algum sentido, são quase sempre politicamente irrelevantes, pois ao lidar com estas, o analista está frequentemente sem informação adequada, sem teoria ou sem qualquer outro modo original de tratá-la sistematicamente; c) Número restrito de consequências consideradas para qualquer política: as consequências sem importância são negligenciadas, bem como as remotas, as imponderáveis, as dificilmente compreendidas, não interessando quão importantes sejam; d) Ajustamento de objetivos e políticas: ao visualizar os meios, o analista visualiza concomitantemente os objetivos, e portanto os objetivos não estão idealmente em algum ponto, selecionado e estabelecido à priori, ou seja os fins também se ajustam aos meios; e) Tratamento de dados reconstrutivo: a avaliação de uma estratégia requer pontos de partidas firmes e definidos, entretanto não se trata os problemas em suas formas originais, visto que esses são transformados no curso da exploração dos dados, sendo os propósitos da política reformulados à medida que novas visões dos fatos são adotadas; f) Análise e avaliação em série: o método incrementalista propicia uma série de investimentos em assuntos imediatos, por meio de uma sequência de passos políticos, no qual a análise e a avaliação caminham juntas; g) Orientação correccional de análise e avaliação: a abordagem incrementalista objetiva suprimir o vício, mesmo que a virtude não possa ser definida; h) Fragmentação social de análise e avaliação: Os diversos aspectos da política e até mesmo, os vários aspectos de qualquer outro problema, são analisados em muitos pontos, sem qualquer coordenação aparente e sem articulação de partes, que idealmente caracterizaria a subdivisão do tópico em uma solução sinótica de uma questão.

decisório apresenta-se de forma interativa e fragmentada, levando a mudanças gradativas e não estruturais, que impedem mudanças substanciais no curto e médio prazo, devido a capacidades intelectuais limitadas do homem; à natureza complexa dos problemas políticos; à escassez ou à inadequação das informações e ao custo das análises, resultando assim que:

- a) todas as políticas decorrem de ajustamentos incrementais;
- b) as políticas são influenciadas pelos interesses de participantes;
- c) a conexão entre decisões e razões que as justifiquem são obscuras.

O modelo de **Garbage Can**¹¹⁵ (**Lata de Lixo**) também assume a complexidade do processo decisório político, que é caracterizado como caótico e frequentemente “irracional” e produzido a partir de quatro fluxos relevantes que permeiam a organização: a) **Problemas**; b) **Soluções Potenciais**; c) **Participantes** e d) **Oportunidades de escolha**.

Esse modelo foi proposto por March, Olsen e Cohen (1972) e considerou que as organizações fossem “anarquias organizadas,”¹¹⁶ operando em condições de grande incerteza e ambigüidade, possuindo três características comuns, identificadas em estudos empíricos e resumidas a seguir, a partir do trabalho de Capella (2008):

- a) participação fluida e instável dos indivíduos, devido à contínua alternância dos burocratas participantes nas decisões, que circulam na estrutura governamental;
- b) preferências problemáticas, visto ser extremamente difícil conciliar as várias preferências individuais, pois não são definidas previamente, de forma a orientar a ação organizacional e somente se revelam no próprio momento da ação;
- c) tecnologias e processos organizacionais mais gerais, pouco claros e mal compreendidos pelos participantes de um processo decisório¹¹⁷, considerando que o entendimento sobre os processos mais amplos é bastante fragmentado.

No cenário de ambigüidade e incerteza, como é o caso das “anarquias organizadas”, Problemas e Soluções não apresentam relação causal, pois não alimentam, necessariamente, Soluções Específicas; as Soluções apresentadas podem não resolver os problemas originais.

Os participantes de um processo decisório possuem diferentes experiências e valores, reconhecendo Problemas e Soluções de forma bastante heterogênea. Diversas Soluções perpassam toda organização, baseadas em novas idéias ou em respostas já conhecidas. A oportunidade de escolha é o próprio momento da decisão, quando participantes, Soluções e Problemas se combinam. Assim, uma organização é vista como uma grande “lata de lixo”, no qual os participantes depositam, aleatoriamente, Soluções e Problemas.

¹¹⁵ *Garbage Can* pode ser traduzida como *Lata de Depósito (Lixo)*, para designar uma organização em que ideias, atores, processos, soluções e oportunidades são reunidos em um só lugar e interagem simultaneamente.

¹¹⁶ Para Capella (2008), as organizações, nesta perspectiva, são entendidas como um conjunto de ideias, e não como uma estrutura formal. Os participantes em um processo decisório, frequentemente discordam, por exemplo, com relação ao que o governo deve fazer ou qual política adotar, mesmo que concordem em relação a uma política específica e a forma de executá-la e até mesmo, a maneira como o processo político é conduzido, abrindo espaço para diversas alternativas. Além disso, esses atores geralmente são impelidos a agir, antes mesmo de definir suas preferências claramente.

¹¹⁷ Burocratas, por exemplo, não conhecem necessariamente toda a estrutura do governo, geralmente não compreendem a relação de seu próprio trabalho com o quadro mais geral de um ministério, secretaria ou departamento. Esses indivíduos tomam decisões baseadas em suas próprias experiências, frequentemente por meio de procedimentos de “tentativa e erro”, e não a partir de ações de planejamento estratégico definidos por um órgão central. (CAPELLA, 2008)

A oportunidade de escolha ocorre quando Problema, Solução e formuladores de políticas se encontram. Logo, as Soluções podem ser propostas mesmo que não existam Problemas específicos; muitas escolhas são realizadas sem que consigam resolver Problemas e no geral, alguns poucos Problemas são resolvidos.

3.2 Modelos Teóricos para Análise da Formação de Agenda

3.2.1 Modelo de Múltiplos Fluxos

O Modelo de Múltiplos Fluxos ou Múltiplas Correntes¹¹⁸ (*Multiple Streams-MF*) de John Kingdon (2003) se volta para a compreensão das razões pelas quais algumas questões chegam à agenda governamental, enquanto outras são negligenciadas. Para Capella (2008), esse modelo seria uma adaptação do modelo Lata de Lixo (*Garbage Can*):

Kingdon constrói o seu modelo de agenda e alternativas com base nas idéias gerais do modelo de *garbage can*, o que significa que ele também se afasta de uma visão de um processo decisório racional, no qual são definidas de forma clara e precisa e os atores se engajam numa análise sistemática de alternativas levando em conta seus custos e benefícios (pág. 19).

A agenda governamental é definida como a lista de assuntos ou problemas que chamam atenção dos formuladores de política (governo e atores não governamentais), sendo que os assuntos que sobreviverem ao processo competitivo de seleção irão configurar a agenda decisória, definida como subconjunto de questões da agenda governamental passíveis de decisão ativa, e prestes a se tornarem políticas.

Para Kingdon (2003) é crucial entender o processo de mudança na agenda, a partir de **Condições** que facilitem a receptividade de uma ideia no governo. No processo decisório, os objetivos nem sempre são claros para os participantes e os indivíduos são incapazes de manterem diversas alternativas em mente e compará-las sistematicamente. Um grupo de participantes (**atores visíveis**) exerce maior influência na agenda governamental e recebe considerável atenção da imprensa, enquanto um segundo grupo (**atores invisíveis**) forma as comunidades que geram as ideias, colocando-as em prática (ver Quadro 3.4, pág. 112). O autor considerou o governo federal norte-americano como uma “anarquia organizada” em que três fluxos ocorrem simultaneamente no sistema político, cada um seguindo dinâmica própria e ao convergirem, em determinado momento, modificam a agenda governamental.

- **Primeiro Fluxo – Problemas:** uma **Condição**, segundo Kingdon (2003) se constitui de uma situação social percebida, mas que não gera necessariamente ação em contrapartida, podendo ser reconhecida como **Problema**, quando os formuladores de políticas acreditam que devam fazer algo a respeito, sinalização esta propiciada pelos

¹¹⁸ O modelo de *Multiple Streams* foi aplicado para explicar a formação de agenda e produção de políticas alternativas, no âmbito do governo federal norte-americano, nas áreas de saúde e transporte, bem como na comparação de políticas de privatização das telecomunicações, do petróleo e das ferrovias na Inglaterra e França (Capella, 2008).

seguintes mecanismos básicos: a) indicadores: parâmetros concebidos para avaliar os objetivos almejados como, por exemplo, custos de programas, taxa de mortalidade infantil e níveis de saneamento urbano; que ao serem reunidos configuram uma condição que pode ser percebida como problemática pelos formuladores de políticas; b) eventos (*focusing events*), crises e símbolos: fatos que chamam a atenção das pessoas para determinado assunto, tais como o resultado de avaliações de programas em desenvolvimento pela Administração Pública, o cumprimento ou não de metas estabelecidas, o monitoramento dos gastos, as possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos e o surgimento de consequências não previstas.

• **Segundo Fluxo – Soluções ou Alternativas Políticas (*policy alternatives*)**: são geradas em comunidades¹¹⁹ (*policy communities*) e flutuam num “caldo primordial de políticas”, no qual algumas sobrevivem, outras se confrontam ou se combinam e algumas são descartadas, sobrevivendo aquelas viáveis do ponto de vista técnico ou com custos toleráveis, bem às que expressam valores compartilhados e contam com a aceitação dos formuladores de políticas e do público em geral. A proposta percebida como viável difunde-se rapidamente, ampliando a consciência dos atores sobre determinada ideia, o que não significa, porém, que todos os especialistas das comunidades compartilhem as mesmas crenças e nem que a difusão de ideias ocorra de forma automática, uma vez que as comunidades bem estruturadas apresentam tendência de resistência a novas ideias. A difusão ocorre, basicamente, por meio de processo persuasão, no processo de “**amacramento**” das ideias (*soften up*), sendo essas defendidas em diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar as comunidades políticas e o público, de forma a construir progressivamente a aceitação, podendo ocorrer o **efeito multiplicador (*bandwagon*)**, pelo qual as ideias se espalham e ganham adeptos. A abordagem de Múltiplos Fluxos atribui, portanto, papel importante às ideias e interpretações dos argumentos na formulação das políticas, consideradas, por Kingdon, mais importantes na escolha de uma alternativa do que, por exemplo, a influência de grupos de pressão, fato que confere dimensão simbólica ao modelo.

• **Terceiro Fluxo – Dinâmica Política ou Política**: a dimensão política (*politics stream*), diferentemente do fluxo *Soluções*, não é construída pelo consenso, por meio de persuasão e difusão das ideias, **mas pela formação de coalizões**, a partir da barganha e negociação política, exercendo influência na agenda governamental por meio de três mecanismos: a) humor nacional: caracterizado pela situação na qual diversas pessoas compartilham ideias sobre as mesmas questões, possibilitando ambiência para algumas questões chegarem à agenda, sem necessariamente haver sondagem de opinião, pois pode ser detectadas por políticos em viagens, contatos com eleitores, cobertura jornalística, relatos de assessores, conversas com ativistas e grupos de interesse, contato com o público em geral ou pela própria mídia; b) forças políticas de grupos de pressão: quando apoiam ou opõem certa questão e sinalizam o consenso ou conflito em arena política, permitindo aos formuladores avaliarem se o ambiente é propício ou não à proposta. A percepção que uma proposta contraria alguns setores não implica necessariamente o abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante esse processo; c) mudanças dentro do próprio governo: trata-se de mudança de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental, na composição do Congresso, na gestão de órgãos e de empresas públicas, nos limites de jurisdição das instituições. Tais eventos podem desencadear modificações que potencializam a introdução de novas questões na agenda, ao mesmo tempo em que podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões.

¹¹⁹ Comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas, pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos entre outros que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy área*).

QUADRO 3.4 – Influência de Atores Visíveis e Invisíveis na Agenda Governamental

Atores Visíveis	Forma de Atuação	Limitações
Presidente da República: influência mais forte na definição da agenda.	Tem o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chaves, alocar recursos organizacionais e recursos de captação da atenção pública.	Não tem condições de determinar o resultado final de uma política.
Ministros de Estado, Secretários e executivos de ministérios: pessoas nos altos escalões da burocracia governamental, nomeadas pelo presidente (forte influência na definição da agenda).	Inserem novas ideias na agenda e contribuem para focalizar a atenção em uma questão já existente.	Exercem menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação, tendo acesso basicamente às informações especializadas, técnicas e freqüentemente detalhadas.
Senadores e Deputados (atores do Poder Legislativo): possuem papel central sobre a agenda governamental, bem como contribuem para a geração de alternativas).	Formulam as leis, que são essenciais à maioria das mudanças. Estão expostos a outros participantes e à cobertura midiática; possuem acesso a informações de caráter mais generalista, sendo atores mais estáveis que os indivíduos dos altos escalões da burocracia.	
Partidos políticos e Coalizões construídas durante a campanha eleitoral (<i>campaigners</i>): são atores influentes, mas com menor impacto do que os anteriores sobre a agenda.	Podem elevar uma questão à agenda por meio de programas de governo e influenciarem suas liderança no Congresso. As promessas realizadas a uma coalizão de apoio podem influenciar a agenda governamental.	Para que as promessas às coalizões de campanha se tornem ações concretas, cabe ao partido, elevar as questões oriundas desses fóruns à agenda.
Grupos de Interesse: centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, e lobistas (não se relacionam exclusivamente com a agenda).	Alguns afetam a agenda governamental de forma positiva; outros atuam restringindo ações.	
Mídia: apesar de não desempenhar papel preponderante na formação da agenda, tem enorme importância na circulação das ideias dentro das comunidades políticas e na capacidade de amplificar questões da agenda estabelecida.	A focalização de uma questão pela mídia impressa e televisiva, por publicações especializadas (jornais destinadas a públicos específicos, revistas acadêmicas, etc) pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores para uma mesma questão.	Destaca alguns pontos de uma agenda já estabelecida, não tendo efeito direto sobre sua formulação, exercendo efeito indireto sobre os participantes do processo decisório.
Atores Invisíveis	Forma de Atuação	Características
Servidores Públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores	Exercem influência devido à forte hierarquia organizacional, que favorece um modelo centralizador na formação da agenda; servidores de níveis elevados concentram-se mais na proposição de soluções e na administração de políticas já existentes do que na formulação de novas políticas.	Os burocratas de carreira são especialistas em detalhes técnicos e administrativos dos Ministérios. Por outro lado, muitos funcionários públicos desenvolvem suas próprias propostas e esperam uma oportunidade para apresentá-las.
Acadêmicos, pesquisadores e consultores	São chamados a opinar, quando uma questão ascende à agenda governamental pelos formuladores de política, e a participar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo.	

Fonte: adaptado pela autora de Kingdon (2003).

Embora os fluxos¹²⁰ sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes de momentos críticos, mas apenas nesses momentos os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) estabelecem a ligação entre os fluxos, aproveitando o que Kingdon (2003) denominou de abertura da **Janela de Oportunidade**, de caráter transitório, ocorrendo sobretudo devido aos fluxos **Problema** e **Dinâmica Política**. Uma Janela surge quando um Problema consegue atrair a atenção do governo ou quando existem mudanças na Dinâmica Política, sendo que nesses dois fluxos, alguns fatos ocorrem de forma programada, tais como as situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso ou presidência de estatais) e em algumas fases do Ciclo Orçamentário. Dependendo do momento em que a questão chega aos dois fluxos, têm-se maiores ou menores chances de convergência dos três fluxos. Uma Janela de Oportunidade pode surgir também quando uma Solução não está disponível e, nesse caso, a Janela se fecha sem a junção dos três fluxos ou uma Solução pode estar disponível sem encontrar a Dinâmica Política favorável. Logo, a oportunidade de mudança cessa quando um dos fluxos se desarticula em relação aos demais.

O Fluxo Soluções não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda, visto que propostas de alternativas elaboradas nas comunidades políticas chegam à agenda apenas quando os Problemas percebidos ou as Dinâmicas Políticas criam oportunidades para essas ideias (Faria, 2003). Por vezes, a Dinâmica Política não é percebida pelo principal dirigente, haja vista os acontecimentos narrados no filme britânico "A Rainha", de Stephen Frears, que relembram a crise política inglesa, devido a inabilidade da família real em lidar com a popularidade da princesa Lady Di, morta em um acidente de carro em Paris¹²¹.

3.2.2 Modelo do Equilíbrio Pontuado

Baumgartner e Jones (1993) desenvolveram o **Modelo de Equilíbrio Pontuado**, no contexto norte-americano, para explicar os motivos pelos quais são alternados momentos de estabilidade, com momentos de rápidas mudanças (*punctuations*) no processo de formulação

¹²⁰ Zahariadis (1995; 1999) *apud* Capella (2008), na análise do processo de privatização na Inglaterra e França propôs três adaptações ao modelo de Kingdon (2003): a) estendeu a análise dos processos pré-decisórios para todas as fases (até a implementação); b) aplicou o modelo para elaborar estudo comparativo de políticas públicas semelhantes em países distintos; c) tomou como unidade de análise uma única questão, a privatização, e não diversas questões que circulam pela estrutura de governo como pressupõe o modelo de Kingdon (2003). Além do mais, combinou três variáveis do *Fluxo Político*: Humor Nacional; Grupos de Interesse e Mudanças no governo em uma única, a qual denominou "Ideologia".

¹²¹ Quando soube que Diana morreu, a rainha Elizabeth II não declarou nada, nem se moveu de sua residência de férias para Londres e também não concordou em organizar um funeral público para aquela que, mesmo divorciada do príncipe Charles, era mãe de dois príncipes herdeiros. A rainha nem mesmo ordenou hastear alguma bandeira no Palácio de Buckingham, a despeito da grande dor da população inglesa, que depositava, em seus portões, milhares de ramalhetes de flores, que se acumulavam a cada dia. **A rápida compreensão do sentimento do povo tornou-se a primeira grande oportunidade do primeiro-ministro Tony Blair, novo no cargo, de marcar pontos para sua própria popularidade.** O primeiro ministro, bem orientado por seu assessor de imprensa, que inventou a expressão "princesa do povo" para um de seus discursos em homenagem à Diana, alertou a rainha, várias vezes, sobre os danos que sua atitude causaria à imagem da monarquia, caso insistisse em ignorar a dor do povo. Tais fatos mudaram a atitude da família real, que, a contragosto, organizou o funeral público de Diana, transformado-o em um grande evento coberto pela mídia, cedendo à pressão popular, tendo a rainha realizado um pronunciamento pesaroso sobre a morte de Diana em rede televisiva e visitado lugares onde as pessoas colocavam flores e mensagens carinhosas dirigidas à Lady Di e ofensivas à monarquia.

de políticas públicas e, portanto, na formação de agendas política, tomando dois eixos de análise: o processo de formação de agenda (*agenda-setting*) e as estruturas institucionais, considerando que as modificações nas agendas políticas se desenvolvem em contextos institucionais que podem favorecer algumas visões políticas em detrimento de outras.

De acordo com Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção dos **Subsistemas Políticos**, formados por comunidades de especialistas e lá permanecem, e outras acabam por integrar o **Macro-Sistema**, promovendo mudanças na agenda. Tal fato ocorre, devido à premissa que o governo é composto por indivíduos com racionalidade limitada, atuando em contexto de multiplicidade de assuntos políticos e delegando autoridade a agentes governamentais, situados em Subsistemas Políticos, os quais processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais, pertencentes ao Macro-Sistema, passam a se ocupar, de modo serial, de apenas alguns tópicos proeminentes.

Os autores criaram o conceito de **Imagem da Política** (*Policy Image*) para nomear **ideias e valores que sustentam os arranjos institucionais** e permitem que o entendimento sobre política seja comunicado de forma simples e direta aos membros de uma comunidade, facilitando a disseminação da política, processo fundamental para proporcionar mudança rápida na agenda e ascendê-la ao nível do Macro-Sistema.

Um Subsistema é caracterizado como monopólio de políticas por possuir estrutura institucional pela qual os indivíduos participantes compartilham o mesmo entendimento sobre as questões (fortemente relacionado com valores políticos) e permitem ou restringem o acesso ao processo decisório. Quando uma **Imagem de Política** é amplamente aceita, o monopólio se mantém, mas se ocorrerem divergências em relação ao entendimento de uma política, os seus defensores focalizarão determinadas Imagens, enquanto os oponentes concentrarão em outras, processo que pode levar o monopólio ao colapso. Assim, nos Subsistemas prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais.

As Imagens de Política são desenvolvidas com base em dois componentes: a) **informações empíricas** e b) **apelos emotivos** (*tone*), estes últimos, considerados como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nos “apelos emotivos” da Imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia, como, por exemplo, foi o caso do monopólio de política em torno da questão nuclear norte-americana, inicialmente associado à Imagem de progresso econômico e científico, e que, entretanto, foi posteriormente vinculada às ameaças de segurança e à degradação ambiental, fato que ocasionou o desfazimento do monopólio em torno dessa questão.

Em alguns “momentos críticos”, o equilíbrio pode ser interrompido (pontuado) por períodos de rápida mudança na percepção das **Condições** (transformando-as em **Problemas**), ou seja em fatos que focalizem atenção dos formuladores de política ou modifiquem a opinião

pública em relação a uma questão, que rompe os limites do Subsistema e chega ao Macro-Sistema político (ou à agenda governamental, no modelo de Kingdon).

Ao contrário dos Subsistemas, os Macro-Sistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças e diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *Policy Images*). Quando uma questão ascende ao Macro-Sistema, o Subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção recebida dos líderes governamentais e do público pela questão, pode introduzir novas ideias e novos atores nos Subsistemas. Além disso, os “momentos críticos” podem estabelecer novas *Policy Images* e reorganizações institucionais (*Policy Venues*), reestruturando os Subsistemas. Essas novas ideias e instituições tendem a permanecer no tempo (*Policy Legacy*) criando novo estado de equilíbrio no Subsistema Político que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade.

Para que o Problema capture a atenção do governo, é preciso que uma Imagem de Política (entendimento sobre uma política) efetue a ligação entre o Problema e uma possível Solução. Logo, as Soluções e os Problemas percorrem caminhos diferentes, pois o foco em um Problema não garante que Solução específica seja selecionada. A conexão entre Soluções e Problemas necessita ser assegurada por um *Policy Entrepreneur*,¹²² que desempenha papel fundamental, vasculhando a “lata de lixo” e unindo Soluções a Problemas, produzindo mudanças na agenda governamental.

A criação de uma Imagem é considerada, portanto, componente estratégico na mobilização da atenção do Macro-Sistema em torno de uma questão, sendo que os formuladores de políticas calculam os ganhos advindos da consolidação de dado entendimento. Entretanto, não podem exercer controle sobre os impactos dessas Imagens no sistema político ou sobre as possíveis Soluções a serem propostas para os Problemas. Novas Imagens podem atrair participantes ou afastá-los, bem como criarem oportunidades para promover algumas questões ou desencorajar outras.

A *Policy Image* é central, portanto, tanto para a definição de Problemas, quanto para seleção de Soluções, devendo ser considerada no contexto institucional em que se desenvolve. Baumgartner e Jones (1993) acreditam que quando há entendimento de que **Condições** indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto se essas Condições são atribuídas à negligência governamental, cria-se demanda pela intervenção estatal e a questão passa a ter

¹²² Para Kingdon (2003), os empreendedores são indivíduos especialistas, hábeis negociadores e que possuem conexões políticas em determinada questão, geralmente com habilidade de representar idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda desfrutam de posição de autoridade no processo decisório. O autor destaca a importância desses indivíduos (que como os empreendedores de negócios estão dispostos a investir em uma idéia), situados no governo, seja no Poder Executivo ou no Congresso, como parlamentares ou assessores ou ocupando altos postos ou funções burocráticas; estarem fora do governo: em grupos de interesse, na comunidade acadêmica ou na mídia, levando suas concepções de **Problemas e Soluções** a diferentes fóruns e conseguindo “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à **abertura de janelas**.

grandes possibilidades de emergir na agenda política. Assim, **a Imagem de uma Política intervém fortemente na transformação de Condições em Problemas**¹²³.

Os formuladores de políticas procuram assegurar tanto o entendimento comum sobre as questões que estão lidando (Imagem de Política), quanto influenciarem as instituições que têm jurisdição sobre essas questões. Enquanto uma instituição pode ser refratária aos argumentos que justificam determinada política, outra pode aceitar a Imagem.

A busca de arenas favoráveis para a difusão de Problemas e Soluções (*Venue Shopping*) e a criação de *Policy Images* estão, portanto, fortemente vinculadas. Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única instituição, enquanto outras podem estar submetidas, simultaneamente, a várias jurisdições.

Logo, no modelo de Equilíbrio Pontuado, tem-se explicação tanto para a estabilidade quanto para a mudança no sistema político, enfatizando, ao mesmo tempo, o processo de formação de agenda e a dinâmica institucional na qual as idéias são geradas e difundidas.

Capella (2008) elaborou quadro-síntese sobre as principais diferenças entre o modelo de Kingdon e de Baumgartner e Jones, reproduzido, com alguns adendos, no Quadro 3.5.

¹²³ Como Nova Orleans, George W. Bush nunca se reergueu dos destroços resultantes da passagem do furacão Katrina pela região do golfo do México, em setembro de 2005. Assim como existe o Bush resoluto, de megafone na mão, nos destroços do *World Trade Center*, dias após os atentados do 11 de setembro de 2001, também existe a imagem do Bush a bordo do *Air Force One*, sobrevoando a zona de destruição da região do golfo do México, após a passagem de Katrina. Era o imperador distante, acusado de incompetente e de insensível à agonia de seus súditos pobres e negros. O discurso da mídia dos EUA mudou do dia para a noite, sobre o impacto do Furacão Katrina. Em 30 de agosto de 2005, a imprensa mundial, com base em informações divulgadas pelo governo americano, informava que o furacão Katrina perderia sua força antes que tocasse a costa do Golfo do México, no extremo sul do país, e pouparia cidades como Nova Orleans de uma catástrofe. Posteriormente, verificaram-se cenas totalmente diferentes das apregoadas pelo discurso: cidades inteiras debaixo d'água, corpos boiando pelas ruas, pessoas brigando por comida, água ou uma vaga em ônibus que pudessem retirá-las daquele caos. O desespero e a morte de diversas pessoas (o prefeito de Nova Orleans avaliou em torno de 10 mil vítimas) levaram muitos a se pronunciarem sobre um desleixo proposital de Bush, visto que 66% da população de Nova Orleans era negra e mais de um quarto da população vivia abaixo do nível da pobreza. Diante da eminência da chegada do furacão, a única providência adotada por Bush e pela maioria dos governos locais foi a orientação para que as pessoas abandonassem a área e procurassem refúgio em cidades vizinhas, o que foi realizado por 80% da população das áreas atingidas. Entretanto, seria impossível ocultar o caráter racista e social do abandono das vítimas, pois essa "orientação", além de livrar o Estado de qualquer responsabilidade sobre uma situação desse tipo (deixando nas mãos dos próprios habitantes as providências para se salvarem), selou o destino dos 20%, que não tiveram como sair: gente que não tinha carro, dinheiro para comprar passagens ou para pagar hotéis da cidade; negros, idosos e miseráveis, em sua enorme maioria. É preciso lembrar que há muito se discutia sobre a necessidade de reforço no sistema de diques que protegia a cidade. Contudo, há cerca de três anos, as verbas federais, destinadas a modernizar o sistema, foram desviadas por ordem de Bush, como divulgou Walter Maestri, chefe dos serviços de emergência de um dos distritos: "Parece que o dinheiro foi realocado no orçamento do presidente para segurança interna e a guerra no Iraque". O país, que gastou US\$ 5,6 bilhões, ao mês, para invadir o Iraque, e vendeu US\$ 12,4 bilhões em armas, ficou sem recursos para resistir ao furacão. As conseqüências não poderiam ser outras: no dia seguinte à passagem do Katrina, cidades inteiras mergulharam no caos. Aos poucos, multidões foram sendo formadas nos locais que estavam sendo transformados em improvisados centros de refugiados. Um deles, organizado pelas autoridades locais, o estádio *Superdome*, com infra-estrutura inapropriada para abrigar mais de 20 mil pessoas, se transformou em um verdadeiro palco de horrores. Houve de tudo: mortos jogados pelos cantos, enquanto gente doente agonizava; negros, velhos e crianças disputavam o pouco de comida e da água. Em meio a tamanha degradação, começaram a surgir casos de violência, estupros e roubos. O horror era tanto que foram registrados casos de suicídio e tentativas desesperadas de fuga. Somente quando as cenas de horror e as críticas a Bush já haviam se espalhado pelo mundo, as pessoas começaram a ser removidas do local. Em 4 de setembro, o número de soldados na região já chegava a 30 mil, boa parte deles envolvidos em ações repressivas. Os corpos dos mortos, vitimados por afogamento, começaram a surgir por toda parte, outros, perfurados por balas. Uma situação tão absurda que levava vários policiais locais à deserção e ao suicídio. Andrew Kohut, diretor do instituto de pesquisas Pew ressaltou que, com Katrina, não foi apenas a taxa de aprovação do governo que sofreu, mas também o próprio índice de simpatia pessoal pela figura de Bush (Resumo realizado pela autora da reportagem da BBC Brasil, em 29/8/2006).

QUADRO 3.5 – Comparação Entre os Modelos de Múltiplos Fluxos e de Equilíbrio Pontuado		
Categorias	Modelo de Múltiplos Fluxos	Modelo de Equilíbrio Pontuado
Problemas	Não há vínculo causal entre Problemas e Soluções. Condições não se transformam em Problemas automaticamente; Problemas são construções que envolvem interpretação sobre a Dinâmica Social . A definição de Problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de política. Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos .	Não há vínculo causal entre Problemas e Soluções. Condições não se transformam em Problemas automaticamente. Problemas são construídos pela Imagem Política (<i>policy image</i>) e difundidos. Problemas são representados por meio de componentes empíricos (números, estatística e valorativos) e apelos emotivos (tone) .
Soluções	Não se desenvolvem necessariamente p/ resolver Problemas, mas são geradas nas Comunidades Políticas e difundem-se (<i>bandwagon</i>) pelo processo de amaciamento (<i>soften up</i>). Soluções tecnicamente viáveis, que espelham valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas, tendo maiores chances de chegar à agenda.	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver Problemas, mas são geradas nos Subsistemas Políticos e, pelo interrompimento do equilíbrio, ascendem ao Macro-Sistema . Soluções vinculadas a imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos têm maiores chances de chegar ao Macro-Sistema.
Dinâmica político-institucional	O contexto político cria o “solo fértil” para os Problemas e Soluções. Humor Nacional, Forças Políticas Organizadas e Mudanças no Governo são fatores que afetam a agenda. Ideias , e não apenas poder de grupos de pressão, influenciam o jogo político.	O contexto político e institucional exerce influência para a definição dos Problemas e Soluções. Imagens Políticas sustentam arranjos institucionais (policy venues) , incentivando ou restringindo a mudança na agenda. A disputa em torno da Imagem Política é fundamental na luta política.
Atores	O presidente exerce influência decisiva sobre agenda; a alta burocracia e o legislativo também. Grupos de Interesse atuam mais no sentido de bloquear do que no de levá-las à agenda. A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.	O presidente exerce influência decisiva sobre agenda. Grupos de Interesse desempenham papel importante na definição de questões. A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.
Mudança na agenda	Mudanças no fluxo Problema ou na Dinâmica Política podem fazer surgir uma Janela de Oportunidade possibilitando o empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de Problemas, Soluções e Dinâmica Política (<i>coupling</i>), mudando a agenda governamental.	Momentos críticos podem proporcionar a ascensão de uma questão do Subsistema Político ao Macro-Sistema, favorecendo rápidas mudanças (punctuations) em Subsistemas anteriormente estáveis . Imagens compartilhadas (<i>Policy Image</i>) e a questão institucional são fundamentais.

Fonte: Capella (2008).

3.3 Formação da Agenda Internacional e Nacional sobre Políticas de Juventude

3.3.1 Comunidades Epistêmicas Internacionais e o Saber-Poder

Nesse item, analisaremos o processo que levou a inserção da Política de Juventude na agenda do governo brasileiro, utilizando os modelos Múltiplos Fluxos (MF) e Equilíbrio Pontuado (EP), no qual enfatizaremos a atuação de Comunidades Epistêmicas Internacionais, notadamente ONU; Banco Mundial e UNESCO, de acordo com o conceito de Haas (1992):

rede de profissionais com especialistas reconhecidos e competentes num domínio particular e com uma autoridade legitimada em termos de conhecimento politicamente relevante associado àquele domínio ou área do conhecimento (...). As comunidades epistêmicas são canais por meio dos quais novas idéias circulam da sociedade aos governos, assim como de um país para outro país (HAAS, 1992, pp. 26-27).

Para Hass (1992), a característica que diferencia uma Comunidade Epistêmica¹²⁴ se deve ao **compartilhamento de ideias, normas, princípios e crenças, assim como interesse político comum**, se diferenciando da Comunidade Científica, que pode ser composta de profissionais de diferentes setores e instituições, como por exemplo: cientistas, políticos, gestores, empresários, banqueiros, etc.

Podemos inferir que as Comunidades Epistêmicas são construtoras de Imagens Políticas (EP), pela perspectiva de Hass (1982), que as define como **coalizão de sujeitos que podem legitimar a relação entre política e conhecimento**, ou seja, atuarem como recurso de poder, privilegiando certas ideias, interesses e instituições em detrimento de outras no processo político, como por exemplo, na formação da agenda e na formulação de políticas.

A confluência entre saber e poder foi objetivo primordial dos estudos de Foucault (1981), elucidando que as mudanças e negociações de poder criam espaços nos quais discursos podem surgir, sendo os saberes e as teorias contingentes, bem como a própria configuração de verdade e falsidade contida nestes saberes (veja Castro, 2009).

Logo, cada verdade é verdade sobre uma realidade tal como foi concebida naquele momento particular e pode conter até contradições, mas, uma vez que se adequa o suficiente para o *saber* ao qual se aplica, continuará ser aceita (ou em outras palavras enquanto cumprir a exigência do poder).

Dias e Lopez (2006) *apud* Andrade (2007) enfatizaram que a atuação de Comunidades Epistêmicas tem se intensificado, sobretudo, na formação de agendas e na formulação de políticas públicas voltadas para questões complexas, nas quais existem diversos atores interessados. Para as autoras, as Comunidades Epistêmicas são normalmente formadas por atores internacionais,¹²⁵ mas podem atuar nos planos locais; existindo também Comunidades Epistêmicas Nacionais que atuam predominantemente no ambiente doméstico.

¹²⁴ Faria (2003) afirma que diante da crescente incerteza técnica e complexidade dos problemas da agenda internacional, os atores estatais vêm reconhecendo a relevância das Comunidades Epistêmicas para auxiliar a reduzir incertezas e maximizar poder político e econômico. Para o autor, as Comunidades Epistêmicas contribuem com os Estados, identificando os seus interesses; enquadrando questões no debate coletivo, apontando alternativas para negociações no plano nacional e externo e propondo políticas públicas específicas para determinadas questões. Entretanto, o autor, observa o fato de que o impacto das Comunidades Epistêmicas pode ser condicionado e limitado pelas estruturas de poder domésticas e internacionais.

¹²⁵ Estas autoras analisaram as influências produzidas pelas comunidades epistêmicas internacionais na formulação de políticas públicas no campo da educação, tendo observado a existência de ampla rede de influências que articulava diversos organismos internacionais se constituindo uma comunidade epistêmica no campo internacional, composta principalmente pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CDE), Banco Interamericano de Desenvolvimento Mundial. Para as autoras, esses organismos seriam organizações multilaterais que apresentavam forte convergência em seus projetos no âmbito da educação, exercendo influência na formação de agendas e na formulação de políticas públicas nacionais e internacionais nesse campo. (DIAS e LOPEZ, 2006 *apud* Andrade, 2007).

3.3.2 A Construção da Solução Internacional para a Juventude

Segundo o modelo MF, os três fluxos: **Problemas, Soluções e Dinâmica Política** se combinam em determinados momentos abrindo uma **Janela de Oportunidade** e promovendo rápidas mudanças na agenda governamental. Para o modelo EP, essas mudanças se devem ao rompimento de situação de prévio equilíbrio (**Pontuações no Equilíbrio**), decorrente do fato de uma questão marginal, no processo decisório, passar a ocupar a atenção do Macro-Sistema Político, pela construção de entendimento comum sobre determinada política ou **Imagem de Política** que conecta determinado Problema a uma possível Solução. Logo, ambos os modelos consideram fundamentais a relação entre **Problemas, Soluções e Dinâmica Política**.

No modelo MF, uma Solução (alternativa de política) é formulada, a partir da consideração de sua viabilidade e do processo de aceitação, pela persuasão e divulgação de ideias em diferentes fóruns. Para EP, uma Solução vinculada à **Imagem de Política**, construída com amparo institucional ascende com mais facilidade ao Macro-Sistema Político.

Neste item, será evidenciado que Comunidades Epistêmicas Internacionais: ONU, Banco Mundial e UNESCO comungaram **ideias, princípios, crenças e interesse político** (MF) e, portanto, geraram uma **Imagem Política** (EP), vinculada a **contextos institucionais** fortemente legitimados (EP), fato que viabilizou a ascensão do discurso do Protagonismo Juvenil às agenda governamentais (MF) ou aos Macro-Sistemas Políticos (EP) de países periféricos, incluindo o Brasil. Os fatos mais importantes para a formação e ascensão das políticas de juventude na agenda governamental no Brasil estão resumidos no Quadro 3.6 (pág. 120). No Capítulo V, o processo de formação da agenda aqui trabalhado será inserido em um quadro geral de análise da trajetória das políticas de juventude no Brasil.

Em **1965**, os Estados-Membros da ONU assinaram a **Declaração sobre Fomento dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos**. Posteriormente, a ONU instituiu o ano de **1985** como o **Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz**, recomendando aos governos; órgãos das Nações Unidas e organizações não governamentais que se esforçassem em aplicar as então firmadas diretrizes para a planificação de novas medidas e a adoção de medidas complementares adequadas na esfera da juventude (ver pág. 42).

Pela via internacional, se introduziu a temática Juventude na agenda governamental (MF) ou no Macro-Sistemas Políticos (EP) dos países periféricos, a partir da necessidade de enfrentamento de questões relacionadas à exclusão social, que ameaçavam grande contingente de jovens nesses países (**Condição tornada Problema-MF; Condição tornada Imagem Política-EP**) e recomendada a **Solução (MF; EP)** para a população juvenil, que deveria atuar como Protagonistas e-ou Atores Estratégicos do Desenvolvimento.

QUADRO 3.6 – Políticas de Juventude e Formação de Agenda: Fatos Relevantes		
Ano	Eventos Internacionais	Eventos Nacionais
1985	Ano Internacional da Juventude – ONU	
1987	Instituto da Juventude (Espanha) – IV Conferência Intergovernamental de Políticas da Ibero-América Criação da Organização Ibero-Americana da Juventude (OIJ)	
1988		Aprovação da Constituição Cidadã
1980-1990	UNESCO estabelece metas educacionais para o Brasil, firma vários convênios e acordos de cooperação com órgãos estatais e não estatais brasileiros	Promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) Discurso do Protagonismo Juvenil consolidado em 1990
1991	ONU- Fórum Mundial da Juventude – Viena Áustria	Criação do Instituto Cidadania, ONG presidida por Luís Inácio Lula da Silva
1993	CEPAL (ONU) e OIJ - Programa Regional de Ações para Desenvolvimento da Juventude na América Latina (PRADJAL)	Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Até 1995, apenas existiam 3 programas e 1 projeto de juventude
1995	Programa de Ação das Nações Unidas para a Juventude (PAMJ) – Resolução nº 50/191	1995-1998 Governo FHC – primeiro mandato – 6 programas para juventude, Reforma Administrativa
1996	Fórum Mundial da Juventude – Viena (Áustria)	
1997	UNESCO – setor de Pesquisa e Avaliação. Realização do Seminário “O jovem nas trilhas das políticas públicas”	
1998	I Conferência Mundial dos Ministros Responsáveis pela Juventude; Fórum Mundial da Juventude, Braga (Portugal) com elaboração de Plano de Ação de Braga e Declaração de Lisboa	Instituído processo de qualificação de Organizações Sociais - Lei 9.637 (1998))
1999		1999-2002 Governo FHC – segundo mandato, criação de 18 programas de juventude e das OSCIPs, “meninas dos olhos” do Programa Comunidade Solidária, no âmbito federal ,Lei 9.790 (1999)
2001-2002	Fórum Mundial de Dakar (Senegal) com elaboração da Estratégia de Dakar	ONG Ação Educativa: Seminário Juventude em Pauta
2003		2003-2006 Governo Lula – primeiro mandato Instituto Cidadania elabora Projeto Juventude de 2003-2004 e a Comissão Parlamentar de Juventude da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 138-2003); criado Grupo Interministerial
2004	UNESCO - publicação do livro Políticas de/para/com a Juventude Banco Mundial - realização do evento Vozes Jovens I com a divulgação do discurso do <i>empoderamento</i> juvenil	Projeto de Lei propondo o Estatuto dos direitos da juventude (PL nº 4.529) e o Projeto de Lei versando sobre o Plano Nacional da Juventude (PL nº 4530/2004);Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)
2005	Banco Mundial - realização do Evento Vozes Jovens II e do Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis, ONU - Informe s/ Situação da Juventude no Mundo	Reativação do Projeto Rondon, criação da Secretaria, do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e criação do Pró-Jovem
2006	XIII Conv. Ibero-Americana de Direitos da Juventude	
2007		Pró-Jovem Integrado (Lei nº 11.692) em 12.11.2008 e aprovação da PEC 138/2003, em segundo turno, na Câmara dos Deputados, ,
2008		Primeira Conferência Nacional da Juventude e
2009	XIV Conf. Ibero Americana de Direitos da Juventude	Pacto da Juventude
2010	Março de 2010	Encontro Nacional dos Conselhos da Juventude

Fonte: síntese elaborada pela autora a partir de publicações da UNESCO, IPEA e do Conjuve.

Para Sousa Regina (2006), o discurso do Protagonismo Juvenil passará a ser paulatinamente compartilhado com organizações do Terceiro Setor e com governo brasileiro:

Ainda que detentores de um poder econômico e político real, não se deve atribuir aos organismos internacionais a autoria de um discurso sobre juventude que teria sido remetido aos governos, ONGs, meios de

comunicação e pesquisadores acadêmicos dos países pobres. O discurso que se encontra nos documentos oficiais foi produzido também por ONGs e acadêmicos, razão pela qual a imagem que parece mais adequada é a de um discurso compartilhado (pág. 68).

Segundo Ferrenti *et alii* (2004), em produção, desde a década de 80, o discurso já se encontrava plenamente consolidado, quando em meados da década de 90, emergiu o enunciado que o aglutinou e passou a identificá-lo como **Protagonismo Juvenil**. Desde então, vários textos foram produzidos com a intenção de “sistematizar” o conceito e as estratégias do discurso, que apesar de todos os esforços, permaneceu sob a acusação, por parte de alguns, de imprecisão, indiferenciação, hibridismo e/ou pobreza de conteúdo.

Para Sousa Regina (2006), embora atualmente os autores que escrevem sobre juventude acumulem as funções de pesquisadores das universidades, de membros de ONGs, de órgãos de governo e de organismos internacionais (como se fosse possível a conciliação de posições e interesses dessas instituições), o que parece ser mais importante é a própria característica do discurso, que justamente forja a conciliação e o consenso, obstruindo a possibilidade de surgimento de posições contrárias que pudessem se manifestar por meio de contra-discursos, pois “*é certo que os organismos internacionais têm poder para a imposição de políticas, mas é igualmente certo que seus documentos reproduzem e fazem repercutir mundialmente um discurso mais compartilhado do que imposto*” (pág. 08). A visão da autora corrobora a nossa percepção de que o discurso do Protagonismo Juvenil pode ser interpretado como a construção de uma Imagem Política (EP).

Incentivados pela agenda da ONU para a juventude, o Instituto da Juventude da Espanha convocou, **em 1987, a Conferência Intergovernamental sobre Políticas de Juventude na Íbero-América**. A partir de então, os países participantes decidiram realizar reuniões anuais, com a finalidade de ampliar o conhecimento recíproco sobre a situação da juventude. **Já de 1980 a 1990**, segundo Sousa Regina (2006), a **UNESCO estabeleceu Metas Educacionais** para serem alcançadas no Brasil e firmou diversos convênios e acordos de cooperação técnica com atores estatais e não estatais¹²⁶.

Logo, já existia o **Problema**: o contexto de crise internacional (década de 70), repercutindo nos países periféricos, a partir de 1980 e já fora forjada a **Solução Econômica**: os países periféricos deveriam seguir as recomendações de estabilização macroeconômica e reformas orientadas para o mercado, as quais apresentavam, portanto, semelhança com a abordagem conhecida como o Consenso de Washington,¹²⁷ ortodoxia econômica abraçada por

¹²⁶ A UNESCO, segundo Sousa Regina (2006), firmou convênios e acordos com o Ministério da Educação, com as Secretarias de Educação de diversos estados e municípios, com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, além de inúmeras organizações não governamentais, como o SEBRAE e o SESI, as fundações Bradesco e Odebrecht, e os institutos Cultural Itaú, Ayrton Senna e Hebert Levy.

¹²⁷ Observando as recomendações das grandes burocracias internacionais de coordenação da política econômica, como, por exemplo, o Banco Mundial e o Tesouro Americano, além das recomendações dos ministros de finanças dos países centrais e presidentes dos bancos internacionais mais importantes, **John Williamson** (ver artigo “Reformas políticas na América

economistas, políticos e instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, nas décadas de 1980 e 1990. Em decorrência já existia também uma **Solução disponível para juventude** (sobretudo a vulnerável e em situação de risco), viabilizada pelo discurso do Protagonista gestado em nível internacional.

Entretanto, em nível nacional, faltou para o acoplamento desses fluxos o terceiro fluxo a **Dinâmica Política** (MF) ou a não inserção da Solução Internacional no Macro-Sistema Político (EP), fato que só iria ocorrer na década de 90 sob orientação neo-liberal.

Tal percepção é confirmada por Sousa Regina (2006), que argumenta que se o discurso internacional sobre a juventude protagonista teve pequena repercussão no Brasil na década de 80, isto não ocorreria nos anos 90, diante da reorientação dos organismos internacionais sobre a política interna, especialmente dos países subdesenvolvidos, que passou a incluir propostas que visavam reduzir os custos sociais do ajuste econômico da década anterior, com o objetivo de viabilizar o pleno desenvolvimento do capitalismo de mercado.

3.3.3 A Construção da Solução Nacional para a Juventude

No Brasil, a **Dinâmica Política** seria favorável a **outra Solução para a juventude brasileira, adotada na Constituição de 1988**. Fenômenos, tais como o “Arrastão”¹²⁸ gerou intensa mobilização da sociedade e de movimentos sociais vinculados à questão emblemática dos “meninos de rua” na década de 1980 (*Forças Políticas de Grupos de Pressão-MF; divulgação midiática-EP*), em um momento de redemocratização do País (*Mudanças de Governo-MF; Contexto Institucional-EP*) e proporcionou ambiência (*Humor Nacional-MF; Apelo Emotivo-EP*) para se estabelecer o consenso que era necessário garantir e proteger os direitos de crianças e adolescentes (*Janela de Oportunidade-MF; Acordo sobre Crenças-EP*), tendo em vista a situação de carência material e vulnerabilidade social de grande contingente de crianças e jovens; aumento da violência juvenil e fortalecimento do tráfico de drogas (*Condição social tornada Problema público-MF* ou tornada *Imagem Política-EP*).

Pelo Modelo MF, todos os elementos construtores de uma nova **Dinâmica Política** se fizeram presentes: a) Humor Nacional; b) Forças Políticas e Grupos de Pressão e c) Mudanças dentro do próprio governo e possibilitaram a abertura de uma **Janela de Oportunidade** conectando a **Solução** que considerava a Juventude como Sujeito de Direitos ao **Problema** (situação de precariedade de crianças e jovens brasileiros).

Latina na década de 80”. Revista de Economia Política, vol.12, nº 1 (45), janeiro/março 1992, pp. 43-49) sistematizou este conjunto de idéias, cunhando o termo “**Consenso de Washington**”. (CAPELLA, 2008). **Segundo esse consenso, os países em desenvolvimento tinham condições de resolver seus problemas econômicos, contendo a inflação, reduzindo o poder do Estado e liberando as forças do mercado, levando à liberalização do mercado e à implementação de programas de ajuste estrutural, mas tais ações apresentaram resultados muitas vezes negativos para o desenvolvimento de diversos países** (GREEN, 2009).

¹²⁸ Movimento envolvendo violência conjunta de meninos que viviam nas ruas dos grandes centros (incluindo menores de idade) contra a população.

No modelo **EP**: a) apelo emotivo e b) focalização da questão pela mídia e c) novo contexto institucional (Assembleia Constituinte) proporcionaram a construção de nova **Imagem Política**, que ascendeu ao Macro-Sistema Político, causando uma **Pontuação no equilíbrio** e interrompendo a visão anterior de políticas de juventude.

Sendo assim, o rompimento do equilíbrio ou o aproveitamento da oportunidade foi capitalizado pelos diversos agentes participantes do processo político, que formularam a Constituição de 1988, tendo como consequência a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no Brasil, marco importante para a questão juvenil, embora seja aplicado aos jovens até 18 anos. Entretanto, a **Solução Nacional** que adotou a identidade juvenil como **Sujeito de Direito** teria grande dificuldade de ser implementada, visto que a **Solução Internacional: Protagonismo Juvenil e Criação de Capital Social** vinha sendo “costurada” em nível internacional.

3.3.4 Protagonismo Juvenil - Teoria do Capital Humano e do Capital Social

Neste ponto, será exposto o argumento que a Solução do Protagonismo Juvenil e do Desenvolvimento do Capital Social foi uma adaptação da **Teoria da Decisão Social e do Desenvolvimento Social**, realizada pela ONU, UNESCO e Banco Mundial (por meio do BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento).

O conceito de Capital Humano, como alternativa para o desenvolvimento econômico, por meio de redução das desigualdades sociais e aumento da renda dos indivíduos, ganhou visibilidade, principalmente, a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que adotou o **Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, em 1990**, explicitando a não vinculação automática entre prosperidade econômica e desenvolvimento humano, passando o conceito de desenvolvimento ser acompanhado por adjetivos – humano, sustentável, integrado, no sentido de amenizar os efeitos associados à distribuição desigual dos bens produzidos coletivamente e o usufruto desses bens por uma minoria (STEIN, 2003). **Tal índice subsidiará posteriormente a construção do Índice de Desenvolvimento Juvenil – IDJ**, desenvolvido no trabalho da UNESCO (2004), apresentado no item 1.1 deste Capítulo.

O conceito de Capital Humano decorreu da obra **Teoria da Decisão Social e do Desenvolvimento Social** de **Amartya Sen**,¹²⁹ funcionário do Banco Mundial que angariou o prêmio Nobel de Economia em 1998, por livro baseado nas cinco conferências que proferiu como membro da presidência do Banco Mundial, durante 1996 e 1997.

¹²⁹ A adoção da visão adaptada de Sen fica explícita em livro editado pela UNESCO, de autoria de Kliskberg (2003), que na época era coordenador geral da Iniciativa Interamericana sobre Capital Social, Ética e Desenvolvimento do BID. O autor abre a Terceira Parte da publicação, intitulada: Em prol de uma nova visão do desenvolvimento com o título “Amartya Sen: um prêmio Nobel que obriga a pensar”.

Sen (2000) argumentou que o desenvolvimento não envolve apenas a obtenção de riquezas e aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas constitui processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas, podendo ser entendido como aumento do bem-estar da sociedade.

Entretanto o conceito de Capital Humano, na obra de Sen, pressupõe ação pública deliberada e efetiva, não condizente com a orientação dos organismos internacionais, a partir de 1980, caracterizada pela crítica à visão universalista e à responsabilidade exclusiva do setor público, dando espaço à participação de atores privados (com focalização das políticas para setores mais pobres) e ao processo de descentralização, em perspectiva de desresponsabilização do Estado, quanto à provisão de serviços sociais básicos (STEIN, 2003).

Posteriormente, o conceito de Capital Humano é aprimorado como **Capital Social**:

Capital social refere-se às redes e relações que estimulam a confiança e a reciprocidade e moldam a qualidade das interações sociais de uma sociedade. O nível de capital social exerce significativo impacto sobre uma série de processos de desenvolvimento [...] serve de mecanismo de seguro para os pobres que não tem acesso às alternativas de mercado. Portanto é importante facilitar a formação de novas redes quando as antigas estão se desintegrando (BANCO MUNDIAL *apud* STEIN, 2003, pág. 189).

Em **1992, foi criada a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ)**, por ocasião da VI Conferência Ibero-Americana de Ministros de Juventude, instituição internacional de caráter governamental que nasceu sob o sopro da ONU. Por conseguinte, o estabelecimento do Ano Internacional da Juventude, em 1985, pela ONU, juntamente com a criação e atuação da OIJ, representaram impulso para que as questões de juventude entrassem na pauta de políticas públicas dos países da América Latina na década de 90.

Em **1993, foi lançado o Programa Regional de Ações para Desenvolvimento da Juventude na América Latina (PRADJAL)**, proposto pela CEPAL (comissão da ONU), a ser gerenciado pela recém-criada OIJ, com o objetivo de incrementar o conhecimento sobre juventude e fortalecer a institucionalidade competente, tendo os governos latino-americanos se comprometido a criar órgãos específicos destinadas à juventude.

Em **1995, a ONU formulou o Programa de Ação Mundial das Nações Unidas para Jovens (PAMJ)- *World Programme of Action for Youth***, aprovado pela Resolução nº 50-1981 da Assembléia Geral das Nações Unidas. O PMAJ foi concebido em duas etapas: a primeira correspondendo à execução do Programa em plano mundial até o ano 2000; e a segunda abarcando o período entre 2001 e 2010. Tal programa destacou 10 esferas prioritárias,, constituindo atualização do Programa de Nações Unidas de 1985 e não nova formulação estratégica com a participação da juventude, como já foi visto no Capítulo I.

Em **1997, a UNESCO criou o Setor de Pesquisas e Avaliações em Brasília e “passou a realizar e/ou promover políticas públicas que além de se direcionarem aos jovens**

também os concebia como protagonistas de desenvolvimento” (SOUSA REGINA, 2006, pág. 70). Essa instituição realizou o seminário “O jovem nas trilhas das políticas públicas” e publicou quantidade expressiva de estudos sobre Juventude.¹³⁰

3.3.5 A Implantação da Solução Internacional

Apesar da Solução do Protagonismo Juvenil ter sido desenvolvida inicialmente em comunidades epistêmicas internacionais e se encaixar na perspectiva de governos neoliberais como os de Collor de Mello (1990-92) e Itamar Franco (1992-1994); não foi implementada nestes governos, sendo que até 1995 só existiam três Programas e um Projeto de juventude. Por outro lado, é importante pontuar que ocorreu, neste período, a implantação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, bem como a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (1990) e da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em decorrência da **Solução Nacional**, que considerou a Juventude como Sujeito de Direitos, confirmando que a política de juventude adotada na Constituição criou novo estado de equilíbrio (*Policy Legacy*) que só seria interrompido por outra **Pontuação** (EP), que ocorreria sob condições econômicas dramáticas que colocou o Plano Real no centro da cena política no governo FHC.

Percebe-se, a partir de 1998, intenso movimento e significativo número de publicações em relação à juventude por parte dos organismos internacionais. De **1998-2001, a ONU promoveu reuniões interinstitucionais das Nações Unidas sobre os jovens**, assim como reuniões de comitês de organizações não governamentais, tais como a **Conferência Mundial de Ministros de Juventude**. Promoveu também **quatro Fóruns Mundiais**¹³¹ do Sistema ONU¹³². No Fórum Mundial de Braga (Portugal, 1998) foi elaborado o “**Plano de Ação de Braga**” e “**Declaração de Lisboa**”, nos quais se pode verificar elementos da matriz discursiva **Juventude como Solução**, conforme conteúdos do parágrafo a seguir:

¹³⁰ Segundo Sposito *et alii* (2007), o **Departamento de Pesquisa da UNESCO, criado em 1996**, envolvendo pesquisadores universitários em vários estados brasileiros, publicou **no período de 1998-2004**: Waiselfsz, J. Juventude, violência e cidadania. Os jovens de Brasília, São Paulo: Cortez, 1998; Waiselfsh, J. Mapa de violência contra os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 1998b; Abramovay, M. Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza. Brasília: UNESCO, 1999; Sallas, Ana Luísa. Os jovens de Curitiba: esperanças e desencantos; Mynato, Maria Cecília. Fala galera: juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond, 1999; Waiselfsz, J. Mapa da violência contra os jovens do Brasil II. Brasília; UNESCO, 2000; Abramovay, M. Rua, Maria das Graças. Violência nas escolas. Brasília: UNESCO/Instituto Ayrton Senna, Unaid, Banco Mundial, Usaid, Fundação Ford, Consed, Undime, 2002; Abramovay, M. Escola de Paz. Brasília: UNESCO/governo do Estado do Rio de Janeiro, 2001; Castro, Mary Garcia; Abramovay, M. Cultivando vida, Desarmando violências. Experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza. Brasília: UNESCO, 2001; Abramovay, M. (org.). Escola e violência. Brasília: UNESCO, Universidade Católica de Brasília, 2002; Abramovay, M., Mary Garci. Ensino médio: múltiplas vozes. Brasília: UNESCO/ec, 2002; Castro, M.G; Abramovay, M., Rua, M. das Graças. Drogas nas escolas. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, CNPq, Fundação Ayrton Senna, 2002; UNESCO; Políticas públicas de/para/com juvenludes, Brasília, 2004).

¹³¹ Fórum Mundial de Juventude: Viena (Áustria 1991); Fórum Mundial de Juventude de Viena (Áustria, 1996); Fórum Mundial de Braga (Portugal, 1998); Fórum Mundial de Dakar (Senegal, 2001).

¹³² Notadamente, as instituições ligadas ao Sistema ONU (UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura; FNUAP – Fundo das Nações Unidas para População; UNICEF; UNAIDS; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Organização Internacional do Trabalho – OIT)

O Plano de Braga é tido como um dos mais importantes pontos de convergência nas grandes mobilizações e articulações dos principais movimentos de juventude, e nele se encontra expresso o reconhecimento de que os jovens são uma força positiva com grande potencial para contribuir para o desenvolvimento e o progresso social, bem como para promoção dos direitos humanos (...) Na declaração final da conferência, os representantes dos países participantes reconhecem a juventude como um ator de mudança e transformação social e como uma etapa com essência própria no processo de desenvolvimento pessoal, que deve ser vivida plenamente e com exercício integral de seus direitos (IPEA, Texto 1335, 2008, pp.139-140).

Essa transformação social não se assemelha à atuação juvenil de 60, mas ao compromisso internacional assumido pelos países participantes do Fórum, como o Brasil, de implementarem políticas que fomentassem o “protagonismo e a independência dos jovens”¹³³.

No **primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)** foi implantada a Reforma Administrativa como **Solução discursiva** para o pressuposto **Problema** (a crise de Estado), quando o **Problema da realidade** se devia à crise econômica e **Solução para a realidade** foi o reajuste macroeconômico via Plano Real. O discurso do Protagonismo Juvenil será perfeitamente aderente ao discurso do Capital Social (adaptado pelo Banco Mundial) e ao Protagonismo de Estado do governo FHC, tendo este último as seguintes características identificadas por Capella (2006): **a)** utiliza o termo políticas públicas ao invés de políticas sociais (consideradas compensatórias); **b)** transforma direitos em serviços (cujo acesso e usufruto não são mais garantidos por lei, pela luta ou pelo Estado, mas devem ser permanentemente assegurados pelo indivíduo); **c)** substitui a ideia de crise, entrelaçando a “crise do sistema” com a “crise própria da situação juvenil” pelo eixo inclusão-exclusão; **d)** baseia-se em dois comportamento: **atividade ou fazer coisa** (voluntariado, participação e *empoderamento* juvenil) e **defesa de interesses** (comunicação e negociação).

Nesse contexto, as Organizações Sociais e as OSCIPs carregam a marca originária de serem decorrentes do processo da Reforma do Estado, com a consequente emergência de um novo Terceiro Setor. Em 15.05.1998, é aprovada, pela Lei 9.637, que possibilitou a qualificação de entidades como Organizações Sociais – OS no âmbito governamental. Em 23.03.1999, foram criadas, pela Lei 9.790, tida como a Nova Lei do Terceiro Setor, as OSCIPs, consideradas as “meninas dos olhos” do Programa Comunidade Solidária. Na Exposição de Motivos, de 23.07.1988, que acompanhou o projeto de lei das OSCIPs, verifica-se que o discurso do Protagonismo já era, na época, compartilhado pelo governo brasileiro:

No Brasil, como em toda parte, o Terceiro Setor – não governamental e não lucrativo – coexiste hoje com o Estado (primeiro setor) e com o mercado (segundo setor), mobilizando um volume crescente de recursos e energias para iniciativas de desenvolvimento social. Essa multiplicação de iniciativas privadas com sentido público é um fenômeno recente, massivo e global. O protagonismo dos cidadãos e de suas organizações rompe a dicotomia entre público e privado, na qual o público era sinônimo de estatal e, privado, de

¹³³ A frase entre aspas consta no texto do IPEA, pág. 139.

empresarial. A expansão do Terceiro Setor dá origem, portanto, a uma esfera pública não estatal. As características do Terceiro Setor são a espontaneidade e a diversidade [...]. Hoje o conceito do Terceiro Setor é bem mais abrangente. Inclui o amplo espectro das instituições filantrópicas, dedicadas à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social. Compreende também as organizações voltadas para a defesa dos direitos de grupos específicos da população, como as mulheres, negros e povos indígenas, ou de proteção ao meio ambiente, promoção de esporte, cultura e lazer. Engloba, ainda, as experiências de trabalho voluntário, pelas quais os cidadãos exprimem sua solidariedade através da doação de tempo, trabalho e talento para as causas sociais (FERNANDES¹³⁴, 2009).

Entre o final da década de 1990 e os primeiros anos de 2000, pode-se observar o crescimento de mecanismos institucionais: coordenadorias; assessorias; secretarias municipais destinadas à juventude, assim como a criação de mecanismos de diálogo entre a gestão pública e os setores organizados da juventude, decorrentes da criação do espaço público não-estatal, o que nos permite concluir que houve aderência entre a Solução do Protagonismo Juvenil e a expansão do Terceiro Setor decorrente da Reforma Administrativa.

Em 2001, no Fórum Mundial de Dakar (Senegal), elaborou-se a **Estratégia de Empoderamento Juvenil** (ver pág. 42). **Em 2002, ocorreu o seminário “Políticas Públicas: Juventude em Pauta”**, iniciativa da ONG Ação Educativa e da Fundação Friedrich Eber.

No período de 1995-2002 (período referente aos dois mandatos do governo FHC), Sposito e Carrano (2003) identificaram a presença de dois conceitos nos documentos do governo federal referentes aos programas e projetos destinados à juventude: **Protagonismo Juvenil e Jovens em Situação de Risco Social**.

Dois conceitos estão presentes em documentos de órgãos do governo federal e nos das ONGs, principalmente quando se referem a projetos e programas fortemente destinados à juventude: protagonismo juvenil e jovens em situação de risco social. Aliás, estas foram idéias, marcadas por apelo social do que conceitos baseados em diagnósticos sociais e reflexões analíticas sobre o tema da juventude. Na grande maioria dos casos representaram simplificações facilitadoras do entendimento de realidades socioculturais complexas e também códigos de acesso para financiamentos públicos orientados por uma tão nova quanto débil conceituação de proteção social e cidadania participativa. Estimular o protagonismo juvenil, expressão tantas vezes encontrada em textos de projetos variados parece ser auto-explicativa até o momento em que nos perguntamos sobre o seu verdadeiro significado.

Durante o segundo mandato de FHC (1999-2002), o número de programas e projetos destinados à juventude se elevou de 6 para 18 (PPA 2000-2003), em relação ao primeiro mandato, com foco explícito em adolescentes (15 a 19 anos) e/ou jovens (20 a 25 anos), conforme mostra o Quadro 5.1 (pág. 202). Logo, apesar da Solução do Protagonismo Juvenil ter sido gestada pelos organismos internacionais desde os idos de 1985, esta se incorpora à política de juventude somente no governo FHC (1998-2002), tendo o **governo**

¹³⁴ Trecho extraído pela autora de Brasil. Tribunal de Contas da União. Processo 14.334/1999-2 (FERNANDES, 2009).

Lula (2003-2006), no primeiro mandato, praticamente continuando a política de juventude de FHC em termos de projetos e programas (veja Capítulo V).

De 2003 a 2004, o Instituto Cidadania¹³⁵ focalizou, prioritariamente, a temática juventude e desenvolveu o **Projeto Juventude**, com o apoio das empresas Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, Vale do Rio Doce, Telemar e Usiminas (ABRAMO e BRANCO, 2005). Em 2003, o presidente Lula criou o **Grupo Interministerial**, composto por representantes de dezoito ministérios, com o objetivo de realizar levantamento das ações e programas existentes para jovens nos diversos Ministérios e elaborar recomendações e diretrizes sobre como o Poder Executivo deveria se organizar para lidar com a temática.

Ainda em 2003, a partir da iniciativa do deputado federal Reginaldo Lopes (PT, MG), foi constituída a **Frente Parlamentar em Prol da Juventude**, que solicitou a criação da **Comissão Especial** (Comissão Parlamentar de Juventude da Câmara dos Deputados – CEJUVENT), com o objetivo de estudar propostas de Políticas Públicas para juventude, a qual encaminhou ao plenário, a proposta de **Emenda à Constituição (PEC nº 138-2003)**, conhecida como a PEC da Juventude. A PEC da Juventude, aprovada em meados de 2010, incluiu a expressão “jovem” no Capítulo VII, dando nova redação ao artigo 227 e reconhecendo a juventude maior de 18 anos como um sujeito de direito..

Em 2004 e 2005, o Banco Mundial realizou dois grandes eventos Vozes I e Vozes II, nos quais foi divulgado o conceito de *empoderamento juvenil*, tendo o Estado brasileiro participado de ambos. Para realização do evento Vozes Jovens I, o Banco Mundial envolveu mais de cem organizações e movimentos da juventude, que elaboraram o documento intitulado **Proposição de Brasília- 2004**, encaminhado ao governo federal, com propostas de ações voltadas para a juventude; incluindo a criação de Ministério da Juventude. Pode-se inferir que a criação posterior da Secretária da Juventude foi desdobramento deste evento.

O propósito do Vozes II, com a presença do governo¹³⁶ e organismos internacionais, foi aprofundar o debate sobre os Desafios da Política Nacional de Juventude (documento formulado pelo Grupo Interministerial de Políticas de Juventude); as Metas do Milênio (das Nações Unidas), bem como as Propostas das Juventudes (desenvolvidas pelas Organizações e Movimentos de Juventude no “Vozes Jovens I”). Logo, o Banco Mundial, nesse evento, assumiu funções de articulador e mediador das partes e até de “produtor de discursos”, enquanto o Estado brasileiro participou desses eventos como um legitimador de acordos.

¹³⁵ O Instituto Cidadania, uma ONG criada em 1991 e presidida por Luís Inácio Lula da Silva até sua ida para Presidência da República, no início de 2003, tinha como objetivo a realização de estudos e apresentação de subsídios e propostas de políticas públicas, como por exemplo, o Projeto Fome Zero.

¹³⁶ O Vozes Jovens II teve a presença da Secretaria Geral da Presidência da República, da Secretaria Nacional de Juventude (recém-criada), das Agências do Sistema das Nações Unidas - PNUD, PNUMA, OIT, UNAIDS, UNESCO, UNICEF, UNIFEM, UNFPA, UNDOC, UIT, USAID, da Escola de Administração Fazendária-ESAF e de diversas instituições parceiras, conjuntamente com representantes das organizações e movimentos de juventude do Brasil.

O Sistema ONU realizou vários projetos-programas e publicou diversos trabalhos sobre a juventude no Brasil, sendo importante a publicação da **UNESCO em 2004, que avaliou 21 programas destinados à juventude inclusos no PPA 2004-2007** (primeiro mandado do governo Lula). Nesse trabalho, foi desenvolvido o conceito de Índice de Desenvolvimento Juvenil e a metodologia para mensurá-lo.

3.3.6 A Atualização da Solução Internacional e o Novo Papel do Estado

Em 2004, foi encaminhado o Projeto de Lei propondo a criação do **Estatuto de Direitos da Juventude** (PL nº 4.529), objetivando compor os direitos fundamentais dos jovens, nos moldes do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Projeto de Lei versando sobre o **Plano Nacional da Juventude** (PL nº 4.530) - plano decenal de investimentos e de metas sociais para a juventude, que se aprovado pelo Congresso Nacional, teria força de lei e seria cumprido pelos governos em todas as esferas.

Em 2005, o Banco Mundial promoveu, ainda, o **Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis** e após dez anos da adoção do PAMJ, a **ONU lançou o Informe 2005 sobre a Situação da Juventude no Mundo**, reconhecendo, em linhas gerais, muitos avanços em várias das áreas prioritárias do Programa, no período analisado; todavia enfatizando que os jovens do início do terceiro milênio continuavam enfrentando problemas muito mais complexos, destacando-se a epidemia da AIDS e a pobreza. Segundo o IPEA (2008 a), o caminho apontado pela ONU, no *Informe sobre a Juventude Mundial em 2005*, recomendava a necessidade de intervenções públicas nas áreas de educação, saúde e emprego.

Neste contexto, o governo Lula assumiu também a matriz discursiva: **Juventude como Solução Social**, mas passou a identificar os jovens como **Sujeito de Direito**, fato que representou modificação da abordagem, inicialmente gestada em nível internacional¹³⁷ e posteriormente compartilhada por vários atores estatais e não estatais no Brasil, que identificava os jovens como **participantes ativos** (ONU); **empoderados** (Banco Mundial) e **protagonistas do desenvolvimento** (UNESCO).

Em janeiro de 2005, por meio do decreto presidencial e com o apoio da União Educacional dos Estudantes, o **governo federal (Lula) reeditou o Projeto Rondon**, com o objetivo de: a) viabilizar a participação do estudante universitário nos processos de desenvolvimento e de fortalecimento da cidadania; b) contribuir para o desenvolvimento sustentável nas comunidades carentes, usando as habilidades universitárias; e c) estimular a busca de soluções para os problemas sociais da população, formulando políticas públicas locais, participativas e emancipadoras.

¹³⁷ O fato de se identificar um discurso principal para as comunidades epistêmicas internacionais, não quer dizer que essas instituições de referência: ONU, UNESCO, Banco Mundial, não utilizem somente uma versão do discurso, mas utilizaram com mais frequência algumas delas.

Em fevereiro 2005, o presidente Lula assinou medida provisória, criando a Secretaria Nacional da Juventude, o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e o Programa Pró-Jovem¹³⁸, um programa tido como de emergência, voltado para jovens de 18 a 24 anos que estavam fora da escola e do mercado. A Secretaria Geral da Juventude¹³⁹ foi vinculada diretamente à Presidência da República (SGPR-SNJ), tendo sido definida como sua função: *“formular diretrizes para a ação governamental, executar, articular e integrar projetos/programas, monitorar as políticas de juventude e incentivar as pesquisas”*.

A criação de estrutura administrativa específica para cuidar da área de juventude representou avanço considerável, visto que até 2005, todos os países da região latino-americana, com exceção de Honduras, já contavam com instâncias formais para implantar e coordenar as políticas de juventude. Tal estrutura vem sendo replicada em outras instâncias da Federação e proporcionou novo norte à política de juventude.

Em **2006, na XIII Conferência Ibero-Americana, ocorrida em Cuba**, os participante assumiram o compromisso de apoiar a elaboração de Plano de Cooperação e Integração da Juventude na Ibero-América, com o objetivo de fortalecer a luta contra a pobreza e a exclusão social dos jovens na Região. Na declaração final da Conferência, os representantes dos países reconheceram a juventude como ator de mudança e transformação social e como etapa própria no processo de desenvolvimento pessoal, que deve ser vivida plenamente e com exercício integral de seus direitos.

Pelo Decreto nº 5 de setembro de **2007**, o presidente Lula convocou a **1ª Conferência Nacional da Juventude**, evento que foi coordenado pela SGPR-SNJ e se realizou no período de 27 a 30 de abril de 2008, em Brasília. O regulamento que dispôs sobre a organização, funcionamento e o processo de escolha de delegados. foi publicado no Diário Oficial da União). A Conferência teve as seguintes etapas¹⁴⁰: **a) Pré-Conferências; b) Conferências**

¹³⁸ Brasil. Lei Federal nº 11.129, de 30/06/2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Pró-Jovem; cria o Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis 10.683 de 28/05/2003 e 10.429 de 24/04/2002 e dá outras providências. Brasília:2005a, disponível em <http://planalto.gov.br/ccivil>
____. Decreto nº 5490 de 14/07/ 2005. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Juventude e dá outras providências. Brasília: 2005b, disponível em <http://www.presidencia.gov.br/ccivil>
____. Decreto nº 5557, de 5/10/ 2005. Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Pró-Jovem, instituído pela Lei n. 11.129//2005, e dá outras providências. Brasília: 2005c, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil>

¹³⁹ Foi nomeado Secretário Nacional de Juventude o Senhor Beto Cury, que havia coordenado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

¹⁴⁰ a) **Pré-Conferências** – no âmbito das instituições de ensino (escolas e universidades); b) **Conferências Municipais:** etapa que ocorreu de 22/09/2007 a 10/02/2008, sendo categorizadas como **Preparatórias** (em municípios que não possuíam órgão institucional específico de juventude) e **Eletivas** (em municípios que possuíam órgão institucional específico de juventude, para os quais houve eleição direta por voto uninominal em candidato da Sociedade Civil e em candidato do Poder Público); c) **Conferências Livres:** etapa que ocorreu de 22/09/2007 a 3/03/2008, com o objetivo de ampliar e diversificar a participação, podendo ser realizada por qualquer organização, movimento ou instituição, nos mais variados âmbitos da Sociedade civil e do Poder Público (assembleias comunitárias, conselhos: de saúde, educação, de meio ambiente, festivais de cultura, projetos sociais, etc) e em qualquer âmbito geográfico (local, bairro, regional, microbacias, biomas, etc); d) **Conferências Estaduais:** de 11/02 a 30/03/2008, no âmbito dos estados, programadas de acordo com a faixa de habitantes, indo de até 2,5 milhões de habitantes: 15 conferências até mais de 30 milhões de habitantes: 200 conferências, na qual a forma de eleição dos representantes foi definida pela Comissão Organizadora Nacional; e) **Consulta Nacional às Populações Tradicionais:** com objetivo de efetivar a participação dos Quilombolas, Indígenas, Terreiros e Ciganos, em âmbito nacional.

Municipais; **c)** Conferências Livres; **d)** Conferências Estaduais; **e)** Consulta a Populações Tradicionais. A seguir serão resumidas informações do **documento Levante sua Bandeira** (2007), sobre o funcionamento da Conferência Nacional da Juventude.

O processo de mobilização dos jovens para a Conferência utilizou três vias: territorial, de redes e virtual, pelas quais foram gerados pré-relatórios, que foram discutidos três semanas antes do encontro presencial, sendo três os momentos de discussão: 1) Contextualização: no qual foram trabalhados as temáticas democracia, participação e desenvolvimento nacional; parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude; 2) Mapeamento de Bandeiras: diversidade; 3) Identificação de até 7 desafios prioritários que deveriam responder a questão **Quais os principais desafios que a juventude brasileira enfrenta?** e identificação de 3 Soluções prioritárias para cada desafio (ou seja, 21 soluções) como resposta à questão **“De que maneiras as políticas públicas de juventude devem responder a estes desafios?”**.

A expectativa era que fosse gerado, na Conferência, um **Relatório de Desafios e Soluções** prioritárias (e, portanto, subsídios e orientações para as Políticas Públicas de Juventude em todos os âmbitos) e mapeadas as **Bandeiras**, expressando a diversidade de aspirações, bem como se fortalecesse as Redes, pela identificação de pautas comuns e pelo estabelecimento de novos processos de comunicação (virtuais e presenciais).

Foram disponibilizados instrumentos de apoio¹⁴¹ à Conferência, planejada para dois mil participantes, assim distribuídos: **a)** Etapas Municipais (1200 participantes); **b)** Etapas Municipais Eletivas (500 participantes); **c)** Consulta Nacional (60 participantes); **d)** Conjuve (120 participantes); **e)** Poder Público (120 participantes). As resoluções e as 22 prioridades da Conferência estão apresentadas no **Anexo 6**. A autora deste estudo participou dos três dias de Conferência, como convidada, tanto nas atividades plenárias como no grupo de jovens que trabalhou a temática Política, Democracia e Participação, no qual participaram também membros do Conjuve. Nessa ocasião, foram ouvidos depoimentos de jovens do grupo, transcritos pela pesquisadora (Quadro 3.7, pág. 132), que explicitam algumas questões:

- **Participação Política versus Participação Social**: parte dos jovens presentes foram a favor da formação de partido político específico de juventude, se preocuparam com a organização dos grêmios nas escolas, com a atuação da juventude nos partidos políticos e com a aprovação de quotas para jovens no Código Eleitoral, enfim, vislumbraram que a juventude só poderia ser motor de transformações sociais por meio da política; já outros jovens não percebiam a participação juvenil vinculada à

¹⁴¹ Foi disponibilizado um documento de referência para as discussões da Conferência, intitulado Texto Base elaborado a partir de documentos do Conjuve, diretrizes da Secretaria Nacional da Juventude e da declaração dos direitos da juventude da OIJ, e conteúdo síntese das discussões atuais sobre o tema juventude; Cadernos Temáticos, que funcionaram como “portas de entrada para iniciantes”, tendo como função estimular a discussão entre os jovens sobre 12 temas correlatos à temática da juventude: 1) Família (novos arranjos e autonomia do jovem); Educação (mundo jovem x mundo da Escola); 3) Esporte, Lazer e Tempo Livre (Direito e importância na juventude); 4) Cultura e Juventude (Direito à produção e à fruição); 5) Trabalho (Emprego, subemprego e desemprego); 6) Cidade e Juventude (Direito à cidade); 7. Meio Ambiente e Pacto Geracional; 8) Política, Democracia e Participação; 9) Mídia e a Imagem do Jovens (Esteriotipos e acesso aos meios); 10) Sexualidade e Qualidade de Vida; 11) Drogas e Juventude; 12) Direitos, Discriminação e Violência (Sexismo, Racismo e Homofobia). Além desses instrumentos, foram disponibilizados CD-ROM com os seguintes conteúdos: orientação aos participantes, Texto-Base; Cadernos Temáticos e dicas para participação.

política e estavam satisfeitos com a contribuição realizada por meio de trabalho voluntário em organizações civis. Pode-se notar que havia *certo cisma entre os jovens que contribuíam, prestando algum serviço social voluntário e aqueles que pensavam que era inevitável a atividade política*;

- **Deficiência de integração dos Conselhos:** houve reclamações a favor da integração dos Conselhos Estaduais e Municipais, bem como reclamações relativas à inexistência ou deficiência de comunicação com esses conselhos;
- **Preocupação com a implantação das boas ideias** geradas na Conferência e com o fato das propostas juvenis se transformarem em políticas e serem acompanhadas;
- **Dificuldades de organização das Conferências Estaduais e Municipais,** que dependeram do apoio político e portanto da afiliação partidária de prefeitos e governadores;
- **O Conceito de várias juventudes e a fragmentação das ações,** visto que cada juventude teria uma identidade e uma forma específica de participar;
- **Preocupação com a juventude negra:** expressou-se a preocupação com o genocídio da juventude negra e com o racismo.

Houve grande apoio, pelos coordenadores do grupo no qual a pesquisadora participou como convidada e por alguns membros do Conjuve (também participantes do grupo), à PEC Nº 138-2003 (que acrescenta o “jovem” entre àqueles priorizados pela Constituição em direitos como saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização e cultura). sendo solicitados aos jovens que assinassem lista a favor da aprovação da referida emenda, e posteriormente selecionou-se um grupo de jovens para levarem o “abaixo-assinado” ao Congresso. Esses jovens não eram de Brasília, nem conheciam o Congresso Nacional e se sentiram lisonjeados com essa atividade. Observou-se também certa instilação de ideias como a Reforma Política e criação de Fundo para a Juventude, por alguns participantes do Conjuve, e que muitos jovens não dominavam estes conceitos. A PEC 138/2003¹⁴² foi aprovada em 12.11.2008 na Câmara dos Deputados e em julho de 2010 no Senado.

Em 2008, o Pró-Jovem, programa carro-chefe do governo Lula, foi reestruturado.

3.1.7 A Fala de Alguns Jovens na Conferência Nacional da Juventude

QUADRO 3.7 –Sistematização das Falas dos Jovens sobre Política, Democracia e Participação
Espaços de participação
Depoimento 1: <i>Devemos pensar em como o jovem pode entrar no processo político. Não consegui vislumbrar cotas para jovem ser candidato nas eleições. A convocação da juventude de base assegura que o jovem se coloca na condição de candidato. É importante organizar o Conselho Estadual e Municipal, não existe partido da juventude</i> (um jovem do Maranhão).
Depoimento 2: <i>Deve-se criar o Estatuto da Juventude e um órgão gestor, criar espaço de protagonismo, formação e vivência. Os jovens devem ter consciência dos seus direitos e deveres, todos devem se articular em torno de uma política embasada em conceitos e ideias próprias, deve-se criar também uma política para aprovar e acompanhar a implantação de boas ideias</i> (um jovem que não identificou o Estado de procedência).
Depoimento 3: <i>Trazemos 21 propostas. Devemos valorizar o voto, deve votar em quem tem compromisso com a comunidade, inclusão da juventude</i> (jovem de Tocantins).

¹⁴² O texto aprovado excluiu alguns pontos, considerados pelos partidos como assuntos a serem tratados pela legislação infraconstitucional.

Depoimento 4: Espaço não nos é oferecido, fomos para as ruas, temos a juventude de 70-80 como exemplo, movimento jovem tem que enfrentar, criar espaços: conselhos, associações (jovem de Pernambuco).
Organização das Conferências
Depoimento 5: Para organizar a Conferência Municipal da Juventude, tivemos que travar batalhas, o governador não compareceu, teve muita coisa errada com a Comissão de Organização Estadual, como, por exemplo, os delegados indicados (jovem de Rondônia).
Depoimento 6: Conseguimos organizar a conferência no município, pela Pastoral da Juventude, que buscou o Poder Público. Os organismos que se preocupam com o problema da juventude nos municípios é uma questão recente. Deve-se criar um Fórum Permanente de juventude e Estatuto da Juventude (jovem que não identificou o Estado de procedência).
Depoimento 7: O prefeito municipal apoiou a Conferência porque veio da luta, da Pastoral da Juventude (um jovem de São Paulo).
Depoimento 8: Os jovens na década de 70 tocaram o movimento estudantil, não só por meio de instituições politizadas (Pastoral), mas também pelos movimentos sociais. A organização das conferências territoriais (por regiões) foi fácil, na Conferência Estadual participaram 50 mil jovens, há necessidade de criar um fórum territorial da juventude e discutir os conselhos e as secretárias da juventude (uma jovem da Bahia).
Depoimento 9: Não houve Conferência Municipal, só Regional. Importante entender que não só os jovens podem ser alienados, os adultos também são. A criação de conselhos nas unidades é fundamental. A participação política prepara o jovem para a vida, discutir política com outro jovem é importante, um jovem se vê no outro e daí é que vem a mudança. (jovem de São Paulo).
Depoimento 10: Não houve muito apoio para a conferência no Maranhão, os jovens deixaram de lado a briga do tempo de Sarney, foram maduros, pensamos: “esta briga não é de nossa geração”, temos que lutar pela participação política, fazer parte dos organismos que tomam decisão. Temos dois desafios: 1) participar dos espaços abertos, já constituídos por jovens. As Secretarias da Juventude não têm autonomia, são submetidas a outras secretarias. O trabalho assistencial é um trabalho pontual, não realiza transformação social, a maioria das pessoas não entende isto, são necessárias ações para modificar realidade da localidade. Em 70, estava se discutindo Brasil, falta de liberdade, corrupção, atualmente a discussão está em outro patamar, são as pessoas que fazem o Partido. O Conselho Estadual do Maranhão nunca foi pesquisado, até um ano atrás não recebemos uma carta do Conjuve, não pudemos indicar delegado, nunca fomos ouvidos, sequer respeitados (um jovem do Conselho Estadual do Maranhão)
Conceito de Juventude
Depoimento 11: Neste debate, mais do que participação, devemos compreender o conceito de juventude e as suas conseqüências. Juventude progressista, alienada, classificada pela idade? Como futuro incompleto, como transição, quem disse que existem fases? Devemos pensar em protagonismo, participação e afirmação de identidades (um jovem de Brasília)
Depoimento 12: A participação política da juventude deve combater a desigualdade histórica contras jovens negros e a lutar por suas vidas (genocídio). De que juventudes estamos falando? Vamos perpetuar o discurso da juventude branca, de classe média? Sou membro do Conjuve e até lá tenho dificuldades, existe um racismo institucionalizado no Conjuve (jovem negro, Conjuve, Brasília)
Depoimento 13: Conceito de juventudes expressa pluralidade, diversidade: rural/urbana, negra, de periferia, de classe média, mas a partir de uma visão positiva Devemos repensar nossa visão de participação juvenil, juventude negra, Pastoral, universidades, movimento estudantil, camponese, devemos superar visão homogênea e que só há participação no partido político, existem outras formas de darmos nossa contribuição (uma jovem da Bahia).
Atuação da Juventude
Depoimento 14: Devemos trabalhar a base: “bater com os caras lá de cima”, nós não temos nada (bens materiais, serviços), a mídia faz o que quer, no capitalismo o povo vira fantoche, vamos cobrar da Câmara Municipal, mas não vamos sozinhos, vamos nos organizar (um jovem de Santa Catarina).
Depoimento 15: Jovem gosta de política, mas não gosta de presenciar corrupção, na minha cidade não tem projeto esportivo, cultural, mas tem um prefeito corrupto, casos abafados, com processos engavetados no Fórum., uma frase: jovem de hoje e futuro de amanhã (um jovem de Santa Catarina).
Depoimento 16: Há uma quantidade de jovens tomando consciência do poder, de querer ter voz, é necessário ter uma Ouvidoria Jovem em cada localidade, os municípios são esquecidos, os programas não chegam lá. Mas há jovens aqui que criticaram, leram poema, mas já saíram da sala, reproduzindo o modelo. Estamos perdendo nossa força de cobrança. (um jovem do Amazonas).
Depoimento 17: É válida a quota de participação dos jovens para as eleições “àqueles que estão lá fora beijando na boca” podem ser candidatos também, disputei quatro eleições, deveria se criar o dia 27/10 como dia municipal da juventude (jovem que não identificou procedência).
Atuação da Juventude
Depoimento 18: Os representantes políticos elogiaram nossa iniciativa, mas não vejo proposta virarem políticas de governo, quem é que vai administrar estas iniciativas? Gestores não estão na faixa etária da juventude, logo a prioridade é colocar jovem no poder (um jovem da Bahia).

Depoimento 19: <i>Vejam quantos jovens já saíram da sala, até aquele que recitou poema não está mais aqui, estamos reproduzindo o modelo: participação sem acompanhamento, perdemos força de cobrança, será que precisa ter político para cobrar os nossos interesses (uma jovem, Bahia).</i>
Depoimento 20: <i>A juventude se manifestou, levamos projeto à Câmara Municipal, ao gabinete do prefeito, queremos ter lei para criar movimento estudantil em todas as cidades, temos que ter voz na Câmara legislativa municipal (um jovem do Paraná).</i>
Juventude, Partidos Políticos e Eleições
Depoimento 21: <i>A vida do jovem estudante não está no Partido, é necessário organizar os grêmios nas escolas, ver interação entre as cidades (um jovem que não identificou Estado).</i>
Depoimento 22: <i>Jovem hoje tem um novo significado. Para um jovem conseguir espaço em um partido não é simples, tem a Executiva e interesses que vão determinar se o jovem é ou não candidato (uma jovem que não identificou o Estado de procedência).</i>
Depoimento 23: <i>O setor público estadual foi muito fácil de organizar, dificuldade foi com os gestores municipais devido à filiação partidária. A juventude vai ter vez só se organizando em partido político, temos que deixar de ser inocentes, “bicho” não adianta Estatuto, “não-nepotismo”, discurso bonitinho, regimento...aqui mesmo tem muitos jovens que estão lá fora beijando na boca e tomando cachaça, gastando o dinheiro público sem participar de nenhuma plenária (uma jovem do Piauí).</i>
Depoimento 24: <i>Pergunta: o Conjuve vai continuar no próximo governo? Devemos construir política de Estado e não política de governo, a juventude não é reconhecida nos partidos políticos, por isto apoio quotas para a juventude no Código Eleitoral e a PEC na Constituição (um jovem).</i>
Depoimento 25: <i>Participação política sem partido político é perda de tempo, juventude não é futuro, ser jovem é abalar o inabalável...continua a fala recitando um poema de sua autoria (jovem do Tocantins) .</i>
Depoimento 26: <i>Quotas, Conselhos, participação... isto é a Pastoral da Juventude desde 2000. Houve briga entre Estado e município, mas trabalhamos os objetivos pois queremos construir juntos (jovem de Roraima).</i>
Depoimento 27: <i>Deveríamos criar o P.J.B. – Partido Jovem Brasileiro, com o slogan “Protagonista de uma nova história” e ter um feriado dedicado à juventude (uma jovem da Bahia).</i>
A Perspectiva do Conjuve (e do Governo Lula)
Depoimento 28: <i>O que eu observo é que não se está discutindo bem a questão da PEC, a juventude tem necessidade específica e estruturas de juventude, Conselho Estadual, Municipal, os conselhos não têm estrutura alguma, é necessário uma Reforma Política (um jovem do Conjuve).</i>
Depoimento 29: <i>A mídia jovem está divulgando informações sobre o evento. Teremos também o boletim diário “Tá na mão” e um abaixo assinado a favor da PEC (a lista está passando). Temos ainda um endereço eletrônico www.revistaviracao.org.br/juventude (uma das organizadoras).</i>
Juventude dos anos 60-70 e Juventude Atual
Depoimento 30: <i>O sonho é resultado de várias lutas. Nas décadas de 60 e 70 havia inimigos comuns: governos ditatoriais na América Latina, a Guerra do Vietnã, sentimento de lugar no País. Hoje estamos lutando pela aprovação da PEC da juventude, o governo Lula tem ajudado no empoderamento dos movimentos sociais. Necessitamos de um Fundo dos movimentos sociais? (um jovem de Brasília).</i>
Depoimento 31: <i>Na Conferência de Brasília houve participação política. Os jovens se mobilizam sim, propuseram o impeachment do presidente Collor, participaram do movimento “Diretas Já”, a juventude quer participar politicamente e se mobilizar, veja esta Conferência. Devemos incluir o termo juventude na Constituição, votar na PEC e trabalhar a participação desde a escola, incluindo disciplinas que tratam do assunto como Política (um jovem de Brasília).</i>
Depoimento 32: <i>A gente nasce fazendo política, temos necessidade de política, a Conferência é prova cabal disto. Na década de 60, havia inimigos comuns, os jovens tinham necessidade de se manifestar contra a ditadura. Hoje, cada movimento levanta sua bandeira, existe muita fragmentação.. Pastoral da Juventude está aqui, Hip Hop está, cada um tem sua identidade e sua forma de participar (jovem do Piauí).</i>
Depoimento 33: <i>As várias falas anteriores podem ser concretizadas em duas proposições: a) realizar ampla Reforma Política no País (nos corações e mentes) e facilitar maior participação e b) criar um grande Fundo para se ter estrutura que não dê ênfase partidária. Parabenizo o jovem que criticou a atuação do Conjuve, se este Conselho não vai ser cobrado, para quem vai servir? (jovem do Conjuve de Brasília).</i>
Fala do Moderador
<i>Os partidos não dialogam com a juventude. Há desafios para esta participação institucional. A massa de movimentos juvenis dialoga com os jovens, mas não dialoga com a realidade. Por outro lado, existem outras formas de inserção e participação, tais como o movimento Hip Hop e a Pastoral da Juventude. Modifica-se, portanto, a visão que se tinha na elaboração de políticas de educação e segurança para juventude problemática (pobre, negra). A juventude, como sujeito de direitos tem características próprias</i>

Capítulo IV

IDENTIDADES JUVENIS E AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Este Capítulo pretende situar no contexto histórico, social e econômico do Brasil as identidades juvenis desenvolvidas no Capítulo I, revisitadas agora à luz do diálogo entre as teorias sociológicas e as teorias advindas da Ciência Política.

No Quadro 4.1 abaixo estão sintetizadas as teorias políticas selecionadas, a partir das seguintes categorias analíticas: **agentes institucionais**, **agentes grupais** (componentes do Estado ou da sociedade) **agentes individuais** e ideias (Formação de Agenda).

QUADRO 4.1 – Políticas Públicas e Teorias da Ciência Política	
Agentes Institucionais	
Institucionalismo: Meyer&Rowan (1977), Berger P. (1972), Baron, J. (1986), Eldeman L. (1992), DiMaggio P. (1988), Fligstein N.(1985), Durkeheim, Weber.	Neo-Institucionalismo: North (1990) Institucionalismo da Escolha Racional; Histórico e Sociológico: Ostrom E. (1991, 1994, 2002, 2005) Gerencialismo
Agentes Grupais	
Modelos Tradicionais	Novos Modelos
Marxismo: Karl Marx e Friedrich Engels Pluralismo: Max Weber, Montesquieu Teoria das Elites: Gaetano Mosca (1896), Vilfredo Pareto (1916-19), Max Weber (1982, 1939), Robert Michels (1911) Corporativismo: Alfredo Rocco (1933) Triângulos de Ferro: Theodore Lewi (1964)	Neo-Pluralismo: Shmitter (1974), Crouch (1977), Lehmbrutch (1977), Wilenski (1976). Neo-Corporativismo Redes de Política: vários autores Comunidades Epistêmicas: Peter M. Haas Coalizões de Defesa (Promotoras): Hank Jenkins-Smith & Paul A. Sabatier e (1993)
Agentes Individuais	
Estado do Bem-Estar Social: Harold Wilensky (1965, 1975), Richard Titumus (1962, 1974), T.H. Marshall (1965, 1967), James O'Connor (1977), Offe (1972) e outros. Welfare Mix (Sociedade do Bem Estar Social) - Liberalismo e Neoliberalismo: vários autores Escolha Pública: Schumpeter (1941), Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957), William Riker (1962), K. Arrow e Amartya Sen (1970); Teoria da Decisão Social e do Bem-Estar Social: Amartya Sen	
Idéias (Formação de Agenda)	
Modelo <i>Garbage Can</i> (“lata de lixo”): Cohen, March e Olsen (1972)	Múltiplos Fluxos: John Kingdon (1984) Equilíbrio Pontuado: Baumgartner-Jones (1993)

Fonte: síntese adaptada de Roncaratti (2008)

Sendo assim, serão apresentadas as associações realizadas entre as identidades juvenis e as vertentes teóricas da Ciência Política que embasaram, tanto a construção social das demandas dessas identidades (o ponto de vista dos consumidores das políticas), quanto a produção de políticas (o ponto de vista dos formuladores).

Tal esforço teórico foi sintetizado no Quadro 4.2 (página 136 e 137).

QUADRO 4.2 – Identidades Juvenis, Contextos, Políticas Públicas e Teorias

Identidades	Sociologia Economia	Contexto histórico (Brasil)	Idéia-força	Demandas Sociais	Formulação de Políticas
Adultocêntrica, Estigmatizada e Transgressora	Funcionalismo Macro-Social (Durkheim, Parsons) Teoria do Desvio (Matza)	Início até meados do século XX: Declaração de Genebra (1924); Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948); Código de Menores Mello Matos(1927); Era Vargas (1930-1945); Serviço de Assistência ao Menor– SAM (1943); Governo Dutra, democratização do País (1945-50); Constituição (1946); Nova Era Vargas (1951-1954); Governo Transitório (1954-56); Governo JK (1956-61), Governo Jânio Quadros (1961); Governo João Goulart (1961-1964)	Assistencialismo focalizado e proteção -controle social	Institucionalismo; Neo-Institucionalismo jovens pobres e marginalizados em ambientes institucionais	Liberalismo Corporativismo Dirigista
Transformação e Contestação Social	Teoria das Gerações (Karl Mannheim)	Décadas de 64-70: Governo Castelo Branco(1964-67); 1º Reforma Administrativa – Lei 4330/64 e Decreto 200); controle político dos administradores públicos; FUNABEM- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1965); Governo Costa e Silva (1967-69); Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969).	Segurança nacional e repressão moral e política	Marxismo; Teoria de Gramsci; Jovens em manifestações públicas e movimentos políticos	Corporativismo Teoria das Elites
		<u>1983</u> : movimento <i>Diretas Já</i> <u>2002</u> : movimento a favor do <i>impeachment</i> de Collor	Redemocratização e Ajuste Neoliberal	Pluralismo Contestatório	Períodos Pré e Pós-Democrático
Sócio-Cultural	Teoria do Reconhecimento (Alex Honneth)	A partir dos anos 70: Governo Emílio G. Médici (1969-74); Governo Ernesto Geisel (1974 -79) – presença significativa de empresas estatais, crise mundial em 1973, retomada em 1979; migração urbana; criação da FUNABEM- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e reformulação do Código de Menores (1974); Governo João Batista de Figueiredo (1980-85).	Segurança nacional e repressão moral e política	Pluralismo e Pluralismo Contestatório Jovens urbanos com referências sócio-culturais	Teoria das Elites Corporativismo
Oportunidade Demográfica	Transição e Bônus Demográfico	A partir de 1985: ONU: Ano Internacional da Juventude (1985); Tancredo Neves (1985); Estatuto das licitações (1986); Governo José Sarney (1985-1990); Constituinte ; ONU: Conferência Intergovernamental das Políticas de Juventude da Ibero-América (1987); Plano Cruzado; Plano Cruzado II; Plano Bresser e Plano Cruzado Novo	Capacitação e geração de oportunidades	Pluralismo Jovens em processo de transição demográfica e migração urbana	Teoria do Dividendo Demográfico Crise Econômica

Estigmatizada e/ou Transgressora	Teoria do Desvio (Matza) e Teoria do Controle Social (Durkheim)	<u>1988</u> : promulgação da Constituição; Lei da Responsabilidade Fiscal: controle das ações do Estado.	Garantia de direitos Jovens até 18 anos	Pluralismo Contestatário e Pluralismo Manifestações públicas em prol da juventude pobre e em conflito com a lei	Formação de Agenda; Coalizões Promotoras; Escolha Pública; Bem Estar Social
	Teoria do Estigma (Goffman)	1990-1992 : Governo Collor; UNESCO no Brasil: convênios e acordos de cooperação c/ órgãos estatais e não estatais (1990); ECA, (1990); ONU: 1º Fórum Mundial da Juventude (1991); Lei do Incentivo à Cultura (1991).	Teoria da Decisão Social e Bem-Estar Social; Assistencialismo focalizado e controle social jovens pobres e marginalizados		Neoliberalismo; Teoria do Capital Social
		1992-1994 : Governo Itamar Franco; criações da Org. Ibero-Americana da Juventude – OIJ (1992); ONU-CEPAL-OIJ: Programa de Ações p/ Desenvolvimento da Juventude na América Latina (1993); tragédia da Igreja Candelária e aprovação da LOAS (1993)			
Protagonista do Desenvolvimento	Teoria do Ator Social (Alain Touraine)	1995-1998 : 1º Governo FHC – Reforma administrativa; Comunidade Solidária; Programa de Ação das Nações Unidas para Juventude – PMJ (1995); ONU: 2º Fórum Mundial da Juventude (1996); Caso do índio Galdino (1997); UNESCO: setor de pesquisas sobre juventude e violência juvenil (1997); ONU: Conferência Mundial dos Ministros Responsáveis pela Juventude; 3º Fórum Mundial da Juventude (1998): Plano de Ação de Braga e Declaração de Lisboa (1998); Fórum Século XXI – educação, formação profissional e empregabilidade (1999).	Assistencialismo focalizado Combate à pobreza e exclusão social pelo fortalecimento do espaço público não estatal; participação e voluntariado juvenil	Teoria do Capital Social, Autonomia juvenil e Solidariedade - jovens participantes de organizações do Terceiro Setor e exercendo trabalhos sociais voluntários.	Sociedade do Bem Estar Social Gerencialismo Redes Políticas
		1999-2003 : 2º Governo FHC (1999-2002); ONU: 4º Fórum Mundial da Juventude (2001); Emponderamento Juvenil; Lei das Organizações Sociais (1998); Lei das OSCIPs (1999); Instituto Cidadania (2000); Grupo Interministerial da Juventude (2004); UNESCO: livro Políticas de Juventude (2004); aprovação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS; 1º Governo Lula (2003-2006).			
Sujeito de Direitos	Teoria da Cidadania Ativa	A partir de 2005 : Banco Mundial: eventos Vozes Jovens I e II (2005); ONU: Informe sobre Juventude no mundo (2005); criação da Secretaria Nacional da Juventude, do Conjuve e do ProJovem (2005); 2º Governo Lula (2007-2010); 1ª Conferência Nacional da Juventude; ProJovem (2008); Encontro Nacional dos Conselhos de Juventude.	Combate à pobreza e exclusão social e garantia de direitos	Teoria da Democracia Deliberativa Conselhos e Conferências- Jovens em estruturas participativas	Centralidade do Estado Coalizões Promotoras
Pluralizada	Teoria do Homem Plural	Final do século XX : jovens em geral, sociedades ocidentais, avanço das tecnologias.	Trajetórias Juvenis	Pesquisas p/ identificar demandas plurais	Customização das políticas públicas.

Fonte: síntese elaborada pela autora

A vinculação dos tipos de identidades juvenis com as teorias advindas da Ciência Política nos possibilitou ter um mirante de análise para situar tais identidades no contexto histórico, econômico e político dos governos do País, de 1930 a 2010, como também nos permitiu enquadrar as identidades juvenis e as ações que lhe foram dirigidas sob diversas lógicas de orientação política, que serão objeto de estudo deste Capítulo.

Esta pesquisa se constitui, portanto, estudo de Sociologia Política, “*um ramo das ciências sociais que estuda os fenômenos do poder, entendendo que as manifestações mais evidentes do poder se produzem no quadro estatal, mas que manifestações semelhantes também são produzidas em quadros mais restritos*” (SCHWARTZENBERG, 1977).

PARTE 1: A Lógica Tradicional e Políticas de Juventude

1.1 Padrão de Orientação Liberal, Corporativista e Elitista das Políticas de Juventudes

As relações pessoais de natureza estamental no Brasil pré-capitalista e as relações de produção condicionadas ao poder patrimonial de alguns grupos sociais, e não necessariamente ao Estado, tornaram incompatível a formulação de políticas públicas pelo Estado brasileiro no Período Imperial e na Primeira República ou Velha República.¹⁴³ esta, até certo ponto, constituiu extensão econômica do Império, visto que as instituições atenderam apenas às necessidades da elite cafeeira.

A escravidão, por outro lado, comprometeu o desenvolvimento da cidadania, impossibilitando a ação legal estatal sobre a grande propriedade rural e gerando um Estado comprometido com os interesses privados (FAORO, 1998; CARVALHO, 2002).

Nesta pesquisa, adotou-se, portanto, a visão de diversos autores, tais como Guimarães de Castro (2008), que consideram a história das políticas públicas no Brasil se iniciando com o Governo Getúlio Vargas, visto que até então havia apenas programas assistenciais e pontuais, exclusivos para determinados grupos de interesses e de profissionais¹⁴⁴.

Em termos de políticas de juventude, tomando aqui o período de **1930 a 1985**, do ponto de vista dos formuladores, considerou-se que o formato dessas políticas seguiu a Lógica

¹⁴³ O período republicano começa com a derrubada do Império e a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 e se estende até hoje. Costuma ser dividido em cinco fases distintas: **Primeira República ou República Velha** (1889-1930); **Era Vargas** (1930-1945); **Segunda República ou República Liberal Conservadora** (1946-1964); **Ditadura Militar** (1964-1985) e **Redemocratização, chamada Nova República** (1985 até os dias atuais).

¹⁴⁴ Das poucas categorias que tiveram suas reivindicações atendidas e expressas em forma de leis, pode-se citar os empregados da Fazenda, que adquiriram o direito a um montepio (pensão pagável mediante morte) em 1890, os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, que adquiriram direito à aposentadoria no mesmo anos, e os ferroviários, portuários e marítimos contemplados com a Lei Eloy Chaves, de 1923, e com o decreto n° 5109/26, os quais versavam sobre o atendimento de demandas com saúde, aposentadoria e auxílio funeral (HONORATO SILVA, 2009).

do Padrão Tradicional¹⁴⁵, considerado neste estudo como o orientado pelo **Liberalismo, Corporativismo e Teoria das Elites**, se vinculando portanto a políticas educativas, moralizadoras, assistencialistas,¹⁴⁶ de natureza excludente, haja vista os exemplos das políticas de Saúde, Previdência Social¹⁴⁷ e Educação¹⁴⁸.

Essas políticas deixaram pouco espaço à juventude em termos de expressão de demandas específicas, relacionadas aos diversos modos de ser jovem, visto que esses deveriam seguir os ideais dos adultos ou se submeterem a ações de normalização de condutas. Logo, as políticas de juventude priorizaram a inserção dos jovens no processo produtivo, centrando na assistência social (educação, saúde) e na proteção e controle social (atendimento de adolescentes abandonados e infratores ou punição a estudantes ativistas).

De **1930-1960**, o público-alvo dessas políticas foram jovens tratados como futuros adultos e jovens estigmatizados-marginalizados, correspondendo às identidades juvenis: **Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora** e aos períodos dos governos dos presidentes: Getúlio Vargas (1930-45)-(1951-54); Eurico Gaspar Dutra (1945-1950), Juscelino Kubitschek (1956-61), Jânio Quadros (1961) e Jango Goulart (1961-64).

Neste ponto, é importante salientar que as identidades juvenis, tratadas nesta pesquisa, consistem tipo-ideais weberianos e, portanto, esses tipos não podem captar totalmente a realidade complexa. Logo, em alguns períodos poderão ocorrer políticas de juventude orientadas para mais de uma identidade juvenil, mas será retratada àquela ou àquelas que mais se aproximarem da realidade social e da política em questão.

Entretanto, a juventude passou a assumir, **nas décadas de sessenta a oitenta**, novas identidades, a saber: a de **Transformação Social**, de **Oportunidade Demográfica** e a **Sócio-Cultural**, não consideradas pelos formuladores de políticas, ou seja, embora parte da juventude deixe de se identificar somente como **adultos em perspectiva** ou como **grupo estigmatizado-marginalizado** e passe a agir como agente político e/ou cultural ou a se constituir em bônus demográfico para o País, as políticas que lhe são dirigidas **se orientaram pelo mesmo Padrão Tradicional até 1985**, quando foi eleito o presidente

¹⁴⁵ Souza Filho (2003) define três padrões para orientação de políticas: Tradicional, Neoliberal e Democrática.

¹⁴⁶ De acordo com Fonseca (2008), o conceito de políticas assistencialistas, neste contexto, diz respeito à distribuição de benefícios e serviços para setores específicos da sociedade e de acordo com suas necessidades. São ações do tipo focalizado (enquadramento em um grupo ou segmento); residual (entendimento de que são poucos que necessitam), seletivas (destinadas exclusivamente a alguns membros da sociedade com características particulares) e com financiamento fiscal (não contributivo e de origem nos tributos ou impostos).

¹⁴⁷ A previdência social foi desenvolvida de forma segmentada. Cada categoria profissional, regulamentada pelo Estado, tinha acesso a determinado conjunto de políticas sociais; a população que estava fora do mercado formal de trabalho - e seus respectivos filhos - não tinham acesso ao sistema de previdência pública operado pelo IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensões). Esta população era atendida pelos serviços de assistência social desenvolvidos, principalmente, pelas organizações da sociedade civil. Nesta lógica, a atuação dos sindicatos se pautava numa orientação particularista voltada para o atendimento imediato da corporação, não visando uma luta pela universalização das políticas públicas (SANTOS:1987 *apud* Souza Filho:2003).

¹⁴⁸ Apesar de ter sido estabelecido, na Constituição de 1934, que a educação pública deveria ser obrigatória para todos, tal fato só ocorreu posteriormente, sendo que as universidades públicas só começaram a oferecer cursos noturnos, que atenderiam principalmente estudantes trabalhadores, no final dos anos 80.

Tancredo Neves, ou ainda, pioraram esse padrão no período militar, incorporando aspectos mais severos de intimidação e repressão. A partir deste ponto, as identidades juvenis Adultocêntrica; Estigmatizada e/ou Transgressora; de Transformação Social e Sócio-Cultural serão contextualizadas à luz da Teoria Política e do processo histórico (veja Quadro 4.3).

QUADRO 4.3 – Políticas de Juventude de 1930-1985 e Identidades Juvenis				
Período	Identidades Juvenis	Demandas de Políticas	Padrão de Orientação Tradicional	
			Formulação de Políticas	Governos
De 1930 a 1964	Adultocêntrica Estigmatizada Transgressora	Institucionalismo	Liberalismo Corporativismo	Getúlio Vargas (1930-45); Gaspar Dutra (1945-1950); Getúlio Vargas (1951-54); J. Kubitschek (1956-61); Jânio Quadros (1961); Jango Goulart (1961-64).
De 1965 a 1969	Adultocêntrica Estigmatizada Transgressora Transformação Social	Marxismo Teoria de Gramsci	Corporativismo Teoria das Elites	Castello Branco (1964-1967); Costa e Silva (1967-1969); Médici (1969-1974); Geisel (1974-1979); Figueiredo (1979-1985).
A partir 1970	Adultocêntrica Estigmatizada Transgressora Sócio-Cultural	Teologia da Libertação		
De 1985 a 1988	Adultocêntrica Estigmatizada Transgressora Sócio-Cultural Transformação Social	Pluralismo Contestatório	Coalizões Promotoras Teoria das Elites	Tancredo Neves; José Sarney.

1.1.1 Juventude Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora e Teoria Política

Os processos de industrialização e modernização da sociedade brasileira, associados à crise da economia cafeeira e aos vícios da **República Velha**, contribuíram para a **Revolução de 1930**, levando Getúlio Vargas ao poder, que governou o País por quinze anos, sendo o período de 1930-45 conhecido como a “**Era Vargas**”. A teoria política que embasou a formulação de políticas públicas nesse período foi principalmente o **Corporativismo**, visto que as vertentes do **Liberalismo**¹⁴⁹ econômico e da **Teoria das Elites**, predominantes na

¹⁴⁹ O período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX é profundamente marcado pelo predomínio do Liberalismo, vertente que se baseia no trabalho de David Ricardo. Outras interpretações do Liberalismo, do ponto de vista de Rousseau, Locke e Hobbes, foram apresentadas no Capítulo 2, que, apesar de diferenciadas, reconhecem o Estado como mediador civilizador. Os liberais ainda: a) concebem a miséria como natural e insolúvel, pois decorre da moral humana não sendo um resultado do acesso desigual à riqueza socialmente produzida; b) acreditam que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois a manutenção das mesmas é um instrumento eficaz de controle do crescimento populacional e do conseqüente controle da miséria; c) argumentam que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício, pois contribuem para reproduzir a miséria, desestimular o interesse pelo trabalho e gerar acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade e o mercado. Logo, as políticas sociais deveriam ser paliativas, cabendo assegurar assistência mínima a segmentos como crianças, idosos e deficientes, sendo que a pobreza deve ser minorada pela caridade privada. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

República Velha e vinculadas às exportações de produtos primários perdeu espaço para a intervenção estatal no mercado, a favor do desenvolvimento da indústria nacional.

Para Bobbio (1986), o **Corporativismo**¹⁵⁰ pressupõe a organização da sociedade em associações representativas de interesses profissionais (corporações), viabilizadas graças à solidariedade orgânica¹⁵¹ e às práticas de colaboração delas decorrentes, as quais impedem ou neutralizam elementos conflituosos, tais como a concorrência no plano econômico, a luta de classes no plano social e as diferenças ideológicas no plano político.

Para Durkheim (2002), a regulamentação da moralização da vida econômica não poderia ser instituída em gabinetes, nem por homens de Estado, mas por obras de grupos interessados.¹⁵² O Corporativismo teria a comuna medieval italiana como referência ideal – uma associação de indivíduos que exerciam a mesma atividade profissional e monopolizavam a produção de arte ou ofício, detendo poderes normativos econômicos (comércio e preços), sendo, às vezes, canal obrigatório de representação política.(BOBBIO, 1986). Para Durkheim (2002), essas corporações desempenharam papel considerável, configurando o Terceiro Estado¹⁵³.

Segundo Bobbio (1986), as novas formas associativas, criadas com a Revolução Industrial, não se basearam na conciliação de interesses das categorias profissionais, mas no desenvolvimento do **Sindicalismo**, rompendo com a ordem institucional orgânica e se baseando no conflito de interesses e na luta de classes. Logo, o modelo corporativo se contrapõe ao modelo sindical, que seria o gestor do conflito subjacente à sociedade industrializada¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Bobbio (1986) cita os seguintes autores católicos do Corporativismo Contra-Revolucionário: Ozanan, Le Play, De Mun, La Tour Du Pin, Ketteler, Hitze, Luigi Taparelli d' Azeglio e no Corporativismo Dirigista: Alfredo Rocco

¹⁵¹ No livro *Da Divisão do Trabalho Social*, Durkheim (1999) constrói sua primeira resposta sobre as relações entre os indivíduos e a sociedade, fundamentada na integração proporcionada por dois tipos de solidariedade: Mecânica e Orgânica. Na Solidariedade Mecânica, cada indivíduo permanece inconsciente de seu “isolamento” como indivíduo, que é dominado pela consciência coletiva e compartilha traços similares com outros membros da sociedade, sendo os limites da sua autonomia confinados. A força da integração moral da consciência coletiva está diretamente relacionada à força dos laços que prendem o indivíduo ao grupo, como um organismo simples, e uma sociedade assim constituída poderia dispensar indivíduos e até segmentos inteiros sem nenhuma dificuldade, visto que são semelhantes. Já na Solidariedade Orgânica, o vínculo do indivíduo com a consciência coletiva é mediado pelos seus laços com outros grupos, criados pela especialização ocupacional da divisão de trabalho, devido à necessidade da existência de indivíduos diferentes, sendo assim possível o individualismo desenvolver-se com base em uma necessidade coletiva e em um imperativo moral.

¹⁵² Para Durkheim (2002) o colégio eleitoral não deveria ser formado por indivíduos aproximados apenas por uma circunstância excepcional, sendo necessário que se vinculassem a grupos constituídos, coerentes, permanentes e que não se tornassem um corpo por um momento, no dia do sufrágio, mas se tornassem base da representação política. O mal político teria a mesma causa do mal social, que seria a ausência de órgãos secundários localizados entre o Estado e o resto da sociedade, necessários para impedir que o Estado tiranizasse os indivíduos, mas também indispensáveis para impedir que os indivíduos absorvessem o Estado. Para o autor, os grupos profissionais seriam duradouros, em razão dos vínculos fortes estabelecidos entre os seus participantes e sendo assim, estariam fadados a se tornarem no futuro, a base da representação política e da organização social.

¹⁵³ Segundo Durkheim (2002) as corporações foram precursoras da independência das cidades, se tornando posteriormente base das comunas, que eram constituídas localmente. Frequentemente, se votava e se escolhia, ao mesmo tempo, o chefe da corporação e da comuna, o que tornava a organização política e municipal intimamente ligada à organização do trabalho. Uma vez que a comuna era uma reunião de corporações e se formava segundo o tipo de corporação, foi esta, em última análise, que serviu de base para todo o sistema político que resultou do movimento comunal. Para o autor, a experiência dos séculos XVII e XVIII provou que o regime corporativo, segundo os interesses municipais, não poderia convir às indústrias que, pela amplitude de sua esfera de influência, afetavam interesses gerais da sociedade.

¹⁵⁴ Para Bobbio (1986), o modelo corporativo, pelo contrário, impediria a formação de elementos de conflito, articulando as organizações de categoria em associações entre classes e prefixando normas obrigatórias de conciliação para os dissídios coletivos de trabalho, visto que defende a colaboração entre classes no âmbito das categorias, interpretando a dialética social de forma otimista, ao passo que as premissas, em que se baseia o modelo sindical, são conflitantes e pessimistas.

Na Era Vargas, a estrutura sindical foi controlada fortemente pelo Ministério do Trabalho, fornecendo dessa forma importante fonte de influência na economia urbana, pelo fato de possibilitar trocas em torno de interesses corporativos de trabalhadores (atuantes em setores importantes para o crescimento econômico) ou de membros dos movimentos operários organizados, para os quais se criou legislação social que não abarcou os trabalhadores rurais, os urbanos autônomos e as empregadas domésticas ou não contemplou a sociedade como um todo (SKIDMORE, 1982; HONORATO DA SILVA, 2009).

Logo nesse período, as políticas públicas foram formuladas sob a ótica do **Corporativismo Dirigista**, que para Bobbio (1986), teria sido concretizado no Corporativismo Fascista, a partir de concepção nacionalista elaborada por Alfredo Rocco, pressupondo que corporações estariam subordinadas ao Estado, se distinguindo assim do Corporativismo Tradicional que considerava que corporações se contrapunham ao Estado.

Entretanto, essa estrutura corporativa e autoritária da Era Vargas, na qual foram diminuídas as liberdades regionais dos setores dominantes e criados mecanismos de centralização e concentração do poder político (principalmente no Estado Novo), gerou o sistema de proteção social brasileiro, simbolizando grande marco em termos de políticas sociais, com o início da atuação estatal, sendo concebida vasta legislação da previdência social, como por exemplo, a assistência médica, as aposentadorias e as pensões para os trabalhadores. Até então, a assistência social compreendia todo tipo de ajuda aos pobres e era exercida por entidades privadas sem fins lucrativos e/ou religiosas (SKIDMORE, 1982).

No tocante aos cuidados com as crianças e adolescentes estigmatizados-marginalizados, herdou-se dos Períodos Colonial (1500-1892) e Imperial (1822-1899), a concepção desses sujeitos como perigos potenciais à ordem social, os quais eram atendidos majoritariamente por entidades religiosas que atuavam como internato, institutos, reformatórios e escolas correcionais, fazendo uso da educação profissional voltada para carreiras baixas da hierarquia ocupacional. Entretanto, foram estruturados o ensino primário e secundário e setores responsáveis pela saúde e cuidados correlatos e também algumas políticas de habitação. Os jovens eram tratados como adultos, não existindo nem mesmo legislação própria que tratasse a juventude marginalizada (HONORATO SILVA, 2009).

Para Honorato Silva (2009),¹⁵⁵ a ação do Estado em relação à juventude foi, desde a origem, de caráter extremamente protecionista e controladora com a população pobre e

¹⁵⁵ A autora cita três leis existentes antes de 1930, que mesmo de forma não específica, versavam sobre o tratamento dado às crianças e adolescentes pobres que se encontrassem em situação de abandono. 1) Código Penal de 1890, promulgado pelo decreto nº 847; que versava sobre as crianças pobres e a possibilidade delas se comportarem como vadios e capoeiras (considerados potenciais criminosos), estabelecendo para este crime o recolhimento dos maiores de 14 anos recolhidos em estabelecimentos disciplinares industriais, onde poderiam ser conservados até a idade de 21 anos; 2) Decreto nº 145 de 1893, que criou a colônia correcional da Fazenda Noa Vista, no qual os julgados desordeiros ou opositores da ordem pública seriam confinados; 3) Lei 947 de 29-12-1902, que complementava diretamente o Decreto 145, apresentando a descrição mais aprofundada das crianças e adolescentes que poderiam ser confinados na referida colônia, além de prever a construção de novas unidades similares.

marginalizada, no caso a infantil e adolescente. Nesta perspectiva, foi consolidado em **1927**, pelo Decreto nº 17.943-A, o **Código Mello Matos**, o primeiro Código de Menores existente no País, passando a categoria do MENOR a simbolizar a infância e a juventude pobres e potencialmente perigosas, para as quais se destinava a Assistência Social e a Justiça.

Em **1943**, foi criado o **Serviço de Assistência ao Menor (SAM)**, para o atender crianças e adolescentes abandonados e infratores, cuja proposta era proteger os primeiros e recuperar os segundos, incluindo modelo de internação. Entretanto, o SAM consolidou o caráter repressivo da política social, criada pelo Código Mello Matos, angariando muitas críticas, fortalecidas pelas denúncias de maus-tratos sofridos pelos internos e pela constatação da incapacidade desses menores abandonarem a delinquência, denunciada pela divulgação de nomes de criminosos famosos, egressos dos internatos (HONORATO SILVA, 2009).

Ao término da Segunda Guerra Mundial, com a **queda de Vargas e do Estado Novo (1945)**, assume o presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-61), sendo a Constituição de 1946, pautada em princípios liberais, o principal instrumento de normalização institucional o País.

O período de **1945 até o o golpe militar de 1964 – Segunda República ou República Liberal Conservadora** – se caracterizou pela institucionalização da dependência do capitalismo internacional; populismo nacionalista; fortalecimento dos partidos políticos de caráter nacional; efervescência social e desenvolvimento industrial (SKIDMORE, 1982).

No governo de JK (1956-1961), ocorreu uma arrancada desenvolvimentista, que consolidou o capitalismo brasileiro, atrelado ao capital multinacional e sujeito às flutuações de todos os tipos. Com a crise do populismo, agravada pela renúncia de Jânio Quadros, em 1961, e mais tarde com a queda de Jânio Goulart, iniciou-se o período autoritário de 21 anos (1964-1985), ampliando a ação do Estado e reduzindo a capacidade de atuação dos movimentos sociais e da empresa privada nacional (CASTRO GUIMARÃES, 2008).

Pelo exposto, podemos associar o **período de 1930-1964** às **identidades juvenis Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora** (veja Quadro 4.4, pág.144).

As identidades Estigmatizada e Transgressora não dizem respeito somente aos jovens pobres, visto que a transgressão e a discriminação não são características específicas de uma classe social, embora essas identidades tenham associação direta com as condições precárias da vida juvenil, principalmente das periferias de grandes cidades.

Essas identidades foram associadas, do ponto de vista da construção social de políticas de juventude ao **Institucionalismo** e ao **Neo-Institucionalismo**, já que as normas e políticas foram elaboradas via instituições e não contaram com a participação da juventude ou da população como um todo.

QUADRO 4.4 – Identidades Adultocêntrica, Estigmatizada e Transgressora: Contextualização	
Sociologia: Funcionalismo Macrosocial	Identidade Adultocêntrica: a transição dos jovens para a vida adulta é modelada pela estrutura social (regras, normas), existe uma só juventude.
Sociologia: Teoria do Desvio	Identidade Transgressora: a juventude é modelada pela estrutura social (regras, normas, recursos) e as condutas desviantes (desenquadradas) devem ser normalizadas
Sociologia: Teoria do Estigma	Identidade Estigmatizada: jovens que apresentam características que os tornem diferentes (portadores de deformações físicas, psíquicas, pobres, negros etc) não são reconhecidos como iguais
Horizonte Temporal	De 1930-64 (público-alvo que irá perdurar até os dias atuais)
Contexto de Referência	Jovens vistos como futuros adultos e jovens estigmatizados por situação de carência material, raça, etc ou marginalizados por situações de violência; delinquência urbana; formação de gangues ou por envolvimento com drogas.
Demandas de Políticas: Institucionalismo	As expectativas do comportamento humano são moldadas pelas regras formais (normas, leis e constituições escritas, em geral impostas por governos ou agentes com poder de coerção) e pelas regras informais (normas e códigos de conduta) desenvolvidas no seio da própria sociedade ou por determinada estrutura de poder.
Demandas de Políticas: Neo-Institucionalismo	Corrente de pensamento que se constitui de pelo menos três vertentes: a) Institucionalismo Histórico: as instituições, uma vez constituídas, têm impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesse, etc), determinando o resultado político; b) Institucionalismo da Escolha Racional: diz respeito às regras e incentivos, a partir dos quais, os indivíduos, com base em cálculos estratégicos e considerando as suas conveniências, definem preferências e tentam maximizar seus interesses; c) Institucionalismo Sociológico: refere-se às normas, valores, sistemas simbólicos, esquemas cognitivos, modelos morais que estabelecem o funcionamento das organizações, mas também condicionam o comportamento individual (Codato, 2009). Nas três versões do Institucionalismo, as instituições são a variável independente (a causa na explicação) e os três modos de se pensar a influência ou ação determinante das instituições na explicação da vida social são as variáveis dependentes.
Formulação de políticas: Liberalismo	As políticas públicas devem ser pensadas pela sociedade, fundada no mérito de cada indivíduo, para potenciar suas capacidades e o Estado não deveria intervir na regulação das relações de trabalho e nem se preocupar com o atendimento das necessidades sociais
Formulação de Políticas Corporativismo	As políticas públicas são produzidas no bojo de uma democracia orgânica, na qual as organizações são representativas de interesses particulares identificáveis e de associações profissionais, não tendo o indivíduo valor como entidade numérica.
Orientação Política	Modelo de Orientação Tradicional

Fonte: síntese elaborada pela autora.

A **Teoria Institucional**¹⁵⁶ resultou da convergência de influências de corpos teóricos originários principalmente da Ciência Política, da Sociologia e da Economia, e incorporou a idéia de que instituições moldam a ação dos indivíduos, por meio de regras, normas, valores e constrangimentos (MACHADO SILVA e GONÇALVES, 1999). O Institucionalismo já havia sido trabalhado pelos sociólogos europeus Durkheim¹⁵⁷ e Max Weber,¹⁵⁸ no final do século

¹⁵⁶ TOLBER e ZUCKER(1999) cita dentre outros os seguintes autores: Meyer & Rowan (1977). *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*; Berger P. et al. (1972). *Social construction of reality*; Baron, J. et al. (1986). *War and peace: the evolution of modern personnel administration in U.S industry*, Eldeman L.(1992). *Legal ambiguity and symbolic structures: organizational mediation of civil rights law*. DiMaggio P. (1988). *Interest and agency in institutional theory*; Fligstein N.(1985). *The spread of multidivisional form among large firms 1919-1979*.

¹⁵⁷ Durkheim (1999 e 2002) diferenciou a Moral do Direito e definiu *Fato Social* como representação coletiva, construída pela história de uma sociedade; *uma maneira de agir, de pensar e de sentir que existe fora das consciências individuais e que possui uma ação coercitiva sobre essas mesmas consciências*. Durkheim ainda postulou que é a vida coletiva que permite justificar a existência de conceitos e categorias (como o tempo e o espaço), por serem construídas laboriosamente por grupos humanos ao longo de séculos, sendo organizadas em instituições religiosas, morais e econômicas.

¹⁵⁸ Weber (1982) considerou que o Estado moderno seria uma associação compulsória que organiza a dominação combinando meios materiais de organização nas mãos de seus líderes. O Estado surge no movimento global de

XIX, e por Parsons (1951).¹⁵⁹ Weber (1983 e 1999) elaborou a Teoria da Burocracia¹⁶⁰ e estudou o Parlamento alemão enquanto instituição política (CODATO, 1999). Já a vertente do **Neo-institucionalismo**¹⁶¹, para Hall e Taylor (2003), se constitui de três métodos de análise diferentes, designados **a) Institucionalismo Histórico; b) Institucionalismo da Escolha Racional e c) Institucionalismo Sociológico**,¹⁶² que enfatizam o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, mas apresentam imagens diferenciadas do mundo político.

Para o **Institucionalismo Histórico**,¹⁶³ as instituições são criadas no processo histórico, pela luta de poder entre diversos atores, que definem as regras do jogo de uma sociedade e têm o papel de regular os conflitos relacionados à assimetria de poder; aos interesses individuais (legisladores, eleitorado, grupos de interesse etc), concebidos a partir de posições e contextos sociais diferenciados.

O **Institucionalismo da Escolha Racional**¹⁶⁴ parte da premissa que nas políticas públicas, as instituições têm o objetivo de coordenar as ações dos indivíduos, dadas suas preferências, a partir da introdução de regularidade e estabilidade ao cotidiano; sendo que o papel das instituições seria reduzir a incerteza no comportamento dos agentes envolvidos, com a finalidade de encontrar soluções para os problemas; pressupondo, portanto, o caráter

racionalização das sociedades modernas ocidentais, dotado de um direito racional (autoridade legal) e de uma organização burocrática, que vinculam os empregados, não a um empregador pessoal, mas a um organismo jurídico impessoal. Weber preocupou-se também com a extensão do poder da burocracia, consequência inevitável da racionalização das tarefas do Estado, bem como chamou a atenção para o perigo da dominação do “espírito burocrático”, em detrimento de dirigentes verdadeiros dos partidos políticos. Para o autor os orçamentos partidários tornavam-se cada vez maiores, em decorrência do aumento dos custos das eleições e da importância do aparato partidário e de seus funcionários, juntamente com a prática de arrecadação dos fundos, ao passo que se diminuía a influência das figuras honorárias.

¹⁵⁹ Parsons T. (1951). *The social system*. New York Press.

¹⁶⁰ Para Weber (1999), a burocracia nasceu em consequência do desenvolvimento do Estado moderno, sendo o tipo tecnicamente mais puro de dominação legal, na qual os funcionários são recrutados pelo critério da capacidade intelectual para exercerem funções burocráticas, prestarem obediência às ordenações impessoais e objetivas, formalmente instituídas (normas, regras), aceitas por todos e definidas a partir de uma hierarquia vertical, a qual as pessoas devem obedecer.

¹⁶¹ Nascimento (2005) cita os seguintes autores na literatura anglo-saxônica: Douglas North (1990); Hall&Taylor (1996), March & Olsen (1984); Thelen&Steimo (1992), Godin (1996).

¹⁶² Hall e Taylor (2003) constroem analiticamente a distinção entre esses três institucionalismos a partir de duas questões: como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais e como veem o processo de formação e transformação das instituições.

¹⁶³ Para Hall e Taylor (2003), os autores desse enfoque dedicaram: a) atenção particular ao Estado, não mais o considerando um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre grupos; b) às organizações do Capital e do Trabalho (como as transnacionais) que também estruturam interações sociais, de modo a gerarem situações políticas e econômicas próprias a cada país; c) ao papel das instituições políticas nacionais, incluindo àquelas que estruturam as relações entre legisladores, os interesses organizados, o eleitorado e o poder judiciário; d) às instituições, consideradas integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, as quais produzem determinados trajetos sociais; e) ao poder e em particular às relações de poder assimétricas, postulando que as instituições conferem, a certos grupos, acesso desproporcional ao processo de decisão. Situar, ainda, as instituições em uma cadeia causal, que deixa espaço para outros fatores, em particular o desenvolvimento sócio-econômico e a difusão de ideias.

¹⁶⁴ Para Hall e Taylor (2003), esse enfoque postula quatro pontos comuns: a) os atores compartilham um conjunto de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário, para maximizar a satisfação de suas preferências, ato de estratégia que pressupõe número significativo de cálculos; b) a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos agem para maximizar a satisfação das suas próprias preferências e o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade; c) o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, admitindo que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas pelo cálculo estratégico, influenciado pelas expectativas de um ator em relação ao comportamento dos outros; d) a existência das instituições se deve ao valor de suas funções aos olhos dos atores, sobrevivendo àquelas instituições que oferecem mais benefícios, ou seja, que minimizam os custos de transação, de produção e de influência.

instrumental e estratégico do comportamento dos indivíduos. Entretanto, Elinor Ostrom (2007)¹⁶⁵ verificou o sucesso na auto-gestão em comunidades locais que manejaram sistemas, por longo período de tempo e garantiram o uso sustentável e equitativo de recursos comuns, como florestas, oceanos, rios, pastagens, etc; distintamente do que ocorre em propriedades privadas ou áreas administradas pelo Estado, contrapondo o pressuposto que bens ou recursos de propriedade comuns são levados, inevitavelmente, à destruição.

O **Institucionalismo Sociológico**¹⁶⁶ parte da premissa, que nas políticas públicas, as instituições têm o papel de coordenar os processos de decisão, por símbolos, dispositivos cognitivos e morais, traduzidos em regras e procedimentos, que fornecem padrões de significado aos comportamentos individuais. Em termos de Sociologia-Política, pode-se dizer que as identidades juvenis **Estigmatizada e Transgressora** sofrem o forte impacto de sistemas simbólicos, dos esquemas cognitivos e dos modelos morais, que fornecem **padrões de interpretação** para enquadrarem jovens em determinadas normas e leis, estabelecendo-se assim os comportamentos “não normais”, conforme explicitado por Hall e Taylor (2003):

Em Sociologia, certos institucionalistas enfatizam o fato de que a expansão do papel regulador do Estado moderno impõe, pela via da autoridade, numerosas práticas às organizações. Outros salientam que a crescente profissionalização de numerosas esferas de atividade engendra comunidades profissionais dotadas de uma autoridade cultural suficiente para impor a seus membros certas normas ou certas práticas. Em outros casos, práticas institucionais comuns são tidas como nascendo de um processo de discussão mais interpretativo entre atores de uma dada rede (relativamente a problemas comuns, sua interpretação e sua solução), que se dá em diversos foros, desde a escola até um colóquio internacional. Intercâmbios desse tipo são visto como oferecendo aos atores esquemas interpretativos comuns, que

¹⁶⁵ Ostrom é uma autora neo-institucionalista da Escolha Racional, que tornou-se referência nos estudos de políticas públicas a partir de 1990, com a publicação *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, tendo desenvolvido a Teoria dos Recursos Comuns (*Common Pool Resources*) e a Teoria dos Recursos Institucionais, com base em diversos estudos de caso sobre o manejo comunitário de recursos comuns (CPR). O objetivo de Ostrom foi explicar a existência de instituições capazes de regular o uso das CPRs, de modo a serem sustentáveis ao longo do tempo, partindo do conhecido artigo de Garrett Hardin “A Tragédia dos Comuns” e observando a convergência desse trabalho com o modelo do “Dilema do Prisioneiro” de Olson, segundo o qual a ação coletiva bem sucedida não seria possível, exceto em pequenos grupos, só ocorrendo por meio de coerção externa. Para a autora, esses modelos capturam aspectos importantes de muitos problemas que ocorrem em diversas situações em todas as partes do mundo, mas são perigosos quando usados metaforicamente como fundamento para políticas, pois as restrições, que são consideradas fixas para o propósito da análise, são também consideradas fixas em situações empíricas, a não ser quando uma autoridade externa as mudam, já que indivíduos são vistos como prisioneiros, isto é, incapazes de interferirem na situação em que se encontram, as prescrições de políticas vão responder a essa metáfora. Ostrom pensa ser mais adequado responder à questão sobre como aumentar as capacidades daqueles indivíduos para mudarem as regras restritivas do jogo, de modo a conduzi-los a outros resultados mais favoráveis. Sendo assim a autora reconhece que os modelos de Hardin e Olson fixam variáveis, que são, desse modo, assumidas como “objetos” do contexto social. No entanto, como ela mesma nota, trata-se de aspectos da sociedade que são, afinal, construídos por atores sociais e que, por isso, podem, em princípio, serem alterados. Na Teoria dos Arranjos Institucionais (*Institutional Analysis and Development* – IAD), Ostrom (1990) teve como objetivo entender como as instituições e suas regras, ou a falta de regras, afetariam: a) o modo de as pessoas interagirem e realizarem suas escolhas; b) as estratégias desenvolvidas para lidar com situações que envolvem ações coletivas, estabelecendo, juntamente com sua equipe, com base estudos empíricos os princípios que regem os acordos institucionais bem sucedidos e de longa duração, voltados ao manejo comunitário de recursos naturais, sendo que quanto maior o número desses princípios presentes em dado arranjo institucional, maior a probabilidade de sucesso e de duração dos acordos coletivos de co-manejo e, conseqüentemente, de longevidade das instituições envolvidas (ANDREWS, 2005).

¹⁶⁶ Segundo Hall e Taylor (2003), o **Institucionalismo Sociológico** surgiu no fim dos anos 70, quando alguns sociólogos afirmaram que muitas formas institucionais eram incorporadas às organizações modernas, não necessariamente porque aumentassem a eficiência, podendo mesmo buscar finalidades, que não fossem exclusivamente respostas às necessidades sociais, mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão, estabelecido pelas práticas culturais em geral, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.

concretizam a instituição das práticas institucionais apropriadas, as quais são em seguida amplamente difundidas (pág. 58).

Podemos, portanto, afirmar que, de 1930-64, as regras e normas formais e informais, os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e modelos morais, construídos ao longo da história (**Institucionalismo Histórico**) pelo ordenamento racional das preferências individuais (**Institucionalismo da Escolha Racional**) ou pelo fornecimento de padrões de interpretativos, orientadores da ação humana (**Institucionalismo Sociológico**) guiaram a construção das demandas de políticas de juventude, não havendo participação dos jovens.

1.1.2 Juventude Transformadora (primeiro momento) e Teoria Política

O Regime Militar, instaurado em 1964, estendeu-se até 1985, tendo sido marcado pelo autoritarismo; supressão dos direitos constitucionais; perseguição política e militar, prisão, tortura dos opositores e pela imposição da censura prévia aos meios de comunicação.

QUADRO 4.5 – Identidade Juvenil de Transformação Social: Contextualização	
Sociologia: Teoria das Gerações :	Identidade de Transformação Social: a juventude é motor de transformações sociais e da não continuidade do <i>status quo</i>
Horizonte Temporal	De 1965-85
Contexto de Referência	Estudantes (cursos secundários e cursos superiores) em atividade política
Demandas de Políticas: Marxismo	As políticas públicas nas sociedades capitalistas refletem os interesses das classes dominantes, pois os capitalistas dominam o Estado e sendo assim qualquer política pública serve aos interesses do capital
Demanda de Políticas: Educação Popular Teoria de Gramsci	Na formulação das políticas públicas, a Sociedade Civil se constitui nova esfera social, com leis e funções relativamente autônomas e específicas em relação aos ditames econômicos e aos aparelhos repressivos do Estado.
Formulação de Políticas Corporativismo	As políticas públicas são produzidas na democracia orgânica, na qual as organizações e associações são representativas de interesses particulares e profissionais, não tendo o indivíduo valor como entidade numérica.
Formulação de Políticas Teoria das Elites	Na sociedade existe sempre e apenas uma minoria, que por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada.
Orientação da Política	Controle social e repressão moral e política.

Fonte: síntese elaborada pela autora.

Na economia, ocorreu rápida diversificação e modernização da indústria, sustentada por mecanismos de concentração de renda, endividamento externo e abertura ao capital estrangeiro (GUIMARÃES CASTRO, 2008). Alguns segmentos da população e da juventude, notadamente os estudantes de nível médio e superior, se opuseram radicalmente ao Regime Militar, inclusive pela luta armada, sendo associados, neste trabalho, à identidade de **Transformação Social**, caracterizada como força dinamizadora da vida social (Quadro 4.5). Nos períodos pré e pós democráticos parte da juventude assumirá, novamente, essa identidade.

A juventude que esteve em luta armada contra o Regime Militar, que conviveu com a censura, com a prisão e a tortura; viveu emudecida em tempos de perdas das liberdades democráticas e presenciou a chegada da “linha dura” dos militares ao poder no governo Costa e Silva (1967-1969) e o fechamento total do Regime, no governo Médici (1969-1974).

Em 1965, a Universidade de Brasília foi fechada pela polícia militar e, em 1968, o estudante secundarista Edson Luís faleceu no Rio de Janeiro, em decorrência de confronto com policiais. Em resposta, o movimento estudantil, setores da igreja e da sociedade promoveram a passeada dos **Cem Mil** nessa cidade, a maior mobilização contra o Regime Militar. Na Câmara Federal, o deputado Márcio Moreira Alves, do MDB, exortou o povo a não comparecer às festividades do Dia da Independência. Os militares solicitaram sua punição à Câmara, que não aceitou a exigência. Em consequência, o governo fechou o Congresso e decretou o Ato Institucional nº 5, em 13.12.1968.

Neste período, as políticas sociais existentes foram mantidas, mas houve mudanças em 1966, quando a previdência foi unificada, deixando de se vincular às categorias profissionais, em processo gradual de expansão e de unificação dos benefícios, alcançando alguns segmentos juvenis, tais como os trabalhadores rurais (Funrural), empregadas domésticas, jogadores de futebol, autônomos e ambulantes (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Entretanto, a despeito da tendência à universalização em algumas áreas, até o final da década de 70 a política social brasileira sempre esteve aquém das necessidades da população, pouco contribuindo para reduzir as desigualdades e com impactos pequenos sobre os bolsões de pobreza (GUIMARÃES DE CASTRO, 2008).

Em relação à juventude, o Ministério da Previdência e Assistência Social,¹⁶⁷ criado em 1974, incorporou, pela Lei 4.513, a **Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM** (criada em 1965) que passou a formular a política nacional para o menor carente e substituiu o SAM (Sistema de Amparo ao Menor). A FUNABEM atuou de forma centralizada, principalmente, por meio de **Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs)**, dirigindo política de internação coercitiva às crianças e adolescentes carentes, abandonados e infratores. A política de juventude foi influenciada pela celebração convênios com entidades privadas mediante o Conselho Nacional da FUNABEM (HONORATO S., 2009).

Em 1979, foi promulgada a **Lei nº 6.697, que reformulou o Código Mello Matos**, atualizando-o e adaptando-o às novas situações, mas não alterando o seu caráter punitivo, visto que as necessidades da juventude não foram expressas em termos de direitos sociais, favorecendo a negação do Estado em proteger famílias que vivessem em condições de pobreza por programas sociais e reservando a ação repressiva à juventude marginalizada por ação das unidades da FEBEMs (HONORATO SILVA, 2009).

¹⁶⁷ Juntamente com a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev), esse complexo se transformou, por ampla reforma administrativa, no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que em 1977, compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS) e impôs uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, e com estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (BRAVO, 1996 *apud* BEHRING E BOSCHETTI, pág. 137).

Para Honorato Silva (2009), o **Corporativismo do Regime Militar** diferiu do Corporativismo da Era Vargas; visto que Vargas fez uso político dos benefícios trabalhistas, tomando-os meio de legitimar o governo; enquanto o Regime Militar deixou de estimular a organizações de classe e de estabelecer laços corporativos entre beneficiados e governo, para apenas favorecer interesses individuais e privados de setores ligados ao governo.¹⁶⁸

As políticas de juventude, no período de 1964 até a promulgação da Constituição de 1988, foram formuladas fundamentalmente sob a ótica do **Corporativismo e da Teoria de Elites**, se constituindo basicamente de medidas educativas-preventivas e punitivas-repressivas no campo das transgressões morais¹⁶⁹ e dos movimentos políticos.

Para Bottmore e Outhwaite (1996), as **teorias sociológicas das elites**,¹⁷⁰ propostas por Gaetano Mosca (1896) e Vilfredo Pareto (1916-19), diferenciadas em alguns pontos, foram difundidas no final do século XIX. “*Por Teoria das Elites se entende a teoria segundo a qual em toda sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada*” (BOBBIO: 2003, pág. 384).

Sendo os poderes **econômico, ideológico e político**, as formas de poder mais importantes, essa vertente se dirigiu contra o Socialismo (especialmente o Marxista¹⁷¹) e em certa medida, no caso de Pareto,¹⁷² contra as ideias democráticas.

Max Weber (1982), de modo similar, rejeitou a ideia de governo exercido pelo povo e redefiniu a democracia como a “competição pela liderança política”. O autor defendeu o parlamento, mas orientou-se pela visão elitista de liderança no processo democrático e não acreditava nos partidos políticos das sociedades ocidentais.

Para Weber,¹⁷³ a democratização ativa das massas dizia respeito ao fato de o dirigente político não ser mais proclamado candidato pelo desempenho no círculo de homens notáveis,

¹⁶⁸ A autora cita como exemplo a situação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o empresariado de serviços de saúde; a situação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e os setores da produção imobiliária. Em ambos os casos, os grupos contratados pelo governo para a prestação dos respectivos serviços, como contrapartida, apoiavam financiamentos requerido pelo governo para suas atuações.

¹⁶⁹ Foi inserido aqui os jovens que procuram transformar a sociedade pelo movimento *Hippie*.

¹⁷⁰ *Elementi di scienza politica*, Pareto (1902), *Systèmes socialistes* (1916).

¹⁷¹ Mosca (1896) contestava o conceito marxista de “classe dominante”, cujo poder político se concentrava na propriedade dos meios de produção, afirmando que os grupos dominantes se caracterizavam por terem capacidades superiores e serem “minorias organizadas”, cujo domínio era inevitável sobre a maioria desorganizada, e em decorrência desse fato se tornava inviável uma “sociedade sem classes”, conforme o ideal da maioria dos socialistas, ou uma democracia, no sentido de “governo exercido pelo povo”. (BOTTMORE e OUTHWAITE, 1996).

¹⁷² Segundo Bobbio (1986), Pareto chamou a atenção para o fato de que, sendo os homens desiguais em todo o campo da atividade, são dispostos em vários níveis, dos superiores aos inferiores, e chamou de *elites* aqueles que fazem parte do grau superior, detendo-se particularmente sobre os indivíduos, que ocupando os graus superiores da riqueza e do poder, constituem a **elite política ou aristocrática**. Relata Bobbio (1986, pág. 386.) que “*Pareto foi atraído pelo fenômeno da grandeza e da decadência da aristocracia, ou seja, pelo fato de que as aristocracias não duram e a história é um teatro de contínua luta entre uma aristocracia e outra*”. A teoria do equilíbrio social de Pareto é fundada, em grande parte, sobre o modo como se combinam se integram e se intercambiam as diversas classes de elite.

¹⁷³ Para Weber (1982), os partidos políticos surgem na encruzilhada de um duplo fenômeno: a ampliação da competição eleitoral (parlamentarismo) e a extensão do corpo de eleitores. Com essa abertura por cima e por baixo, fica possível comparar a atividade política a uma empresa num mercado competitivo. Isto não impede que os partidos políticos escapem do processo de burocratização. Nascidos da e para a democratização, esses aparelhos logo se estruturam em organizações hierárquicas e clivadas, onde os interesses dos dirigentes se distanciam dos interesses das massas.

mas pela conquista da confiança e da fé dessas massas e, portanto, chegar ao poder por meios demagógicos de massas. Nesse contexto, os partidos se organizariam, cada vez mais, de forma burocrática e a racionalização das finanças seria importante função na organização partidária.

as formas modernas de organizações partidárias contrastam acentuadamente com este estado idílico, no qual círculos de notáveis e, acima de tudo, os membros do parlamento dominam. Essas formas modernas são filhas da democracia, do direito do voto das massas, da necessidade de cortejar e organizar as massas, e desenvolver a maior unidade de direção e a disciplina mais rigorosa. O Governo dos notáveis e a direção pelos membros do parlamento cessa. Os políticos “profissionais”, fora do parlamento tomam nas mãos a organização. E assim o fazem como “empresários”, o chefe político americano, o agente eleitoral inglês são, na verdade, empresários deste tipo, funcionários de salário fixo (WEBER, 1982: pág. 124).

Entre duas obras de Pareto (1902 e 1916), Robert Michels, que trabalhava em ligação muito estreita com Max Weber, publicou, em 1910, uma análise de grandes partidos de massa (em particular, do Partido Social-Democrático alemão), identificando no âmbito desse, o mesmo fenômeno da concentração de poder em um grupo restrito de pessoas, o qual denominou de “oligarquia”, termo diferente de “aristocracia”, utilizado por Pareto (BOBBIO, 2003). Enquanto para Mosca¹⁷⁴, a organização seria um instrumento para a formação da minoria governante, para Michels,¹⁷⁵ a mesma organização teria por consequência, a formação de um grupo oligárquico (BOBBIO, 2003).

Do ponto de vista da construção de demandas por políticas de juventude, o período de 1964-85 no Brasil foi associado a referenciais teóricos pertinentes ao **Marxismo** e ao movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado **Educação Popular, baseada na Teoria de Gramsci**.

O **Marxismo**¹⁷⁶ diz respeito à concepção da vida social e da política, constituindo em “doutrina” deduzida das obras de Marx e Engels (BOBBIO, 1986). No livro *Ideologia Alemã* (2002), esses autores dedicaram-se à crítica de Feuerbach¹⁷⁷ e à visão especulativa herdada de alguns filósofos alemães, tomando como ponto de partida os indivíduos reais e suas ações para produzirem condições de subsistência. Elaboram a partir daí a concepção, denominada

¹⁷⁴ Gaetano Mosca reconheceu a importância da propriedade na constituição da minoria organizada (“classe política”); a influência de “forças sociais” sobre o governo, representando diferentes interesses na sociedade; a importância, para a estabilidade política, de uma **sub-elite**, que na prática, seria a “nova classe média” e a possibilidade de que a maioria desorganizada, em uma democracia parlamentar, exercesse algum controle sobre a política (BOBBIO, 1986).

¹⁷⁵ Robert Michels (1912) *La sociologia Del partito politico nella democrazia moderna*- Michels formulou a “lei férrea da oligarquia”, qual seja: “a organização é a mãe do predomínio dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os delegantes. Quem diz organização diz oligarquia”. (BOBBIO, 1986).

¹⁷⁶ Marx (1844). Manuscritos econômico-filosófico; Marx (1843). A questão judaica; Marx e Engels (1844-45). A sagrada família; Marx e Engels (1845-46). *Ideologia Alemã*; Marx (1847). Miséria da Filosofia; Marx e Engels (1848). Manifesto Comunista; Marx (1848). As lutas em França de 1848-50; Marx (1849). O 18 Brumário de Luís Bonaparte; Marx (1859). Contribuição à crítica da economia política; Marx (1867-1894). *O Capital* (volumes 1, 2, 3).

¹⁷⁷ Ludwig Feuerbach (1804-1872) foi peça chave na passagem do idealismo para o materialismo dialético, hegeliano de esquerda e sustentava que a alienação fundamental tem suas raízes no fenômeno religioso, que cinge a natureza humana, fazendo com que os homens se submetam a forças divinas, as quais embora criadas por eles próprios, são percebidas como autônomas e superiores. Para Marx e Engels, o *materialismo feuerbachiano* se limitava a captar o objeto de contemplação e não o resultado da ação humana. O conhecimento não pode ser explicado como um processo inteiramente passivo, decorrente de impressões sensoriais vindas de fora. Nas Teses de Feuerbach, os autores criticam o materialismo antigo pelo passivo e não dialético (MARX e ENGELS, 2002).

Materialismo Histórico, pressupondo que a história se constitui processo de contínua criação, satisfação e recriação das necessidades humanas, no qual as relações estabelecidas pelos homens e o modo como produzem os meios de vida¹⁷⁸ formam **Base Material ou Infra-Estrutura** (de natureza econômica), que condiciona a formação **Super-Estrutura**,¹⁷⁹ responsável pela formação do Estado e da consciência social adequadas a sua operacionalização (Prefácio da Crítica da economia política. (MARX 1859] 2003).

Para Marx (2003), a ideologia seria um dos componentes da Super-estrutura e, portanto, concebida como reflexo invertido, mutilado e deformado da realidade, a serviço dos interesses da burguesia, que exerceria a real dominação, em termos econômicos, políticos, sociais e também ideológicos sobre o proletariado, explorando-o e extorquindo a mais-valia¹⁸⁰.

O proletariado participava de sua própria exploração, ao aceitar as representações distorcidas do mundo da burguesia (falsa consciência) e o Estado moderno administraria os negócios comuns da classe burguesa, sendo necessário que o proletariado se tornasse a classe dominante e o Estado fosse destruído para que desaparecessem as diferenças de classe.

Com a tomada de consciência dessa exploração, seria provocada a revolução proletária¹⁸¹, destinada a derrubar a burguesia, visto que o crescimento dos meios de produção levaria, ainda, os trabalhadores ao duplo processo de proletarização e pauperização.

Para os autores, as classes sociais¹⁸² sempre se enfrentariam e manteriam luta constante, velada ou aberta, sendo, pois “*a história de todas as sociedades, que existiram, até hoje é a história da luta de classe*” (MARX, 2001).

A **Teoria de Gramsci** ampliou a ideia marxista do Estado, criando novo componente que seria a **Sociedade Civil, esfera do Estado**, existente nas sociedades politizadas, formada pelo conjunto de organizações populares, responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias que conseguiria adeptos pelo consenso, tais como as escolas, as igrejas, os

¹⁷⁸ Para Marx (2003), o modo de produção decorre da interação das forças produtivas, constituídas pelos instrumentos (meios de produção, no sentido tecnológico) e pelas habilidades (força de trabalho, no sentido social) com as relações sociais de produção, que trata das diferentes formas de organização da produção; da posse e tipos de propriedade dos meios de produção, bem como se constituem no substrato para a estruturação das desigualdades, expressas na forma de classes sociais. Um modo de produção se torna relativamente estável, quando suas forças produtivas e relações de produção são adequadas umas as outras, permitindo a uma mútua reprodução. Mas o propulsor do movimento histórico é a contradição, que ocorre em certos momentos revolucionários, entre forças produtivas e as relações de produção, causando a divisão de trabalho, afetando a forma de propriedade e a conseqüente divisão da sociedade em classes. Sendo assim, a análise da vida social a ser realizada por meio de uma perspectiva dialética, visto que cada sistema social possui em seu seio elasticidade para o desenvolvimento de novo modo de produção, com novos princípios e nova ordem.

¹⁷⁹ Outros componentes da Superestrutura são: ideologias políticas, instituições jurídicas e políticas, concepções religiosas, sistemas legais, de ensino, de comunicação, o conhecimento filosófico e científico, representações coletivas de sentimentos, ilusões, modos de pensar e concepções diferenciadas da vida. (MARX, 2003).

¹⁸⁰ A mais-valia é o valor produzido pelo trabalhador que é apropriado pelo capitalista sem que um equivalente seja dado em troca, isto é, o capitalista se apropria dos resultados do trabalho excedente não pago (BOTTOMORE, pág. 227).

¹⁸¹ O Marxismo pressupõe que essa transformação social ocorre devido à luta de classes: proletariado e burguesia capitalista, por se situarem em um plano economicamente condicionado, dado que as classes dominantes sustentam-se na exploração do trabalho daqueles que não possuem os meios de produção, gerando opressão social, política, intelectual e religiosa.

¹⁸² No volume III do livro O Capital, Marx (1894) define a teoria das classes sociais a partir das origens dos recursos: salário (a classe que valoriza a força de trabalho e a vende); renda (a classe que retira a renda fundiária, porque possui a terra) e lucro (a classe que realça o valor do capital). Entretanto, no geral, o marxismo adota o esquema dicotômico na definição das classes, pois permite visualizar a configuração básica das classes de cada modo de produção: comunismo primitivo (asiático): escravos e patrícios; servos e senhores feudais; proletariado e burguesia capitalista (burguês moderno).

partidos políticos e os meios de comunicação de massa. A outra esfera seria **Sociedade Política**, que pela coerção obteria seus aliados. O Estado, para Gramsci, seria extinto quando a Sociedade Política fosse englobada pela Sociedade Civil e os meios de coerção e dominação substituídos pelo consenso. Sendo assim, o Estado deveria fortalecer, primeiramente, a Sociedade Civil para que pudesse assumir o poder. Posteriormente, no Socialismo, o Estado seria controlado, pelo partido operário (PASSOS SILVA, 2005).

O ponto chave da argumentação de Gramsci é que não bastaria mudar a estrutura econômica e social, seria também necessário modificar a estrutura cultural da sociedade. Para desenvolver uma nova cultura, fator decisivo na luta das classes subalternas, os meios culturais deveriam ser distribuídos de maneira igualitária entre todos e o mais importante: todos os membros do partido operário seriam intelectuais, divididos em duas classes: os tradicionais (já existentes) e os orgânicos (que surgiriam em decorrência de nova orientação da sociedade e seriam responsáveis pela mudança da mentalidade cultural).

1.1.3 Juventude Sócio-Cultural e Teoria Política

A identidade juvenil **Sócio Cultural** não se constrói pela passagem por etapas, mas assume importância em si mesma, sendo esse processo influenciado pelo meio social concreto no qual os jovens se desenvolvem e pela qualidade de trocas proporcionadas.

Essa identidade, do ponto de vista da construção social, foi situada, **a partir dos anos 70**, no contexto do Regime Militar, época do “Milagre Brasileiro” que teve crescimento do PIB e diversificação das atividades produtivas.

O PIB apresentou taxa média de crescimento anual de 8,6% em termos reais, havendo substancial aumento da renda para todas as classes. A proporção de pobres caiu de 68% (1970) para 35% (1980), bem como ocorreu decréscimos da pobreza de forma sistemática em todas as regiões e estratos sociais (ROCHA, 2005).

Entretanto, apesar do rápido crescimento da renda, houve efeitos concentradores: o coeficiente de Gini passou de 0,56, em 1970, para 0,59, em 1980 (ROCHA, 2005), devido ao salto econômico promovido pelo governo militar, vinculado ao projeto de internacionalização da economia, pelo qual segmentos da burguesia local, associados ao capital estrangeiro, perceberam a liquidez de capitais no contexto da crise internacional (iniciada no final dos anos 60) e os atraíram para o Brasil, em processo de substituição de importações, incentivado e conduzido pelo Estado, implicando o extraordinário “crescimento do bolo”, mas sem nenhuma perspectiva de divisão posterior (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Nesse cenário, e devido à migração urbana, diversos grupos juvenis passaram a viver nas grandes cidades, provenientes principalmente de setores populares, tais como *punks*,

rappers, skinheads, skaters e caporeistas, em contexto de perda de liberdades democráticas e de censura, sendo, possivelmente, percebidas pelos formuladores de políticas como “alienados”, visto que traziam novos valores e novos modos de ser jovem e, sendo assim, não tiveram a possibilidade de externar suas demandas.

A formulação de políticas públicas, sob a ótica do **Corporativismo e da Teoria das Elites**, continuou sendo um *mix* de repressão e assistência, com a finalidade de manter o controle das forças sociais. O movimento estudantil, sindical e as oposições foram contidos na época pela repressão policial (Governo Médici).

Mas a identidade Sócio-Cultural continuaria a espelhar segmentos da juventude nas próximas décadas (veja Quadro 4.6, pág. 154). Esse momento histórico foi associado, do ponto de vista da construção de demandas de políticas à **Teologia da Libertação**, movimento que exerceria alguma influência no fechamento do Regime Militar.

A **Teologia da Libertação** foi referência para setores progressistas da Igreja Católica, que por meio das **Comunidades Eclesiais de Base (CEBS)** – grupos ligados a milhares de paróquias católicas espalhadas pelo País, proporcionaram unidade e força política ao movimento contra o Regime Militar. Estima-se que, no início de 1980, existiam no Brasil 80 mil CEBS, reunindo aproximadamente dois milhões de pessoas.(CINCONELLO, 2009).

Um grupo heterogêneo, composto por dirigentes sindicais, intelectuais de esquerda e católicos ligados à Teologia da Libertação em 1980,¹⁸³ participou de novo movimento operário e popular, tendo como consequência a **criação do Partido dos Trabalhadores (PT)**, com viés socialista democrático (CINCONELLO, 2009).

O PT foi reconhecido oficialmente como partido político pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral em 1982. As CEBs influenciaram, portanto, a organização de trabalhadores em sindicatos, a criação do PT e no campo associativo, a constituição de associações de desenvolvimento e de defesa de direitos (CINCONELLO, 2009).

Ao longo da trajetória percorrida até aqui, de 1930 a 1985, podemos verificar que a ação do Estado brasileiro, em relação à juventude, foram sustentadas, fundamentalmente, por **políticas embasadas em dois pilares: assistência social focalizada e proteção-controle social, os quais persistem até os dias atuais.**

¹⁸³ Com o golpe de 1964, a espinha dorsal do sindicalismo brasileiro, que era o CGT (Comando Geral dos Trabalhadores), que reunia lideranças sindicais, tuteladas pelo Ministério do Trabalho – ministério geralmente ocupado por lideranças do Partido Brasileiro varguista – foi dissolvida, enquanto os sindicatos oficiais sofreram intervenção governamental. O ressurgimento de movimento trabalhista organizado, expresso nas greves do ABCD paulista de 1970, colocava a possibilidade de uma reorganização do movimento trabalhista de forma livre da tutela do Estado, projeto este expresso na criação do CONCLAT, que viria a ser o embrião da CUT, fundada três anos após o surgimento do PT. (disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido_dos_Trabalhadores).

QUADRO 4.6 – Identidade Juvenil Sócio-Cultural: Contextualização	
Sociologia: Teoria do Reconhecimento	Identidade Sócio-Cultural: A transição dos jovens para a vida adulta é modelada por fatores sócio-culturais e, portanto, existem várias juventudes.
Horizonte Temporal	De 1970 até atualmente
Contexto de Referência	Grupos juvenis urbanos dedicados à arte, esporte, religião e lazer
Demandas de Política: Teologia da Libertação	Ideário vinculado à Igreja Católica, incorporando idéias socialistas, levando muitos padres à luta armada no Regime Militar.
Formulação de Políticas Corporativismo	As políticas públicas são produzidas no bojo de uma democracia orgânica, na qual as organizações são representativas de interesses particulares identificáveis e de associações profissionais, não tendo o indivíduo valor como entidade numérica.
Teoria das Elites	Ver Quadro 4.5, pág. 147
Orientação das Políticas	Assistencialismo focalizado, controle social e repressão

Fonte: síntese elaborada pela autora

Por outro lado, embora as identidades Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora sejam pertinentes a todos os governos no Brasil, passaram a conviver com outros conceitos de Juventude; mas também serão os três públicos-alvo fundamentais das políticas de juventude até os dias atuais.

A maioria da juventude identificada, sob o ponto de vista sócio-cultural, será a partir da década de 80, continuamente segregada nas periferias dos centros urbanos, mas, no período de 1970-80 ainda se inseria na trajetória de crescimento econômico do País, que segundo Corrachano (2006)¹⁸⁴ foi de 1950 a 1980, período coincidente, em grande parte, com o governo militar (1964-1985). Em 1979, foi implantada a Anistia no País, que experimentou o processo de abertura política “lenta, gradual e segura” rumo à redemocratização conduzido pelas elites. Terminara o “Milagre Brasileiro”, pelo esgotamento do projeto tecnocrático, modernizador e conservador do Regime Militar, em função dos impactos da economia internacional que passou a restringir o fluxo de capitais para o Brasil.

PARTE 2: A Lógica Demográfica e a Crise Econômica

2.1 Padrão de Orientação Demográfico para as Políticas de Juventude

Nas décadas de 1950 e 1960, a população cresceu aproximadamente 3% ao ano e mesmo tendo sofrido desaceleração do crescimento demográfico, a partir da segunda metade dos anos 60, de 1950 a 1980 ocorreu o maior crescimento demográfico de toda a história brasileira, com uma taxa média de 2,8% ao ano (ALVES, 2008). Esse período também foi de crescimento econômico, sendo marcado pela urbanização e industrialização, bases da **Transição Demográfica**, isto é, da redução das taxas brutas de mortalidade (TBM) e de

¹⁸⁴ A autora se baseou em Diesse (2001); Mattoso e Baltar (1996); Santos (1979); Teles e Paoli (2001); Dedecca (2003); Moretto *et alii.* (2003).

natalidade (TBN), sendo que as taxas de mortalidade caíram primeiramente e em ritmo mais rápido do que as taxas de natalidade, acelerando o crescimento populacional em relação a todos os períodos anteriores. Atualmente, o **Brasil estaria no meio do processo da Transição Demográfica**, pois as taxas brutas de mortalidade permanecem estáveis, enquanto as taxas brutas de natalidade continuam a cair, tendo como consequência a redução do ritmo de crescimento vegetativo da população. **Estima-se que a taxa de crescimento demográfico fique, em média, 0,8% no período 2000-2030 e chegue a 0,4% em 2030** (ALVES, 2008).

A Transição Demográfica, no Brasil, se vinculou estreitamente à **Transição Urbana**,¹⁸⁵ fenômeno de nível mundial, que ocasionou a passagem de muitas sociedades do patamar rural para outro globalizado (conforme relatório do Fundo de População das Nações Unidas) e tornou o crescimento urbano futuro uma perspectiva importante a ser considerada na formulação de políticas públicas.

De 1980 a 90, o Brasil apresentou urbanização acelerada, que correspondeu à forte metropolização.¹⁸⁶ O conjunto das metrópoles,¹⁸⁷ que havia concentrado 17% da população brasileira em 1950, tornou responsável por 29% em 1980, acarretando o fenômeno de **metropolização da pobreza**, envolvendo mais de 12 milhões de pessoas, sujeitas a limitações de condição de vida nas grandes cidades (ROCHA, 2003).

A população urbana passou de 67,6% (1980) para 81,3% (2000), ou seja, em termos absolutos, em 20 anos, as áreas urbanas passaram a agrupar um contingente maior de 57.527.896 pessoas, ou seja, 71,5% maior que em 1980 (FERREIRA e ARAÚJO, 2007).

Além de se vincular ao processo de migração urbana, pelo qual passou a viver nas cidades **alto contingente de jovens, cerca de 37,8 milhões em 1996** (ver pág.176), o Bônus Demográfico ocorreu em contexto de crise econômica instalada a partir dos anos 80, que tornou evidente as dificuldades do País em manter índices elevados de crescimento econômico e tratar com problemas exacerbados como a desigualdade social e o desemprego.

Conhecidos como a década perdida, os anos oitenta foram palco do recrudescimento do endividamento externo e de suas consequências. As taxas de juros baixas ou negativas saltaram em termos percentuais de 19% em 1981 para 27,5% em 1982, por parte dos credores, acarretando a **inversão explosiva da transferência de divisas dos países que contraíram empréstimos em prazos muito curtos**. Tais dificuldades ainda foram acompanhadas pela queda das exportações de matérias-primas, ocorrendo, portanto,

¹⁸⁵ Palestra do Sr. Paulo de Martins Januzzi, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinar – CEAM-B (Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais), proferida no dia 3-04-2008.

¹⁸⁶ Espera-se o aumento de 2,8 bilhões (em 2000) para 5 bilhões de pessoas vivendo nas grandes cidades (em 2030) e se estima que o fluxo migratório para regiões mais dinâmicas (mega-cidades) continuará a crescer, visto que oferecem possibilidades de emprego e oferta de serviços públicos. Em 2008, mais da metade da população mundial já vivia nas cidades, sendo que o crescimento urbano na América Latina já superou níveis de Europa (palestra do sr. Paulo Januzzi).

¹⁸⁷ Belém; Fortaleza; Recife; Salvador; Belo Horizonte; Rio de Janeiro; São Paulo; Curitiba e Porto Alegre.

verdadeiro estrangulamento da economia latino-americana entre 1980-1985, que teve indicadores econômicos catastróficos¹⁸⁸ (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Logo, não foi possível ser absorvida a crescente força de trabalho e integrada amplas camadas da população ao mercado formal, que restringiu-se a poucos (para os quais havia a proteção do Estado por meio de direitos sociais), havendo considerável número dos trabalhadores com percursos ocupacionais marcados por vínculos precários. (CORRACHANO, 2006). No bojo da crise econômica, o excedente de população juvenil não teve resposta em termos de políticas públicas em relação à expansão de direitos, à educação, ao emprego, passando grande segmento da juventude a viver em condições de carência e vulnerabilidade social nas periferias das grandes cidades.

2.1.1 Juventude como Oportunidade Demográfica e Teoria Política

A juventude foi considerada como **Oportunidade Demográfica**, devido à demografia favorável ao desenvolvimento econômico e social do Brasil (Bônus Demográfico), ocorrida pela mudança na estrutura etária, que se tornou mais alta e mais estreita na base (saindo da forma de pirâmide para a de torre) e o País apresentou alto contingente de jovens - portanto expressiva população em idade ativa (PIA) de 15-64 anos; menor população infantil; não arcando ainda com crescimento significativo da população idosa (65 anos ou mais).

QUADRO 4.7 – Identidade Juvenil Oportunidade Demográfica: Contextualização	
Demografia Bônus Demográfico	Identidade Oportunidade Demográfica: as mudanças na estrutura etária, advindas com a Transição Demográfica proporcionam um bônus demográfico, que podem favorecer o desempenho econômico ALVES (2008)
Horizonte Temporal	De 1985 a 2025 (aproximadamente)
Contexto de Referência	Grupo etário juvenil, situado em nova estrutura demográfica do Brasil, que passou do formato pirâmide para o formato torre.
Demandas de Políticas: Pluralismo	As políticas públicas são produzidas por diversos grupos da sociedade, que se opõem à tendência de concentração e unificação do poder, própria da formação do Estado moderno final do século XX)
Demandas de Políticas: Neopluralismo	Na produção de políticas públicas, alguns grupos são mais influentes do que outros, em razão da organização de seus recursos e legitimidade.
Formulação de Políticas: Teoria do Dividendo Demográfico	As políticas públicas devem levar em conta o Dividendo Demográfico, que consiste na situação, temporária, pela qual a Transição Demográfica possibilita uma mudança favorável na relação entre <u>população em idade dependente</u> e a <u>população em idade economicamente ativa</u> . A agenda de estudos demográficos analisa o impacto do Dividendo Demográfico na renda <i>per capita</i> ; a razão de dependência com ênfase no perfil etário da educação e a relação entre educação e renda numa perspectiva etária. Analisa ainda modelos voltados para o mercado de trabalho a relação entre produtividade e idade (BERCOVICH e MASSÉ, 2004)
Padrão de Orientação	Aproveitamento do Bônus Demográfico

Fonte: síntese elaborada pela autora.

¹⁸⁸ Exemplos: investimento bruto em queda 2,6%; PIB *per capita* em queda de 8,9%, fluxo de importações em queda de 41%, crescimento médio do PIB de 2,3 % entre 1981 a 1985 e aumento da inflação anual (de 91,2% em 1981 para 217,9% em 1985, tendo como média 200% no período), (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Nesta pesquisa, a identidade **Oportunidade Demográfica** (ver Quadro 4.7) foi situada na década de 80,¹⁸⁹ quando se iniciou o processo de Transição Demográfica (no qual o País permanece até hoje) em contexto de crise econômica, que foi se agravando nas décadas seguintes, com conseqüente deterioração do mercado de trabalho, crescimento do setor informal e da taxa de desemprego, enfim, em década marcada por fortes oscilações da conjuntura econômica, que interrompeu a trajetória de crescimento que vinha ocorrendo de desde 1947, ano em que se iniciaram os registros de contabilidade no Brasil (ROCHA, 2005).

Logo, as condições globais dos países latino-americanos, no momento em que poderiam aproveitar o Bônus Demográfico, não foram tão favoráveis, quanto às de outros países, como por exemplo, às dos “tigres asiáticos”. Mesmo assim, Rios-Neto (2005) acredita que o Bônus tenha sido apropriado no período de 80 a 90. Outros autores, como Alves (2008) já não consideram esta possibilidade, devido ao nível de desemprego no País.

A identidade Oportunidade Demográfica foi associada, do ponto de vista da construção das demandas políticas, ao **Pluralismo** e, pela ótica da formulação de políticas, à **Teoria do Dividendo Demográfico**,¹⁹⁰ que diz respeito ao aumento na capacidade produtiva do País em face de expansão temporária da população em idade adulta e, portanto, economicamente ativa (PEA). Tal fato ocorre quando populações jovens (que prevalecem durante a fase intermediária do processo) atingem idades adultas, enquanto a população como um todo estaria freando o crescimento (queda na fecundidade), tendo como conseqüência a diminuição do número de crianças e o crescimento da PEA (15 e 64 anos).

Um conceito que fundamenta a abordagem do Dividendo Demográfico é o ciclo de vida,¹⁹¹ sintetizado como o comportamento dos indivíduos em relação às taxas de atividades e aos perfis de consumo. As taxas de atividade nas idades mais jovens são menores em decorrência de muitos indivíduos estarem ainda na escola, investindo em qualificação profissional. As maiores taxas de atividade estão na faixa etária entre 25 e 49 anos, enquanto

¹⁸⁹ Segundo Farah (2006) até início dos anos 80, as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro se caracterizavam pela: a) centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios o papel de executores das iniciativas formuladas centralmente; b) fragmentação institucional, havendo sobreposição de novas agências sem ocorrer coordenação da ação entre os diversos órgãos; c) setorização das políticas públicas sociais: educação, saúde, habitação, etc.; d) exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e controle dos programas governamentais.

¹⁹⁰ Bloom, Canning e Sevilla (2002), *apud* ALVES (2008) enumeram os principais mecanismos pelos quais, o Dividendo Demográfico é apropriado a) **a oferta de mão-de-obra** – a condição fundamental é que o país seja capaz de absorver no mercado de trabalho a mão-de-obra adicional, pois a implicação básica do Dividendo Demográfico é o aumento da oferta de mão-de-obra, à medida que mais pessoas estão alcançando e sobrevivendo em idades economicamente ativas; b) **poupança** – o Dividendo Demográfico também tem efeitos encorajadores, pelo menos teoricamente, sobre o crescimento da poupança. A idéia é baseada na teoria do ciclo de vida, em que os indivíduos economizam nos anos ativos para manter um padrão de renda satisfatório durante a velhice e sendo assim ocorre aumento da parcela da população na faixa etária de 40 a 65 anos que tende a gerar impactos positivos sobre o nível de poupança; c) **capital humano** – a ampliação no horizonte de vida das pessoas coloca novas atitudes, sendo que os pais tendem a investir em níveis educacionais mais altos para os filhos, gerando aumento do estoque de capital humano da população como um todo.

¹⁹¹ Na infância e nas idades avançadas o indivíduo consome mais do que é capaz de produzir, sendo duas fases da vida que correspondem às idades em que se está vivendo em dependência econômica. A fase intermediária corresponde à idade adulta, na qual a capacidade produtiva é superior ao nível de consumo individual e o indivíduo acumula poupança que será gasta com o consumo na velhice (VASCONCELOS, *et alii*, 2008).

nas idades mais avançadas as taxas são menores devido à aposentadoria (VASCONCELOS *et alii*, 2008).

O **primeiro Dividendo Demográfico** pode ser definido, a grosso modo como a razão entre as pessoas em idade economicamente dependentes (em termos “oficiais”, crianças e jovens de zero a 15 anos e idosos acima dos 65 anos), e a população em idade ativa (PIA). Mantidos fixos o produto por trabalhador, as taxas de participação da força de trabalho no produto e as taxas de desemprego, o aumento do PIA conduzirá ao aumento do produto *per capita*. Decorre daí o conceito de **Razão de Dependência**, que no Brasil vem caindo desde 1985, conforme mostra o Quadro 4.8 a seguir (ALVES, 2008; VASCONCELOS *et alii*, 2008).

QUADRO 4.8 – Transformação na Distribuição Etária da População Economicamente Ativa (PEA) e Taxa de Dependência					
	1960	1970-1985	2000	2020	2050
PEA Jovem (15-24 anos) e PEA Madura (50-59 anos)		PEA Jovem = 3,5 PEA Madura	PEA Jovem = 2,7 PEA Madura	PEA Jovem = 1,4 PEA Madura	PEA Madura = 30% PEA Jovem
Razão de Dependência	87 (crianças e idosos)/100 pessoas em idade ativa		53 (crianças e idosos)/100 pessoas em idade ativa	46 (crianças e idosos)/100 pessoas em idade ativa	53 (crianças e idosos)/100 pessoas em idade ativa
% População Total		PEA = 38% da População Total		PEA = 50% da População Ativa (2015)	PEA = 42% da População Ativa

Fonte: sintetizado do texto de Vasconcelos *et alii* (2008).

O **segundo Dividendo Demográfico** seria dado pela relação entre envelhecimento da população e a riqueza acumulada e diz respeito a uma população envelhecida com alto acúmulo de poupança e capital humano, que causaria efeito, tanto na concentração de riqueza acumulada, quanto no fator comportamental (BERCOVICH e MASSÉ, 2004).

Para Vasconcelos *et alii* (2008), uma PEA mais “envelhecida” poderia se tornar força de trabalho com maiores níveis educacionais, experiência e produtividade, contribuindo com o desenvolvimento do País e gerando aumento da *renda per capita*, pois a renda tende a aumentar com a idade. Outro efeito positivo da mudança da estrutura etária se deveria ao maior percentual da PEA sobre a população total, o que representaria ganhos para o País, visto que a relação entre ativos e inativos favoreceria os primeiros.

Até o ano de 2025, a relação entre a PEA e a população total vai favorecer o crescimento econômico e o combate à pobreza, pois esta relação entre “produtores” e consumidores possui efeitos macro e microeconômicos. **A partir de 2030, a queda na fecundidade deverá chegar a um limite, enquanto a proporção de idosos no total deve aumentar em ritmo acelerado** (VASCONCELOS *et alii*, 2008).

Logo no contexto teórico da Teoria do Dividendo Demográfico, deve-se planejar ações para se aproveitar os benefícios da dinâmica demográfica, tendo em vista que em qualquer país, a Transição Demográfica aconteceria somente uma vez e somente uma vez se poderia utilizar

o Bônus Demográfico, sendo que, atualmente, no Brasil o maior indicador de desperdício desse Bônus são as altas taxas de desemprego (ALVES, 2008).

O início do período, na qual foi contextualizada a identidade Oportunidade Demográfica: 1985-2025, corresponde ao início do processo de democratização do País, visto que, no final de 1983, foi lançada a campanha “Diretas Já” pelas oposições, em prol do restabelecimento de eleições diretas para presidente (Governo João Batista Figueiredo :1979-1985), sendo esse momento, do ponto de vista da formulação de políticas, associado, ainda, ao **Corporativismo e Teoria das Elites**.

Do ponto de vista das demandas de política, o momento foi associado ao **Pluralismo**,¹⁹² modelo que concebe a sociedade pela formação de grupos, mesmo que em conflito entre si, aos quais se atribui a função de limitar, controlar e contrastar com o centro de poder dominante, identificado como Estado (BOBBIO,2000).

Segundo Escobar (2008) o **Pluralismo** pressupõe a organização e competição de grupos de interesses como externos ao Estado, em que cada um pode ter acesso aos recursos em sistema de concorrência aberta. Nesse cenário competitivo disputam indivíduos, partidos políticos e grupos de interesse. Para a autora:

nessa corrente é necessário que quatro condições sejam contempladas, a saber: um acesso aberto ao processo político e à arena da formulação de políticas; um processo conflitivo e concorrido de definição de políticas, a fragmentação do mercado político (isto é, a ausência de interesses super-poderosos) e objetividade – já que não é possível falar da neutralidade – do Estado no trato de questões de políticas públicas (pág. 39).

Portanto, o Pluralismo se coloca contra a concentração do poder no Estado, mas também contra o atomismo e a favor de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situam, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos e constituam garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado e garantia do Estado contra a fragmentação individualista. Para Bobbio (2000), o Pluralismo¹⁹³ considera o estatismo e o individualismo

¹⁹² Bobbio (1986) cita os seguintes autores Montesquieu (fonte histórica): Proudhon, G.D.H. Cole, S.G.Hobson, Jacques Maritain, Emmanuel Mounier, Adriano Olivetti (1946): *L'ordine político delle comunità* (Pluralismo Socialista), Tocqueville: *Pluralist democracy in United States* e Robert Dahl. Para o autor, o Pluralismo: distingue mas não se opõe à teoria da separação vertical do poder estatal (Montesquieu); à teoria do liberalismo clássico, que propõe a limitação da onipotência do Estado (pela subtração de algumas esferas de atividades, as quais poderiam ser exercidas pelos indivíduos); à teoria democrática, que pressupõe a participação mais ampla possível dos cidadãos nas decisões coletivas.

¹⁹³ Bobbio e Bottmore (1996) entende que o Pluralismo designa três idéias nas ciências sociais: a) Padrão institucional em uma sociedade pré-industrial não ocidental sob domínio colonial ou pós-colonial, em que grupos sociais auto-regulados e fechados vivem lado a lado, mas cada um tem uma existência comunitária distinta. Esses grupos estão externamente ligados pelo Estado e pelo mercado. Tal padrão de pluralismo não subentende igualdade de influência ou importância entre os grupos; pelo contrário, são típicas as relações de hierarquia ou dominação; b) Pluralismo político inglês, muito influente na Grã-Bretanha e, internacionalmente, no primeiro quartel do século XX, após o que sofreu um rápido e radical eclipse. Os pluralistas ingleses desafiaram a teoria da ilimitada soberania do Estado e a concepção de um Estado unitário, centralizado, corporificando tal poder soberano, bem como uma hierarquia de autoridade. Esses autores acreditavam na dispersão do poder do Estado em domínios de autoridade distintos e funcionalmente autônomos e opuseram-se fortemente à legitimação democrática representativa do Estado centralizado, à pretensão de que somente tal organização, poderia representar a vontade do povo, sendo outras organizações parciais. Sendo assim, atribuíram um papel central a associações voluntariamente formadas de cidadãos na sociedade civil, sustentando que o Estado soberano restringia e inibia o crescimento e a liberdade de tais associações, e portanto se constituía como obstáculo à existência e associações plurais autônomas e, portanto, devia ele próprio ser “pluralizado”. Os pluralistas ingleses negaram que a sociedade pudesse dar origem a uma vontade geral, afirmando pelo contrário que os interesses dos cidadãos eram específicos e

duas faces da mesma medalha, isto é, concepções que, embora possuam pontos de vista diferentes, tendem a marginalizar ou até mesmo eliminar formações sociais que ocupem espaço intermediário entre os dois polos extremos: do indivíduo e do Estado.

A ideia de Estado, para os pluralistas, foi muitas vezes associada ao Estado não intervencionista e não dominador, ou seja, ao Estado que exerce o papel de “árbitro neutro” entre os grupos participantes na elaboração das políticas.¹⁹⁴

O Pluralismo Democrático teve como autor emblemático Alexis Tocqueville (1987)¹⁹⁵ que escreveu *Democracia na América* (1835-1840), refletindo sobre a democracia dos EUA, a partir da referência teórica de Montesquieu,¹⁹⁶ considerado fonte histórica do Pluralismo.

Para Santos¹⁹⁷(2002), o **Neo-pluralismo** modificou a ideia de igualdade aproximada dos grupos nas sociedades democráticas, assumindo explicitamente que alguns são mais poderosos na formulação de políticas, em função do nível de organização, do acesso à informação, da qualidade e quantidade de recursos e, sobretudo, da legitimidade, não apenas concedida pelo Estado, mas pelo reconhecimento amplo dos direitos dos grupos de participarem.

Grande parte dos autores **Neo-pluralistas** concede aos grupos de interesse papel central no processo político, pois esses assumem relevância na definição dos resultados da política, não sendo, entretanto, considerados os únicos atores importantes na arena política. Tal abordagem pressupõe que não existe um ator que possa assumir o papel de legitimador da

dispersos; c) Pluralismo norte-americano, ou Pluralismo Democrático, cuja figura emblemática foi Alexis de Tocqueville.

¹⁹⁴ Nesse caso, o poder seria distribuído de forma equitativa entre os grupos organizados em defesa de uma causa específica, tendo esses a possibilidade de, por meio de reivindicação, negociação e, sobretudo, do exercício da influência, fazerem valer seus objetivos políticos, cabendo simplesmente ao Estado “uma espécie de papel de arbitragem” para garantir a aplicação das normas negociadas pelos diferentes grupos e, sobretudo, para manter a estabilidade social (BOBBIO, 1999)

¹⁹⁵ Para Tocqueville (1987), uma sociedade democrática é uma sociedade igualitária, na qual não subsistem distinções de ordens e classes, sendo todos socialmente ou economicamente iguais, o que não significa que intelectualmente também o sejam. A igualdade significa a inexistência de diferenças hereditárias de condições e oportunidades amplas e compartilhadas, de modo relativamente uniforme, por todos. A liberdade seria ausência de arbitrariedade, em decorrência do poder ser exercido de acordo com as leis e os indivíduos gozarem de segurança. Em uma sociedade democrática, há necessidade de pluralidade de centros de decisão, de órgãos políticos e administrativo e, para que todos participem da soberania, devem os que exercem o poder serem representantes dos governados. Para o autor, as causas que tornaram os EUA uma sociedade democrática singular foram: a) condições geográficas e a tradição histórica; b) leis e circunstâncias políticas, que configuraram o caráter federativo da Constituição americana; c) os hábitos e costumes de resolver assuntos coletivos, a partir do município, levando ao aprendizado do auto-governo. Tocqueville observa nos EUA, ainda, a descentralização administrativa, descrevendo as comunas, como a força dos povos livres, nas quais o poder administrativo encontra-se dividido entre muitas mãos, sendo que o Estado governa, não administra, visto que as decisões governamentais dependem, menos de mecanismos constitucionais formais, como eleições representativas, do que da existência de uma pluralidade de associações secundárias na sociedade civil, separadas do Estado e não controladas por ele. O poder executivo do Estado tem por representante o governador, que possui a arma do veto suspensivo. Tocqueville constata ainda a pluralidade dos partidos, os quais não são animados por convenções ideológicas, como os partidos franceses, pois representam os diversos interesses, inclinando-se para a discussão pragmática dos problemas enfrentados pela sociedade. Outras circunstâncias políticas observadas pelo autor foram a liberdade de associação e a utilização que se faz dessa liberdade, gerando uma multiplicidade de organizações de voluntários. Entretanto, Tocqueville entende que, apesar de a democracia moderna se justificar por proporcionar o bem-estar do maior número de pessoas, comporta permanentemente o perigo de uma tirania da maioria, visto que todo regime democrático postula que a maioria tem razão e pode ser difícil impedir uma maioria de abusar de sua vitória.

¹⁹⁶ Montesquieu estudando na Inglaterra examinara o regime representativo, fenômeno novo para ele, e constatara que naquele país a aristocracia se dedicava ao comércio, mas nem por isto se corrompia. Segundo Montesquieu a república e a monarquia podem ser regimes moderados, com preservação da liberdade, enquanto o despotismo isto é, o poder arbitrário de uma só pessoa não é um regime moderado. A diferença entre os dois regimes moderados é que a igualdade é o princípio fundamental das repúblicas antigas e a desigualdade constituía a essência das democracias modernas (francesa). Para Montesquieu a liberdade poderia ser preservada pelos dois métodos ou em dois tipos de sociedades: pequenas repúblicas da antiguidade, cujo princípio era a virtude e as monarquias modernas cujo princípio era a honra.

¹⁹⁷ Santos (2002) baseou-se em Christiansen e Dowding (1994); Dahl (1986); Thomas Smith (1990); Lindblom (1977,1993).

participação de outros, gerando a crítica, sobretudo dos Neo-Corporativistas, que acreditam que os pluralistas não compreendem o processo político contemporâneo (SANTOS, 2002).

PARTE 3: A Lógica da Redemocratização do País

3.1 Padrão de Orientação Democrático para as Políticas de Juventude

A crise econômica e crescente inflação colocaram em marcha o processo de redemocratização do País e nesse trajeto foram marcos importantes a criação oficial do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1982 e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983. O PT aglutinou uma pluralidade de forças sociais e conseguiu assumir o poder em algumas prefeituras importantes, promovendo experiências emblemáticas no âmbito da gestão municipal, como foi o caso do Orçamento Participativo (CINCONELLO, 2009).

Na campanha **Diretas Já**, lançada em 1983, reaparece a identidade Juvenil de **Transformação Social**: os jovens irão tencionar a favor da redemocratização, participando de manifestações públicas. Nesse período, o País se encontrava corroído pela inflação e paralisado pelo baixo nível de investimento público e privado, e portanto, sem solução consistente para o problema do endividamento, situação que gerou dificuldades para a população, sobretudo para os jovens, que mesmos capacitados não conseguiam se inserir no mercado de trabalho; tendo sido grande parte da juventude absorvida pelo mercado informal e/ou abandonado a profissão para qual se dedicou anos de estudo.

Em 15 de janeiro de 1985, o presidente Tancredo Neves se tornou presidente do Brasil por eleições indiretas, falecendo em abril do mesmo ano. A presidência foi assumida pelo vice, José Sarney, inaugurando a chamada **Nova República**. Em maio, por meio de emenda constitucional, são restabelecidas as eleições diretas para a Presidência e prefeituras e concedido o direito de voto aos analfabetos e aos jovens maiores de 16 anos. Entretanto, neste governo, houve iniciativas pífias no enfrentamento da questão social, sendo o carro-chefe da política social de Sarney o conhecido **Programa do Leite**, mais voltado para instrumentalizar as associações populares, incumbidas de distribuir *tickets* para as famílias, do que para promover a ampliação do acesso à alimentação (BEHRING e BOSCHETTI, 2008).

Diante da possibilidade de colapso financeiro internacional, impõe-se o discurso da necessidade dos ajustes econômicos e dos planos de estabilização¹⁹⁸ em toda região latino-americana, ou seja, o reordenamento global entre o centro e a periferia do mundo capitalista.

¹⁹⁸ A década de 1980 terminou com uma situação econômica vizinha à hiperinflação, mesmo tendo o País vivido uma espécie de ajuste fiscal permanente, seja pelo lado do gasto (1980-84); da receita (1986 e 1990) ou do aumento da dívida interna de 1987-89 e de 1991-92. (BEHRING e BOSCHETTI, 2008)

Ao longo desses anos, a média de inflação no Brasil foi de 200%, acompanhada do agravamento da fragilidade financeira do setor público e do comportamento defensivo dos agentes privados (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Em decorrência dessa situação, o governo Sarney criou quatro planos de estabilização econômica, com sucesso parcial apenas no primeiro: **Plano Cruzado; Plano Cruzado 2; Plano Bresser e Cruzado Novo**.

Em julho de 1985, o Congresso aprovou proposta de Sarney para a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a ser formada pelos parlamentares que seriam eleitos em novembro de 1986. Sob a presidência do deputado Ulysses Guimarães, inicia-se então a elaboração da nova Constituição em fevereiro de 1987, sendo a **primeira Constituinte na história do País a aceitar emendas populares**, que deveriam ser apresentadas pelo menos por três entidades associadas e assinadas, no mínimo, por 30 mil eleitores.

Nesse contexto, foi constituída a Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos que participaram de diversos grupos de trabalho. Houve forte mobilização social, por meio de emendas populares: 122 emendas, assinadas por 12.222.423 brasileiros (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Em outubro de 1988 é promulgada a nova Constituição.

3.1.1 Identidade de Transformação Social (segundo momento) e Teoria Política

Parte da juventude assumiria, novamente, a identidade juvenil de **Transformação Social** se manifestando publicamente pela redemocratização do País, no período pré-democrático (1985), na campanha **Diretas Já** e no período pós-democrático, no movimento dos **Caras Pintadas** em prol do *impeachment* do presidente Collor (1990-1992). Logo essa identidade se tornou visível em três momentos emblemáticos (ver Quadro 4.9 abaixo).

QUADRO 4.9 – Identidade Juvenil de Transformação Social: Períodos Pré e Pós Democrático		
Identidade de Transformação Social	Construção de demandas de Política de Juventude	Formulação de políticas de juventude – Teorias
1964-1980: Governos militares	Marxismo; Teoria de Gramsci e Teologia da Libertação;	Corporativismo e Teoria das Elites
1985-1988: Constituinte	Pluralismo Contestatório – Diretas Já (pré-democrático)	Corporativismo e Teoria das Elites
1992-1994: Governo Collor	Pluralismo Contestatório – Caras Pintadas (pós-democrático)	Neoliberalismo

Fonte: síntese elaborada pela autora.

No período pré-democrático, a identidade juvenil de Transformação Social foi associada, do ponto de vista das demandas de políticas, ao **Pluralismo Contestatório** e do ponto de vista da formulação de políticas à **Teoria das Elites** e ao **Corporativismo**, visto que o processo de redemocratização do País foi tutelado pelos militares e pelas elites.

Guildry e Sawyer (*apud* PASSOS SILVA, 2004) desenvolvem a ideia de **Pluralismo Contestatório**, como sendo nova forma de se enxergar o **Pluralismo**¹⁹⁹ e garantir a participação política das classes populares na política sem grandes mudanças estruturais.

Para os autores, o problema da Democracia, no mundo contemporâneo, decorre do fato de os regimes liberais não abrirem espaço para pessoas comuns e grupos sem poder. A participação, conseguida pelos grupos populares e pela própria sociedade, se deve à luta pela distribuição de poder ou pela possibilidade de algum tipo de influência, por parte daqueles que são excluídos politicamente de participarem nas decisões tomadas pelo Poder Público.

Segundo Guildry & Sawyer (*apud* PASSOS SILVA, 2004), a ênfase de O'Donnell e outros autores, em tratarem os acontecimentos políticos na América Latina **como pacto entre elites militares e civis** obscurece a força das mobilizações sociais existentes durante o período que foram também fundamentais no processo de abertura. Dizem os autores:

Argumentamos que a emergência e o desenvolvimento da política democrática devem ser compreendido, a partir das bases das práticas populares, que expressaram demandas normativas e materiais em relação à política. E, como os institucionalistas, compreendemos que as estruturas procedurais da democracia contêm importantes barganhas e limitações designadas para restringir e moldar as políticas contestatórias que surgem da sociedade. O que ambas essas perspectivas precisam, entretanto, é um entendimento mais completo do papel central da contestação política, cujo objetivo é criar uma esfera pública inclusiva, uma condição necessária para a democracia. A política, em ambas as formas pré-democrática e democrática, é comandada por desafios ao poder. O poder não pode parar de operar quando as constituições liberais são escritas e quando acontecem eleições; ele meramente torna-se restringido ou se transforma (pág. 274).

O Pluralismo Contestatório existe em qualquer tipo de regime, tanto pré quanto pós democrático, em decorrência de a democracia, em ambos, excluir alguns grupos que, por sua vez, passarão a contestar, tentando serem ouvidos no processo político, fato permitido pela própria democracia que os excluiu.

Tal processo expandirá as fronteiras da esfera pública, mesmo após a ocorrência das eleições e estabelecimento de regras procedimentais. No Pluralismo Contestatório,²⁰⁰ a participação decorre diretamente da pressão que as bases encaminham à direção dos grupos e todos os grupos têm possibilidade efetiva de participação na esfera pública (GUILDRY e SAWYER *apud* PASSOS SILVA, 2004).

¹⁹⁹ Ao contrário do Pluralismo Clássico, onde a disputa política se dá entre grupos, mas cuja ênfase está na liderança desses grupos, o Pluralismo Contestatório aceita e defende a idéia de uma sociedade politicamente dividida em grupos, como o Pluralismo Clássico, mas acrescenta também o componente “mobilização social”, que não é encontrada como também é repelida pelo Pluralismo Clássico (GUILDRY e SAWYER *apud* PASSOS SILVA, 2004).

²⁰⁰ A contestação de grupos menos favorecidos pode ser civil ou confrontacional, e é apenas por meio dessa contestação que a imaginação social é ampliada, sendo possível aos grupos alternativos participar da esfera pública, se confirmando os princípios pluralistas da sociedade. Existem três tipos principais de contestação: 1) Contestação Procedural: na qual as pessoas fazem com que o Estado e os atores dominantes prestem contas à sociedade por meio das regras e dos procedimentos institucionais estabelecidos; 2) Contestação Retórica: as pessoas desafiam o poder por meio da retórica, da ideologia e de protestos; 3) Contestação Demonstrativa: quando, por exemplos práticos, as pessoas mostram ao público que existem alternativas viáveis à situação política existente (Guildry & Sawyer *apud* PASSOS SILVA, 2004).

3.2 Política de Juventude e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988²⁰¹ garantiu aos cidadãos oportunidades de atuar de forma direta ou indireta, por meio de representantes eleitos, e introduziu uma série de inovações democratizantes, tais como o novo estatuto dos municípios como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e a instituição de ciclo orçamentário que passou a comportar o orçamento da Seguridade Social (conceituada como articulação de políticas de previdência, saúde e assistência social e de direitos vinculados).

Os fatores que possibilitaram a **abertura da janela**, pelo modelo de Kingdon (2003), viabilizando uma **Solução na Constituição de 1988** em termos de Política de Juventude, sob orientação de **novo paradigma conceitual**, foram analisados no Capítulo III.

Neste item, será aprofundada a análise desse momento, considerando que foram constituídas duas coalizões quando da formulação da Constituição de 1988, decorrentes de dois tipos de projetos políticos, denominados neste estudo: “Projeto Democracia de Massa” e “Projeto Liberal-Corporativista.”²⁰² associados, respectivamente, aos dois tipos de Soluções identificadas no Capítulo III, em termos de política de juventude, uma inspirada pelos anseios nacionais, manifestos publicamente por parte da população; pautada na identidade juvenil **Sujeito de Direitos** (e, portanto, alinhada com o projeto “Democracia de Massa”) e a outra inspirada pelos ventos internacionais, pautada na identidade **Protagonista do Desenvolvimento** e, portanto, alinhada com o projeto “Liberal-Corporativista”. Essas duas coalizões foram mediadas por uma terceira coalizão denominada “Centrão”.

Neste estudo, essas coalizões serão tratadas pela **Teoria das Coalizões Promotoras** (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) desenvolvida por Jenkins&Sabatier (1993), que ampliou o conceito tradicional de **Triângulo de Ferro**,²⁰³ no processo de formulação política, preconizando a participação de diversos agentes na elaboração de política setorial específica (Subsistema Político), a saber: **a)** atores governamentais, independente do nível (locais, regionais e nacionais); **b)** grupos de interesses e de pesquisa (pesquisadores e analistas políticos); **c)** instituições públicas e privadas e **d)** a mídia (jornalistas).

²⁰¹ No texto constitucional, os municípios recebem o real reconhecimento de entes federados, assim, como em termos de Administração Pública, são observadas a desconcentração (Administração Direta) e a descentralização (Administração Indireta) das funções públicas. A fiscalização das atividades públicas é também ampliada, por meio de diversas formas de controle interno, externo e popular das atividades da Administração Pública.

²⁰² As denominações dos projetos foram baseadas em Souza Filho (2003).

²⁰³ A **Teoria do Triângulo de Ferro**, desenvolvido por Theodore Lowi, nos Estados Unidos em 1964, postulou que o processo de formulação de políticas envolveria as agências governamentais, o Congresso e grupos de interesse. Segundo Massadier (2006) essa teoria foi desenvolvida contra o Pluralismo então dominante na explicação da relação Estado e sociedade, pressupondo que as políticas industriais americanas eram resultado de relações estreitas, estáveis e, sobretudo, informais entre *os grupos de pressão dos industriais (grupos de interesse)*, *os representantes dos ministérios (burocratas)* e *os membros do Congresso (políticos)*. Relata o autor: “Essas políticas foram, então descritas, como resultado de coalizões de atores que intermediavam nos sub-governos (que se traduz comumente por “governos intermediários” entre grupos e governo) que tinham como característica impedir que a maioria dos outros setores industriais interessados tivesse acesso ao governo e, então, reduziu a formação de políticas públicas industriais a interações informais e elitistas. Noções como a do “triângulo de ferro” ou “governo intermediário” tinham-se tornado ferramentas comuns de descrição das relações entre Estado e grupos de interesse” (pág. 169).

Esses agentes seriam agrupados em poucas coalizões (uma a quatro), em razão de crenças básicas (baseadas no conhecimento compartilhado sobre dado problema público e/ou em interesses comuns) e procurariam manipular regras, orçamentos e pessoal das instituições governamentais,²⁰⁴ de modo a alcançarem metas no longo prazo, não havendo fórmula única para se compreender as políticas públicas, pois cada arena política tenderia a desenvolver estrutura política própria e seguir dinâmica distinta, liderada por atores específicos.

Para desenvolver análise ACF, seria necessário definir o **Subsistema Político** pela delimitação de suas margens, em relação tanto ao escopo territorial (geográfico), quanto ao escopo substantivo (tópico da política), sendo aconselhável que as fronteiras do Subsistema fossem delineadas de forma empírica, por meio de entrevistas com os participantes da política e com os principais grupos de interesse e agências governamentais envolvidas. Outra maneira seria iniciar os estudos por meio da análise de redes (*network approach*), possibilitando o mapeamento de atores envolvidos na área política e, posteriormente, agrupá-los em torno dos atores principais, disseminadores de crenças e opiniões, formando as chamadas coalizões.

A perspectiva da *advocacy coalitions* está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza. Para isso, focaliza as interações no interior das e entre as distintas coalizões de *advocacy*, cada uma consistindo de atores de várias instituições governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de *policy beliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica. A mudança nas políticas é interpretada como função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos (SOUSA REGINA, 2006, pág. 24).

A ACF considera que o **Sistema de Crenças** desempenha papel fundamental na formação das Coalizões Promotoras, visto que os indivíduos são racionalmente motivados, mas limitados, por restrições cognitivas, a compreenderem o mundo complexo²⁰⁵, sendo formado pelos seguintes níveis: **a) núcleo profundo, formado por normas e crenças fundamentais (*deep core beliefs*)**, constituídas pelos valores prioritários (direitos individuais e sociais) e pela identidade sócio-cultural (etnicidade e religião); **b) núcleo de crenças quanto à política (*policy core beliefs*)**, composto por posições acerca dos cursos de ação preferenciais que são consensuais entre os participantes e resistentes a mudanças, embora possam ser mais modificáveis do que o núcleo de crenças fundamentais; **c) multiplicidade de decisões instrumentais** necessárias para se implementar a *policy core beliefs*;²⁰⁶ e **d) as crenças**

²⁰⁴ A ACF assume que os indivíduos empregam uma variedade de recursos capazes de desenvolver estratégias para influenciar a política em diversos tipos de arena que incluem: a) autoridade formal e legal para tomar decisões; b) opinião pública; c) informações; d) recursos financeiros; e) habilidades de liderança. (JENKINS & SABATIER, 1993)

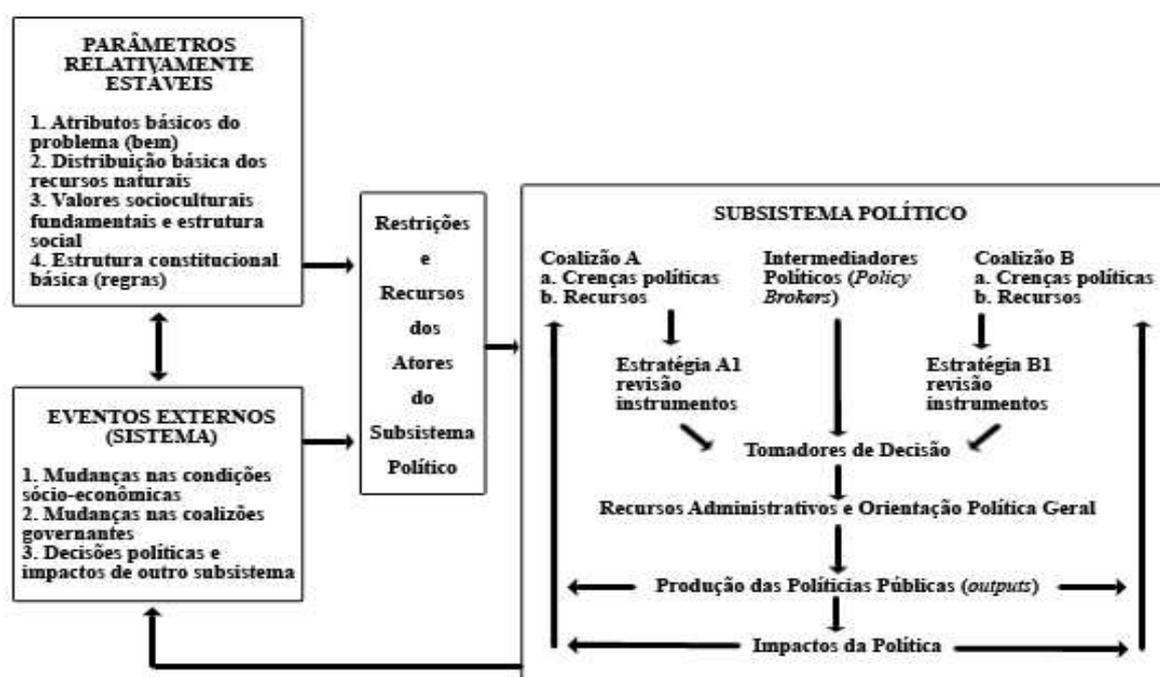
²⁰⁵ Para ACF, os indivíduos não possuem plena capacidade de adquirir e interpretar novas informações e simplificando os eventos e o mundo em torno deles, pela: a) filtragem de percepções por meio de sistemas de crenças, tendendo a ignorarem informações que desafiam suas crenças (mesmo de alta qualidade técnica) e b) aceitação pronta de informações que reforçam suas crenças (mesmo com alto nível de incerteza), (JENKINS e SABATIER, 1993).

²⁰⁶ A ACF identifica onze categorias de *policy core beliefs*, incluindo percepções sobre a severidade e causas dos grandes problemas no Subsistema, orientações sobre valores básicos prioritários diretamente relacionados com o Subsistema Político; efetividade dos instrumentos da política e a própria distribuição de autoridade entre mercado e governo.

secundárias, constituídas pelas crenças empíricas e preferências políticas, relacionadas ao sub-componente (substantivo ou territorial) de um Subsistema Político (preferências para especificar instrumentos governamentais, voltados para realizar objetivos ou percepções sobre problemas em locais específicos), que é o nível mais suscetível à mudanças.

O trabalho de Sabatier e Weible (2007a e 2007b) apresenta uma versão mais “digestiva” da ACF, desenvolvida inicialmente por Jenkins e Sabatier (1993), explicando seus componentes a partir do estudo de caso do Lago *Tahoe Basin*. Para a ACF, as mudanças das políticas públicas deve-se a três processos: **Efeitos de Parâmetros Estáveis**; **Eventos Externos** e **Interação de Coalizões de Defesa Rivals no Subsistema Político** (Figura 12).

FIGURA 12 – O Modelo ACF



Fonte: Jenkins-Smith (1993)&Sabatier (1993).

Jenkins e Sabatier (1993) pressupõem que a política pública deve ser concebida a partir do conjunto de **Parâmetros Relativamente Estáveis**,²⁰⁷ que se articulam com **Eventos Externos**,²⁰⁸ criando constrangimentos e gerando recursos para cada política pública.

²⁰⁷ **Os Parâmetros Relativamente Estáveis:** fatores estáveis por longo período de tempo (cem anos ou mais), importantes para: 1) estruturação do Problema; 2) condicionamento dos recursos disponíveis para participantes da política; 3) estabelecimento de regras e procedimentos estáveis para a mudança da política e para os objetivos de decisões coletivas; 4) ampla referência de valores. São parâmetros estáveis: a) atributos básicos do problema ou bem, objeto de determinada área política pública (características-chave do problema e da necessidade de intervenção sobre o mesmo); b) distribuição básica de recursos naturais: quantidade existente de matéria-prima para produção do bem; c) valores fundamentais sócio-culturais e estrutura social existentes referem-se à divisão de classes, grupos sociais, raciais e religiosos existentes (minoritários e majoritários); d) estrutura constitucional básica, que determina o regime e sistema político adotado (presidencialismo, parlamentarismo, federalismo etc) e as regras legislativas básicas (JENKINS e SABATIER, 1993).

²⁰⁸ **Eventos Externos** são importantes porque freqüentemente mudam a atenção pública (e, em conseqüência, os recursos) alterando a dinâmica do subsistema político. a) mudanças sócio-econômicas e tecnológicas: que podem afetar o subsistema substancialmente, inclusive sobre-determinando as causas das políticas públicas ou funcionando como elemento de suporte político às coalizões; b) mudanças na opinião pública; c) mudanças nas coalizões governantes: composição política (executivo e legislativo) em face de eleições, ou seja, mudanças ou permanência da coalizão dominante em nível de governo; d) decisões políticas e impactos provenientes de outros subsistemas: o subsistema apresenta grau de dependência em relação ao funcionamento do Sistema como um todo, sendo correto assumir que ele

Nas **Interações das Coalizões Concorrente no Subsistema Político**,²⁰⁹ o sucesso dos participantes de uma política depende, sobretudo, de suas habilidades para transformarem as *policy core beliefs* em políticas atuais. Para aumentarem as chances de sucesso, esses participantes procuram alianças e coordenam suas ações com os aliados em uma **Coalizão Promotora**, que para Jenkins e Sabatier (1993) inclui atores que a) possuem *policy core beliefs* semelhantes e b) são envolvidos em nível formal de coordenação, existindo, na maioria dos casos, pelo menos duas Coalizões Promotoras²¹⁰ em cada Subsistema Político.

No Brasil, no processo de elaboração da Constituição, foi constituída uma coalizão mais à esquerda (Projeto Democracia de Massa) e outra mais à direita (Projeto Liberal-Corporativista) mediadas por coalizão conhecida como “Centrão”, denominada, na ACF, de **Intermediadores Políticos (*policy brokers*)**, que seriam agentes respeitados pelo conhecimento do problema; pelos compromissos e pela legitimidade com as coalizões envolvidas no conflito; possuindo, portanto, posição de autoridade e algum poder de decisão.

A primeira coalizão: Projeto de Democracia de Massa partia das manifestações e pressão pública (Pluralismo Contestatório), contando com partidos construídos sob base homogênea de representantes (incluindo o PT, criado em 1982), sindicalismo classista e organizações da Sociedade Civil (movimento popular, fóruns de direitos, igrejas, ONGs, etc) e de agentes que defendiam mudança paradigmática para a política voltada para crianças e adolescentes, tendo como objetivo a garantia dos direitos deste segmento da população e a visão universalista da política social. Segundo Countinho (2003), a segunda coalizão (Projeto Liberal-Corporativista) foi construída por partidos frouxos, tendo representantes de múltiplos interesses e atuando por meio de *lobbies*, se vinculando ao padrão de formulação de políticas orientado pela ajuda focalizada, responsabilização do indivíduo pela sua situação e pela crítica tanto ao conceito de Estado como garantidor dos direitos sociais, quanto à noção do universalismo de atendimento, sendo, portanto, aderente ao discurso do Protagonismo Juvenil.

Nesse estudo, a definição do **Subsistema Político** foi realizada segundo a recomendações da ACF, pelo mapeamento de agentes formuladores da Política de Juventude

também apresenta relativa autonomia em relação aos demais subsistemas, que compõem esse mesmo Sistema Geral..

²⁰⁹ **Interações de Coalizões Subsistema Político** entendido como o produto da interação de atores de diferentes instituições, que procuram influenciar as decisões do governo em determinada área política, sendo justificados pela complexidade da ação estatal, pela especialização das políticas públicas e estruturas governamentais e, portanto, dos próprios atores envolvidos em uma determinada política pública. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993), existe ampla literatura que reconhece que as elites políticas relacionadas a uma área específica de política ganham relativa autonomia, ou seja, configura-se um processo de insulamento. (JENKINS e SABATIER, 1993).

²¹⁰ As coalizões influenciam a política em espaços potenciais, tais como câmaras legislativas, cortes estaduais e federais, agências de regulamentação e a esfera midiática, nos quais os *stakeholders* vislumbram oportunidades para influenciarem crenças ou a política. Para tanto, despendem considerável tempo procurando arenas, nas quais possam contar com vantagem competitiva e frequentemente participam de diversas arenas simultaneamente, nas quais tentam influenciar o ponto de vista de formadores de decisão, com a finalidade de modelarem o processo político e os seus resultados; mudarem as regras institucionais, a alocação de recursos e compromissos. Essas ações, certamente, geram resultados políticos e impactos com *feedback* no Subsistema político, mas também afetando políticas fora do Subsistema (op.cit.).

que participavam de alguns eventos, como o Vozes Jovens I e II, patrocinados pelo Banco Mundial, operando em uma estrutura de rede (ver pp. 80 a 85).

Em 1988, não houve hegemonia de uma das coalizões concorrentes, se estabelecendo acordos (influenciados pela maioria, conhecida como “Centrão”), a partir de **mudanças nos Parâmetros Externos**, devido à saída dos militares, à estruturação de partidos de esquerda, à crise econômica, a mudanças na opinião pública em favor de crianças e adolescentes (tornada possível pelo Pluralismo Contestatório); fatores que tornaram possíveis a alteração dos **Parâmetros Relativamente Estáveis**, com novas normas constitucionais em relação à juventude.

Embora no Subsistema Político de Juventude, as modificações tenham ocorrido no núcleo de crenças quanto à política (*policy core beliefs*), tal fato não ocorreu para outras políticas setoriais, como a Política Agrária (nas disputas das mesmas **coalizões** houve a vitória conservadora, com a derrota das emendas em prol da reforma agrária, beneficiando os ruralistas - grandes proprietários de terras). Logo, embora a **janela tenha sido aberta** para modificações políticas, o nível de mudança nos Subsistemas Políticos estaria condicionado à capacidade de serem modificadas as crenças em relação a uma política. Ou seja, em relação à crianças e jovens até dezoito anos, o impacto dos Eventos Externos **levou os participantes resistentes a construírem consenso** (Imagem Política no dizer de Baumgartner-Jones,) sob novo paradigma. Já em outros Subsistemas Políticos, apesar de haver possibilidade de junção dos três fluxos (Problema; Solução e Dinâmica Política), o *link* não ocorreu devido a inexistência de modificações nas crenças sobre as políticas a serem seguidas nestes setores.

Sendo assim, a confluência de forças políticas e sociais permitiu a **abertura da janela** (Modelo dos Fluxos Múltiplos) e o consenso inusitado sobre as políticas para as crianças e jovens até dezoito anos, possibilitando **a inserção de um Parâmetro Relativamente Estável** para o Subsistema “Política de Juventude” pela explicitação do conjunto de direitos da população infanto-juvenil brasileira. no artigo 227 da Constituição de 1988.

O consenso sobre a prioridade absoluta desse segmento e sobre a inimputabilidade penal abaixo dos 18 anos implicaria forte reordenamento institucional, em termos de leis correlatas. Entretanto, tomando os fundamentos da ACF, embora mudanças significativas tenham instituído **novos Parâmetros Estáveis** em relação à juventude, a alteração política ocorreu em sentido secundário, mantendo intacto o conjunto principal das crenças fundamentais, ou seja, o **núcleo duro de axiomas normativos de cada coalizão concorrente (*deep core beliefs*)**.

Pressupõe-se neste trabalho que, do ponto de vista das ideias e valores, foi possível a confluência das forças políticas, em razão de ter sido a **Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*)**²¹¹ a vertente teórica da Ciência Política que embasou implicitamente a formulação da

²¹¹ A Teoria da Escolha Pública foi herdeira, por um lado da democracia e por outro, das finanças públicas e originou-se em meados da década de cinquenta, tendo aplicado método da ciência econômica a um objeto, tradicionalmente considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha

Constituição de 1988, possibilitando, em situação de transição, a convivência de dois padrões fundamentais de orientação na formulação de políticas, pelo reconhecimento tanto dos fracassos dos mercados, quanto dos fracassos do governo (veja Quadro 4.10).

QUADRO 4.10 – A Constituição de 1988: Teoria Política e Contextualização	
Estado de Direitos Garantia de Direitos	Identidade Juvenil: Sujeito de Direitos – as crianças e os até 18 anos devem ter os seu direitos assegurados legalmente
Horizonte Temporal	Redemocratização do País e elaboração da Constituição de 1988
Contexto das políticas	Crise econômica e gradual abertura política
Demandas de Políticas: Pluralismo Contestatório	As políticas públicas são construídas pela participação de grupos, mas tal participação é o resultado direto da pressão que as bases fazem em relação à direção do grupo.
Formulação de políticas: Formação de Agenda	Modelos de Fluxos Múltiplos (Kingdon, 2003) e Modelo do Equilíbrio Pontuado (pág. 110 a 113).
Formulação de Políticas: Coalizões de Defesa	O processo de formulação de políticas é dominado por grupos relativamente pequenos de líderes influentes, que compartilham objetivos e valores.
Formulação de Políticas: Teoria da Escolha Pública	As políticas públicas são formuladas, de modo compartilhado, pelo Estado descentralizado e pelo mercado, tendo em vista o estabelecimento de limites à interferência de políticos nas decisões econômicas, as quais devem ser inseridas na Constituição do País.
Formulação de Políticas: Estado do Bem-Estar Social (Welfare State)	As políticas públicas (o Estado) devem regular o mercado, com vistas a manter o equilíbrio entre a oferta e a demanda e assegurar benefícios de proteção aos trabalhadores em momento de perda de capacidade laborativa, e mais, globalmente, aos cidadãos em situações de dificuldades econômicas e sociais
Orientação das Políticas	Disputa entre orientações políticas de duas coalizões políticas

Fonte: síntese elaborada pela autora.

A Teoria da Escolha Pública parte de visão mais realista do processo político: identifica problemas no funcionamento no setor público e no sistema político²¹² e considera que as decisões políticas e econômicas dos governos se sujeitam aos poderes de vários agentes²¹³. Entretanto, o fato de os governos se submeterem periodicamente ao sufrágio popular influenciaria as decisões políticas, tomadas no seio das instituições de acordo com regras específicas,²¹⁴ fato que permitiria se passar de múltiplas preferências individuais para uma única escolha coletiva²¹⁵ (vereadores na câmara municipal, deputados no parlamento).

Segundo Pereira (2006), a Teoria da Escolha Pública²¹⁶ tornou-se crítica à Teoria da

parlamentar e análise constitucional (PEREIRA, 2006).

²¹² Tais como ineficiência da administração pública; dificuldades em se obter informação acerca das preferências dos cidadãos; a participação das burocracias e dos grupos de interesse no desenho das políticas; as regras e procedimentos associados ao sistema político formal (partidos políticos, sistemas eleitorais, processo de tomada de decisão coletiva, restrições constitucionais à ação dos governos e das instituições); a permeabilidade do sistema político à atuação dos *lobbies* e o financiamento ilegal de partidos políticos, etc (PEREIRA, 2006).

²¹³ Esses agentes possuem funções diferentes no sistema político: presidente, executivo, legislativo, sistema judicial, burocratas da administração pública, partidos políticos, grupos de interesse (PEREIRA, 2006).

²¹⁴ É fundamental compreender as regras de jogo do processo democrático, visto que em grande parte determinam as políticas e não (apenas) a especificidade ideológica do partido do governo, sendo que a única garantia, para que se legitimem emendas, revisões constitucionais ou alterações em qualquer lei que defina as regras essenciais do processo político democrático (por exemplo, a lei eleitoral) é o fato de serem aprovadas por maiorias qualificadas (Pereira, 2006).

²¹⁵ A Teoria da Escolha Pública distingue-se em dois tipos de escolhas coletivas sobre os quais o parlamento (ou qualquer outra instituição) decide: a) as propostas (se aprovadas) melhoram a situação de todos os indivíduos envolvidos na escolha (“jogos de soma positiva” em que todos ganham); b) propostas redistributivas, associadas à função de redistribuição do governo (PEREIRA, 2006).

²¹⁶ Segundo Pereira (2006), a origem mais recente da teoria **Escolha Pública** pode situar-se em seis obras clássicas, escritas na década de 50 e 60: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962). Estas obras são geralmente consideradas como as fundadoras de dois programas de investigação que têm estado interligados embora sejam distintos: a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) e a

Economia do Bem-Estar Social (que criou o conceito de “fracassos de mercado” para se referir à incapacidade dos mercados competitivos alcançarem alocação eficiente de recursos, demandando a intervenção corretora do Estado). Essa teoria surge, portanto, no primeiro momento, com o objetivo de analisar o funcionamento do setor público, com vistas a clarificar os “fracassos do governo”²¹⁷ e estabelecer, em que medida, a intervenção governamental poderia solucionar os problemas dos mercados. Propõe, portanto, nova relação entre Estado e Sociedade, tendo como ideia central que o Estado não é uma ilha de excelência, pois não identifica ou produz automaticamente todos os bens e serviços necessários à sociedade.

Entretanto, a Teoria da Escolha Pública não deve ser confundida com o pensamento neoliberal, pois pressupõe a falácia dos dois argumentos: a) “fracassos de mercado”, que levariam a concluir que a intervenção governamental é necessária e superior e b) “fracassos do governo”, indicando que, por si só, o fortalecimento dos mercados causaria efeitos benéficos. Logo a Teoria da Escolha Pública possibilitou a mediação dos adeptos da vertente associada ao Liberalismo-Corporativismo e da vertente associada à **Teoria do Bem-Estar Social (Welfare State)**²¹⁸ (*Welfare State*), pela qual se assume que os resultados desejados socialmente, não decorrem da tomada de decisão individual sem coordenação, pois os mercados falham, seja pela existência de monopólio natural, informações assimétricas, externalidades ou outras razões, sendo, portanto, necessário que o governo corrija essas falhas²¹⁹ e construa o Estado de Bem-Estar Social²²⁰ pelo conjunto articulado de programas de proteção social, que possam assegurar o direito à aposentadoria, habitação, educação e saúde. No Quadro 4.11 a seguir, apresenta-se resumo do trabalho de Arretche(1995), versando sobre as teorias explicativas da Teoria do Bem-Estar Social (*Welfare State*)²²¹.

Teoria da Escolha Social (*Social Choice*) com os trabalhos de K. Arrow e Amartya Sen (1970).

²¹⁷ A expressão “fracassos do governo”, adotada pela Teoria da Escolha Pública tornou-se contraponto ao conceito de “fracasso de mercado” da Teoria da Economia do Bem-Estar Social, mas em ambos os casos, a idéia de “fracasso” surge como referência a situações de certa forma ideais. Nesse contexto, “fracasso de mercado” se refere à existência de mercados reais não condizentes com as características de mercados competitivos “ideais”, os quais não possuem custos de transação, e contam informação simétrica e completa entre os agentes, que para certo preço estão sempre agentes dispostos a vender e a comprar. Do mesmo modo, o conceito de “fracasso de governo” se deve à comparação com um ideal de governo e um ideal democrático, os quais não condizem com a realidade das atuações dos governos e dos funcionamentos das democracias (PEREIRA, 2006).

²¹⁸ O ideal de governo, tal como implicitamente assumido pelos economistas da Economia do Bem Estar, é o governo supostamente capaz de impor suas políticas e de conhecer e satisfazer as preferências dos cidadãos. Por outro lado, o ideal democrático caracteriza-se pela concepção de que a) o povo é soberano, não havendo corpos intermediários entre esses e os seus representantes, ou seja, os cidadãos são educados, informados e civicamente ativos; b) os parlamentares são representantes da nação e exercem mandatos não vinculados, não representando interesses específicos; c) é possível derrotar os poderes das oligarquias e elites, bem como eliminar os “poderes invisíveis” (grupos secretos, ou informais dentro ou fora do aparelho de Estado), (PEREIRA, 2006).

²¹⁹ Segundo Roncaratti (2008), essa abordagem traz alguns conceitos relevantes para análise de políticas públicas tais como *Otimilidade de Pareto* (uma ação só pode ser implementada, se oferecer a possibilidade de fazer ao menos uma pessoa ficar em melhor situação, sem piorar a situação de ninguém mais); o *Crítério de Kalor-Hicks* (pressupõe que uma política pública possa ser escolhida, mesmo que alguma perda ocorra, desde que os ganhos totais sejam maiores que a soma das perdas) e *Falhas de Governo* (o governo deve avaliar a sua capacidade de corrigir as falhas de mercado).

²²⁰ Pode-se, portanto, dizer que o texto Constitucional, em alguns temas, teve espírito *welfariano* em razão de ter introduzido novos direitos sócio-econômicos (especialmente na área trabalhista); expandindo os direitos de cidadania política, garantidos os direitos das crianças e dos adolescentes e estabelecido princípios de descentralização e de participação popular institucionalizada nas políticas sociais (NOGUEIRA & PFEIFER).

²²¹ Arretche (1995) considerou os seguintes autores: Harold Wilensky e Lebeaux Charles (1965). *Industry Society and Social Welfare State*; Harold Wilensky (1975). *The Welfare State and Equality*; Richard Titimius (1962). *Income Distribution*

QUADRO 4.11 – Estado de Bem-Estar Social e Teorias Explicativas

Harold Wilensky, Richard Titimus, T.S.H. Marschall

O Estado de Bem-Estar Social ocorreu devido às alterações na estrutura: a) demográfica; b) de estratificação social e de renda; c) do trabalho, pela obsolescência de algumas habilidades profissionais, competição e entrada da mulher no mercado de trabalho; d) do sistema familiar: tamanho das famílias, novas formas de educação das crianças e novas modalidades de reprodução social. Sendo assim, os padrões mínimos, garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos; assegurados como direito político e não como caridade, foram associados aos problemas e possibilidades decorrentes do desenvolvimento da industrialização, a qual permitiu vasto crescimento da riqueza nas sociedades. Os autores mostram a alta correlação entre variáveis de crescimento industrial e gastos sociais, sendo a primeira, uma condição necessária para a segunda, para os 22 países mais ricos, devido à cultura baseada no individualismo.

James O'Connor e Claus Offe

O Estado de Bem-Estar Social é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. O setor privado, que é o impulsionador do crescimento da economia, tem o setor monopolista como o setor chave, este, no entanto, não paga os custos do investimento social (gastos necessários ao aumento da produtividade), os quais são necessários a sua expansão. Logo, a disfunção social, gerada no interior do setor monopolista (desemprego, população excedente) demanda uma solução sob forma de gasto estatal, lógica que explica a origem e o crescimento das despesas sociais. O gasto estatal, sob forma de capital social, é, portanto, indispensável a expansão do investimento e do consumo privados, e por sua vez, o aumento da atividade privada, por seu caráter irracional, gera demanda sob a forma de despesas sociais. A origem do gasto social está associada à existência de uma população excedente, gerada pelo setor monopolista; enquanto o crescimento desse gasto é explicado pelo crescimento desta população.

Esping Anderson

Há diferentes *welfare states*: resultantes da capacidade de mobilização do poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder. O autor analisou comparativamente 18 países capitalistas desenvolvidos, identificando três tipos de Estados de Bem-Estar diferenciados: a) **Regime da Social Democracia** (norte da Europa); **Regime Conservador** (Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália) e c) **Regime Liberal** (Estados Unidos, Canadá, Austrália, Suíça, e a própria Grã-Bretanha). A defesa das políticas sociais fez parte do próprio processo de constituição da classe trabalhadora, enquanto “classe para si”, ou seja, com objetivos históricos de emancipação. A política social tornou-se, portanto, uma arena para acumulação de recursos de poder da classe trabalhadora, cujo princípio de atuação, teria como objetivo substituir as trocas via mercado pela distribuição social e os direitos de propriedade por direitos sociais.

Thomas H Marshall; Francois Ewald, Pierre Rosanvallon

O Estado de Bem-Estar Social resulta da ampliação progressiva de direitos, em razão do desenvolvimento do conceito de cidadania, passando a compreender três tipos de direito: os **direitos civis** (século XVIII), relacionados à liberdade individual, incluindo o direito na área das relações de trabalho; os **direitos políticos** (século XIX), relacionados ao direito de participação no exercício do poder político, e os **direitos sociais** (século XX), relacionados à participação na riqueza socialmente produzida. A passagem do século XIX para o século XX mostra a inadequação da perspectiva liberal para sociedade industrial, pois o direito civil e o princípio da responsabilidade deverão ser substituídos pelo direito social e o princípio da solidariedade, como elementos reguladores. O movimento democrático reivindicará os direitos completos da cidadania para todos os indivíduos: o direito do voto, mas também o direito de proteção econômica, como atributos da atividade do Estado, que atendendo à ampliação do conjunto de direitos se tornará o Estado Previdenciário.

Ian Gough

O Estado de Bem-Estar Social resulta de um acordo entre o capital e o trabalho estabelecido no contexto do capitalismo. O autor mantém a perspectiva marxista, segundo a qual o Estado age essencialmente na defesa dos interesses da classe capitalista. Na conjuntura específica do pós-guerra, a capacidade de pressão dos movimentos sociais, fortalecida pelo crescimento econômico e a escassez de mão-de-obra, gerou a ameaça de fortes movimentos sociais (greves, derrotas eleitorais, movimentos revolucionários), os quais induziram a classe capitalista a agir de forma coesa e estratégica, o que implicou a reformulação do Estado capitalista, incorporando o Estado do Bem-Estar, que representa a faceta social, visto que existe o Estado e suas atividades de *welfare*: programas sociais, que dizem respeito às atividades estatais, referentes à reprodução da classe trabalhadora ou à manutenção daquela parcela da população que não produz diretamente. A expansão do *welfare state* pode ser impedida pelas possibilidades postas pela acumulação capitalista e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais. Entretanto, existe, no interior do aparelho estatal, espaço para a luta de classes, que pode gerar programas que melhoram as condições de vida da classe trabalhadora.

and Social Change, (1963) *Essays on the Welfare State*; (1974) *Social Policy*; Thomas.S.H. Marschall (1965) . *Política Social*; (1967) *Cidadania, Classe Social e Status*; James o'Connor (1977). *EUA: a crise fiscal do Estado* ; Claus Offe (1972) *Advanced capitalism and the Welfare State*, (1979) *The theory of the capitalist state and the problem of policy formation*; Francois Ewald (1986): *L'Etat-Providence*; Rosanvallon (1961). *La crise de l'Etat Providence*; Ian Gough (1979). *The Political Economy of the Welfare State*. Esping-Anderson (1985). *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*; Theda Skocpol(1992)., *Protecting soldiers and mothers*, Ann Shola Orloff (1993). *The politics of pensions*, Margareth Weir et alii (1998). *The politics of social policy in United States*.

O *Welfare State* resulta de estruturas de Estado e instituições particulares, configuradas historicamente em cada país, como por exemplo, o do tipo europeu, decorrente de Estado burocrático e centralizado e de estrutura partidária específica, as quais influenciaram o desenvolvimento de interesses e o modo de ação dos grupos da Sociedade Civil. Portanto, as origens e transformações dos sistemas nacionais de provisão de serviços sociais são explicadas pelo sistema apolítico (conjunto das instituições decisórias e partidos políticos) que condiciona a atividade política (de políticos, de grupos de pressão). A variável analítica fundamental para compreender os modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estruturas das instituições do Estado. Logo, a lógica das burocracias públicas, indicadas ou eleitas, são as variáveis independentes, pois as políticas sociais não resultam de fatores exógenos à esfera estatal e nem são subproduto do desenvolvimento econômico ou da ação de grupos de interesses ou classes.

PARTE 4: A Lógica Neoliberal e Políticas de Juventude

4.1 Padrão de Orientação Neoliberal para as Políticas de Juventude

Neste item, iremos argumentar, que apesar de forte legitimidade para realização de reformas efetivas nas políticas sociais, incluindo as políticas de juventude, decorrente da Constituição de 1988, contra-tendências se interpuseram a essa possibilidade, no bojo de condições econômicas internas e internacionais extremamente desfavoráveis, possibilitando a guinada rumo ao ajuste NeoLiberal nas políticas macro-econômicas.

Na década de 90, o desemprego tornara-se grave problema estrutural da economia brasileira (o que já havia sido observado nos países centrais desde a segunda metade dos anos 1970), devido à crise do padrão de desenvolvimento capitalista ocorrido no pós-guerra.

Em nível mundial, na época, verificou-se o desemprego juvenil, a emergência da temática da AIDS (atingindo a população jovem a partir de 1990) e a violência juvenil como problema público, principalmente nos grandes centros urbanos.

Na situação de crise, as esperanças deslocaram-se para a primeira disputa presidencial direta, em 1989, com duas candidaturas radicalmente diferentes: Lula e Collor, tendo este manifestado, durante a campanha eleitoral, insatisfação contra a Carta Constitucional.

Abre-se, portanto, com a vitória de Collor de Mello, espaço para implantação de políticas de caráter Neoliberal, sendo que a coalizão orientada pelo Padrão Democrático, fundamentada pela doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente e pela universalização de direitos perde, categoricamente, espaço a partir deste momento.

Entretanto, mesmo sob perspectiva Neoliberal, nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco, a orientação constitucional (Parâmetro Estável do modelo ACF) repercutiu na aprovação do ECA (1990); da Lei do Incentivo à Cultura (1991) e da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS (1993),²²² materializando algumas conquistas

²²² O ano de aprovação da LOAS, em 1993, coincidiu com o ano da ocorrência das tragédias da Candelária e a da Vigário Geral. A LOAS regulamentou a perspectiva da Assistência Social de característica não contributiva, promovendo o

anteriores. Neste período, parte da juventude assume novamente, a identidade de **Transformação Social** no movimento **Caras Pintadas**, a favor do *impeachment* do presidente Collor que se afasta, tornando-se Itamar Franco o presidente do Brasil.

O **Neoliberalismo**, segundo Morais (2003), se originou da crise da década de 1970, devido à nova ação política que apresentou soluções para os problemas da época, decorrentes da falência do regime monetário, definido na Conferência de *Breton Wood*; do esgotamento dos modelos de acumulação de capital do pós-guerra e das instituições políticas que lhes eram afins (especialmente a democracia de massas), inviabilizando políticas nacionais de desenvolvimento econômico; o controle de ciclos de crescimento- recessão e gestão eficiente das relações inter-classes (políticas de renda e de bem-estar social).

Os conceitos neoliberais se assentaram no ideário político, que teve como base, a crítica ao Modelo de Bem-Estar Social, a partir das seguintes premissas: **1)** os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento); **2)** os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos, instituições democráticas;²²³ **3)** a máquina política exigida para implementação das políticas sociais e os resultados desastrosos sobre o processo decisório e sobre os programas sociais

. Segundo Martins (2003), o Neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de a) alocação de recursos; b) distribuição de bens, serviços, rendas e c) remuneração de empenhos e engenhos; se tornando a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. Para o autor,²²⁴ a proposta neoliberal de “reforma” dos serviços públicos foi orientada pela ideia reguladora de privatizar, isto é, de acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas.

Privatizar, no sentido restrito, seria transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos, podendo ser mantida na esfera estatal a gestão e a propriedade, o que possibilitaria a atuação de agentes públicos como se estivessem no mercado, ou seja, modelaria o espaço público pelos padrões do privado.

Poderíamos, a partir dessa argumentação, vincular a perspectiva NeoLiberal ao modelo de Gerencialismo implantado no primeiro governo FHC, mas optamos por tratar esse governo sob orientação da Sociedade do Bem-Estar Social (ver pág. 176).

acesso aos direitos sócio-assistenciais a todos que delas necessitassem.

²²³ O ideário Neoliberal pressupõe que o Estado, ao proteger os trabalhadores contra a exploração, está influenciando negativamente na obtenção da riqueza, da eficiência e da justiça, além de inibir o investimento privado (que garante o desenvolvimento do país, com taxações e regulações legais, (MARTINS, 2003).

²²⁴ Para Martins (2003), diferentes modos de descentralização e dispersão de operações (com correspondente centralização e insulamento dos âmbitos de definição das grandes políticas, das práticas de avaliação de desempenho e de distribuição do bolo orçamentário) são pensadas como formas de introduzir o *ethos* privado do mercado no reino das funções públicas.

4.1.1 Identidades Estigmatizada e Transgressora e Teoria Política – Pós-Constituição

Após a promulgação da Constituição de 1988, parte da juventude urbana continuaria a ser caracterizada pela referência sócio-cultural: artística, cultural, esportiva, religiosa (identidade **Sócio-Cultural**).

Já a identidade **Oportunidade Demográfica** teria como finalidade: a) expressar as vantagens da estrutura etária (que serão extintas à medida que o processo de envelhecimento da população brasileira for avançando) e b) apontar a importância de se considerar tal perspectiva na formulação da Política de Juventude.

Mas, neste ponto, vamos chamar atenção para o grande contingente de jovens urbanos que foram sendo identificados, cada vez mais, pelas identidades **Estigmatizada** e/ou **Transgressora**, fato que espelhou a grave crise econômica, ocorrida devido ao desenvolvimento de novas tecnologias, do capitalismo financeiro (especulação), globalização e desemprego estrutural, caracterizando cenário de hiperinflação, que teve o auge em 1990 e colocou à margem segmentos da juventude brasileira. Tal cenário torna-se pior, ainda, com a celebração da união entre os traficantes de armas e de drogas e o estabelecimento de domínio territorial desses traficantes nas favelas do Rio de Janeiro, contribuindo para o aumento da violência urbana, envolvendo jovens. (CELSO *et alii.*, 2005).

Tal como no período do regime militar, quando alguns autores observaram dois comportamentos juvenis: o radical e o alienado, a juventude urbana (sobretudo, a juventude pobre vivendo nas periferias de grandes cidades), no final do século XX, apresentou dois comportamentos básicos: **radical**, copiando o sistema e transgredindo, principalmente pelo uso da violência e/ou pelo tráfico de drogas, para se auto-afirmar e consumir bens e símbolos veiculados pela indústria cultural (identidade juvenil **Transgressora**) e **alienado**, se conformando e se submetendo ao sistema (identidade juvenil **Estigmatizada**).

A identidade **Transgressora**, embora possa ser associada à identidade **Estigmatizada**, como por exemplo, o caso de uma jovem que tenha tido gravidez indesejada, por ter exercido prostituição, passando a sofrer o **estigma da mãe solteira**, se caracteriza, entretanto, pela **saída da via**, implicando o desafio a normas e às trajetórias pré-definidas socialmente, devido ao fato de alguns jovens assumirem novas formas de vivência e experimentação sexual; manifestarem intolerância (racismo, violência, etc); consumirem drogas ou terem condutas rebeldes e lazes marcados por excessos (PAIS *et alii.*, 2005). Por outro lado, a identidade **Estigmatizada** pode se tornar **Transgressora** por força da projeção de preconceitos ou por conta da indiferença genérica, como relata Celso *et. alii.* (2005):

... perambulam invisíveis pelas grandes cidades brasileiras muitos jovens pobres, especialmente os negros - sobre os quais se acumulam, além dos estigmas associados à pobreza, os que derivam do racismo. Um dia, um traficante dá a um desses meninos uma arma. Quando um desses meninos

nos parar na esquina, apontando-nos esta arma, estará provocando, em cada um de nós um sentimento - o sentimento do medo, que é negativo, mas é um sentimento. Ao fazê-lo, saltará da sombra em que desaparecera e se tornará visível. A arma será o passaporte para a visibilidade (pág. 215).

O desvio, entretanto, muitas vezes, não é premeditado e ocorre em casos, que predominam a aventura, a brincadeira, a experimentação, atributos associados à juventude, mas que frequentemente, são tratados de modo diferenciado em relação às classes sociais, como foi o caso de um jovem que morreu de espancamento policial, porque havia tomado carona em moto roubada, para dar uma volta (*um rolé*), relatado por Paiva (2007):

L.C, moreno, franzino, 15 anos, foi sepultado num dia de agosto, 25 dias depois de ter sido preso. Morreu, em primeiro, lugar porque não correu o suficiente ao ver a polícia se aproximar - já que julgava não ter cometido nenhum crime. Agredido violentamente na delegacia, L.C. foi encaminhado ao Juizado de Menores com invisíveis lesões internas graves que o levariam à morte. Morreu de medo e, por isso, não denunciou o espancamento em sua passagem pelo Judiciário. Foi fiel ao mortal pacto do silêncio imposto aos que sobrevivem ao primeiro embate com a polícia²²⁵ (pág. 23).

Neste exemplo, verifica-se o forte entrelaçamento da condição de desviante com a condição do estigmatizado, no caso “um rapaz moreno e franzino residindo em uma favela”.

Apesar da nova postura do Estado, expressa na Constituição de 1988, a juventude Transgressora e-ou Estigmatizada não teve nem mesmo os direitos de sobrevivência assegurados, como nos mostraram pelo menos três tragédias ocorridas no Rio de Janeiro: a primeira, em 1993, refere-se aos “meninos de rua” assassinados por policiais militares, enquanto dormiam na porta da Igreja Candelária; a segunda, poucos meses depois, na favela Vigário Geral, quando policiais civis executaram dezenas de pessoas, incluindo muitos jovens e a terceira diz respeito ao caso do ônibus 174, sequestrado por Sandro Barbosa do Nascimento²²⁶ em 2000, com desfecho trágico pela morte do sequestrador e de uma refém. Tais acontecimentos, bem como as rebeliões de adolescentes nas Fundações Estaduais, entre outros, tornaram explícitos a forte defasagem entre direito e realidade, hiato que pode

²²⁵ L.C passou pela internação e chegou a um centro de semiliberdade onde esteve por duas semanas sem fazer nenhuma queixa. Apresentou febre muito alta nos dias anteriores a sua internação hospitalar. Agüentou enquanto pode as dores causadas pela infecção interna até chegar a uma situação em que os técnicos buscaram socorro. Durante toda uma tarde, vagou pela cidade até ser acolhido por um hospital da rede federal ainda não inteiramente desmantelado. Foi operado e levado ao UTI em situação desesperadora. Meio litro de pus foi retirado dos pulmões, dos rins, dos órgãos internos atingidos por chutes e todo tipo de agressão física. Assistimos a este horror ao encontrá-lo no CTI, onde o médico que o operou disse claramente; trata-se de um assassinato! (PAIVA, 2007, pág. 23)

²²⁶ O pai biológico de Sandro Barbosa do Nascimento abandonou sua mãe assim que descobriu que ela estava grávida. Aos seis anos de idade, Sandro presenciou o assassinato de sua mãe na favela onde moravam. Foi então que se tornou menino da rua e viciou em cocaína. Não aprendera a ler ou escrever, apesar de ter sido mandado para inúmeras instituições de atendimento a jovens delinquentes. Frequentava a Igreja da Candelária, onde recebia comida e abrigo. Em 1993, Sandro presenciou o infame massacre da Candelária, o que tirou a vida de vários amigos. Durante o sequestro fez várias menções ao massacre, o que sugere que o evento o deixou perturbado psicologicamente. Era foragido do presídio com vários antecedentes criminais e numa tentativa frustrada de roubo, acabou sequestrando vários passageiros do ônibus 174. Depois de várias horas de negociação, Sandro decidiu sair do ônibus, usando a professora Geiza Firmo Gonçalves como escudo. Ao descer, Sandro foi abordado por um policial do BOPE que acabou errando o tiro, acertando a refém. Geiza acabou também levando outros três tiros nas costas, disparados por Sandro. Com sua refém morta, Sandro foi logo imobilizado enquanto uma multidão correu para tentar linchá-lo. Foi colocado imediatamente na viatura com outros policiais, que o mataram por asfixia (Documentário: Ônibus 174, direção: José Padilha).

ser verificado pela situação atual da juventude no País, apresentada por diversos indicadores já tratados no item Panorama da Juventude Brasileira.

PARTE 5: A Lógica da Sociedade do Bem-Estar Social

5.1 Padrão de Orientação Sociedade de Bem-Estar Social e Políticas de Juventude

Segundo Baeninger (1999), no segundo ano do governo FHC, em 1996, havia 48,6 milhões de jovens de 10-24 anos no Brasil (ver pág. 39), ou cerca de 30% da população brasileira (no caso, com 157 milhões de habitantes). Considerando que o grau de urbanização da população foi de 78,4,% em 1996, teríamos que dos 48,6 milhões de jovens, cerca de 37,8 milhões viviam nas cidades e 10,6 milhões vivem no meio rural

Utilizando novamente o modelo de Kingdon (2003), pode-se inferir que passado o desafio da redemocratização e se considerando a necessidade de minimizar a crise econômica (**Problema Real**), já estava em andamento o plano de estabilização econômica – o Plano Real (**Solução Real**). Para o Estado “pesado” e ineficiente (**Problema do Discurso**), também já havia elementos de uma **Solução de Discurso**: a Sociedade do Bem-Estar Social (*Welfare Mix*), a ser implementada via Modelo Gerencial no contexto da Reforma Administrativa, pela qual foram criadas as Agências Autônomas, as Organizações Sociais e valorizado o ativismo privado (veja Quadro 4.12).

QUADRO 4.12 – Problemas e Soluções para a Juventude de 1995-1998			
1995-1998	Problema Real	Problema do Discurso	Problema Real da Juventude
Primeiro Mandato de FHC	Crise econômica nacional e internacional	Estado “pesado” e ineficiente	Grande contingente de jovens em situação de carência e vulnerabilidade social, desemprego juvenil, violência, AIDS, etc.
	Solução-Real	Solução-Discurso	Solução Real para a Juventude
	Ajuste macro-econômico Manutenção da estabilização econômica (Plano Real)	Sociedade do Bem-Estar Social (<i>Welfare Mix</i>) Gerencialismo e Reforma Administrativa	Assistencialismo focalizado e desenvolvimento do Capital Social via Protagonismo Juvenil (participação, voluntariado em prol do desenvolvimento das comunidades e do País).

Fonte: síntese elaborada pela autora.

Abrucio (1997) identificou quatro fatores sócio-econômicos que contribuíram fortemente para introdução do Modelo Gerencial no setor público, a saber: **a)** crise econômica mundial, iniciada em 1973 e retomada em 1979; **b)** crise fiscal dos Estados, colocando em xeque o consenso social que sustentara o *Welfare State*; **c)** ingovernabilidade dos Estados e **d)** globalização. Para o autor, o sentimento difuso contrário à burocracia estatal e favorável aos ideais da iniciativa privada, foram catalisados politicamente, em contexto de

escassez de recursos públicos e de enfraquecimento do poder estatal, pela vitória dos conservadores na Grã-Bretanha em 1979 e dos republicanos nos EUA em 1980, que introduziram inicialmente o **Modelo Gerencial Puro**²²⁷ sob a ótica economicista de “cortar custos”, implantado no caso inglês, pela primeira-ministra Margareth Thatcher e no caso americano, pelo presidente Ronald Reagan.

No caso do Brasil, o discurso político estabeleceu a seguinte relação causal: Administração Pública foi ineficiente, devido à inadequação da gestão burocrática, causando a “crise de Estado Brasileiro”, sendo necessária reformá-la, ou seja, a crise econômica dos anos 1980 deveria ser contida pelo Plano Real, que só poderia ser consolidado pelo enfrentamento da crise do Estado, ou seja, pela Reforma da Administração Pública²²⁸ (CAPELLA, 2004).

Em relação à juventude, o **Problema**²²⁹ já estava posto pela mudança na estrutura demográfica, forjada no seio de processo de Transição Urbana e de crise econômica nacional e internacional que teve como consequência grande contingente de jovens vivendo em situação de miserabilidade, vulnerabilidade social e de violência nas grandes cidades. Entretanto, como foi visto no Capítulo III, já havia se delineado outra **Solução** para a juventude, gestada por comunidades epistêmicas internacionais desde a década de 80, que identificava a juventude como **Protagonistas ou Ator Estratégico do Desenvolvimento**.

No primeiro mandato de FHC (1995-1998), foram implementados seis programas-projetos de juventude e no segundo (1998-2002), dezoito programas-projetos, número significativo em relação aos 3 três programas e um projeto existentes até 1995. Entretanto a identidade juvenil: **Protagonista do Desenvolvimento**, para qual se destinavam essas ações, não foi condizente com a realidade da maioria da juventude brasileira, que não se reconheceu como ator-protagonista, capaz de intervir em prol do desenvolvimento do País. Cidadania e termos correlatos foram entendidos pelos jovens brasileiros, públicos desses programas, como algo abstrato e inalcançável, como nos mostrou a pesquisa de Sposito *et alii* (2007)

Admite-se neste trabalho que o padrão de orientação **Sociedade de Bem-Estar Social** foi se concretizando ao longo do governo FHC, pela implantação da Reforma Administrativa e pelo crescimento expressivo do Terceiro Setor, sendo mantida essa perspectiva durante o primeiro mandato do presidente Lula como alternativa de transição para esse governo.

²²⁷ Para Capella (2004) o ponto central do Modelo Gerencial Puro é a busca da eficiência, partindo do pressuposto que é necessário modificar a burocracia tradicional, que embora tenha sido um avanço em relação ao patrimonialismo, se tornara uma estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas.

²²⁸ Capella (2004) argumenta que o ingresso da Reforma Administrativa na agenda governamental de FHC (1º mandato) foi identificado, no campo político, desde as eleições de 1989, quando os dois candidatos (Collor e Lula) apontavam a crise do Estado como problema, demandando atuação governamental. A crise do Estado teria como um dos seus ingredientes fundamentais a crise da Administração Pública, identificada a partir daí, como uma burocracia extensiva que havia resistido às reformas modernizantes do Estado, contribuindo para a deterioração do *ethos* do servidor público.

²²⁹ Os termos Problema e Solução negrito dizem respeito aos conceitos de Kingdon (2003).

Para alguns autores, como Santos (1999), não havia crise do Estado e sim crise do papel do Estado, que seria o de promover intermediações não-mercantis entre cidadãos, notadamente por meio das políticas fiscais e sociais. Para o autor, o Terceiro Setor ressurgiu nos países centrais como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos, decorrentes do ataque Neoliberal às conquistas dos setores progressistas. Sendo assim, o Terceiro Setor teria se fortalecido, a partir de 1970, com as chamadas ONGs, muito mais pela iniciativa dos países centrais e de agências internacionais (incluindo ONGs internacionais), que passaram a canalizar fundos de ajuda ao desenvolvimento para agentes sociais não estatais.

Na década de 80, com o processo de redemocratização na América Latina, muda-se o contexto político e econômico, passando a existir dois blocos no interior do Terceiro Setor: o tradicional, identificado com a caridade e a beneficência, e o das ONGs, voltadas para o desenvolvimento social e sustentável. O termo **Terceiro Setor** ganhou então visibilidade, sendo percebido mais como funcional do que político-ideológico (com ONGs autônomas em relação ao Estado). Logo, o caráter politizado que conduziu as ações da Sociedade Civil nas décadas de 70 a 80, em torno da participação política no contexto da redemocratização, cedeu espaço para novas formas de mobilização ao longo da década de 90, pela reestruturação do Terceiro Setor em função de atendimento de demandas sociais específicas, geralmente para suprir os precários investimentos em políticas públicas sociais (SANTOS, 1999).

A expansão do Terceiro Setor no primeiro mandato de FHC (1995-1998) foi possível pelo **Plano Diretor da Reforma do Estado**, permitindo que parte da responsabilidade social do Estado fosse transferida para o Terceiro Setor, no bojo do **Gerencialismo** e do Estado Sócio-Liberal para uns e Estado NeoLiberal para outros. Observa-se expressivo crescimento de ONGs no governo FHC (ver Quadro 4.13).

QUADRO 4.13 – Evolução do Terceiro Setor
1930-1960: associações voluntárias, fundadas pela igreja Católica, baseadas em valores de inspiração cristã e assistencialismo (Governo Vargas)
1964-1985: Teologia da Libertação divulgada pela Igreja Católica, a qual participou da oposição à ditadura do governo militar e ONGs com objetivos políticos
1970-1992: Popularização do conceito ONG, especialmente a partir da ECO-92. Conferência sobre o meio-ambiente (RJ), participação política das ONGs que contam com apoio dos organismos internacionais
Governo FHC (1995-2002): aproximação entre o setor público e as ONGs; redução dos investimentos públicos e municipalização das atividades e serviços sociais (Reforma Administrativa do Estado); Leis das OS e das OSCIP.
1991: fundação da Abong (Associação Brasileira de Organizações não Governamentais).
2002: 276.000 fundações e associações sem fins lucrativos, empregando 1,5 milhão de pessoas (IPEA-IBGE-IPEA: 2004 ²³⁰ <i>apud</i> informações do site Associação Brasileira de Organizações não Governamentais).

Fonte: Cortez (2004) e *site* da ABONG.

²³⁰ Segundo informações da ABONG (www.abong.org.br), a pesquisa do IBGE-IPEA (2004) revelou imensa pluralidade e heterogeneidade dessas organizações sem fins lucrativos: igrejas, hospitais, escolas, universidades, associações patronais e profissionais, entidades de cultura e recreação, meio ambiente, de desenvolvimento e defesa de direitos etc. Cerca de 77% das fundações e associações não tem sequer um /a empregado/a e, por outro lado, cerca de 2.500 (1% do total) absorvem quase um milhão de trabalhadores. Esse pequeno universo é formado por grandes hospitais e universidades pretensamente sem fins lucrativos, na sua maioria, entidades filantrópicas (portadoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, que lhe possibilita a isenção da cota patronal, devida em razão da contratação de prestadores de serviços).

No primeiro mandato de FHC, foram criadas por indução do Estado, em nível federal, as **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs**, pressupondo um chamado social antecedente e as **Organizações Sociais (OSs)**.²³¹

As OSs., pessoas de direito privado, via de regra se destinavam a substituírem entes estatais, na prestação de serviços públicos, sendo também permitidos aos estados-membros, nas esferas de suas competências, instituírem essas organizações (ver págs. 84, 96, 101 e 126). As ONGs são frequentemente associadas às OSCIPs, visto que toda OSCIP pode perfeitamente ser considerada uma instituição do Terceiro Setor ou ONG; embora nem toda ONG constitua uma OSCIP.

Para Fernandes (200, o Programa Nacional de Publicização (PNP)²³² se constituiu em forma de privatização, pela qual Estado pretendeu desincumbir-se dos serviços públicos, convertendo-os em serviços (privados) de interesse público. A autora entende que o processo de criação das OSs²³³ teve caráter marcadamente artificial, tendo instituído mecanismo voltado à permutação de entidades públicas por pessoas jurídicas de direito privado.

O fato é que Novo Terceiro Setor, fortalecido pela instituição legal das OSs e OSCIPs, seria totalmente aderente ao discurso do desenvolvimento do **Capital Social**, construído pelos organismos internacionais, baseado no trabalho de Amartya Sen: **Teoria da Decisão Social e do Bem-Estar Social** (ver pág. 123), sendo posteriormente aprimorado como **Teoria do Capital Social**, com os aportes teóricos de Putnan (1994) e Coleman (1990). Nesse contexto, as redes sociais passariam a ter grande importância nos países periféricos (MARTINS, 2004).

A expansão do Terceiro Setor possibilitou a criação de diversas organizações associadas à questão da juventude e os agentes formuladores de políticas de juventude passaram a constituir uma rede do tipo *Issue Network* (Rede Temática), na qual, até 2005,

²³¹ Entretanto, sintomaticamente, enquanto a lei da OS é mais permissiva e menos rigorosa (e até lacunosa), a lei que regulou as OSCIPs parece mais austera e minuciosa, o que contrasta com as teorias de enaltecimento da Sociedade Civil, que serviram para fundamentar o projeto brasileiro do “Terceiro Setor Oficial”. A Organizações Social, em tese, teria mais flexibilidade de gestão e acesso a vultosos investimentos públicos, sendo a Sociedade Civil obliterada pelo artificialismo. Já as OSCIPs, que representam movimentos populares, quando efetivamente presentes, estariam submetidas a maiores exigências, fazendo jus, comparativamente, à parca ajuda estatal, quando são aquinhoados (FERNANDES, 2009).

²³² PNP correspondeu, em um primeiro momento, ao conjunto de medidas a serem adotadas com vistas à transmissão e ao espargimento dos serviços públicos não exclusivos do Estado, às instituições privadas, reconhecidas com mais capacidades a desenvolvê-los, desobrigando-se o Estado de exercê-los diretamente. Segundo os ditames da Lei, o PNP estabeleceria as “diretrizes e critérios para a qualificação das organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, que atuassem nas áreas: **ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde**, por organizações sociais qualificadas na foma da Lei 9.637, observadas as seguintes diretrizes: I) ênfase no atendimento do cidadão-cliente; II – ênfase nos resultados qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; III) controle social das ações de forma transparente (FERNANDES, 2009).

²³³ As OS exercitariam as mesmas atividades atribuídas às entidades públicas por meio celebração de contratos de gestão, em que ao ente público caberia a condição de financiador e às Organizações Sociais, caberia o dever de alcançar os resultados almejados no longo prazo, contando com servidores, bens públicos e recursos orçamentários, mas, supostamente, não se submetendo aos rigores das normas de direito público, como as entidades públicas. A preferência pelas práticas do setor privado permitiria então, a contratação de pessoal nas condições de mercado (dispensa do concurso público); a adoção de normas próprias para compras e contratos (não vinculação à Lei 8.666/93) e ampla flexibilidade na execução do orçamento - não sujeito às regras de execução orçamentária, financeira e contábil governamentais (FERNANDES, 2009).

exercerem papéis preponderantes os organismos internacionais, notadamente o Banco Mundial e a UNESCO, assunto já tratado no Capítulo II.

A Estratégia Social do segundo mandato do governo FHC constituiu combinação de cortes nas políticas sociais universais e promoção de programas sociais focalizados, como, por exemplo, a Comunidade Solidária; estímulo ao voluntarismo, transferência da gestão de instituições como hospitais e museus, etc para Organizações Sociais e por fim, o estímulo a formas privadas de atendimento especialmente na área de saúde, educação e previdência social (ARMANI, 1998).

Alguns autores denominaram esta Estratégia Social e a consequente transferência de responsabilidades para a sociedade (e para os jovens, tidos como Protagonistas do Desenvolvimento) de “refilantropização das políticas sociais”, implicando em precipitada volta ao passado, sem esgotar as possibilidades da política pública, conforme os pressupostos instituídos na Constituição de 1988, sob a justificativa do voluntariado, da solidariedade e da cooperação, que parecem estar fundadas na perspectiva da **Sociedade do Bem Estar** ou do **Pluralismo do Bem-Estar - Welfare Mix** (BEHRING E BOSCHETTI, 2008).

A **Sociedade do Bem-Estar Social** se constituiria opção em detrimento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), conceituada por Pereira (2003) como nova modalidade de atendimento às demandas sociais, operacionalizada a partir da divisão de responsabilidades entre Estado, Sociedade Civil e Mercado, pela qual se realizaria a ação compartilhada entre essas três esferas. O Estado não mais se colocaria como o principal responsável pela proteção social, havendo distribuição entre os setores não-estatais ou retorno às formas tradicionais de solidariedade social, como nos explica Bering e Boschetti (2008):

Isso explica o retorno à família e às organizações sem fins lucrativos- o chamado “terceiro setor”, categoria tão bem desmistificada por Montano (2002)- como agentes do bem-estar, substituindo a política pública. Ao não se constituir, como uma rede complementar, mas assumir a condição de “alternativa eficaz” para viabilizar o atendimento das necessidades, esse apelo ao “terceiro setor” ou à “sociedade civil”, aqui mistificada configurou-se como um verdadeiro retrocesso histórico (pág. 167) .

O governo Lula herdou a estratégia social de FHC, que foi se concretizando sob um padrão de orientação da **Sociedade de Bem-Estar Social**, contendo os seguintes elementos: protagonismo juvenil; capital social; redes; participação e voluntariado, alternativa que nessa época, já era totalmente compartilhada por agentes estatais e não estatais. Os jovens (sobretudo os pobres) se tornaram “empoderados” e co-responsáveis pelo desenvolvimento do País, seriam os **Protagonistas** e/ou **Atores do Desenvolvimento do País** nos dizeres propagados em eventos e publicações do Banco Mundial²³⁴ e da UNESCO respectivamente.

²³⁴ O Banco Mundial, em seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001 ao tratar de sua “colaboração na luta contra a pobreza”, admite que a pobreza é mais do que renda ou desenvolvimento humano inadequada, é também “vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação”. Nessa concepção, a grande ênfase localiza-se na autonomia e participação, local, nacional e internacional. Cada país em desenvolvimento deve preparar sua própria combinação de

Apesar de deputado do PT ter contribuído de forma incisiva para encaminhamento da emenda à Constituição, em 2003, objetivando garantir os direitos à juventude acima dos 18 anos, nos moldes do Estatuto da Criança e do Adolescente e apesar de ter sido implantado, pelo presidente Lula, grupo interministerial em 2004, para trabalhar a questão da juventude, o fato é que a política de juventude, nos primeiros anos de governo Lula, praticamente foi continuação da política do governo FHC (veja análise dos programas e projetos dos dois governos no Capítulo V).

Portanto, no primeiro mandato do governo Lula, notadamente em 2004, há compartilhamento da *perspectiva do empoderamento juvenil* com o Banco Mundial e da identidade juvenil: *jovem como Ator Estratégico de Desenvolvimento* com a UNESCO (que havia lançado, também em 2004, o livro sobre políticas *de/para/com* juventude), faces do mesmo discurso, o do **Protagonismo Juvenil** (embora existisse, como já foi dito, por parte do governo, conexão com identidade juvenil **Sujeito de Direito** trabalhada no Legislativo).

Logo, de 2003 a 2005, o governo Lula atuou mais como agente de arbitragem na rede de agentes formuladores de políticas de juventude, enquanto o Banco Mundial, como por exemplo, no evento Vozes Jovens I, exerceu o papel de articulador e formulador de discurso, no caso o do **empoderamento juvenil**, assumido na Estratégia de Dakar formulada em 2001.

Contudo, pode-se inferir que o governo Lula estaria formando coalizão com os organismos internacionais, no intuito de utilizar o conhecimento gerado pelos estudos sobre juventude (notadamente patrocinados pela UNESCO) e pelos fóruns já instituídos pelo Banco Mundial, como a rede formada no evento Vozes Jovens I (com mais de cem organizações juvenis) para “legitimar” a criação de estrutura institucional voltada exclusivamente para a juventude junto aos vários agentes e representações juvenis da sociedade.

5.1.1 Identidade Protagonista do Desenvolvimento e Teoria Política

O discurso do **Protagonismo Juvenil** passou a ser assimilado no Brasil na década de 90, pressupondo a juventude como **Ator Estratégico do Desenvolvimento** e orientando a formação de **Capital Social**, necessário para se enfrentar os problemas de exclusão aguda, que ameaçavam grande contingente de jovens, atualizando, portanto, as sociedades nacionais em relação às exigências colocadas pelos padrões de desenvolvimento internacionais.

Essa identidade, foi contextualizada no período, de 1990 a 2004, correspondendo, portanto, aos mandatos de Collor de Mello, Itamar Franco, embora tenha se tornado visível nos programas-projetos do governo FHC e do governo Lula (primeiro mandato), sendo associada, do ponto de vista das demandas de políticas à **Teoria da Decisão Social e do Bem**

políticas para reduzir a pobreza, de acordo com as realidades locais. Para tanto, a recomendação é “reforçar o capital social dos pobres” a partir da implementação de ações que fortaleçam sua capacidade de influenciar políticas estaduais nacionais, vinculando as organizações locais a organizações mais amplas (STEIN, 2003).

Estar Social e à Teoria do Capital Social e do ponto de vista dos formuladores de políticas ao **NeoLiberalismo**, ao **Gerencialismo** e à teoria de **Redes Políticas** (Quadro 4.14).

As **Teorias da Decisão e do Bem-Estar Social** já foram explicitadas (pág. 123), as vertentes teóricas do **Neliberalismo** (pág. 173) e **Gerencialismo** (pág. 99). e portanto iremos trabalhar, neste item, somente a **Teoria das Redes Política (Policy Network)** que são “*redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que são menos formais e delineadas do que as institucionalizadas (para as quais se possa prever uma distribuição concreta de papéis organizacionais)*” (MILLER, 1994, pág. 379).

QUADRO 4.14 – A Identidade Juvenil Protagonista do Desenvolvimento: Contextualização	
Sociologia Teoria do Ator Social	Identidade Juvenil: Protagonista do Desenvolvimento – a juventude deve participar no desenvolvimento do País
Orientação das Políticas	Autonomia e responsabilização da juventude, estabilização econômica e focalização das políticas sociais.
Horizonte Temporal	1990 a 2004
Contexto de Referência	Jovens em situação de carência material e vulnerabilidade
Demandas de Política: Teoria da Decisão Social e do Bem-Estar Social	A política de desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercerem sua condição de cidadão
Demandas de Política: Teoria do Capital Social	As políticas públicas devem desenvolver os recursos sociais, os quais influenciam a <i>performance</i> econômica e a estabilidade democrática de uma sociedade, a saber: a) relações de confiança, reciprocidade e intercâmbio entre os diversos membros de uma sociedade; b) grau de associatividade; c) comportamentos cívicos; d) valores éticos; e) redes informais de indivíduos ou instituições
Formulação de Política: Redes Políticas	As políticas públicas são produzidas por Redes Temáticas (<i>Issue Network</i>), que dizem respeito a processo altamente segmentado, (com diversos atores envolvidos) e fortemente limitado a uma área de política específica, se constituindo assim em um espaço social menos fechado.
Formulação de Políticas: Gerencialismo	As políticas públicas devem ser formuladas em contexto de Reforma Administrativa, visto que a burocracia tradicional foi concebida como uma estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos, tendo o desempenho avaliado apenas em termos de normas legais e éticas.

Fonte: síntese elaborada pela autora.

As **Redes Políticas**²³⁵ são menos elitista do que enfoques como o Triângulo de Ferro (pág. 164), pois possuem “*interações de diferentes instituições, grupos do executivo, legislativo e da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada política*” (HECLO, 1978, p.102). Segundo Massardier (2006), inicialmente a descoberta das redes veio do questionamento sobre teorias disponíveis quanto aos “processos de intermediação dos grupos de interesses”, desenvolvidos em torno do Neocorporativismo e do Pluralismo:

O debate é, ao mesmo tempo, sobre uma denúncia do pluralismo que deixa excessivo espaço para a ideia de que cada um pode ter acesso aos recursos do

²³⁵ Para Fleury (2005), a proliferação das Redes Políticas na América Latina deve-se a fatores como a multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, o desenvolvimento da Tecnologia de Informação (revolucionando os modelos das organizações, o que permite a criação de um modelo sócio-cibernético de governabilidade) e o processo de globalização. Segundo Páez (2004), outros fatores responsáveis por esse quadro são a troca de recursos tangíveis e intangíveis a custos mais reduzidos (notadamente, informações) e as barreiras de acesso relativamente baixas, se comparadas aos processos corporativos de negociação política.

Estado em um sistema de concorrência aberta, e sobre uma crítica do neocorporativismo que, ao contrário, fecha esse jogo de acesso (pág. 168).

Há dois principais enfoques na literatura, voltados para a aplicação do conceito de Rede Política em políticas públicas: **Enfoque de Intermediação de Interesses e Enfoque Governança** (BORZEL, 1997). No **Enfoque de Intermediação de Interesses**, uma política não se compreende pela concertação centralizada, mas por interações de agentes interdependentes em ação coletiva orquestrada, na qual se trocam recursos (materiais e imateriais), em prol de política de interesse comum.

A tipologia²³⁶ de Marsh & Rhodes (1992) é uma das mais aceitas para análise de Redes sob o enfoque Intermediação de Interesses. Os autores articulam a análise, em torno de dois tipos ideais de redes: a) **Comunidade Política (*Policy Community*)** e b) **Redes Temáticas (*Issue Network*)** e adotam as seguintes dimensões analíticas: “*Perfil da Rede*”; “*Sistema de Produção de Políticas*” e “*Distribuição de Recursos*”.

Para Rhodes (1986), qualquer tipo de rede pode ser disposta em **contínuo** que vai desde redes altamente integradas: “Comunidade Política” até as fracamente integradas: “Rede Temática”. As Redes Temáticas (*Issue Network*), já tratadas no Capítulo II (pág.86), são formada por diversos atores envolvidos na formulação de políticas governamentais, fortemente limitadas a uma área específica. Neste trabalho, foi inferido que os agentes participantes de políticas de juventude foram configurados em Rede do tipo *Issue Network*, no governo FHC e no primeiro mandato do governo Lula; articulada por organismos internacionais. Essa rede deliberava sobre assuntos para os quais era possível o consenso.

O conceito de Comunidade Política (*Policy Community*)²³⁷ pode ser compreendido como modelo de contratação oligopolística na literatura sobre o Neocorporativismo, referindo-se a políticas de “concertação” entre grandes organizações do trabalho e do capital com o governo ou a processo decisório com domínio de um partido de massa. Os atores que possuem acesso privilegiado à arena decisória agem seguindo lógica de representação de interesses e não constroem uma estratégia institucional.

No **Enfoque de Governança**, as redes políticas seriam nova forma de governar²³⁸. nas sociedades contemporâneas, caracterizadas pela diferenciação social e setorização da

²³⁶ Existem diversas tipologias, como por exemplo as desenvolvidas pelos seguintes autores: Schmitter (1984); Knock (1990); Jordan e Schubert (1992); Van Warden (1992); Wagner (1999); e Martín (2005)

²³⁷ Para Jordan e Richardson (1983) as comunidades de política são densas e muito fechadas. A diferença básica, é que neste tipo de rede, ao invés de predominar a “competição” entre grupos de interesses, que expressam pluralidade de pressões em conflito, pela distribuição dos recursos públicos, visando condicionar o exercício de autoridade do Estado, como é o caso do modelo de Comunidade Política, predomina o “jogo cooperativo” entre especialistas e ou responsáveis por uma área específica de políticas públicas, em função dos interesses dos participantes, como é o caso das Redes Temáticas..

²³⁸ As Redes Políticas podem ser conceituadas como forma de governo de sistemas políticos modernos, sendo mecanismo para mobilizar recursos, em situações em que estão amplamente dispersos entre o setor público e o setor privado, não implicando que os agentes do Estado sejam participantes centrais ou dominantes do processo político. Modifica-se, portanto, a visão de coordenação hierárquica, centrada no Estado, para um enfoque policêntrico, em que relações informais e inter-organizacionais têm um significado destacado. Tal modelo é o que está se configurando na condução do processo político na União Europeia, pelo qual muitas decisões políticas são tomadas em instâncias supranacionais em *links* com instâncias subnacionais (ATKINSON *et alii* (1989).

política, fato que levaria o exercício de pressão por parte dos atores públicos e privados, com papéis, recursos e competências diferenciados, resultando a interdependência no processo político. Logo, o Governo torna-se-ia crescentemente dependente da cooperação e da mobilização de recursos por atores, situados fora de seu controle hierárquico, gerando mudança na relação Estado/Sociedade e na condução do processo político, apesar de os Estados Nacionais preservarem o domínio da formulação de políticas domésticas (AXELROD, 1981; JORDAN & RICHARSON, 1987; JORDAN & SCHUBERT, 1992; MAYNTZ, 2000).

PARTE 6: A Lógica da Sócio-Democracia

6.1 Padrão de Orientação Sócio-Democrata e Políticas de Juventude

Em 2004, quando os representantes do governo Lula participaram dos Vozes I e II, patrocinado pelo Banco Mundial, o discurso do **empoderamento juvenil** e portanto do **Protagonismo Juvenil** parecia estar sendo compartilhado entre agentes estatais e não estatais. Entretanto, um deputado do Partido dos Trabalhadores (ver pág. 129) já trabalhava, desde 2002, em prol do comprometimento político dos congressistas em torno da proposta da **PEC nº 138-2003** (PEC da Juventude); do **Estatuto** e do **Plano Nacional da Juventude**, documentos que se embasavam no conceito de jovem enquanto **Sujeito de Direitos**.

Com a criação da **Secretaria Nacional da Juventude (SNJ)** e do **Conselho Nacional de Juventude (Conjuve)** em 2005, o governo Lula tomou para si o papel de agente central na política de juventude, deixando de atuar como “agente legitimador de acordos” em Rede Política, do tipo *Issue Network* (Rede Temática).

O Estado passou, portanto, a coordenar as políticas de juventude, produzir discursos e conhecimento, bem como assumiu a identidade **Sujeito de Direito** para a juventude brasileira; alinhando a ação do Executivo (SNJ e Conjuve) com o trabalho que já vinha se realizando no Legislativo em prol da aprovação da **PEC da Juventude**. Esse movimento pode ser percebido pelo fato de o governo deixar explícito, em publicação coordenada por Abramovay e Castro (2007),²³⁹ as premissas adotadas pelo Conjuve em relação ao Banco Mundial, contrapondo os conceitos assumidos pelo Conselho no trabalho “Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas(2006)” aos divulgados pelo Banco Mundial na publicação “Desenvolvimento e a Próxima Geração”.

²³⁹ Observa-se que Abramovay assina diversas publicações pelo Banco Mundial (ver nota de rodapé número 130, pág. 125)

Há, portanto, ação nítida por parte do governo Lula de se descolar do discurso do **Protagonismo Juvenil**, assumindo o conceito de jovem como **Sujeito de Direito**, e tanto é assim, que na Primeira Conferência Nacional da Juventude, ocorrida em 2008, há indução dos jovens a demandarem a aprovação da PEC da juventude (ver pág. 132), que estava na época para ser votada, sendo que o resumo da publicação de Abramovay e Castro (2007) foi distribuído, juntamente com o material dos participantes (acondicionado em mochilas).

Segundo Castro e Abramovay (2007), o Banco Mundial teria visão economicista, conceituando os jovens como empreendedores, que deveriam ser treinados para desenvolverem visão de mercado, e, portanto, se preocuparia, sobretudo, em modelar o comportamento do jovem, para torná-lo cidadão exemplar, trabalhador enquadrado aos padrões de produção globalizados e, ao mesmo tempo, líder em potencial, desconsiderando nessa perspectiva o histórico social e cultural da juventude; enquanto o Conjuve iria além da questão economicista, ressaltando o jovem como sujeito de direitos coletivos, inserido em situações bastantes plurais, podendo desempenhar papéis também diversificados no futuro.

Logo, a visão de futuro nos dois documentos seria muito diferente, segundo as autoras, visto que enquanto o Banco Mundial *“pensa no mercado de trabalho e discute o combate à vulnerabilidade dos jovens como forma de evitar a perpetuação da pobreza”*; o Conjuve *“ressaltaria a cidadania como fio condutor no processo de criação de política públicas”*.

Outro fato que mostra o novo papel do governo federal em relação às políticas de juventude foi a publicação do **Relatório Juvenil-2007** não mais pela UNESCO, mas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e outras entidades, embora se tenha utilizado naquela publicação, o conceito do **Índice de Desenvolvimento Juvenil** desenvolvido no Relatório de Desenvolvimento Juvenil-2003 da UNESCO (2004). O Relatório de 2007 foi assinado pelo mesmo cientista social responsável por organizar a publicação da UNESCO, confirmando a preocupação do governo em assumir a produção de conhecimento sobre a juventude e estabelecer marco conceitual diferenciado em relação ao discurso do Protagonismo Juvenil.

Neste contexto, se estrutura nova geopolítica na formulação de políticas de juventude, que passa a incorporar a Secretaria Nacional da Juventude, o Conjuve, os conselhos estaduais e municipais, bem como a integrar práticas participativas como as conferências de juventude. Deduz-se, portanto, que no segundo mandato do governo Lula **há redefinição do papel do Estado em relação à juventude brasileira**, assumindo este papel central na articulação dos agentes formuladores; na produção de conhecimento e na articulação do discurso relacionado à juventude. Entretanto, a mudança no discurso e em suas referências teóricas não se viabiliza, do ponto de vista prático, em termos de programas-projetos no governo Lula, que opta por investir em políticas públicas para jovens a partir de sua condição de carência e vulnerabilidade, tema que será aprofundado no Capítulo V.

O fato é que a nova versão do discurso não garante direitos à juventude brasileira, que tem, até mesmo, alguns segmentos invisíveis, ou seja, desconhecidos em sua dinâmica de ver e viver o mundo. Não se pode assegurar direitos de educação de qualidade, trabalho, saúde, transporte, etc, à maioria da juventude brasileira, retratada pelo diagnóstico apresentado no item 1.1 (pág. 88), imersa em situações marcadas pela pobreza,²⁴⁰ fragilização social, educação com pouca qualidade, enfim, em estruturas desiguais de geração e distribuição de oportunidades, ou seja, a identidade de **Sujeito de Direito** adotada pelo governo Lula, sob a perspectiva que a **Juventude é Solução**, não se adéqua à realidade da juventude brasileira.

Essa realidade inexorável agravou-se pelo cenário de restrição das oportunidades de emprego, em que ocorre: **a)** a transformação, pela escola, de desigualdades sociais em desigualdades de resultados escolares (IPEA, 2008a, pág. 17); **b)** contexto com altas taxas de desemprego, ocupações precárias e baixos salários, comprometendo seriamente a trajetória educacional e profissional dos jovens; **c)** exercício da cidadania vinculado à rede pública de proteção social, que existe em grande medida pela inserção no mercado formal. Logo, a promessa de direitos universais à juventude coloca uma cortina de fumaça sobre o objetivo fundamental da Política de Juventude do governo Lula, qual seja: integrar socialmente os jovens pobres, sobretudo de 18 a 29 anos, fora da escola e do mercado de trabalho.

Recorremos, neste ponto, à pesquisa de Sposito (2007), que analisou programas de juventude em 74 municípios brasileiros, de 2003 a 2006, destacando que os jovens priorizados pelas ações governamentais (os que vivem em situação de carência material e vulnerabilidade social) não retratam uma juventude portadora de necessidades, desejos e direitos.

Ou seja, a concepção de juventude como “Sujeito de Direitos”, exercendo “cidadania ativa” é descolada da realidade, além de ser desprovida de significados para alguns segmentos juvenis. Logo, os conceitos “Sujeito de Direitos” do governo Lula, “Agente Empoderado” do Banco Mundial e “Ator de Desenvolvimento” da UNESCO são facetas do mesmo discurso sob o qual se assenta ações assistencialistas focalizadas e dirigidas a segmento específico do público jovem, e não embasam política sistêmica de juventude. Os jovens, enquanto objeto dessa política, são pensados sobretudo em termos do peso demográfico e de condições sociais fragilizantes..

6.1.1 Identidade Sujeito de Direitos de Teoria Política

Em publicação que avalia a atuação do Conjuve, no primeiro mandato, assinada pela presidência desse órgão, argumenta-se que: “*o reconhecimento dos direitos da juventude*

²⁴⁰ Quanto à renda, **31,3%** dos jovens podem ser considerados pobres, pois vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até ½ salário mínimo; apenas **8,65%** são oriundos de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a 2 salários mínimos e cerca de **60%** pertencem ao extrato intermediário, com renda domiciliar *per capita* entre ½ e 2 salários mínimos (IPEA, 2008 a, pág. 25).

envolve seu desenvolvimento integral (direitos civis e direitos sociais), o que é de interesse de toda a sociedade, e que contempla também a valorização da diferença e das múltiplas identidades coletivas (direitos difusos)” (CONJUVE, 2007, pág. 7).

Como **Sujeito de Direitos**, os jovens não se submetem mais ao Estado paternalista (como fariam jovens vulneráveis submetidos a riscos sociais), pois eles próprios assegurariam seus direitos, como recomenda a UNESCO (2004): “*o acesso a serviços não deve ser visto como uma concessão do Estado para com os jovens, mas como um direito a ser assegurado*”. Essa perspectiva ocorre no contexto do enfoque de **cidadania ativa**, apresentada como o meio que dispõe o indivíduo para assegurar os serviços²⁴¹ (atualmente nomeados direitos), ainda que existam leis que confirmam tais serviços-direitos a todos os brasileiros (SOUSA R., 2006).

Do ponto de vista das demandas de políticas, a identidade **Sujeito de Direito** foi associada ao **Institucionalismo** e ao **Neo-institucionalismo**, já que o alvo principal da construção dessa identidade tem sido a busca pela aprovação no Congresso Nacional: a) da PEC da Juventude; b) do Estatuto e c) do Plano Nacional da Juventude.

Do ponto de vista da formulação de política, essa identidade foi associada à teoria das **Coalizões Promotoras e ao Neocorporativismo** (veja Quadro 4.15), pressupondo que foram formadas três coalizões na ação em relação à juventude, a partir de 2005: Governo (órgãos do Legislativo e do Executivo, em todos os níveis, incluindo o Conjuve e conselhos estaduais e municipais); Capital (organizações internacionais e organizações representativas do capital privado nacional, como as fundações) e Terceiro Setor (OS, OSCIPs, ONGs etc).

QUADRO 4.15 – Identidade Juvenil Sujeito - Contextualização	
Teoria do Direito Garantia de Direitos	Identidade Juvenil: Sujeito de Direitos – garantia de direitos normatizada por emenda constitucional
Horizonte Temporal	A partir de 2005
Orientação	Focalização de política para os jovens de 18 a 29 anos fora da escola e do mercado de trabalho
Horizonte Temporal	A partir de 2005
Formulação de Política	Institucionalismo e Neo-Institucionalismo (ver págs. 144 a 146)
Formulação de Política	Coalizões Promotoras (ver pág. 166)
Formulação de Política Neo-corporativismo	As políticas públicas são produzidas com cooperação de grandes grupos sociais, que cooperam uns com os outros na intermediação de interesses e no processo de formação da política do Estado, principalmente na política econômica.

Fonte: síntese elaborada pela autora.

O **Neocorporativismo** será aqui tratado, tendo em vista que alguns autores o associam ao governo Lula e o Neoliberalismo ao governo FHC. O Neocorporativismo é uma forma particular de intermediação de interesses entre a Sociedade Civil e Estado, diferente da Pluralista, visto, que no Sistema Neocorporativista os interesses gerados na Sociedade Civil

²⁴¹ Entre os serviços estão a educação, a inserção no mercado de trabalho, saúde, cultura recreação e esportes (UNESCO,2004, p.205).

são organizados em números limitados de associações²⁴² (principalmente em “grupos produtores”), isto é, sindicatos dos trabalhadores, dos empresários, associações dos agricultores, etc), diferenciadas funcionalmente e não competindo portanto entre si (Schmitter²⁴³ *apud* Bobbio, 1986). Diz Bobbio (1986, pág.819): “o Neo-corporativismo é visto, neste caso, como uma maneira específica de formação das opções políticas por parte da máquina do Estado,” no qual grandes organizações representativas dos interesses não se limitariam a exercer pressões externas, como no modelo Pluralista, mas se envolvem diretamente ou são incorporadas no processo de formação e de gestão das decisões.

... fala-se muito também da “consensualidade” na política econômica, isto para significar o fato de que algumas organizações representativas de interesses particulares são sistematicamente consultadas pelos governos antes da adoção de medidas políticas. Parece, antes de tudo, que o conceito de Neo-corporativismo, implique uma relevante institucionalização e formalização dessas relações (pág. 819).

Para o Neocorporativismo, a organização e a competição entre grupos e setores ocorre também no interior do próprio Estado. Em suma, é um modelo institucionalizado de formulação de políticas que pressupõe arranjo em que participam atores em quantidade limitada, tendo o Estado como ponto de convergência, isto é, como elemento central no processo de formulação de política públicas (ESCOBAR, 2008). Segundo Bobbio (1986), a diferença fundamental entre Corporativismo e Neo-corporativismo é que:

num sistema neo-corporativista a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las, enquanto que no corporativismo clássico é o próprio Estado que impõe e define essas relações (pág. 818).

Diferentemente dos Neopluralistas, o papel do Estado é especialmente salientado na corrente Neocorporativista, não sendo concebido simplesmente como arena na qual competem interesses divergentes, mas também tendo iniciativa própria, interesses e políticas, não significando que o Estado se torne totalmente independente e autônomo e que os grupos de interesse lhe sejam subordinados, mas que o Estado possui autoridade para definir os canais de acesso e os atores que podem e devem participar, ou seja, o papel a ser exercido pelos grupos de interesse não estariam de maneira alguma estabelecidos de antemão.

²⁴² Essas associações possuem estrutura interna centralizada e hierárquica, e pertencer a elas é muitas vezes uma obrigação, pelo menos de fato, quando não de direito. O aspecto mais característico, porém, está na sua específica relação com a máquina do Estado, que lhes proporciona o reconhecimento institucional e o monopólio da representação dos interesses do grupo, assim como é o Estado que delega a elas um conjunto de funções públicas. (Bobbio, 1986).

²⁴³ Schmitter. *Still the Century of Corporatism?* (1974).

PARTE 7: A Lógica da Hipertextualidade da Realidade Social

7.1 Padrão de Orientação Trajetórias Juvenis Plurais

7.1.1 Identidade Pluralizada e Política de Juventude

A identidade **Pluralizada** foi associada aos jovens que entram em contato com uma pluralidade de mundos sociais não homogêneos, não unificados e com práticas não coerentes entre si (e até mesmo contraditórias), tomando a experiência juvenil como modo de ação social, assentado na subjetividade individual. Se assumindo a identidade Adultocêntrica, os jovens sabiam qual eram os seus destinos, traçados primordialmente pela família e escola, e se com a identidade Sócio-Cultural, tornaram-se condutores desses destinos, a partir da relação de pertença a grupos sociais; com a identidade **Pluralizada**, o terreno labiríntico, no dizer de Pais (2005, pág. 14.), “*tornam-lhes possíveis alguns trajetos e lhes dificultam outros e esses percursos inscrevem-se em verdadeiras redes de hipertextualidade, dominadas pelos princípios da metamorfose, da multiplicidade e do descentramento*”.

É o que acontece num tabuleiro de xadrez, quando o enredo de um jogo muda logo que um novo movimento de pedra se aciona. Esse princípio da metamorfose associa-se ao da multiplicidade. O modo de organizar um hipertexto é semelhante ao fractal. Cada nó de uma urdidura hipertextual, quando analisado é composto por uma rede própria, um todo formado por outros nós e links. Numa rede não há centro, nem linearidade. Entrecruzam-se vários caminhos e sentidos (Pais *et alii*, 2005, pág.14).

Essa concepção recente tenta dar conta da complexidade da realidade juvenil, delineada por diversos tipos de trajetórias, incluindo até mesmo as não normalizáveis e considera as novas tecnologias, que permitem aos jovens navegarem pelo ciberespaço, supondo lógica induzida pela “hipertextualidade da realidade social”, em que o tecido social vira e revira ao sabor das contingências (PAIS, 1996).

Logo, a identidade Pluralizada do ponto de vista das demandas juvenis vincula-se a investimento em **pesquisas** para se compreender as trajetórias plurais da juventude e do ponto vista da formulação de políticas foi associada à **customização de políticas públicas** (ver Quadro 4.16). Abrantes (2005) identificou alguns tipos-ideais de transições, pesquisando as trajetórias de jovens portugueses de Lisboa em 1997, resumidas no Quadro 4.17 (pág.190).

QUADRO 4.16 – Identidade Juvenil Pluralizada: Contextualização	
Sociologia de Experiência Homem Plural	Identidade Pluralizada - A transição dos jovens para a vida adulta são complexas e ziguezagueantes, sem rumo fixo ou pré-determinadas.
Horizonte Temporal	A partir de 1995
Contexto de Referência	Jovens em trajetórias diversas
Demanda de Política	Pesquisas (<i>Grounded policies, ver pág. 288</i>)
Formulação de Políticas	Customização das políticas públicas de juventude
Padrão de Orientação:	Conhecimento das diversas trajetórias normais e não normais

Fonte: síntese Elaborada pela autora.

QUADRO 4.17 – Transições Juvenis e Contexto: Estudo de Abrantes (2008)

<p>Transições Profissionais: os jovens caracterizam-se por um <u>investimento quase exclusivo no trabalho</u>, nos primeiros anos, relegando os projetos familiares ou de lazer para um futuro mais ou menos longínquo. <u>A maioria pretende adquirir o “pacote familiar” quando tiver assegurado um estatuto estável</u>. Em face da incerteza e da exigência do mercado de trabalho, apostam numa transição de “dois tempos”.</p>	<p>Contexto: as recentes dinâmicas de precariedade e mobilidade que regem o sistema de emprego, bem como a “cultura do horário prolongado” vão adiando indefinidamente este ensejo, levando os jovens a viver em “presentes prolongados”.</p>
<p>Transições Lúdicas: caracterizam-se por um longo período pós-adolescente, destinado a viver a vida de forma <u>descontraída</u>, emocionante e sem grandes preocupações, sob o signo da fruição e da errância. A prioridade é conhecer locais distantes, conviver com amigos, sair à noite, procurar novas experiências e sensações, aprender e divertir-se antes de assentar e assumir responsabilidades. Em geral, caracterizam-se por longos trajetos de escolaridade e inserções precárias e/ou temporárias no mercado de trabalho, não implicando grandes compromissos e responsabilidades. <u>Quase sempre, estes jovens permanecem até idade tardia na casa dos pais</u>, gozando de “semi-independência”, com liberdades quase ilimitadas e encargos financeiros quase nulos, mas com dificuldades de obterem independência financeira.</p>	<p>Contexto: deve-se à melhoria das condições da vida das famílias e à contração do mercado de trabalho, mas também às novas disposições culturais, que valorizam a individualização e a realização pessoal, pelo menos durante o período de transição para a vida adulta.</p>
<p>Transições Experimentais: caracterizada por <u>sucessão de configurações de vida temporárias e imprevisíveis</u>, como opção de vida ou como período de experimentação antes de “assentar”, casar e ter filhos. Nas sociedades mais avançadas, viver sozinho, em coabitação ou com grupo de amigos, torna-se modelos culturalmente valorizados, pelo menos até à parentalidade, nos setores mais escolarizados da população.</p>	<p>Contexto: o elevado preço das habitações e a condição mais ou menos precária do mercado de trabalho <u>conduzem a esmagadora maioria dos jovens a atenuar muito o experimentalismo, mesmo no período de transição para a vida adulta</u>, tornando-se esta prática quase residual.</p>
<p>Transições Progressivas: caracteriza-se por <u>formas de transição relativamente lineares e programadas</u>, na qual o percurso de escolaridade antecede a progressiva integração profissional, sucedendo a constituição da família. Ante a insegurança crescente na esfera do trabalho, estes modelos tendem a ser defendidos como estratégia.</p>	<p>Contexto: considerando que <u>a etapa de “progressão na carreira” encontra-se bastante obstruída, a passagem para as etapas seguintes tende a ser dificultada</u>, causando prolongamento dessas trajetórias de transição. Para muitos jovens, sobretudo das classes desfavorecidas representam a “transição bem sucedida”, pois asseguram certo bem-estar ao longo das várias etapas percorridas.</p>
<p>Transições Precoces: <u>corresponde à passagem rápida e em idade precoce de um estatuto de dependência na casa do país</u>, ao estatuto de trabalhador, com vida conjugal, muitas vezes com filhos e desejavelmente (nem sempre) em casa própria, sendo que são as moças que mais frequentemente assumem esta transição.</p>	<p>Contexto: as fracas aspirações escolares, a entrada precoce no mercado de trabalho, as limitações na esfera do lazer e do consumo, o maior controle familiar a que estão sujeitos e o menor planeamento familiar são razões que <u>conduzem, frequentemente, os jovens das classes desfavorecidas a seguir este tipo de transição</u>.</p>
<p>Transições Precárias: caracteriza-se pelas frequentes (re)adaptação dos jovens aos constrangimentos que lhes vão sendo impostos, denotando opções reduzidas e não acessíveis a todos os segmentos do universo juvenil. E mais, as situações de insegurança e precariedade vividas, em diversos setores do mercado de trabalho, geram novos riscos e constrangimentos, condicionando os projetos e os trajetos de vida dos jovens</p>	<p>Contexto: em geral, jovens com transições precárias fazem parte da massa de trabalhadores descartáveis, que se encontram atualmente na área cinzenta entre a inserção efetiva no mercado de trabalho e a desinserção de longo prazo.</p>
<p>Transições Desestruturantes: caracteriza-se pela incapacidade revelada por alguns grupos de jovens para a construção de uma transição para a vida adulta e independente, mergulhando em <u>espirais de exclusão social com quebra de uma série de vínculos sociais e potencialmente sentimentos de depressão aguda e/ou experiências de marginalidade social</u>. Esses processos podem surgir de uma miríade de razões, entre as quais, salientamos o desemprego.</p>	<p>Contexto: a informalidade e a flexibilidade das diversas instituições (das formas de transição entre elas) oferecem uma grande liberdade, mas também riscos suplementares, sobretudo porque <u>as instituições tendem a delegar aos indivíduos a responsabilidade sobre aquilo que lhes acontece</u>. Note-se que a exclusão social tende a ser processo gradual, em que os vários fatores vão se sobrepondo e reforçando. Nesse sentido, <u>o insucesso escolar, o desemprego, a desintegração familiar, a marginalidade são fatores que, mesmo não estando sempre presentes, tendem a acumular-se em trajetos desestruturados</u>, marcados pela privação de recursos e oportunidades.</p>

PARTE 8: Destaques Analíticos do Capítulo

8.1 Políticas de Juventude – de 1930 a 1988

De **1930-1964** – período correspondente aos governos de Getúlio Vargas, Eurico Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Jango Goulart – as políticas de juventude tomavam os jovens como futuros adultos, estigmatizados e/ou marginalizados, correspondendo às identidades juvenis Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora.

Essas políticas se constituíram em práticas assistencialistas focalizadas; centradas em ações educativas, moralizadoras e de proteção e controle social, construídas sob o padrão de orientação do **Liberalismo** e **Corporativismo Dirigista**. Por outro lado, as demandas de políticas foram associadas ao **Institucionalismo** e **Neo-Institucionalismo**.

Embora, em meados da década de 60, sob regime militar, parte da juventude brasileira, notadamente os estudantes, tenham se manifestado contra o Regime Militar, ou até mesmo, radicalizado e assumido a luta armada; enquanto outros jovens se tornaram *hippies* – sendo associados neste estudo, à identidade de **Transformação Social** – as políticas públicas no Brasil para lidar com essa nova identidade juvenil, foram praticamente as mesmas do período anterior, centradas na educação e formação geral dos jovens, fortalecendo ações preventivas e punitivas no campo das transgressões morais e da resistência política juvenil, bem como orientando a formulação pelo **Corporativismo Elitista (Teoria das Elites)**, enquanto as demandas juvenis de grupos atuando social e politicamente tiveram a influência da **Teoria Marxista** e da **Teoria de Gramsci**.

A partir de 1970, a juventude se diversificou em grupos juvenis, orientados por referenciais sócio-culturais, espelhando a identidade juvenil **Sócio-Cultural**, fato decorrente do crescimento econômico e da acelerada migração urbana.

Este momento foi vinculado, do ponto de vista das demandas juvenis à **Teologia da Libertação**, movimento vinculado a intelectuais de esquerda da Igreja Católica, que se opôs ao Regime militar e do ponto de vista de formulação de políticas ao **Corporativismo** e à **Teoria das Elites**. **Em 1979, implantou-se a Anistia no País**.

Os jovens nesse período foram descritos por Helena Abramo, em sua tese de mestrado (1994), intitulada *Grupos juvenis nos anos 80 em São Paulo: um estilo de atuação*. A expressão utilizada por Abramo “**atuação**” e não **ação** social sugere que juventude dos anos 80 passou a se expressar e a se manifestar como parte do atuar, definido como síntese entre divertir-se, afirmar uma identidade e expressar-se.

Para Sousa Regina (2006), por mais que se gostaria de identificar, pelo esforço teórico e argumentativo, conotação política na **juventude das décadas de 80-90**; a ação política na

esfera pública parece inexistente para a juventude dos *darks* e *punks*; que se caracterizava por uma atuação (encenação) em cenário social no qual:

grupos de jovens descontentes com o estado geral das coisas, num leque amplo e difuso, que vai das alternativas de lazer às perspectivas profissionais, às normas sociais, à situação do país e com um anseio por agitação. Estes jovens encontraram no ideário punk uma maneira de atuar, algo em torno do qual estruturar uma diversão genuína, intensa que fornecesse ao mesmo tempo uma identidade singular e uma forma de expressar a insatisfação (ABRAMO, 1994, pág. 93).

A partir de 1980, surge outra faceta para retratar a juventude: a identidade **Oportunidade Demográfica**, decorrente da situação peculiar demográfica de alguns países, a exemplo do Brasil, que seria favorável ao desenvolvimento econômico, ocorrida pela mudança na estrutura etária, apresentando portanto: **a)** expressiva população ativa de 15-64 anos; **b)** menor população infantil e **c)** não tendo ainda que arcar com crescimento significativo da população idosa (65 anos ou mais).

Entretanto, essa situação demográfica ocorreu no Brasil em contexto de grave crise econômica, devido às novas tecnologias, à especulação do capitalismo financeiro e à globalização e desemprego estrutural, moldando cenário de hiperinflação, que teve auge em 1990 e dificultou a capitalização da juventude enquanto bônus demográfico, não sendo concebidas políticas de juventude pela orientação da **Teoria do Dividendo Demográfico**.

Nesse cenário, parte da juventude urbana, continuou a ser identificada pelas identidades **Adultocêntrica** e **Sócio-Cultural**, mas ocorreu crescimento expressivo de grupos juvenis e gangues, orientados pela violência e/ou pelo tráfico de drogas²⁴⁴ (identidade **Transgressora**), bem como aumentou de forma significativa o contingente de jovens, os quais apesar de nunca terem transgredido qualquer lei ou norma seriam estigmatizados pelo seu tipo físico e local de moradia (identidade **Estigmatizada**).

Em decorrência, emerge, na década de 80, o tema social “meninos de rua”, como motivo de pânico, gerando ondas de repressão e violência contra os menores de idade em situações diversas de abandono e desvio, vivendo em situação de vulnerabilidade e envolvidos em processos de violência, sendo que os temas da infância e juventude (até 18 anos e, portanto, dizendo mais respeito à adolescência) passam a ser bandeira de luta e mobilização social, envolvendo diversos setores progressistas (juristas, funcionários públicos, militantes de movimentos sociais e comunitários), os quais demandavam que esse segmento da população passasse a ser tratado como sujeitos de direitos e não como elementos perigosos à sociedade.

²⁴⁴ De 1980 a 2000, houve no Rio de Janeiro um aumento de 1.340% nas detenções de adolescentes por delitos ligados às drogas (principalmente maconha, cocaína, cola de sapateiro e sintéticos). Entre 1980 a 2000, a taxa de homicídios por arma de fogo entre menores de 18 anos passou de 4,4 para 17,4, ou seja quatro vezes mais. Entre 1996 a 2000 a predominância do tráfico de drogas, para jovens menores que 18 anos se mantêm, enquanto cresce relativamente as detenções por porte de armas de fogo – um indicador tanto do aumento da violência entre esses jovens, quanto da maior atuação da polícia por este tipo de crime.

A juventude, neste período, já era preocupação internacional, tendo lhe sido atribuída as identidades de **Protagonista do Desenvolvimento** e/ou **Ator Estratégico** por comunidades epistêmicas internacionais (ONU, Banco Mundial e UNESCO), oriundas de nova matriz discursiva: “**Juventude como Solução Social**”, sendo abandonada a matriz “**Juventude Ameaça e Problema Social**”, até então adotada nas ações de organismos internacionais.

Para essas identidades, as políticas de juventude deveriam ser focadas em práticas educativas, aquisição de competências para o mundo do trabalho e contribuição dos jovens na resolução dos problemas de suas comunidades por meio emponderamento juvenil e do engajamento em projetos de ação social e voluntária. O Protagonismo Juvenil foi definido por Sousa Regina (2006) como “*instrumentalização da ação, reduzida à atividade-meio com vistas a um objetivo material e quantificável, e pela fabricação do consenso*” (pág. 11) ou:

Nas últimas décadas, o eixo das interpretações dos estudos sobre juventude deslocou-se da noção de crise para a situação de exclusão-inclusão. Assim a preocupação dos governos e organismos internacionais tem sido com a integração da juventude pobre, que vive uma situação considerada de exclusão. Também se deslocou a ameaça juvenil. Nos dias de hoje, o termo desestabilização social advém da situação de pobreza e exclusão de grandes parcelas da população juvenil, base de grande parte das explicações para a adesão da juventude às drogas e à violência. Assim é que a participação da juventude é considerada meio de evitar o descontrole e assegurar a coesão social. Por sua vez, o sucesso das medidas de integração depende menos da coerção, disciplinamento ou repressão que da motivação do jovem, objeto da intervenção. Pode-se afirmar, portanto, que o protagonismo juvenil seja um discurso que suscita no jovem a necessária motivação para ser integrado, na medida em que manifesta uma suposta posição de destaque da juventude diante do objetivo de uma certa mudança social e apela ao “sentir-se útil” ou à valorização do indivíduo que se propõe a fazer coisas, base das “novas formas” de política (SOUSA, 2006: pág. 9).

As identidades juvenis geradas em nível internacional seriam adotadas no Brasil, a partir da década de 90, visto que a década de 80 foi caracterizada pela redefinição do jogo político, outorgado ao Congresso Constituinte, que se tornou a grande arena de disputas políticas e de esperança de mudanças. Este momento, pela perspectiva dos **Modelos de Formação de Agenda (Múltiplos Fluxos-MF e Equilíbrio Pontuado-EP)** e pela **Teoria das Coalizões Promotoras-ACF**, pode ser descrito sucintamente como:

a) dado o **Problema** – juventude desassistida e vulnerável e/ou envolvida em processos de violência e tráfico de drogas;

b) configura-se a **Dinâmica Política (MP) ou Imagem Política (EP)** – pelos anseios sociais e partidários (concretizados em movimentos orientados pelo **Pluralismo Contestatório**); pelas mudanças das forças políticas e pela situação de crise econômica, **Fatores Externos (ACF)** suficientes para provocaram a **abertura da janela (MF) ou o**

rompimento do equilíbrio do sistema político (EP, ACF), permitindo que a temática juventude fosse pautada na agenda da Constituinte;

c) adota-se uma **Solução** inovadora, possibilitada pela concordância das duas coalizões concorrentes quanto às crenças sob a política a ser seguida (**EP**), qual seja a transformação da condição sócio-jurídica de crianças e jovens até dezoito anos, que foram reconhecidos, pela primeira vez, como **Sujeitos de Direitos**, pela alteração dos **Parâmetros Relativamente Estáveis (ACF)** (ver pág. 166) pelo texto constitucional no art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Art. 227, Constituição de 1988).

Logo, na década de 80, a identidade Protagonista do Desenvolvimento (e/ou Ator Estratégico do Desenvolvimento) foi sobrepujada pela identidade Sujeito de Direito, no contexto de um projeto nacional, concretizado na Constituição de 1988 e posteriormente no ECA. Em razão de diversas inovações democratizantes, e pela ambiência orientada pela **Teoria da Escolha Pública**, pode-se dizer, ainda, que o texto constitucional, em alguns temas, assumiu o espírito do **Estado do Bem-Estar Social**, visto que introduziu novos direitos sócio-econômicos (especialmente na área trabalhista), estabeleceu princípios de descentralização e de participação popular institucionalizada nas políticas sociais (conselhos de políticas e de direitos). No período pré e pós-democrático, a identidade juvenil de Transformação Social, reaparece clamando pelas “Diretas Já” e pelo *impeachment* do presidente Collor, vinculada a movimentos populares orientados pelo Pluralismo Contestatório.

8.2 Políticas de Juventude – da Constituição de 1998 até 2005

A aprovação do ECA não garantiu nem mesmo o direito a sobrevivência dos jovens, como nos mostrou tragédias dos “meninos de rua” assassinados na porta da Igreja da Candelária, em 1993 e pode-se dizer que a ação do governo federal em relação à juventude até 1995 (início do mandato de FHC), se resumiu a três programas e ao Projeto Rondon.

Nos governos de Collor de Mello e Itamar Franco, a identidade juvenil **Sujeito de Direitos** foi perdendo espaço para a identidade **Protagonista do Desenvolvimento**, à medida que se delineou cenário moldado pelos seguintes fatos: transição demográfica; aceleração da migração urbana, crise econômica e crescente inflação, situação que gerou a assimilação da

orientação **Neoliberal**, no final dos anos 90, quando se articulou o discurso de Estado Mínimo e da necessidade de se estabelecer parcerias com a iniciativa privada e setores não estatais para o atendimento das demandas sociais, pensamento já presente na Europa desde o final dos anos setenta. Em decorrência, foram adotadas medidas de regulação econômica no Plano Real,²⁴⁵ mantidas no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998).

Logo, pelo Modelo **MF** de Kingdon (2003)²⁴⁶ para o **Problema do discurso** (suposta ineficiência da Administração Pública responsável pela crise do Estado), a **Solução do discurso** seria a Reforma Administrativa e o **Gerencialismo**, com conseqüente redução de gastos públicos (inclusive com funcionários) e das atividades diretamente desenvolvidas pelo Estado (“que estava muito pesado”), via descentralização governamental, realização de privatizações e transferência de políticas sociais para o Terceiro Setor, incluindo as políticas de juventude, que poderiam responder à crescente ameaça de descontrole social, representada pelos jovens pobres e excluídos, segmento da população considerado especialmente vulnerável aos problemas do desemprego, adesão às drogas, violência, gravidez indesejada e doenças sexualmente transmissíveis.

Viabilizava-se assim a **Sociedade do Bem-Estar Social** (embasada na adaptação da da **Teoria da Decisão e do Bem-Estar Social de Amartya Sen**), com o fortalecimento o Terceiro Setor, tornado alternativa de investimento social²⁴⁷ via repasse de responsabilidades sociais a agentes não estatais, tais como Organizações Sociais, ONGs, OSCIPs etc.

A possibilidade da Reforma decorreu da mudança da **Dinâmica Política (MF)**, a partir das eleições de 1994, *que abriu a janela (MF)* para novas questões emergirem na agenda, visto que o presidente FHC foi eleito no primeiro turno, sendo a renovação do Congresso Nacional e dos governos estaduais, amplamente favorável ao Executivo, cujo projeto previa a redução da intervenção do Estado em atividades econômicas (CAPELLA, 2004).

Para o **Problema da realidade** (crise econômica e a necessidade de se manter a estabilidade econômica), a **Solução Real** já estava posta em nível internacional: medidas de regulação econômica (Plano Real). Estabelecia-se, portanto, a ligação entre os três fluxos de **MF: Problema** (crise econômica), **Solução** (Plano Real, Reforma Administrativa e fortalecimento do Terceiro Setor) e **Dinâmica Política**: parlamentares e governadores estaduais favoráveis ao Executivo. Em decorrência do acoplamento desses fluxos, agentes

²⁴⁵ O Plano Real teve início efetivo em 1995, e conseguiu reduzir e estabilizar a inflação entre 1995 a 1998, mas ao custo de inviabilizar qualquer crescimento econômico significativo, do atrelamento da estabilidade da moeda nacional ao capital especulativo internacional, com isto desequilibrando as contas externas e elevando de forma exorbitante os juros internos. (Armani, Domingos, disponível no www.abong.org.br).

²⁴⁶ Neste resumo, estamos utilizando somente o Modelo dos Múltiplos Fluxos (**MF**) de Kingdon(2003), mas também foi utilizado o Modelo do Equilíbrio Pontuado (**EP**), (ver pág. 117 e Teoria das Coallizões Promotoras (**ACF**), pág. 164.

²⁴⁷ Segundo Cortez (2004), em 1993, uma pesquisa realizada com entidades que fazem parte da Abong, registrou que apenas 3,2% das ONGs declararam receber algum recurso dos órgãos do governo Brasileiro. Em 1997, 50% declararam receber esse tipo de recurso, o que retrata a ampliação do espaço dessas organizações junto ao governo. Nesse contexto, o governo FHC implementa seis programas voltados para a juventude.

estatais e não estatais no Brasil passaram a compartilhar com os organismos internacionais a matriz discursiva de “**Juventude como Solução**” e identificar a juventude como **Protagonista do Desenvolvimento e/ou Ator Estratégico do Desenvolvimento**, duas facetas do mesmo discurso: do Protagonismo Juvenil, de matriz internacional, que sobrepuseram à identidade Sujeito de Direitos, forjada na Constituição de 1988.

O deslocamento da matriz discursiva para **Juventude como Solução** foi também realizado por instituições e fundações do setor privado (Terceiro Setor). Para Abramo (2003):

Essas instituições iniciaram suas ações por meio do paradigma do jovem problema e hoje se orientam como ator estratégico do desenvolvimento local. Contavam com recursos financeiros próprios e passaram a apoiar financeiramente os trabalhos de diversas ONGs, a partir de conteúdos e metodologias por eles desenvolvidos. Atualmente, muitos desses atores, pertencentes ao mundo empresarial, buscam interferir na orientação das ações desenvolvidas pelas ONGs que financiam, por meio de estabelecimento de diretrizes e critérios de avaliação comuns, buscando maior eficácia das ações e impacto social por meio do aumento da escala. Oferecem capacitação aos quadros dessas ONGs, tanto no que diz respeito ao aspecto gerencial, quanto ao pedagógico e introduzem critérios de avaliação. Essas instituições buscam disseminar seus conceitos e diretrizes e marcam fortemente o trabalho das ONGs junto a jovens, é nesse processo que se disseminou, por exemplo, o termo de protagonismo juvenil, definindo um tipo de relação entre educadores e jovens (mas que é apropriado de diferentes formas pelas ONGs e, mais recentemente os termos de empreendedorismo na relação com o trabalho. (pág. 26).

Logo, a política de juventude de 1998 a 2005, período que abarca os dois mandatos de FHC e o primeiro mandato do governo Lula foi, dirigida, fundamentalmente, as mesmas identidades juvenis, identificadas no período de 1930-1988: **Adultocêntrica; Estigmatizada e/ou Transgressora**, enfeixadas, em discurso compartilhado entre agentes estatais e não estatais voltado para a identidade juvenil **Protagonista do Desenvolvimento**, a despeito de ser conduzido movimento para aprovação da PEC da Juventude, por deputado do PT, no Congresso Nacional, atribuindo a identidade de Sujeito de Direito à juventude brasileira.

Sendo assim, a ação do Estado brasileiro, no governo FHC e no primeiro mandato do governo Lula visou, sobretudo, à integração de jovens carentes e em situação de vulnerabilidade social e, portanto, se dirigiu fundamentalmente às identidades vinculadas a jovens pobres estigmatizados e-ou marginalizados, para os quais foi atribuído o papel de ator co-responsável pelo desenvolvimento do País, exercício tornado possível pela suposta autonomia da juventude (emponderamento juvenil); pela participação e pelo voluntariado.

Se, por um lado, há continuidade na definição do público-alvo das políticas de juventude: Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora, assumida pelos governos federais até o governo FHC; por outro lado se estabelece, neste governo, um diferencial por

via institucional, que fará surgir, na linguagem do Bresser Pereira, o “**espaço público não-estatal, ou seja, desenvolve-se nova arquitetura institucional para a área social** pela criação das OSCIPs e OS, e conseqüente indução do ativismo privado, possibilitando o surgimento de diversas de organizações voltadas para a questão juvenil²⁴⁸.

Como conseqüência, agentes não estatais passaram juntamente com organizações nacionais e internacionais e com o Estado brasileiro a configurarem uma **Rede Política** do tipo *Issue Network* (Rede Temática), tendo vários tipos de interesses, opiniões e perspectivas (Young, 2006) e se caracterizando pela frequência flutuante de contatos; recursos distribuídos de forma desigual (inclusive o conhecimento e o poder) e pelo fato de seus agentes gravitarem em torno de alguns problemas pouco polêmicos, passíveis de soluções e não se voltarem para a construção de enfoque estratégico para a Política de Juventude.

Nessa nova institucionalidade de Rede Política (*Issue Network*), o Estado brasileiro exerceu o papel de arbitragem na formulação de políticas de juventude, enquanto a UNESCO e o Banco Mundial foram agentes produtores de conhecimento, de discursos e de articulação de organizações juvenis (o evento jovens Vozes I em 2004, por exemplo, coordenado pelo Banco Mundial, reuniu mais de cem organizações juvenis).

Em suma, pode-se dizer que a despeito de ter sido formulada uma **Solução**²⁴⁹ para a juventude até 18 anos, reconhecendo-a como Sujeito de Direitos, a ação implementada pelo Estado brasileiro dirigida à juventude após a promulgação da Constituição de 1988 foi configurada a partir de **outra Solução**, decorrente da Política Macroeconômica e da Reforma Administrativa, perfeitamente aderente aos conceitos de Protagonismo Juvenil e Desenvolvimento do Capital Social, oriundos de matriz discursiva gestada inicialmente por comunidades epistêmicas internacionais e adotada no governo FHC. O discurso de “juventude como solução”, bem como a nova institucionalidade para as políticas sociais – o espaço público não estatal – foram herdados pelo governo Lula (primeiro mandato).

Mas mesmo em contexto de crise econômica, verificou-se a elevação de 3 programas e projetos (antes de FHC) para 25 (identificados nos dois governos FHC) e 21 (identificados no primeiro mandato do governo Lula), denotando que a temática da juventude já se tornara importante na agenda governamental (ver pág. 200).

8.3 Políticas de Juventude – de 2005 a 2010

Até o fim primeiro mandato do governo Lula, há continuísmo da política de juventude de FHC, visto que os programas de juventude são praticamente os mesmos. Tal período parece

²⁴⁸ Organizações vinculadas aos movimentos sócio-culturais; aos movimentos estudantis, a causas ou campanhas; à cultura; ao lazer e esporte; a questões de gênero, às voltadas para atividade de articulação do movimento jovem, etc

²⁴⁹ Conceituação referente ao Modelo de Kingdon, ver capítulo 3.

ser de aprendizado e formação de coalizões pelo novo governo, que participou de eventos voltados para formulação de propostas para a juventude, patrocinados pelo Banco Mundial, como os Vozes Jovens I e II, sancionando o encaminhamento de propostas, que lhe interessava, como por exemplo, a criação de estrutura institucional para a juventude.

Posteriormente, em 2008, o governo publicará documento com o objetivo de clarificar as diferenças entre as suas concepções e às do Banco Mundial em relação à política de juventude (ver pág. 184 e 185). Neste contexto, do ponto de formulação de políticas este período foi associado à **Teoria das Coalizões Promotoras** e ao **Neocorporativismo**.

A diferença essencial em termos de política de juventude do governo Lula, no segundo mandato, em relação à política de FHC, **também se realizou pela via institucional**, se referindo ao papel do Estado brasileiro, que passou de agente legitimador de acordos a agente coordenador, ou seja, o Estado assumiu papel central na formulação e implementação dessas políticas.

Tal mudança ocorreu pela criação, no início de 2005 (último ano do primeiro mandato), de duas estruturas institucionais: a **Secretaria Nacional da Juventude** e o **Conselho Nacional da Juventude** (Conjuve),²⁵⁰ alinhando a atuação desses órgãos com o movimento em prol do conceito de Juventude como Sujeito de Direito, que vinha se realizando via Congresso Nacional, desde o primeiro mandato do Governo Lula; pela busca da aprovação da PEC da juventude, do Plano Nacional e do Estatuto da Juventude.

Logo, a diferenciação, portanto, em termos de políticas de juventude, quando o governo brasileiro migrou da Administração Gerencial do governo FHC para a administração sócio-democrática do governo Lula, se deve sobretudo ao papel central do Estado na formulação e implementação da política de juventude, se valendo das possibilidades proporcionadas pela ambiência democrática e estabilidade econômica do País.

A centralidade do Estado ocorre até mesmo pela geração de conhecimento em relação à temática juventude e o governo Lula consegue esse resultado mediante configuração de coalizão entre o **Estado, capital nacional e internacional** (comunidades epistêmicas, institutos), **organizações do Terceiro Setor**, agentes esses que já vinham trabalhando em rede, em eventos patrocinados pela ONU, Banco Mundial, UNESCO ou por iniciativas, como o programa Comunidade Solidária, no governo FHC.

No segundo mandato, o governo Lula opta claramente pela identidade Juvenil Sujeito de Direitos, trabalhando pela aprovação de normativos no Congresso Nacional, razão, que do

²⁵⁰ A **Secretaria Nacional de Juventude**, vinculada à Secretaria Nacional da Presidência da República, teria como responsabilidade a articulação e supervisão dos programas-projetos e ações voltadas para juventude, e o **Conselho Nacional da Juventude** (Conjuve), teria caráter consultivo, cuja principal finalidade seria propor diretrizes para a ação governamental em termos de políticas de juventude, bem como fomentar estudos e pesquisas nesta temática.

ponto de vista das demandas políticas, este período foi associado ao **Institucionalismo** e ao **Neo-Institucionalismo**.

Por outro lado, infere-se que houve consenso paradigmático dos governos Lula e FHC em relação aos programas-projetos de juventude, embasados na seguinte premissa, gerada em comunidades epistêmicas internacionais: se não há possibilidade de alternativas na economia capitalista ou na sociedade, a juventude não traz em si os elementos de ruptura, mas torna-se o elemento mais afetado pela situação de exclusão; sendo assim, a solução é a inclusão e não a transformação social. Tal evidência aparece inclusive no título do PPA 2008-2011: “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação Qualificada”.

Capítulo V

JUVENTUDE NO GOVERNO LULA

Esse Capítulo tratará de forma mais concreta das políticas de juventude, apresentando na Parte 1, o levantamento dos programas-projetos de juventude pertinentes aos dois mandatos do governo FHC e ao primeiro do governo Lula.

Para tanto, foram utilizados: **a)** análise elaborada por Sposito e Carrano (2003) dos programas de juventude no governo FHC, seis, no primeiro mandato, e dezoito, no segundo mandato (PPA 2000-2003) e **b)** a análise elaborada pela UNESCO (2004) sobre os 21 programas/projetos previstos no PPA 2004-2007, referentes ao primeiro mandato do governo Lula de **2003 a 2005**, visto que neste último ano o governo federal realizou mudanças importantes na Política de Juventude.

A partir desse quadro referencial, foram estabelecidas análises comparativas entre os programas de juventude dos governos FHC e Lula, de 1995 até 2005, bem como são apresentados os programas de juventude referentes aos período **2005 a 2007** do Governo Lula (final do primeiro mandato até o primeiro ano do segundo), período que coincide com a criação, em 2005, do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), principal alternativa política do governo federal para a juventude, reestruturado em 2008, tendo como consequência o seu desdobramento em quatro modalidades: ProJovem Adolescente; ProJovem Urbano; ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.

Esses programas serão analisados à luz de documento divulgado pela SGPR-Secretaria Nacional da Juventude e pelos estudos do IPEA (2008 a, 2009), se estabelecendo análises comparativas desses períodos: 2005-2007 e 2008-2009.

Na Parte 2, apresenta-se os dados da pesquisa empírica, desenvolvida a partir de estudo de caso que investigou a visão de 37 membros do Conjuve em relação aos seguintes quesitos: representação e representatividade; participação e comunicação; campos de atuação da política de juventude; desempenho do Conselho e programas-projetos de juventude que expressariam mais a política do governo Lula; bem como as identidades juvenis para quais estariam sendo direcionados.

Os resultados são comparados com a análise realizadas por dados secundários e vinculados aos tipos-ideais de juventude construídos teoricamente. Por fim, são elucidados os destaques analíticos decorrentes da pesquisa empírica.

PARTE 1: Programas/Projetos de Juventude

1.1 Programas/Projetos de Juventude – Governos FHC e Lula (até 2005)

Com base no trabalho de Sposito & Carrano (2003) e no trabalho da UNESCO (2004) foi construído o Quadro 5.1 (pág. 201),²⁵¹ a partir da inserção, em áreas temáticas, dos programas/projetos de juventude do governo federal, a saber:

- **3 programas** anteriores ao primeiro mandato de FHC (1995-1998): Programa de Saúde Adolescente, Programa Especial de Treinamento e Jovem Cientista;
- **6 programas**²⁵² no primeiro mandato de FHC (destacando-se o Plano de Educação Profissional – PLANFOR e o Programa . Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária) e considerando o Programa Prêmio Jovem Cientista;
- **18 programas**²⁵³ no segundo mandato de FHC (1999-2002)- PPA 2000-2003)²⁵⁴, com foco explícito a adolescentes (15 a 19 anos) e/ou jovens (20 a 25 anos);
- **21 programas** referentes ao primeiro mandato do governo Lula (2004-2007).

a) *Programas e Projetos de Juventude – FHC (1995-2002)*

Os seis programas-projetos destinados à juventude no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) estão apresentados no Quadro 5.1 (pág.201). Behring (2003), apoiado no estudo do INESC sobre a execução orçamentária neste governo, relata que ocorreu baixíssima execução orçamentária dos programas voltados para crianças e adolescentes em situação de risco e não houve a implementação do Estatuto da Criança e Adolescente pela falta de aplicação de recursos públicos. Diz a autora (pág. 203):

a Rede de Proteção Social, prevista nas cláusulas sociais do Acordo com o FMI – 22 programas voltados para a proteção dos pobres, selecionados de forma aleatória, não mereceu do governo brasileiro a atenção devida. O Presidente da República vetou emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2000, que obrigava o não contingenciamento de recursos nos programas.

Segundo Behring (2003), o governo FHC no primeiro mandato, alcançou um superávit primário de 3,13% maior que a meta do FMI, que era de 2,5% do PIB, ao custo de investir muito pouco e penalizar gravemente a área social: aquela que deveria ser priorizada, segundo o discurso, a partir do ajuste e do enxugamento do Estado (Reforma Administrativa).

²⁵¹ No Quadro 5.1, os programas que possuem o mesmo nome ou tem natureza similar estão em azul.

²⁵² O programa Jovem Cientista já existia antes do primeiro mandato de FHC.

²⁵³ Os programas Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária (1º mandato de FHC) foi considerado o mesmo que Projeto Escola Jovem e Capacitação Solidária (2º mandato de FHC); Esporte Solidário (primeiro mandato) foi considerado o mesmo que Olimpíadas Colegiais (segundo mandato de FHC); Prêmio Jovem Cientista e Programa Saúde do Adolescente e do Jovem já existiam antes dos governos FHC e Lula, mas foram considerados desses governos.

²⁵⁴ O Plano Plurianual (PPA), instituído pela Constituição 1988, é um instrumento de orientação estratégica para o desenvolvimento econômico do Brasil e de alocação de recursos a médio prazo; que organiza a partir de programas, todas as despesas do governo federal durante um período de quatro anos. O PPA é encaminhado ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente. O Congresso Nacional, por sua vez, tem que apreciá-lo e aprová-lo até o dia 31 de dezembro do mesmo ano, como determina o Ato das Disposições Transitórias. Fazem parte integral da estrutura do PPA um plano orçamentário trienal atualizado periodicamente e os orçamentos individuais anuais.

QUADRO 5.1 – Programas e Projetos para a Juventude de 1995 a 2005

	Antes de 1995: <u>3 programas</u>	1995-1998 (FHC – 1º mandato): <u>6 programas</u> Sposito&Carrano (2003)	1999-2002 (FHC – 2º mandato): <u>18 programas</u> Sposito&Carrano (2003)	2003-2005 (Lula – 1º mandato): <u>21 Programas (PPA 2004-2007)</u> (UNESCO, 2004)
Articulação			1. Brasil em Ação/Grupo da Juventude (MOP)	
Assistência Social			2. Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano 3. Centros da Juventude – Brasil Jovem (Min. Previdência e Assistência Social) 4. Projeto Sentinela (Min. Previdência e Assistência Social)	1. Erradicação do Trabalho Infantil (MDS) 2. Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude (MDS)
Educação	1. Programa Especial de Treinamento – PET (MEC) <u>Projeto Rondon</u> (entre os anos 1967 e 1989)	1. Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária (PR – Comunidade Solidária)	<u>Projeto Escola Jovem e Capacitação Solidária (PR)</u> 5. Financiamento Estudantil 6. Programa Recomeço 7. Programa Apoio ao Aluno Estrangeiro (MEC)	3. Brasil Escolarizado (MEC) 4. Brasil Alfabetizado (MEC) 5. Democratizando o Acesso à Educação Profissional e Tecnológica (MEC) 6. Educação Fiscal (MF) 7. Escola Básica Ideal (MEC) 8. Universidade do Século XXI (MEC)
Trabalho		2 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR (MT)	8. Jovem Empreendedor (MTE) 9. Rede Jovem (Conselho da Comunidade Solidária – MCT)	9. Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNEPE (MET), composto pelas modalidades: Jovem Aprendiz, Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude
Cultura, Esporte e Lazer		3. Jogos da Juventude (Min. Esportes e Turismo) 4. Esporte Solidário	<u>Jogos da Juventude; Olimpíadas Colegiais</u> (Min. Esportes e Turismo) 10. Projeto Navegar	10. Programa Segundo Tempo (ME) 11. Esporte e Lazer na Cidade (ME) 12. Inserção Social pela Produção de Material Esportivo (ME); 13. Cultura, Identidade e Cidadania (MC)
Meio Ambiente			11. Programa Juventude e Meio Ambiente (MEC)	14. Educação Ambiental p/ Sociedades Sustentáveis (MMA)
Des. Agrário		5. Programa Nacional da Ref. Agrária		15. Crédito Fundiário (MDA)
Justiça e Proteção			12. Combate ao Abuso e Exploração Sexual 13. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual 14. Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente 15. Programa de Reinserção do Adolescente em Conflito com a Lei 16. Paz nas Escolas 17. Serviço Civil Voluntário (MJ)	16. Combate ao Abuso e à Exploração Sexual da Criança e do Adolescente (SEDH) 17. Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SEDH) 18. Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito c/ a Lei (MJ) 19. Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (MJ)
Ciência e Tecnologia	2. Prêmio Jovem Cientista (MCT)	6. Prêmio Jovem Cientista (MCT)	<u>Prêmio Jovem Cientista</u> 18. Prêmio Jovem Cientista do futuro	20. Inclusão Digital (MPOG)
Saúde	3. Progr. Saúde do Adolescente e do Jovem		<u>Programa Saúde do Adolescente e do Jovem</u>	21. Atenção à Saúde da População em Situações Especiais

Vimos, no Capítulo IV, que as políticas de juventude do segundo mandato de FHC seguem o mesmo padrão de orientação do primeiro: **Sociedade do Bem-Estar Social**, e são formuladas sob ajuste macroeconômico, sendo que, mesmo neste contexto, o número de programas de juventude elevou-se de 6, no primeiro mandato, para 18, no segundo.

Sposito e Carrano (2003) relatam que, no segundo mandato de FHC, as experiências em nível estadual e municipal com a juventude se constituíam, principalmente, de iniciativas nascidas nas capitais dos Estados e em cidades pequenas e médias,²⁵⁵ tendo sido criado um mecanismo de articulação, chamado Brasil em Ação /Grupo Juventude, na esfera do Ministério de Planejamento e Orçamento, englobando seis ministérios, onze programas e suas respectivas interações com os governos estaduais. A avaliação desta ação, realizada um ano depois, mostrou avanços no conhecimento mútuo entre os diferentes operadores dos programas-projetos, mas resultados escassos em termos de impactos efetivos.

Embora Sposito e Carrano (2003) tenham reconhecido o volume significativo de recursos envolvidos nos programas do governo FHC, consideraram que tais práticas tiveram características recorrentes da cultura política brasileira, ou seja: fragmentação; competição inter burocrática, descontinuidade administrativa e ações a partir da oferta e não da demanda, sendo que grande parte das propostas foram executadas, pela transferência de recursos aos executivos municipais e estaduais, às ONGs ou às fundações empresariais, revelando-se a falta de uma proposta do governo federal para a população juvenil, bem como a ausência de registros sobre a avaliação e o acompanhamento gerencial das políticas.

b) Programas e Projetos de Juventude no Governo Lula até 2005 (primeiro mandato)

Em relação ao primeiro mandato do governo Lula, no trabalho “Políticas públicas de/para/com juventudes” (UNESCO, 2004), foram selecionados **21 programas** do PPA 2004-2007 (veja Quadro 5.1), voltados exclusivamente para a juventude, de um conjunto de 374 programas (não se considerando àqueles que abrangiam os jovens de forma direta e/ou indireta, no caso, 48 programas). Na visão da UNESCO, os 21 programas constituíram conjunto amplo de iniciativas setoriais e desarticuladas, sem conexão explícita entre si e que não mostraram fluidez nas articulações inter-setoriais e inter-institucionais, pois embora o orçamento global tenha sido estruturado pelo Plano Plurianual 2004-2007, as referências à juventude se tornaram dispersas e não contextualizadas em proposta integrada de política pública, ou seja, ações voltadas para educação, saúde, questões de emprego e de geração de renda não possuíam conexão explícita entre si, reduzindo as possibilidades de exercerem impacto significativo sobre os seus destinatários. Para os 21 programas foram destinados a

²⁵⁵ As autoras relatam que em novembro de 2002, em um seminário organizado pela ONG Ação Educativa, foram identificados 4 organismos voltados para juventude em nível estadual e 22 em nível municipal.

quantia de R\$ 60,7 bilhões, correspondente a 4% do total de recursos previstos pelo PPA 2004-2007 (1,509 trilhão e quinhentos milhões de reais), considerando a perspectiva de crescimento econômico de 4%(2004), 4,5%(2005), 5%(2006) e 5,5% (2007).

Entretanto, a UNESCO não averiguou se os 21 programas foram executados de acordo com as previsões orçamentárias, mas na época do estudo se compartilhava a percepção, comprovada pelos estudos do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (2003), que no Brasil existe distância considerável entre as previsões orçamentárias e a execução efetiva, visto que tais previsões são de caráter autorizativo e não impositivo. É importante observar que os programas-projetos do PPA 2004-2007 se referiam ao planejamento do governo anterior, ou seja, realizado no segundo mandato do governo FHC.

Segundo a UNESCO (2004), os 21 programas/projetos do PPA 2004-2007 ainda enfatizaram os adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade, não tendo abordando os jovens como atores estratégicos do desenvolvimento²⁵⁶ ou como construtores da sociedade do conhecimento, além da destinação dos recursos também ter contemplado segmentos populacionais que não coincidiam com delimitação etária da juventude.

c) Projetos e Programas de Juventude de 1995 a 2005

Verifica-se que no período de 1995 a 2005, considerando os 25 programas identificados para o governo FHC (nos dois mandatos): 6 no primeiro mandato (considerando o Prêmio Jovem Cientista) e 19 no segundo mandato (computando o Programa Saúde do Adolescente e do Jovem); bem como os 21 programas (mais precisamente 23)²⁵⁷ identificados pela UNESCO (2004), referentes ao primeiro mandato do governo Lula (PPA 2004-2007) tivessem sido implementados, diríamos que houve importantes avanços em relação ao número e variedade de programas de juventude em nível federal, com o conseqüente crescimento de experiências, desenvolvidas no âmbito local.

Pela Tabela 5.1 (pág.205), esses programas-projetos se concentraram fundamentalmente nas áreas **Educação: 16% (FHC) e 26% (Lula); Justiça e Proteção: 24% (FHC) e 17,4% (Lula)** tendo essas duas áreas os percentuais de **40% (FHC) e 43,4% (Lula) do total de programas**. A seguir, destacaram as áreas de **Cultura, Lazer e Esporte, com 12% (FHC) e 17,4%(Lula) e de Trabalho: 12% (FHC) e 13% (Lula)**, perfazendo essas duas áreas os percentuais de **24% (FHC) e 30% (Lula) do total de programas**. O conjunto de programas das áreas Educação; Justiça e Proteção; Cultura, Lazer e Esporte e Trabalho totalizariam 64% dos programas planejados para a juventude, no governo FHC (1995-2002) e 74% dos programas planejados para a juventude no primeiro mandato do

²⁵⁶ Essa crítica se deve ao fato da UNESCO assumir, nesta ocasião, a identidade juvenil de Protagonista do Desenvolvimento

²⁵⁷ Considerando que o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNEPE) é composto de três projetos: Jovem Aprendiz; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude.

governo Lula (2003-2006). Se acrescentarmos a área de Assistência Social, os percentuais seriam de 76% (FHC) e 83% (Lula). Por outro lado, verifica-se também que os 18 programas-projetos do PPA 2000-2003 (segundo mandato do governo FHC) e os 23 programas do PPA 2004-2007 (governo Lula, primeiro mandato) são muito semelhantes²⁵⁸.

TABELA 5.1 – Programas de Juventude: FHC e Lula (primeiro mandato)					
Áreas/Número de Programas	Número de Programas e Projetos de juventude – de 1995 a 2005				
	FHC (1995-2002)	Lula (2003-2005)	FHC	Lula	Soma
Articulação de programas/projetos	1	Zero	4%	---	4%
Assistência Social	3	2	12%	8,7%	20,7%
Educação	4	6	16%	26%	42%
Trabalho	3	3	12%	13%	25%
Cultura,Lazer e Esporte	3	4	12%	17,4%	29,4%
Meio-Ambiente	1	1	4%	4,35%	8,35%
Desenvolvimento Agrário	1	1	4%	4,35%	8,35%
Justiça e Proteção	6	4	24%	17,4%	41,4%
Ciência/Tecnologia	2	1	8%	4,35%	12,4%
Saúde	1	1	4%	4,35%	8,35%
Total	25 programas (nos dois mandatos)	23²⁵⁹ programas (no primeiro mandato)	100,00%	100,00%	---

Fonte: construído pela autora com base nas informações de Sposito&Carrano (2003) e UNESCO (2004).

d) *Programas e Projetos de Juventude e Identidades Juvenis, 1995-2005*

Tomando como referências as matrizes discursivas desenvolvidas no Capítulo I e a análise efetuada no item anterior (“c”), pode-se inferir, com base nos 25 programas de juventude do Governo FHC (dois mandatos) e nos 23²⁶⁰ do primeiro mandato do governo Lula (PPA 2004-2007), que a perspectiva implícita na ação de ambos governos, em relação à juventude, partiu de duas abordagens básicas que conceituaram:

1) Juventude como Condição Transitória: enfatizando as identidades **Adultocêntrica e Sócio-Cultural** e priorizando áreas relacionadas à Educação, Trabalho e Cultura-Lazer-Esporte (atividades complementares à oferta educativa) e 2) Juventude como Problema e Ameaça Social: enfatizando as identidades **Transgressora e Estigmatizada** e priorizando áreas de Assistência Social e Justiça-Proteção. Esses programas, portanto, não se estruturaram

²⁵⁸ O programa Jovem Empreendedor (FHC) não foi identificado pela UNESCO (2004) no PPA 2004-2007 do primeiro mandato do Governo Lula, mas foi divulgado pela SGSPR-SNJ e identificado pela IPEA (2008) como Empreendedorismo Juvenil.

²⁵⁹ Considerando que o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNEPE) é composto de três projetos: Jovem Aprendiz; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude.

²⁶⁰ Tal percepção é afirmada pela UNESCO (2004) quando relata que do total de recursos destinados aos 21 programas de juventude no PPA (2004-2007), **88,85%** estavam ligados a programas da área de Educação; **3,85%** de agricultura (crédito fundiário); **2,26%** para programas da área de Assistência Social; **1,86%** à área de Trabalho e Emprego, **1,52%** foram alocados no Ministério da Justiça para atender jovens em conflito com a lei e jovens indígenas. O restante dos recursos, cerca de 2% estaria dividido em programas de cultura, ciência, esporte e direitos humanos.

como elementos de política de juventude, mas como **política de desenvolvimento social**, baseada principalmente no **aumento da oferta educativa e em ações de assistência e de proteção-controle social** voltadas para: a) orientar a formação educacional dos jovens e b) minimizar a situação de carência e-ou reduzir os riscos sociais.

Como foi visto no Capítulo IV, o governo FHC e o governo Lula, no primeiro mandato compartilharam com agentes estatais e não estatais o discurso do Protagonismo Juvenil, vinculado à identidade juvenil de **Protagonista do Desenvolvimento**, mas na realidade, 40% e cerca de 43,4% dos programas-projetos de juventude, nos dois mandatos de FHC e no primeiro mandato de Lula, respectivamente, se dirigem à juventude Adultocêntrica e Estigmatizada-Transgressora que deve, pela Educação e por ofertas sócio-culturais e de lazer complementares, tornar-se Adulta, dando conta de si e ainda, contribuir voluntariamente, para o desenvolvimento do País. Deduz-se, portanto, que em termos de juventude, até 2005, o PT e o PSDB formularam políticas de juventude com poucas diferenças sob um padrão de orientação de Sociedade do Bem-Estar Social, visto que até as identidades juvenis implícitas nos projetos-programas dos dois governos são as mesmas.

O resultado da análise dos programas-projetos confirmam a análise efetuada anteriormente, sob o prisma da Sociologia Política (Capítulos I e IV), ou seja as identidades juvenis consideradas desde 1930 até 2005, em termos de formulação de políticas de juventude foram a Adultocêntrica e Estigmatizada e-ou Transgressora, com uma pequena pausa na década de 80, por ocasião da formulação da Constituição de 1988.

1.2 Programas-Projetos de Juventude no Governo Lula – de 2005 a 2007

No início de 2005, o presidente Lula criou um arranjo institucional federal composto pela **Secretaria Nacional da Juventude e Conselho Nacional da Juventude**, fato que representou grande avanço para a política de juventude, visto que, em termos de gestão, a formulação de estratégia política deve se vincular à estrutura institucional para operacionalizá-la. Nessa nova configuração, como já foi visto no Capítulos IV, o Estado passou ter papel central na formulação da política de juventude e procurou se descolar do discurso do Protagonismo Juvenil conceituando a juventude como Sujeito de Direitos.

No mesmo ato presidencial, foi criado também o **Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Pró-Jovem)**, que contemplou ações de aceleração da escolaridade, qualificação profissional e execução de ações comunitárias, transferindo auxílio financeiro da ordem de R\$ 100,00 para jovens entre 18 e 24 anos que haviam completado a 4ª série, mas não a 8ª do Ensino Fundamental e que não tinham vínculo empregatício.

No Quadro 5.2 (pág. 207), apresentamos os 19 programas divulgados pelo Guia Políticas Públicas de Juventude, publicado no último ano do primeiro mandato do Governo Lula (2006) pela recém-criada Secretaria Nacional da Juventude, ou seja, os programas que estariam sendo realmente implementados ainda no contexto do PPA (2004-2007).

Entretanto, verifica-se que 15 programas (veja na quarta coluna do Quadro 5.1 os programas não negritados) dos 21 identificados pela UNESCO e planejados pelo governo FHC para 2004-2007, não foram divulgados pelo governo Lula, havendo concordância somente em 6 programas: **8) Brasil Alfabetizado; 13) Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego; 14) Cultura, Identidade e Cidadania (Programa Cultura Viva); 16) Segundo Tempo; 17) Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis (Juventude e Meio Ambiente) e 18) Crédito Fundiário (Nossa Primeira Terra).**

No Quadro 5.2, também são listados os 19 programas de juventude, que, segundo o IPEA (2008a), foram implementados no período de 2005-2007, e portanto ainda no contexto do PPA (2004-2007), abarcando o segundo mandato do governo Lula. Desses, 16 programas coincidem com os divulgados, em 2006, pela Secretaria Nacional da Juventude. Os três programas não identificados no estudo do IPEA (2008 a) estão marcados pela cor azul na segunda coluna do Quadro 5.2: **Promed (Programa de Expansão do Ensino Médio); Pnlem (Programa Nacional do Livro Didático para Ensino Médio) e o Programa Brasil Alfabetizado;** sendo que os dois primeiros somente foram divulgados pela SGPR-SNJ.

Se considerarmos os 19 programas (IPEA, 2008a) como os que realmente foram implementados no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), teríamos: a área de **Educação e a área Trabalho** com 6 programas-projetos cada, perfazendo essas duas áreas **62% do total dos programas de juventude** versus **40% do governo FHC e 43,4% do governo Lula, primeiro mandato**(Tabela 5.1, pág.205).

Tendo em vista que 5 programas na área **Justiça e Proteção** identificados pela UNESCO (2004) não foram divulgados pela SGPR-SNJ (2006) e nem pelo IPEA (2008 a), poderíamos inferir uma mudança do governo federal em relação às políticas de juventude, deduzindo que se teria priorizado a abordagem **Juventude como Condição Transitória**, calcada na oferta de educação e de trabalho e se considerado menos a abordagem de juventude como **Problema e Ameaça Social**, adotada tanto no governo FHC, como no primeiro mandato do governo Lula.

Ou seja, o governo Lula, no segundo mandato, não teria enfatizado a área de Justiça e Proteção tanto quanto no primeiro mandato ou como o governo FHC, tendo sido fortalecidos os programas de juventude voltados para a identidade Adultocêntrica, pela ênfase nas áreas Educação e Trabalho.

QUADRO 5.2 – Programas de Juventude: Governo Lula (segundo mandato)			
Tema	FHC (1999-2002 – 2º mandato): PPA 2000-2003	Lula (2003-2006 – 1º mandato): PPA 2004-2007-SGPR-SNJ	Lula (2007-2010 – 2º mandato): programas existentes de 2005-2007- IPEA (2008 a)
Articulação	Brasil em Ação (MPO)		
Assistência Social	Programa Agente Jovem Centros da Juventude - Brasil Jovem (Min. Prev. Social) Proj. Sentinela (Min. Prev. Social)	1. Projeto Agente Jovem (Min.	1. Agente Jovem (MDS)
Educação	Projeto Escola Jovem (ME) Financiamento Estudantil (ME) Programa Recomeço (MEC) Prog. Apoio ao Aluno Estrangeiro (MEC) Alfabetização Solidária (PR)	2. ProUni – Universidade p/ Todos 3. Promed – Prog. Melhoria e Expansão o Ensino Médio 4. Pnlem – Programa Nacional do Livro Didático p/ Ensino Médio 5. Programa Escola de Fábrica 6. Programa Escola Aberta 7. Proeja – Prog. Integração Educação Profissional Ensino Médio, Jovens- Adultos 8. Prog. Brasil Alfabetizado 9. Prog. Saberes da Terra (MEC) 10. Projeto Rondon	2. ProUni (MEC) 3. Escola de Fábrica (MEC) 4. Escola Aberta (MEC) 5. Proeja (MEC) 6. Saberes da Terra (MDA/MEC/MTE) 7. Projeto Rondon (MD)
Trabalho	Jovem Empreendedor (MET) Capacitação Solidária (PR) Rede Jovem (Conselho da Comunidade Solidária – MC&T) Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR	11. ProJovem – Progama Nacional de Inclusão de Jovens 12. Projeto Soldado Cidadão 13. PNPE – Progama Nacional Estímulo ao Primeiro Emprego (Jovem Aprendiz; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude)	8. Empreendedorismo Juvenil 9. Projovem (SGPR-SNJ, MEC, MDS, MTE) 10. Soldado Cidadão (MD) 11. Jovem Aprendiz (MTE) 12. Juventude Cidadã (MET e SGPR-SDH) 13. Consórcio Social Juventude (TEM)
Cultura, Esporte e Lazer	Jogos da Juventude Projeto Navegar Olimpíadas Colegiais (Min. Esporte e Turismo)	14. Prog. Cultura Viva 15. Programa Bolsa Atleta 16. Prog. Segundo Tempo	14. Pontos de Cultura (MEC) 15. Bolsa Atleta (Min. Esporte) 16. Segundo Tempo (Min. Esporte)
Ambiente	Prog. Juventude e Meio Ambiente	17. Juventude e Meio Ambiente	17. Juventude e Meio Ambiente (MMA e MEC)
Desenv. Agrário	Programa Nacional da Reforma Agrária – PRONERA (MDA)	18. Prog. Nossa Primeira Terra 19. PRONAF Jovem	18. Nossa Primeira Terra (MEC) 19. PRONAF Jovem (MDA)
Justiça e Proteção	Paz nas Escolas Abuso e Exp. Sexual Plano Nacional Enfrentamento. Violência Sexual Combate Prog. de Defesa dos Direito da Criança e do Adolescente Programa de Reinserção do Adolescente- Conflito c/ Lei Serviço Civil Voluntário (MJ)		PRONASCI
Ciência e Tecnologia	Prêmio Jovem Cientista do Futuro (MCT)		
Saúde	Programa Saúde do Adolescente e do Jovem (MS)		

Fonte: Sposito&Carrano(2003), UNESCO (2004), SG-PR(2006); IPEA(2008).

Entretanto, a identidade juvenil **Estigmatizada** e/ou **Transgressora** aparece implícita no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), desenvolvido pelo Ministério da Justiça e citada no questionário²⁶¹ distribuído pela SGPR-SNJ aos participantes

²⁶¹ O Pronasci foi acrescentado aos 19 programas-projetos de juventude do Governo Lula, no referido instrumento de pesquisa, de dois modos: pelo nome do programa e pela sua sigla

da Primeira Conferência Nacional de Políticas de Juventude. O Pronasci,²⁶² envolvendo treze ministérios²⁶³, estabeleceu, inicialmente, a realização de cem ações, tendo como previsão orçamentária de 6,7 bilhões.²⁶⁴ Contudo, o orçamento previsto para o exercício de 2009 foi de um pouco mais de 1 bilhão. O Pronasci²⁶⁵ se baseava em quatro pilares centrais: **a)** formação e valorização dos profissionais de segurança pública; **b)** reestruturação do sistema penitenciário; **c)** combate à corrupção policial e **d)** envolvimento da comunidade na prevenção da violência e foi encaminhado ao Congresso pelo Presidente Lula, por medida provisória - MP nº 384 e **aprovado, em 23.10.2007**, com perda de algumas ações sociais mais inovadoras, tais como as Bolsas-Auxílio,²⁶⁶ consideradas peças-chave do Programa, das quais o governo não desistiu, sendo aprovadas pela MP nº 416 de janeiro de 2008 (IPEA, SCHLINDWEIN, 2008).

Sendo assim, infere-se que no segundo mandato Lula, os programas de juventude estão se direcionando para as mesmas identidades juvenis do primeiro mandato (as mesmas priorizadas pelo governo FHC). Embora o discurso de Protagonista- Ator Estratégico do Desenvolvimento tenha sido atualizado para juventude como Sujeito de Direito, a identidade discursiva do Estado brasileiro, ao longo da história, corresponde, em termos de programas-projetos, às identidades Adultocêntrica e Estigmatizada-Transgressora, quer estejamos falando do governo FHC, do governo Lula ou qualquer outro governo federal.

O estudo do IPEA (2008 a) identificou e agrupou 19 programas de juventude, implementados de 2005 a 2007 (Quadro 5.3, p. 210) em seis eixos, não considerando Pronasci.

Os programas **Saberes da Terra; Pró-Jovem; Agente Jovem e Juventude Cidadã**, cujos objetivos e públicos seriam semelhantes (embora implementados por seis diferentes secretarias ministérios)²⁶⁷ constituíram o Eixo 1 – Elevação de Escolaridade, Capacitação Profissional e Cidadania e são apresentados nas células marcadas com a cor azul no Quadro 5.3

²⁶² O Pronasci, na sua concepção inicial, teria como meta: beneficiar direta ou indiretamente 3,5 milhões de pessoas, entre profissionais e jovens e suas famílias; buscar a redução do número de homicídios, dos atuais 29 por 100 mil habitantes para 12 por 100 mil habitantes nos próximos quatro anos; proporcionar Bolsa Formação e Habitação para policiais civis, militares, bombeiros, peritos e agentes penitenciários de baixa renda. (Revista Desafios, IPEA, 2008).

²⁶³ Ministérios da Justiça; da Educação, da Saúde; do Trabalho e Emprego; da Cultura; dos Esportes; das Cidades e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Casa Civil; Secretarias Nacionais: Anti-Drogas; da Juventude; Especiais: de Direitos Humanos; de Políticas para as Mulheres e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

²⁶⁴ R\$ 483 milhões do orçamento do Ministério da Justiça de 2007; R\$ 806 milhões/ano, de 2008-2011, do governo federal; R\$ 600 milhões/ano para Bolsa Formação de 2008-2012. (IPEA, Revista Desafios, 2008).

²⁶⁵ O Pronasci inclui também, a construção de estabelecimentos especiais para jovens de 18-24 anos nas 16 regiões metropolitanas prioritárias do Programa; reforma e construção de módulos para educação, saúde e informática em estabelecimentos penais e construção de unidades para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase). Abrange ainda o Projeto Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo) destinado à inclusão social de jovens adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei e expostos à violência doméstica e implementa projetos específicos, como o Reservista Cidadão que visa capacitar jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários em ações junto aos jovens de suas comunidades.

²⁶⁶ Entre essas bolsas, destaca-se: a) Bolsa Reservista Cidadão; b) Bolsa Formação; c) Mulheres da Paz; d) Proteção de Jovens em Território Vulnerável; e) Comunicação Preventiva.

²⁶⁷ Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), por meio da Secretaria Nacional da Juventude, MTE (Ministério do Trabalho e Emprego), MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), SDEH/PR (Secretaria do Desenvolvimento Humano), MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e MEC.

QUADRO 5.3 – Sistematização dos Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula e Reestruturação do PróJovem					
Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula - de 2005 a 2007 (IPEA 2008 a)			Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula a partir de 2008 (IPEA 2009)		
Programa	Objetivos-Benefícios	Público-Alvo	Programa	Objetivos-Benefícios	Público-Alvo
Saberes da Terra (MDA)	Elevação de escolaridade, qualificação social e formação profissional dos jovens da agricultura familiar. Busca conclusão do Ensino Fundamental	Jovens e adultos agricultores familiares e excluídos do sistema formal de ensino. Faixa etária não definida	ProJovem Campo Modificação do Saberes da Terra (MEC)	Mesmos do Programa Saberes da Terra. Extensão do auxílio de R\$ 100,00 durante 12 meses. Adota Regime de Alternância ²⁶⁸ .	Jovens de 18-29 anos
Pró-Jovem (SGPR/SNJ; MEC; MDS; MET)	Elevar o grau de escolaridade visando a conclusão do Ensino Fundamental (8º série), capacitação inicial ao mundo do trabalho, desenvolvimento de ações comunitárias, exercício de cidadania e intervenção na realidade local. Pagamento de auxílio financeiro de R\$ 100,00 por mês ; período de 1 ano	Jovens de 18 a 24 anos , sem carteira profissional assinada que terminaram a 4ª série, mas não concluíram a 8ª série do ensino fundamental e que não estejam trabalhando	Projovem Urbano Reformulação do Programa Pró-Jovem (SGPR/SNJ)	Mesmos do Pró-Jovem. Passou a abranger as unidades prisionais ou de internação de adolescentes em conflito com a lei; excluiu a condição de só participarem os jovens que haviam complementado a 4ª série e a condição de não presença no mercado de trabalho. O Programa foi priorizado p/ municípios até 200 mil habitantes. Repasse dos recursos aos municípios por transferência automática. Bolsa de R\$ 100,00 paga até 20 meses. Período: 1 ano e meio (antes era o período era de 1 ano).	Jovens de 18 a 29 anos que saibam ler e escrever de famílias c/ renda mensal <i>per capita</i> de ½ SM
Agente Jovem (MDS)	Oferta de assistência social, aulas de saúde, cidadania e meio ambiente em período oposto ao da frequência à escola. Visa contribuir p/ redução dos índices de violência, de uso de drogas, de gravidez precoce e de doenças sexualmente transmissíveis. Pagamento de bolsa mensal de R\$ 65,00 , durante um ano.	Jovens de 15 a 17 anos , vulneráveis; egressos ou cumprindo medida socioeducativa: a) de internação; b) em meio aberto; c) de medida de proteção; d) do Peti ²⁶⁹	ProJovem Adolescente Reformulação do Programa Agente Jovem (MDS)	Mesmos do Agente Jovem, exceto pela extinção auxílio de R\$ 65,00 e pagamento do Benefício Variável Jovem (BVJ) de R\$30,00 às famílias c/jovens de 16 a 17 anos; 2 anos . O serviço poderá ser implementado em mais de 4 mil municípios até 2010, habilitados ao SUAS e que possuam um Centro de Referência de Assistência Social (Cras). Orienta-se pelos princípios da universalidade e da gratuidade de atendimento de assistência social.	Jovens de 15-17 anos de famílias de extrema pobreza e beneficiárias do PBF e público do programa anterior

²⁶⁸ Consiste em alternar a presença nas salas de aula com atividades desenvolvidas no espaço familiar e comunitário. O calendário escolar é adaptado às condições climáticas e ao ciclo agrícola e o currículo é contextualizado às características do campo. Ainda são repassadas noções básicas da legislação que ampara o trabalhador rural

²⁶⁹ Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

Juventude Cidadã (MTE SGPR/DH)	Profissionalização, elevação de escolaridade, prestação de serviços comunitários e formação para cidadania, e R\$ 600,00 distribuídos em cinco parcelas de R\$ 120,00	Jovens entre 16 e 24 anos - renda familiar mensal <i>per capita</i> de até ½ SM	ProJovem Trabalhador Unificação: Programas Juventude Cidadã; Consócio Social da Juventude; Empreendedorismo Juvenil e Escola de Fábrica (MTE)	Preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradores de renda;. empreendedorismo. Bolsa de R\$ 100,00 durante seis meses, mediante comprovação Os cursos de qualificação serão de 350 horas.	Jovens desempregados de 18 a 29 anos que sejam membros de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até ½ SM
Consórcio Social da Juventude (MET)	Capacitação profissional específica durante 4 meses. Vale Transporte e Bolsa Auxílio de R\$ 150,00 Deficientes, mulheres, afrodescendentes indígenas e ex-presidiários terão prioridade. .	Jovens 16-24 anos desempregados; renda familiar mensal per capita até ½ SM.			
Empreendedorismo Juvenil (MET)	Linha 1: financiamento de projetos de qualificação e incubação de empreendimentos de jovens oriundos de outras ações do Programa Nacional de Estímulo (PNPE);Linha 2: projetos de qualificação e incubação de empreendimentos de jovens não participantes de outras ações do PNPE;Linha 3: elaboração de metodologias e inovações tecnológicas voltadas ao fomento do empreendedorismo juvenil	Jovens de 16 a 24 anos , desempregados de famílias c/ renda mensal <i>per capita</i> de até ½ SM, freqüentando regularmente ensino fundamental ou cursos de educação de jovens e adultos			
Escola de Fábrica (MEC)	Oferta de cursos de iniciação profissional dentro de empresas, bolsa mensal de R\$ 150 por mês	Jovens 14-24 anos desempregados, baixa renda			
Jovem Aprendiz (MTE)	Aprendizagem de ofício ou profissão c/ contrato de trabalho determinado	Jovens de 14 a 24 anos .	Jovem Aprendiz (MTE)	Não foi alterado	Não foi alterado
Soldado Cidadão (MD)	Aprendizagem de ofício ou profissão com contrato de trabalho definido	Faixa etária não definida	Soldado Cidadão (MD)	Não foi alterado	Não foi alterado

No Eixo 2 - Qualificação e Formação Profissional, Foram agrupados os programas: **Consórcio Social da Juventude; Empreendedorismo Juvenil; Escola de Fábrica; Jovem Aprendiz e Soldado Cidadão**, voltados para proporcionar capacitação voltada para inserção no mercado de trabalho, independentemente do grau de escolaridade do jovem. Esses programas, apesar de terem praticamente os mesmos objetivos dos programas do Eixo 1, envolveram a interveniência de três diferentes órgãos (MEC, MD e MTE) e são apresentados no Quadro 5.3 nas células de cor amarela.

Dois programas foram agregados pelo IPEA (2008 a) sob o Eixo 3 – Educação: Ensino Superior: o Programa Universidade para Todos (ProUni) financiado a partir de isenção fiscal de quatro tributos²⁷⁰ aos empresários mediante o provimento de vagas escolares ociosas da rede privada para jovens de baixa renda e para professores da rede pública que ainda não possuem o ensino superior e o **Projeto Rondon**²⁷¹, que recruta jovens nas instituições de ensino superior para que desenvolvam, durante as férias trabalhos voluntários em vários estados do País nas suas área de estudo (veja Quadro 5.4, 213).

Os programas que objetivam a concessão de crédito e financiamento para jovens vinculados à agricultura familiar estão no Eixo 4: Financiamento a Crédito Rural, agregando o **Nossa Primeira Terra e Pronaf Jovem**, ambos executados pelo MDA, respondendo a importantes reivindicações dos movimentos sociais rurais em termos de políticas específicas.

No Eixo 5: Cultura, Esporte e Lazer foram reunidos os programas **Bolsa Atletas; Escola Aberta; Pontos de Cultura e Segundo Tempo**, que objetivam ampliar o acesso e-ou incentivar a participação dos jovens em atividades esportivas, culturais e de lazer (veja Quadro 5.4). No Eixo 6, o estudo do IPEA (2008 a) incluiu o **Programa Juventude e Meio Ambiente**, contemplando oficinas de educação ambiental, pela interação com a Sociedade Civil por meio da Rede Juventude e Meio Ambiente-Rejuma (veja Quadro 5.4).

Na análise dos programas implementados no período de 2005-2007, verificou-se que:

dos 19 programas identificados, 10 programas voltam-se, exclusivamente, para a população de jovens excluídos, isto é, de baixa renda, com pouca escolaridade, ou com dificuldade de realizar um curso superior e desempregados, ou com inserção precária no mercado de trabalho (**Projovem, Agente Jovem, Juventude Cidadã, Saberes da Terra, Consórcio Social de Juventude, Escola de Fábrica, Empreendedorismo Juvenil, ProUni, Pontos de Cultura e Esporte Segundo Tempo**). Os demais programas, à exceção de quatro (Projeto Rondon, Bolsa Atletas, Escola Aberta e Juventude e Meio Ambiente), tendem a contemplar elevada proporção de jovens de baixa renda, em função do lócus de atendimento e do tipo de ação ofertada (IPEA, 2008 a, pág. 145).

²⁷⁰ Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

²⁷¹ O Projeto Rondon é relançamento do plano que vigorou entre os anos de 1967 e 1989 e veio atender à reivindicação direta da União Nacional dos Estudantes ao presidente Lula.

QUADRO 5.4 – Sistematização dos Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula: Eixos

Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula - de 2005 a 2007 (IPEA 2008 a)			Programas e Projetos de Juventude do Governo Lula a partir de 2008 (IPEA 2009)		
Programa	Objetivos-Benefícios	Público-Alvo	Programa	Objetivos-Benefícios	Público-Alvo
Eixo 3 – Educação – Ensino Superior			Eixo 2 – Educação: ensino Médio e Superior		
Programa Universidade para Todos –Prouni (MEC)	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes de baixa renda.	Jovens com renda familiar <i>per capita</i> de até um e meio SM para a bolsa integral, ou até 3 SM bolsa parcial (50% do valor da mensalidade) e professores da rede pública que não tenham formação superior Faixa etária não definida	Programa Universidade para Todos –Prouni (MEC)	Não foi alterado	Não foi alterado
Projeto Rondon (MD)	Desenvolvimento de trabalho nas áreas de estudo em regiões remotas do Brasil, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias.	Jovens estudantes de ensino superior Faixa etária não definida	Projeto Rondon (MD)	Não foi alterado	Não foi alterado
Eixo 4 – Financiamento e Crédito Rural			Eixo 3 – Financiamento e Crédito Ru ral		
Nossa Primeira Terra (MDA)	Linha de financiamento, com juros subsidiados, do Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF) para aquisição e investimento em infraestrutura básica de imóveis rurais	Jovens entre 18 e 28 anos que queiram permanecer no meio rural	Nossa Primeira Terra (MDA)	Não foi alterado	Jovens de 18-28 anos
PRONAF Jovem (MDA)	Financiamento de até R\$ 6 mil para cada unidade familiar, para desenvolvimento de atividades agrícolas ou investimentos no âmbito da agricultura familiar, sendo que o prazo de pagamento é de dez anos, com juros de 1 % ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto	Jovens entre 16 e 29 anos concluintes ou que estejam no último ano de formação em centros familiares rurais de formação por alternância ou escolas técnicas agrícolas de nível médio ou tenham participado de curso ou estágio profissional	PRONAF Jovem (MDA)	Não foi alterado	Não foi alterado
Eixo 5 – Cultura Lazer e Esporte			Eixo 4 – Cultura Lazer e Esporte		
Bolsa Atleta (Min. Esporte)	Garantia de apoio financeiro ²⁷² aos atletas com mais de 12 anos que não têm patrocínio da iniciativa privada e que já começaram a mostrar alto potencial em competições nacionais e internacionais. Bolsa por 1 ano, podendo ser prorrogada.	Jovens maiores de 12 anos , atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico-paraolímpica	Bolsa Atleta (ME)	Não foi alterado	Não foi alterado

²⁷² Segundo informações do Governo Federal, oferece bolsas mensais que variam de R\$ 300 a R\$ 2500,00, durante 1 ano, com possibilidade de renovação para aqueles que se destacam em competições de nível estudantil e que ainda não tenham patrocínio.

Escola Aberta (MEC)	Oferta de atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do ensino médio e fundamental, abertas nos fins de semana, para atender a comunidade. Os coordenadores das oficinas recebem uma ajuda de custo mensal de R\$ 150	Jovens e pessoas da comunidade na faixa de 14 a 24 anos	Escola Aberta (MEC)	Não foi alterado	Não foi alterado
Pontos de Cultura (MEC)	Ampliação do acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais. Repasse de cerca de R\$ 185 a cada Ponto de Cultura para a realização de atividades e para aquisição de <i>kit</i> de produção, multimídia, computadores com <i>internet</i> banda larga e programas de <i>software livre</i> , estúdio e ilha de edição.	População de localidades rurais, indígenas e quilombolas e centros urbanos de todo o país.	Pontos de Cultura (MEC)	Não foi alterado	Não foi alterado
Segundo Tempo (ME)	Promoção do acesso de crianças e jovens adolescentes da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo.	Crianças e adolescentes em situação de risco social, na faixa etária de 7 a 17 anos	Segundo Tempo (ME)	Não foi alterado	Não foi alterado
Eixo 6 – Meio- Ambiente			Eixo 5 –Meio-Ambiente		
Juventude e Meio Ambiente (MMA e MEC)	Oficinas de educação ambiental por meio de interação permanente com a Sociedade Civil por meio da Rede Juventude e Meio Ambiente- Rejuma	Jovens de 15 a 29 anos	Juventude e Meio Ambiente (MMA e MEC)	Formação e fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em 5 eixos: educação ambiental; fortalecimento organizacional; educomunicação; empreendedorismo e participação política.	Jovens de 15 e 29 anos

O estudo do IPEA (2008 a) apontou a falta de integração dos programas de juventude em relação à faixa etária e identificou programas que não fixaram a faixa etária (veja Quadro 5.5 abaixo), a saber: **Programa Saberes da Terra, ProUni, Soldado Cidadão, Projeto Rondon**, além de programas cujas ações não se destinavam apenas ao público jovem, mas também à comunidade em geral: **Escola Aberta e Pontos de Cultura**.

QUADRO 5.5 – Faixa Etária dos Programas do Governo Lula (até 2007)				
Programas-Público	Até 14 anos	Jovens 15-17 anos	Jovens 18-24 anos	Jovens 25-29 anos
1. Segundo Tempo	7-17 anos (ME)			
2. Bolsa Atleta		Maior que 12 anos (ME)		
3. Escola Fábrica 4. Jovem Aprendiz		14 a 24 anos (MEC, MTE)		
5. ProJovem		15-24 anos (SGPR-SNJ, MEC, MDS, TEM)		
6. Pronasci		15-24 anos (MDS)		
7. Agente Jovem		15-17 anos (MDS)		
8. Consórcio Social da Juv. 9. Juventude Cidadã 10. Empreendedorismo			16 a 24 anos (MET, SGPR-SEDH)	
11. Pronaf-Jovem		16-29 anos (MMA e MEC)		
12. Juv. e Meio-Ambiente		15-29 anos (MEC)		
13. Nossa Primeira Terra		18-28 anos (MEC)		
14. Proeja		A partir de 21 anos		
15. Saberes da Terra (MEC)	Esses programas não fixam a faixa etária, mencionando alguma especificidade do público-jovem que prioriza			
16. ProUni (MEC)				
17. Soldado Cidadão (MD)				
18. Projeto Rondon (MD)				
19. Escola Aberta (MEC)	Esses programas não se destinam apenas ao público jovem, mas também à comunidade em geral			
20. Pontos de Cultura (MEC)				

Fonte: quadro construído a partir de informações do IPEA (2008 a).

As críticas já apontadas pela UNESCO, no estudo dos 21 programas de juventude, previstas para o primeiro mandato do governo Lula, aparecem novamente na análise do IPEA (2008a, pág. 146)²⁷³ para os programas de juventude do segundo mandato do Governo Lula (no período de 2005 a 2007) e se assemelham às realizadas por Sposito e Carrano (2003) em relação aos programas implementados no governo FHC.

1.3 Programas-Projetos de Juventude no Governo Lula, a partir de 2008

Como foi visto, em 2007, o governo federal executava, por meio de cinco ministérios, seis programas emergenciais voltados para o mesmo perfil de juventude (excluída do mercado de trabalho, com poucos anos de estudo e reduzida capacidade profissional): **Pró-Jovem** (SGSR-SNJ); **Consórcio Social da Juventude; Juventude Cidadã** (MTE); **Agente Jovem** (MDS); **Escola e Fábrica** (MEC) e **Saberes da Terra** (MEC e MDA), que tinham

²⁷³ a) Multiplicidade de programas, sem coordenação e articulação; b) duplicação da população-alvo; c) heterogeneidade no valor do auxílio financeiro repassado, podendo suscitar um sentido de ações concorrentes e não integradas ou complementares; d) falta de integração eficiente entre as ações de escolaridade e capacitação; e) duplicidade de ações de capacitação implementadas por vários órgãos diferentes; e) ausência de integração espacial na implementação, resultando pulverização de ações e recursos públicos; f) ausência de integração dos programas emergenciais com outras ações importantes para jovens: saúde, cultura e lazer; g) falta de estratégia integrada de acompanhamento, avaliação e reorientação dos programas, visando o seu aperfeiçoamento (IPEA, 2008a, pág. 146).

praticamente o mesmo objetivo: ampliar a escolaridade, a formação profissional e o repasse de diferentes auxílios financeiros aos jovens, como contrapartida de participação nas atividades oferecidas (ANDRADE *et alii*:IPEA, 2007). Mas, nesse mesmo ano, por ocasião da avaliação da Política de Juventude, houve resistência às recomendações do Grupo Interministerial,²⁷⁴ referentes às extinções, fusões e incorporações de ações e programas executados por órgãos diferentes, em razão do forte apego institucional, levando os diferentes órgãos e forças políticas a competirem pela marca de programas próprios (IPEA,2009).

Assim, não houve extinção de alguns programas e ações, que foram abrigadas sob a denominação de **ProJovem Integrado**, unificando sete programas em quatro modalidades, (ver Quadro 5.3): 1) **ProJovem Campo** (modificação do programa Saberes da Terra); 2) **ProJovem Urbano** (reformulação do Pró-Jovem);3) **ProJovem Adolescente** (reformulação do Agente Jovem); 4) **ProJovem Trabalhador** (unificação dos programas: ex-Juventude Cidadã, ex-Consórcio Social da Juventude; ex-Empreendedorismo Juvenil e ex-Escola de Fábrica. O ProJovem Integrado foi lançado em 2007, por meio da MP nº 411/2007, transformada na Lei nº 11.692/2008, entrando em vigor em 1º de janeiro de 2008.

Em decorrência, os seis programas das modalidades ProJovem Urbano; ProJovem Trabalhador e ProJovem Campo passaram a receber o mesmo benefício financeiro (R\$ 100,00) e foi unificada a faixa etária de 18-29 anos para esses programas (Quadro 5.6).

QUADRO 5.6 – Faixa Etária dos Programas do Governo Lula (a partir de 2008)				
Programas-Público	Até 14 anos	Jovens 15-17anos	Jovens 18-24 anos	Jovens 25-29 anos
1. Segundo Tempo	7-17 anos (ME)			
2. Bolsa Atleta		Maior que 12 anos (ME)		
3. Saúde Prevenção Escolas		14-19 anos		
4. Jovem Aprendiz		14 a 24 anos (MET)		
5. Pronasci		15-24 anos (MJ)		
6. ProJovem Adolescente		15-17 anos		
7. ProJoven Urbano			18-29 anos (SNJ; MDS; TEM e MEC)	
8. Projovem Campo				
9. ProJovem Trabalhador				
10. Pronaf-Jovem		16-29 anos (MDA)		
11. Juv. e Meio-Ambiente		15-29 anos (MMA e MEC)		
12. Nossa Primeira Terra			18-28 anos (MDA)	
13. Proeja			A partir de 21anos (MEC)	
14. ProUni (MEC)	Esses programas não fixam a faixa etária, mencionando alguma especificidade do público jovem que prioriza.			
15. Soldado Cidadão (MD)				
16. Projeto Rondon (MD)				
17. Programa Saúde na Escola (MS e MEC)				
18. Redução da Violência Letal- Adolescentes e Jovens (SGPR/SEDH)				
19. Escola Aberta (MEC)	Esses programas não se destinam apenas ao público jovem, mas também à comunidade em geral			
20. Pontos de Cultura (MEC)				

Fonte: quadro construído a partir de informações do IPEA (2008 a, 2009).

²⁷⁴ No diagnóstico e na elaboração da proposta da Política Nacional da Juventude, o Grupo Interministerial, formado por representantes de 19 ministérios, incluindo representantes do IPEA e das secretarias especiais, realizou mapeamento dos programas federais existentes voltados direta ou indiretamente para este segmento da juventude. Foram identificadas 135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretárias de estado. Deste total, apenas 19 eram específicas para o grupo de 15 a 24 anos (IPEA, 2009).

Comparando essas informações com as do Quadro 5.5, percebe-se que as modificações focalizaram de forma favorável o segmento juvenil de 18-29 anos (veja Quadro 5.7).

QUADRO 5.7 – Comparação das Faixas Etárias dos Programas de Juventude: Governo Lula				
Programas com faixa etária definida	15-17	18-24	25-29	Órgãos Gestores de todos os Programas
De 2003- 2005	----	----	----	23 programas – 12 órgãos Quadro 5.1 MEC (5); MDA (1); MDS (2); MTE(3); M.ESPORTE (3); MINC (1); MF (1); MMA (1) ; MJ (2) ; MPOG (1); MS (1); SGPR-SDH(2);
De 2005-2007 (do total de 14)	12	11	4	20 programas – 10 órgãos Quadro 5.2 MEC (9); MDA (2); MDS (2); MTE(6);); M.ESPORTE (2); MMA (1); MJ (1); SGPR-SNJ (1); SGPR-SDH(1);
A partir de 2008 (total de 13 programas), considerando as quatro modalidades do ProJovem	08	11	8	20 programas – 11 órgãos Quadros 5.4; 5.5 e 5.9 MEC (8); MDA (2); MDS (1); MTE(5); M. ESPORTE. (2); MMA (1); MJ (1); MS (2); SGPR-SNJ (1); SGPR-SDH(1);
A partir de 2008 (total de 16 programas), considerando os 7 programas do ProJovem Integrado.	08	14	11	

Fonte: informações sistematizadas pela autora dos Quadros 5.3; 5.6; 5.7 e 5.8.

Os Quadros 5.3, 5.4 e 5.8 apresentam os programas de juventude, implementados em maio de 2009 e sistematizados por ANDRADE *et alii* (IPEA, 2009) nos eixos:

Eixo 1 – reunindo os programas **ProJovem** (modalidades: ProJovem Urbano; ProJovem Adolescente; ProJovem Trabalhador e Projovem Campo); **Soldado Cidadão**; **Jovem Aprendiz e Proeja**, isto é, os programas dos Eixo 1 e 2 do estudo do IPEA (2008), conforme mostrado no Quadro 5.3;

Eixos 2, 3, 4 e 5: reunindo os programas sistematizados pelos Eixos 3, 4, 5 e 6 do estudo do IPEA (2008 a), conforme mostrado no Quadro 5.4;

Eixos 6 e 7: acrescentados pelo estudo de Andrade *et alii* (IPEA, 2009), conforme mostrado no Quadro 5.8; totalizando portanto 20 programas (não computadas os programas inseridos nas modalidades do ProJovem Integrado).

QUADRO 5.8 – Novos Eixos de Sistematização dos Programas de Juventude(2008)		
Eixo 6 – Saúde		
Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (MS)	Submissão voluntária a testes em vírus da imunodeficiência (HIV); disponibilidade de preservativos nas escolas; informações sobre prevenção do HIV e outras doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), saúde reprodutiva e drogas Apoio ONU; Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)	Jovens de 14 a 19 anos estudantes de escolas públicas
Programa Saúde na Escola – PSE (MS e MEC)	Avaliação das condições de saúde; ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável; de práticas corporais e de atividade física; educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das DSTs/AIDs; ações de prevenção de gravidez na adolescência ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; promoção da cultura de paz; educação permanente para promoção da saúde.	Alunos da rede pública de ensino; ensino fundamental, ensino médio, rede federal de educação profissional e tecnológica e EJA.

Eixo 7 – Segurança Pública		
Programa Nacional de Segurança Pública – Pronasci (MJ)	Redução da exposição dos jovens à violência Juvenil	Público prioritário: jovens de 15 a 24 anos, moradores de regiões metropolitanas mais violentas do País.
Programa de Redução da Violência Adolescentes e Jovens (SGPR/SEDH)	Articulação política, que prevê ações de advocacy nacional e de mobilização de diferentes atores sociais; produção de indicadores sobre a mortalidade de adolescentes e jovens; levantamento, análise e difusão de metodologias que contribuam para a prevenção da violência, sobretudo, para a diminuição das taxas de letalidade de adolescentes e jovens no Brasil	O público constituído de adolescentes e jovens. Em agosto de 2009, a faixa etária não estava definida.

Fonte: Andrade *et alii* (IPEA, 2009).

No Quadro 5.9 (pág. 219), são apresentados os vinte programas de juventude implementados em 2009 (ANDRADE *et alii*, IPEA, 2009), os quais foram associados a áreas temáticas que permitiram compará-los aos programas de juventude do governo FHC (Quadro 5.1, pág.202) e aos programas do governo Lula de 2005-2007 (IPEA, 2008a). Tais programas já haviam sido associados as essas mesmas áreas temáticas (ver Quadro 5.2).

Observa-se que, embora existam alguns programas de juventude específicos do governo Lula, como o **ProUni**, os programas são muito semelhantes aos do governo FHC, até porque alguns, como **Brasil Alfabetizado**; **Brasil Escolarizado** estavam sendo implementados e não foram divulgados pelo governo federal (veja Tabela 5.2, pág.219).

O próprio **ProJovem Integrado** possui a modalidade: o **ProJovem Adolescente**, que decorreu da reformulação de programa criado no governo FHC (ex-Agente Jovem) e os programas **Empreendedorismo** e o **PLANFOR**, desse mesmo governo, partiram de premissas semelhantes às do **ProJovem Trabalhador**.

Embora tenha ocorrido focalização na faixa etária dos programas, 18-29 anos, houve mudanças insignificantes em relação ao número e a natureza dos órgãos intervenientes, considerando três períodos: 2003-2005; 2005-2007 e pós-2008, como mostra o Quadro 5.7. Ao se comparar esses três períodos do Governo Lula, verifica-se que a política de juventude, a partir de 2005, se vinculou mais fortemente aos **MEC**; **MTE**; **Ministério dos Esportes, MJ** (tendo em vista a abrangência do PRONACI) e **MDS e MDA**.

Observa-se que ocorreu aparente redução do número de programas gerenciados pelo MTE, visto que três programas que estavam sob sua gestão: Consórcio Social da Juventude; Juventude Cidadã e Empreendedorismo Juvenil passaram a constituir, juntamente com o Escola e Fábrica (único programa que saiu do MEC), o ProJovem Trabalhador. Por outro lado, o MTE deixou de compartilhar a gestão do Programa Saberes da Terra, que continuou a cargo do MEC e do MDA. Sendo assim, na realidade o MTE continuou gerenciando cinco programas: os quatro do ProJovem Trabalhador e o Programa Jovem Aprendiz.

QUADRO 5.9– Comparação dos Programas de Juventude do Governo Lula			
Tema	FHC (1995-2002- 1º e 2º mandato) 21 Programas de Juventude (Sposito&Carrano, 2003)	Lula Programas de Juventude de 2005-2007 (IPEA, 2008 a)	Lula (maio de 2009 – 2º mandato) (IPEA, 2009)
Assistência Social	2. Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano 3. Centros da Juventude – Brasil Jovem (Min. Previdência e Assistência Social) 4. Projeto Sentinela (Min. Previdência e Assistência Social)	1. Agente Jovem (MDS)	1. Agente Jovem (MDS)
Educação	5. Projeto Escola Jovem e Capacitação Solidária (PR) 6. Financiamento Estudantil 7. Programa Recomeço 8. Programa Apoio ao Aluno Estrangeiro (MEC)	2. ProUni (MEC) 3. Escola Aberta (MEC) 4. Proeja (MEC) 5. Saberes da Terra (MDA, MEC, MTE) 6. Projeto Rondon (Min. Defesa) 7. Projovem (SGPR-MJ, MEC, MDS, MTE)	2. ProUni (MEC) 3. Escola Aberta (MEC) 4. Proeja (MEC) 5. Projovem Campo (MDA/MEC) 6. Projeto Rondon (Min. Defesa) 7. Projovem Urbano (SGPR-SNJ)
Trabalho	9. Jovem Empreendedor (MTE) 10. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR (MT) 11. Rede Jovem	8. Jovem Aprendiz (MTE) 9. Juventude Cidadã (MTE e SGPR-SDH) 10. Consórcio Social Juventude (MTE) 11. Empreendedorismo Juvenil 12. Escola e Fábrica 13. Soldado Cidadão (MD)	8. Jovem Aprendiz (TEM) 9. Projovem Trabalhador 10. Soldado Cidadão (MD)
Cultura, Esporte e Lazer	12. Jogos da Juventude; 13. Olimpíadas Colegiais (Min. Esportes e Turismo) 14. Projeto Navegar	14. Pontos de Cultura (MEC) 15. Bolsa Atleta (ME) 16. Segundo Tempo (ME)	11. Pontos de Cultura (MEC) 12. Bolsa Atleta (Min. Esporte) 13. Segundo Tempo (Min. Esporte)
Ambiente	15. Juventude- Meio Ambiente	17. Juventude- Meio Ambiente (MMA e MEC)	14. Juventude- Meio Ambiente (MMA e MEC)
Desenvolv. Agrário	16. Programa Nacional da Ref. Agrária- MDA-PRONERA	18. Nossa Primeira Terra (MEC) 19. PRONAF Jovem (MDA)	15. Nossa Primeira. Terra (MEC) 16. PRONAF Jovem (MDA)
Justiça e Proteção	17. Combate ao Abuso e Exploração Sexual 18. Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual 19. Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente 20. Programa de Reinserção do Adolescente em Conflito com a Lei 21. Paz nas Escolas 22. Serviço Civil Voluntário (MJ)	20. PRONASCI	17. PRONASCI (MJ) 18. Programa de Redução da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens
Saúde	23. Programa Saúde do Adolescente e do Jovem (MS)		19. Saúde e Prevenção nas Escolas – SPE (MS e MEC) 20. Programa de Saúde na Escola (MS e MEC)
Ciência e Tecnologia	24. Prêmio Jovem Cientista 25. Prêmio Jovem Cientista do futuro		

TABELA 5.2 – Programas de Juventude – Previsão Orçamentária: Exercício de 2009			
Tipo	Programa	Lei Orçamentária	Lei Orçamentária mais Créditos
1060	Brasil Alfabetizado	300.204.000,00	301.580.000,00
1061	Brasil Escolarizado	10.362.211.282,00	10.667.840.578,00
1062	Democratizando o Acesso a Educação Profissional, Tecnológica	2.329.870.918,00	2.688.793.284,00
1116	Crédito Fundiário- PRONAF	523.868.379,00	523.868.379,00
1141	Cultura Identidade e Cidadania	139.993.000,00	139.993.000,00
1245	Inserção Social pela Produção de Material Educativo	12.222.688,00	13.765.265,00
1350	Educação do Campo (PRONERA)	70.716.912,00	70.716.912,00
1453	PRONASCI	1.154.435.149,00	1.154.435.149,00
8028	Segundo Tempo	321.736.321,00	307.721.185,00
8034	ProJovem	1.112.582.301,00	1.662.156.668,00

Fonte: SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

Em relação ao objetivo da ampliação do potencial de integração do **ProJovem Integrado** os estudos do IPEA (2008a, 2009) apontaram que existe sobreposição nas modalidades ProJovem Urbano, Trabalhador e do Campo, mais visível nas duas primeiras, em virtude de: **a)** o escopo territorial do Projovem Trabalhador abarcar municípios definidos pelo ProJovem Urbano; **b)** o perfil do ProJovem Urbano incorporar o perfil do ProJovem Trabalhador (jovens com a mesma faixa etária, vivendo em famílias com 1 ou ½ SM; e **c)** ambos possuem os mesmos objetivos, isto é, beneficiarem jovens com baixa escolaridade, com ações de formação profissional e participação cidadã. Resumidamente:

ProJovem Trabalhador: jovens de 18-19 anos, concluintes do Ensino Fundamental, vivendo em famílias com renda mensal até ½ SM. Nacional, funciona por meio de adesão de estados e municípios.

ProJovem Urbano: jovens de 18-19 anos, concluintes ou não o Ensino Fundamental, vivendo em famílias com renda mensal até 1 SM. Municípios com mais de 200 mil habitantes conveniados com o governo federal e com menos de 200 mil habitantes, conveniados com Estados.

Os estudos do IPEA (2008a e 2009) recomendam que essas duas modalidades deveriam compatibilizar os cursos de capacitação, pois visam à formação profissional de jovens com perfis sociais semelhantes e que o **ProJovem Trabalhador**, com vocação mais urbana, devido ao fato de fixar metas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, por meio de cursos de qualificação, poderia ser direcionado para municípios de grande porte, onde a concentração absoluta de jovens excluídos é mais elevada.

Já a estratégia de direcionar o ProJovem Urbano para municípios com a população superior a 200 mil habitantes, poderá deixar quase metade dos jovens, que se encaixam no perfil do programa, desassistida, já que de acordo com os dados da Pnad 200 (produzidos pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano), 53% desses jovens vivem em municípios com menos de 200 mil habitantes. A adoção de critérios de proporcionalidade direcionaria a implementação das ações de pelo menos uma modalidade do ProJovem para municípios de pequeno porte, sobretudo aqueles localizados na região Nordeste. (IPEA 2008 a, 2009)

Segundo estudo do IPEA (2008a), será muito difícil estabelecer uma estratégia de integração territorial planejada entre a modalidade **ProJovem Adolescente** e outras modalidades do ProJovem Integrado, visto que o programa segue a lógica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua expansão foi atrelada aos jovens de famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família e acontecerá nos municípios que forem objeto de pactuação com a Comissão Tripartite de Assistência Social. Ademais, não existe programação para o jovem egresso do ProJovem Adolescente (quando completa 18 anos) nas outras modalidades.

Em 2007, os programas do ProJovem Integrado, segundo anunciado pelo Presidente República, iriam ofertar cerca de 500 mil vagas para jovens excluídos e teria a perspectiva de atender 4,2 milhões de jovens até 2010 ou todos jovens em situação de vulnerabilidade social no País. Posteriormente, houve uma redução da meta, em 17%, prevendo para 2010 o atendimento de 3,5 milhões de jovens. Porém, foram atendidos efetivamente, considerando dados de 2008 e as metas de 2009, aproximadamente (IPEA, 2009):

- 163,9 mil jovens – **ProJovem Urbano** (2008 e metas de 2009);
- 188,8 mil jovens – **ProJovem Trabalhador** (2008 e metas de 2009);
- 83 mil jovens – **ProJovem Campo** (2008 e metas de 2009);
- 438 mil jovens – **ProJovem Adolescente** (2008)

874 mil jovens atendidos (25% da meta de 3,5 milhões)

PARTE 2: Política de Juventude e o Conselho Nacional da Juventude

Nesta parte do trabalho, será apresentada a análise das respostas ao questionário virtual aplicado, envolvendo recursos de tecnologia da informação (ver **Anexo 1**), aplicado a uma população, definida como os membros do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve).

2.1 Características dos Sujeitos Pesquisados

Esse tópico está vinculado à análise das informações referentes às questões **1, 2, 3, 4, 5, 7 (7.1), 8, 9, 10 (10.1, 10.2, 10.3, 10.4 e 10.5) e 11**.

Dos 37 pesquisados, 7 representavam o Poder Público Federal e, destes, 3 representavam os Ministérios da Cultura, do Esporte e da Ciência e Tecnologia; 1 era representante Sindical (órgão não identificado no estudo); 3 representavam o Gabinete de Segurança Institucional; a Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial e a Secretaria Especial de Políticas de Mulheres. Os outros 27 conselheiros representavam

entidades da Sociedade Civil. Não houve resposta associada aos Poderes Públicos Estadual ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal e **3 conselheiros não relataram o órgão ou organização que representam** (Questões 7;7.1; 8 e 9).

Os 27 representantes da Sociedade Civil que responderam à pesquisa (Questão 10.1 a 10.4) estavam vinculados a **21 organizações da Sociedade Civil**, das quais 12 foram citadas pelos pesquisado, sendo apresentadas no Quadro 5.10, que mostra também a vinculação dessas organizações e dos órgãos do Poder Público aos tipos-ideais de juventude.

Logo, pode-se inferir que todas as identidades juvenis, estabelecidas pelo estudo teórico no Capítulo I, foram representadas pelas 12 organizações da Sociedade Civil e pelos 5 representantes do Poder Público,²⁷⁵ que responderam ao instrumento de pesquisa. Pressupõe-se, portanto, que os pesquisados poderiam proporcionar uma visão ampla da questão juvenil.

QUADRO 5.10 – Organizações da Sociedade Civil: Algumas Características		
Identidade Juvenil	Sociedade Civil	Poder Público
Adultocêntrica	CDU – Confederação Brasileira Desporto Universitário UGT – União Geral dos Trabalhadores	
Sócio-Cultural	ABUB – Aliança Bíblica Universitária do Brasil UNIÃO DOS ESCOTEIROS DO BRASIL	Ministério da Cultura Ministério do Esporte
Pluralizada		Ministério da Ciência e Tecnologia
De Transformação Social	CEMJ – Centro de Estudos de Memória da Juventude JUVENTUDE DO PMDB UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	
Transgressora	Instituto Sou da PAZ ²⁷⁶	
Estigmatizada	Grupo E-JOVEM Escola de Gente	Secretaria Especial para Promoção da Igualdade Social
Oportunidade Demográfica	CONAJE – Confederação Nacional dos jovens Empresários	
Protagonista do Desenvolvimento	RENAJU	
Sujeito de Direitos	ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transgêneros	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres

Fonte: síntese de conteúdos da pesquisa empírica elaborada pela autora.

Conforme mostra o Quadro 5.11, os 27 conselheiros da Sociedade Civil que responderam à pesquisa correspondiam a **33,75%** do total de 80 conselheiros (titulares e suplentes) da Sociedade Civil e a **67,5%** dos 40 conselheiros titulares. Já os 7 representantes do Poder Público constituíam **17,5%** do total de 40 conselheiros (titulares e suplentes) que representavam o Poder Público no Conjuve ou a **35%** dos 20 conselheiros titulares. Os 37 respondentes corresponderam ainda a **30,8%** da População (120 conselheiros) ou **61,67%** dos 60 conselheiros titulares (20 representantes do Poder Público e 40 da Sociedade Civil).

²⁷⁵ Na realidade, foram identificados 7 representantes do Poder Público, no entanto, os representantes da Sindical e do Gabinete de Segurança Institucional, não puderam ser vinculados às identidades juvenis, por falta de maiores informações da natureza do trabalho destes órgãos.

²⁷⁶ Essa organização não foi citada nominalmente, mas por uma das caracterizações pode ser identificada, quando se pronunciou com a frase; “o instituto participa de redes internacionais pelo controle do comércio de armas”.

QUADRO 5.11 – População Pesquisada				
Respondentes da Pesquisa	Representantes da Sociedade Civil no Conjuve (58 organizações)		Representantes do Poder Público no Conjuve	
	40 Titulares	40 Suplentes	20 Titulares	20 Suplentes
27 representantes da Sociedade Civil	33,75%			
	67,5%	---		
07 representantes do Poder Público			17,5%	
			35%	---
03 representantes	Não relataram o órgão do Poder Público ou a organização civil que representavam			
37 representantes do Conjuve	30,8% dos 120 representantes do Conjuve (População Total) ou 61,67% dos 60 representantes titulares			

Fonte: síntese elaborada pela autora.

Dos 37 conselheiros que responderam o questionário virtual (Questões 1 a 3): **86%** possuíam mais de 25 anos; **32%** possuíam mais de 35 anos; **46%** eram do sexo feminino e **51%**, masculino; **62%** se consideraram de classe média média ou média alta e **35%** se consideraram de classe média baixa ou pobres.

Interessante observar que pela Resolução 1/2007, de 08.10.2007, que normatizou a candidatura de categorias da sociedade civil, os indicados para assumirem cadeiras no Conjuve deveriam ter, preferencialmente, entre 15 a 29 anos ou até 35 anos. Entretanto, **32%** dos pesquisados extrapolaram a idade estabelecida pela norma (35 anos) e **46%** estavam dentro da faixa etária preferencial (até 29 anos). Em relação ao gênero, a proporção dos respondentes dos sexos feminino e masculino foi equilibrada e a maioria dos respondentes se considerou de classe média e média alta.

Quanto à experiência dos conselheiros na área da juventude (Questões 4.5 e 11): **86%** possuíam mais de 4 anos de experiência na área; **54%** possuíam mais de sete anos e **43%**, mais de 10 anos; **84%** exerciam funções em órgão público ou em entidades da Sociedade Civil relacionadas com a temática Juventude; **78%** dos conselheiros estavam no Conjuve desde 2008 e, portanto, a maioria dos pesquisados foram indicados (se Poder Público) ou eleitos (se representantes da Sociedade Civil) para o segundo mandato (2008-2009).

Sendo assim os conselheiros que responderam à presente pesquisa são pessoas experientes na área de juventude e a maioria desses conselheiros trabalhava com a temática em entidades da Sociedade Civil ou órgãos do Poder Público.

Em termos de local de atuação; abrangência e principal beneficiário das organizações civis, tomando as informações dos respondentes (Questões **10.1;10.2; 10.3;10.4**) tem-se que:

- 3 organizações atuam em municípios: 1 em Santo André; 1 em Campos das Vertentes-MG e 1 ABC Paulista (1);
- 4 atuam em regiões: 1 no Nordeste e Sudeste (incluindo também o estado de São Paulo), 1 no Nordeste, 1 no Distrito Federal e entorno e Sintetel Estadual (não identificado no estudo teórico);
- 9 atuam em nível nacional: CEMJ – Centro de Estudos e Memória da Juventude; CONAJE – Confederação Brasileira do Desporto Universitário; GRUPO E-JOVEM;

Juventude do PMDB, ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transgêneros; RENAJU; UGT – União Geral dos Trabalhadores; Instituto Sou da Paz: atua em territórios com altos índices de homicídios, principalmente em São Paulo, mas alcança também nível nacional; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e Fanatel Nacional (não identificada no estudo teórico);

- 6 organizações também manifestaram atuação em nível internacional: **a)** 1 na América Latina (Escola de Gente); **b)** 1 filiada à IFES – *International Fellowship of Evangelical Students* (ABUB); **c)** 1 atua na América – Argentina; Chile, Colômbia, Estados Unidos, Guatemala, México, Paraguai, Peru e Uruguai), **d)** 1 atua Espanha, Quênia e Holanda; **e)** 1 atua no México, Uruguai, Paraguai, Chile, Equador, Bolívia, Guatemala e Honduras; e **f)** 1 é internacional (Organização Mundial dos Escoteiros).

Não houve respondentes que representassem organizações da região Norte e a maioria das organizações da Sociedade Civil que responderam à pesquisa tinham sedes em grandes centros (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília; Florianópolis, etc).

2.2 Representação e Representatividade no Conjuve

Esse tópico está vinculado à análise das informações referentes às questões 6, 12 (12.1,12.2,12.3, 12.4, 12.5,12.6,12.7); 13 (13.1); 14 (14.1); 15; 16, 18.0 (18.1, 18.7 e observações das Questões 18.8); 24.1 e 26.

Para 73% dos pesquisados, o Conjuve deveria ser instância de representação da juventude brasileira; congregando diversos setores da sociedade, envolvidos com a temática da juventude, mas também deveria incluir outros setores (Questões 15 e 16).

No entanto, somente 8% dos pesquisados acreditavam que o Conjuve deveria ter conselheiros com mais de 35 anos, dado interessante, visto que dos 37 pesquisados, 32 % tinham 35 anos ou mais (12 conselheiros).

2.2.1 Objeto da Representação – Modelo de Marion Young

Pela análise de dados secundários, colhidos por pesquisa nos *sites* de organizações da Sociedade Civil que compunham o Conjuve, elaborou-se classificação destas organizações de acordo com a tipologia de Young (2006), que identifica três objetos de representação: **Interesse, Opinião e Perspectiva** (ver pág. 51), cujo resultado é mostrado na Tabela 5.3:

TABELA 5.3 – Tipos de Representação do Conjuve			
Tipo de Representação	Interesses	Opinião	Perspectiva
Tipo de representação do Conjuve: pesquisa empírica	29,41%	32,35%	38,24%
Pesquisa de dados secundários: representação das 58 organizações da Sociedade Civil	31,03%	36,21%	34,48%

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Cerca de **95%** dos representantes consideraram que existiram conflitos internos entre interesses, valores e posições e, portanto, confirmaram os dados secundários, segundo os quais existem no Conjuve três objetos de representação: **Interesse, Opinião e Perspectiva** (Questão 18.1). O objeto de representação, segundo este modelo, foi testado pela **Questão 6**, sendo que dos 34 conselheiros que responderam, 13 optaram pela frase que definia a representação por Perspectiva (**38,24%**), 11 por Opinião (**32,35%**) e 10 por Interesses (**29,41%**) e 8,11% dos conselheiros não responderam à questão.

Embora a classificação, realizada a partir de dados secundários, tenha apresentado aspectos difíceis quanto à inserção de algumas organizações no Modelo de Young (ver pág.73), verificou-se que, tanto a partir deste método, quanto da pesquisa empírica, os objetos de representação do Conjuve foram identificados **preponderantemente como Opinião e Perspectiva** por **70,59%** das respostas dos pesquisados e por **70,69%** das organizações (classificadas pelos dados secundários) conforme mostra Quadro 5.12 (pág. 226).

Verificou-se, ainda, pela análise de dados secundários, que existiam **15 organizações da Sociedade Civil que praticavam atividades políticas** e **5 organizações religiosas**, marcadas no Quadro 5.12, respectivamente, com as cores azul e verde. A afinidade das organizações que representavam grupos evangélicos foi descrita, a seguir, por um(a) conselheiro(a) que enfatizou também a existência de afinidades político-partidárias (argumentos que reforçam a percepção de Representação por Opinião). Interessante, que nesse comentário, o conselheiro (a) também registrou a percepção quanto à Representação por Perspectiva, quando foram citadas as afinidades de gênero, cultura e raça.

Existem grupos que compartilham afinidades e valores no CONJUVE, sim. Não há como negar a familiaridade entre a ABUB, a JOCUM e a REDE FALE, por exemplo. Mas há muitas afinidades político-partidárias, de movimentos de gênero, culturais e raciais etc. Isso não impede, claro, que surjam divergências dentro dos grupos e entre eles (Questão 18.8).

Seguem comentários de conselheiros, que enfatizaram a necessidade da Representação por Perspectiva (construída pelo posicionamento diferenciado de grupos na estrutura social):

O governo federal ainda enfrenta um racismo institucional e a questão da branquitude que gera ações racistas até mesmo de parceiros; onde dificulta a mudança de ação e conduta de uma sociedade desigual e que já normalizou hierarquias de relações no Brasil (Questão 24.1).

Eu gostaria que todos os membros do Conjuve, do governo, soubessem que nós temos de lutar e tentar mudar a lógica vigente em relação a juventude negra e indígena que são as que mais sofrem no Brasil, pois não tem nem onde reforçar sua estima se vendo e reconhecendo nos meios de comunicação de forma positiva, alegre com perspectiva e que isto se deve a um plano, onde a elite brasileira vislumbra e construiu um plano de Genocídio e que por isso, que gerou tamanha desigualdades, entre negros, brancos, indígenas, a maneira que foram tratado cada grupo refleti na tomada de poder de ocupação dos postos e que há um privilegio em

detrimento de uns e que só mudaremos quando largamos de utilizar a branquitude como resposta a mudança real que precisa para acabarmos com as mazelas vividas nas periferias, no campo das cidades. Sendo assim, temos de assumir tal roupagem devemos deixar de pensar que o racismo e solução não passa pela política voltada para a juventude, pois perpassa e negar, isto e colaborar com os racistas (Questão 26).

QUADRO 5.12 – Tipo de Representação de Organizações Civas no Conjuve (ver pág.73)	
Interesse	1. AÇÃO EDUCATIVA 2. ADESC – Associação de Desenvolvimento da Cidadania 3. ANPG – Associação Nacional dos Pós-Graduandos 4. Associação Software Livre 5. Brasil Junior 6. CDU – Confederação Brasileira de Desportos 7. Centro de Formação Brasil Jovem 8. CNAB – Congresso Nacional Afro-Brasileiro 9. CONAJE – Confederação Nacional dos Jovens Empresários 10. CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura 11. FORÇA SINDICAL 12. GIFE 13. Instituto Ayrton Senna 14. Instituto Companheiro das Américas 15. Instituto do Desenvolvimento Social 16. NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisa sobre Adolescentes 17. Rede de Jovens do Nordeste 18. RENAJU – Rede Nacional dos Movimentos e Organizações da Juventude Total de organizações = 18 de 58 organizações (31,03%)
Opinião	ABUB – Aliança Bíblica Universitária do Brasil JOCUM – Jovens Evangélicos com uma Missão Pastoral da Juventude Rede FALE (jovens evangélicos) Rede Sou Atitude CUCA – Centro Universitário de Cultura e Arte AGERE (agir para transformação social) ARACATI – Agência de Mobilização Social CBGT-Central Geral dos Trabalhadores CEMJ – Centro de Estudos de Memória da Juventude CENTRO POPULAR 8 DE MARÇO FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores (CUT) JUVENTUDE DO PMDB IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Econômicas Instituto Aliança com Adolescente Instituto da Juventude Contemporânea MOC – Movimento de Organização Comunitária UJS – União da Juventude Socialista UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas UGT – União Geral dos Trabalhadores UNE – União Nacional dos Estudantes Total de organizações = 21 de 58 organizações (36,21%)
Perspectiva	ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transgêneros Grupo E-JOVEM Articulação Política de Juventudes Negras Associação Cultural do Patrimônio BANTU UNEGRO – União dos Negros por Igualdade FENAPES – Federação Nacional das APAES Nação Hip-Hop CMB – Confederação das Mulheres do Brasil CPM – Centro Popular das Mulheres do Brasil Jovens Feministas de São Paulo UBM – União Brasileira de Mulheres CIPÓ – Comunicação Interativa ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ Instituto Sou da Paz VIVA RIO PANGEA – Centro de Estudos Sócio-Ambientais REJUMA – Rede de Juventude e Meio Ambiente e Sustentabilidade União dos Escoteiros do Brasil ESCOLA DE GENTE – Comunicação com inclusão Total de organizações = 19 de 58 organizações (34,48%)

Conforme levantamento (ver Quadro 5.12), cerca de 20 das 58 organizações (quase a metade das organizações da Sociedade Civil) se caracterizavam por trabalhar com o objeto de representação político-religioso, o que nos leva a inferir que talvez a análise de dados secundários, com todas as deficiências (itens 2.2.2 e 2.2.3 do Capítulo II), tenha se aproximado da realidade do tipo de representação no Conjuve.

A questão de grupos compartilhando valores foi testada na Questão 18.0, sendo que para cerca de **84%** dos pesquisados existiam grupos de consenso minoritários ou majoritários no Conjuve (agrupamentos de representantes que compartilham valores sócio-culturais fundamentais relacionados à divisão de classes, a valores prioritários, a direitos individuais e sociais e às questões raciais e religiosas), o que fortalece a premissa de existir expressiva representação por Opinião, pois a questão tratou fundamentalmente de valores. Algumas observações dos conselheiros confirmam esta percepção:

O Conjuve, devido ao perfil político partidário da maioria dos movimentos (da base aliada do governo federal), não tem exercido o seu papel na análise e discussão dos programas e projetos (Questão 18.8).

Infelizmente a questão 18.7 é verdadeira. Há uma partidarização nociva no Conjuve em que tudo passa pelo crivo do PC do B e nada que não seja do seu interesse político, seja via Secretaria Nacional da Juventude que é tomada pelo partido ou pelas ONGs ligadas ao mesmo (Questão 18.8).

O Conselho passa ainda por um período de consolidação e amadurecimento. Ainda temos que nos adaptar ao debate das divergências, e respeito às opiniões divergentes são vistas como formalidades de confronto. As opiniões de conjuntos sociais ainda constituem influência significativa na opinião das experiências e conceitos de diversos conselheiros (Questão 17.14).

O pensamento ético do Conselho deveria estar baseado em convicções político-ideológicas e não em discussões político partidárias. O medo do debate aberto e da perda de poder é marcante na gestão e na atitude dos conselheiros, enfraquecendo a verdadeira participação cidadã, que deveria ser mais aberta `a ponto de vista divergentes e não governamentais. Ainda somos um conselho deste governo e não do Estado brasileiro, como legítima representação democrática das juventudes (Questão 26).

A questão da temática religiosa, perpassando questões de Estado, foi comentada por um(a) conselheiro(a), quando registrou sua contribuição para a Política Nacional da Juventude:

Essa não é uma questão fácil. Não sei se eu teria condições de oferecer uma contribuição específica para a Política Nacional de Juventude, mas manifesto o meu desejo de que sua construção seja realmente democrática e capaz de incluir todos os segmentos da juventude brasileira que queiram encarar este desafio. Espero que todos os jovens interessados tenham condições de opinar, dar sugestões, criticar, propor reformulações e contribuir para a definição de diretrizes e ações da Política Nacional de Juventude em todos os âmbitos (nacional estadual e municipal). Reforço este desejo de que o processo seja o mais amplo e democrático possível, porque, diversas vezes, como representante de um segmento da juventude “ligado a religião”, sou questionada quanto às razões de estar participando do Conselho Nacional de Políticas Públicas. Algumas pessoas não concordam com o fato de haver cadeiras no conselho destinadas a organizações e movimentos de caráter religioso e, de certa forma, sofremos

a discriminação neste e em outros espaços de formulação de políticas e de tomada de decisão. É verdade que o Estado não arbitra questões de religião e que o conteúdo de nossas crenças não deve ser transposto para as políticas nem deve norteá-las a fim de que seja preservada a diversidade de valores e credos no Brasil. Concordo com essas premissas. Também é verdade que não temos demandas específicas “da juventude evangélica” para apresentar aos nossos governantes. Não levantamos uma “bandeira evangélica” e nunca foi nossa intenção lutar para que os interesses “dos jovens evangélicos” fossem atendidos em detrimento dos interesses dos jovens que professam outras religiões ou não as processam. Estamos no Conselho, nos fóruns, nos movimentos sociais e redes porque acreditamos na luta pela justiça e desejamos contribuir para a superação dos problemas e desafios vivenciados pelos jovens no Brasil. Estamos no Conselho motivados pela nossa fé que, como afirmam nossos amigos católicos liberacionistas, pode ser percebida como fermento para ação e a transformação social. Somos jovens evangélicos, mas também somos jovens negros, jovens mulheres, jovens do campo, jovens das periferias, jovens com deficiência, jovens marginalizados e jovens discriminados. Sobretudo, somos jovens brasileiros. Temos o direito de participar da construção das políticas públicas de juventude e de sermos representados nesses espaços. Estamos presentes nos morros, nas favelas, nas comunidades, no campo, nas grandes cidades e queremos dialogar com o poder público, com outros segmentos da juventude brasileira e também queremos ser ouvidos. Esperamos que o processo de construção da Política Nacional de Juventude seja de fato democrático e lutaremos por isso, independentemente do espaço que ocuparmos, seja nos conselhos, nos movimentos juvenis, nas escolas, universidades ou na igreja (Questão 26).

2.2.2 Composição do Conjuve e Representatividade do Poder Público e da Sociedade Civil

TABELA 5.4 – Representatividade no Conjuve e Níveis de Satisfação (Questão 12)			
Nível de Satisfação	Composição do Conjuve	Representatividade da Sociedade Civil	Representatividade do Poder Público
Insatisfatório	---	2,70	8,11%
Muito Satisfatório	5,41%	5,41%	5,41%
Pouco Satisfatório	24,32%	27,03%	37,84%
Satisfatório	64,86%	59,46%	43,24%
Não responderam	5,41%	5,41%	5,41%

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Cerca de **70%** dos pesquisados estavam satisfeitos ou muito satisfeitos com a atual Composição do Conjuve e **24,32%**, pouco satisfeitos (Questão 12.1): Em relação à representatividade da Sociedade Civil (Questão 12.7), cerca **65%**, dos conselheiros estavam satisfeitos ou muito satisfeitos, caindo este índice para **49 %** em relação à representatividade do Poder Público (Questão 12.6); enquanto os percentuais relativos à pouca satisfação foram de **27,03%** e **37,84%**, respectivamente, para a Sociedade Civil e Poder Público.

Os pesquisados não pontuaram o nível muito insatisfatório, explicitando que, no geral, estavam satisfeitos com a atual composição do Conjuve e consideravam a representatividade da Sociedade Civil mais satisfatória do que a do Poder Público²⁷⁷.

²⁷⁷ Deve-se considerar que a maioria dos pesquisados são representantes da Sociedade Civil (27 de 37 conselheiros).

Para cerca de **62%** dos conselheiros não existia falta de representação, sub-representação ou sobre-representação de órgãos do Poder Público Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal. Para cerca de **27%** existia falta de representação ou sub-representação desse segmento e apenas 1 conselheiro acreditava que existia sobre-representação (Questões 13 e 13.1). Os órgãos citados como não representados ou sub-representados foram: **Secretaria Nacional dos Direitos Humanos; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério Público; Senado; órgãos estaduais ligados à Educação e ao Trabalho**. Para uma(a) conselheiro(a) existiam muitos representantes do Governo Federal e nenhum dos municípios (são previstos 34 representantes do Governo Federal e 6 representantes do Poder Público Estadual e Municipal) e para outro(a) não havia justificativa específica para representação por estado da federação.

Para cerca de **54%** dos conselheiros não existia falta de representação, sub-representação ou sobre-representação de entidades da Sociedade Civil, enquanto cerca de **38%** acreditavam que existia falta de representação ou sub-representação desse segmento e apenas um pesquisado acusou sobre-representação desse segmento (Questões 14 e 14.1).

As organizações da Sociedade Civil, que foram consideradas como não representadas ou sub-representadas (Questão 14.1), são apresentadas no Quadro 5.13.

QUADRO 5.13 – Falta de Representação e Sub-representação no Conjuve	
Organizações civis e órgãos não representadas ou sub-representadas	Público-Alvo das organizações (número de pesquisados que selecionou a organização ou órgão referidos)
Que trabalhem com o trânsito	Juventude em geral (1 conselheiro)
Que atuem com esporte educacional e arte-educação	Juventude em geral (1 conselheiro)
Que representem os índios	Jovens indígenas (3 conselheiros)
De Movimentos juvenis	Que não estejam vinculados a UNE, UBES, etc. (1 conselheiro)
Especialistas nas temáticas	Especialistas (1 conselheiro)
Religiosos	De matriz africana (3 conselheiros)
Que representem outras juventudes partidárias	Juventudes partidárias (2 conselheiros)
Que atuem com Hip-Hop	Juventude Hip Hop (1 conselheiro)
De jovens Região Norte	Juventude regional (1 conselheiro)
Que representem os Quilombolas	Juventude Quilombola (2 conselheiros)
Conselhos	Representantes de conselhos municipais, estaduais de juventude (1 conselheiro)
Que representem jovens em conflito com a lei	Jovens autores de atos-infracionais, cumprindo medidas educativas (1 conselheiro)
De apoio à saúde	Jovens vivendo com HIV-Aids entre outras doenças (1 conselheiro)
Que trabalham com comunicação	Juventude em geral (1 conselheiro)

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

A análise de dados secundários confirmou a falta de representação e/ou sub-representação identificadas pela pesquisa empírica, exceto de jovens vinculados à atividade

política, principalmente entidades estudantis e às organizações que atuam com o esporte ou arte-educação. Interessante o registro dos pesquisados (tanto dos representantes do Poder Público, quanto da Sociedade Civil) quanto à necessidade da representação de entidades vinculadas à comunicação, ratificando a vertente teórica atual que indica conexão da juventude com diferentes mundos, incluindo os virtuais (identidade juvenil Pluralizada).

2.2.3 Identidades Juvenis Priorizadas pelo Conjuve

A necessidade de se clarificar o público-alvo da política de juventude e portanto se compreender as identidades juvenis presumidas nos programas do governo federal (temática enfatizada neste estudo) foi explicitada por um(a) conselheiro(a):

para implantação de uma Política Pública, seja qual for, deve se considerar a construção da identidade, quando se respeita a construção da identidade – au escuta – se constrói um modelo de gestão inclusivo, equânime, forte, transparente, solidário, transformador que mesmo quando um governo termina a sociedade a Sociedade Civil, já se apropriou durante o processo de elaboração, implantação, monitoramento e controle social (ver Orçamento Participativo de Porto Alegre/RS) (Questão 26).

Em relação à seleção de três campos de atuação, em termos de política de juventude que seriam priorizados pelo Conjuve (Questão 22), 35 conselheiros apresentaram 97 citações, sendo que 25 citações (26%) foram para a área **Conscientização e Participação Política**; 19 (20%) para **Garantia de Direitos Universais**; 14 (14%), para a área de **Educação e Preparação para o Trabalho**; 14 (14%), para **Inclusão Social de Jovens em Situação de Pobreza e Vulnerabilidade** - que representaram 74% das opções dos pesquisadas.

Essas áreas foram vinculadas, de acordo com o referencial teórico desenvolvido no Capítulo I, às identidades juvenis de **Transformação Social; Sujeito de Direitos; Adultocêntrica e Estigmatizada**. A ênfase na identidade de Transformação Social foi explicitada no comentário a seguir:

É necessário ter a Política Nacional de Juventude centrada em fazer desta geração de jovens uma massa crítica que tenha condições de dentro de alguns anos avaliar as necessidades estruturais e os caminhos a serem seguidos no Brasil. O controle social das políticas e o acompanhamento de perto dessas aplicações são de extrema importância para lograr êxito nesta jornada, porém, deve estar muito claro de que esta não é uma tarefa fácil e que necessita de algum desprendimento de aplicação significativo, caso contrário, seremos apenas mantenedores de políticas paliativas. Insisto no investimento para conhecimento, que pode não gerar resultados imediatistas, mas contribui de forma fundamental para garantir estratégias amplas ao desenvolvimento da sociedade brasileira como um todo (Questão 26).

Pela ordem decrescente de citações, as outras identidades juvenis, pontuadas pelo mesmo critério foram: **Pluralizada** com 9 citações (9%); **Sócio-Cultural**, com 7 citações (7%); **Transgressora** com 5 citações (5%); **Protagonista do Desenvolvimento** com 3 citações (3%) e **Oportunidade Demográfica**, com 1 citação (1,5%).

Comparando esses números com os decorrentes da análise de dados secundários, realizada no Capítulo II (pág.77), verifica-se que as identidades juvenis mais significativas nesta análise foram: **Sócio-Cultural; Transformação Social; Estigmatizada; Adultocêntrica e Sujeito de Direitos**, coincidindo esse resultado, exceto pela identidade Sócio-Cultural, com os resultados da pesquisa empírica, como mostrado no Quadro 5.14.

QUADRO 5.14 – Campos de Atuação da Política de Juventude Prioritários para o Conjuve*			
Áreas priorizadas pelo Conjuve em relação à Juventude	Número de citações e porcentagem (pesquisa empírica)	Identidade Juvenil associada aos resultados da pesquisa empírica	Organizações da sociedade civil que representam a identidade (análise de dados secundários)
Conscientização e participação política	25 (25,77%)	Transformação Social	8 (14%)
Garantia de direitos universais	19 (19,57%)	Sujeito de Direitos	7 (12%)
Inclusão Social do Jovem Pobre e em situação de Vulnerabilidade	14 (14,43%)	Estigmatizada	8 (14%)
Educação e preparação para o trabalho	14 (14,43%)	Adultocêntrica	7 (12%)
Customização de políticas	09 (9,23%)	Pluralizada	3 (5%)
Fortalecimento de atividades culturais, esportivas, etc	07 (7,23%)	Sócio-Cultural	10 (17%)
Segurança pública e violência Juvenil	05 (5,15%)	Transgressora	3 (5%)
Empreendedorismo	03 (3,09%)	Protagonista do Desenvolvimento	6 (10%)
Aproveitamento do Bônus Demográfico	01 (1,03%)	Oportunidade Demográfica	6 (10%)
Total	97 citações	9 identidades juvenis	58 organizações
(*) OBS: dois conselheiros não responderam à Questão 22			

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Tal divergência pode ter decorrido de as organizações religiosas terem sido associadas, no estudo teórico, à Identidade Sócio-Cultural; enquanto os conselheiros podem tê-las considerado associadas a outras identidades juvenis, a saber: Transformação Social; Sujeito de Direitos; Estigmatizada e/ou Adultocêntrica.

Pela análise dos programas de juventude do governo Lula (Parte 1 deste Capítulo), as identidades **Estigmatizada** e **Adultocêntrica** eram previsíveis, visto que esses programas se voltavam fundamentalmente para jovens em situação de carência material e vulnerabilidade e utilizavam sobretudo técnicas educacionais; bem como a identidade **Sujeito de Direitos**, que compunha o discurso governamental, centrado, sobretudo na aprovação da PEC da Juventude, do Plano Nacional e do Estatuto da Juventude, conforme análise realizada no Capítulo II e depoimento de um (a) conselheiro (a):

Desde a criação da Secretaria Nacional da Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, a pauta da juventude ganhou mais destaques nos debates do poder público e da sociedade civil. Creio que no próximo período ganha centralidade a aprovação da PEC, do Plano Nacional e do Estatuto da Juventude de forma a garantir de fato um marco legal para a juventude brasileira. Penso que temos muito para avançar no debate da Política Nacional de Juventude, mas os passos que foram dados até o momento, eleva o debate a um patamar quase irreversível em relação à importância de se garantir mais e mais direitos à juventude brasileira (Questão 26).

Já o reconhecimento da identidade de **Transformação Social**, por **25%** das citações dos conselheiros, ratifica o fato, apontado pela análise de dados secundários, de haver ênfase na Representação por Opinião no Conjuve, de acordo com o modelo de Young (2000), visto que essa identidade foi vinculada à atividade política. Interessante observar a alta prioridade que foi dada às áreas de garantia de direitos e de inclusão social; quando alguns conselheiros identificaram falta ou sub-representação, no item 2.2.2, de vários grupos de jovens em situação de vulnerabilidade social (veja Quadro 5.13)

Logo, pela pesquisa empírica, infere-se que o Conjuve estaria enfatizando as identidades juvenis de **Transformação Social; Sujeito de Direitos; Estigmatizada e Adultocêntrica** (que somaram cerca de **75%** das citações, ou 25,77%+19,57+14,43%+14,43%), conforme mostra Quadro 5.14; enquanto, pela análise de dados secundários, esse percentual foi menor: **52%** (ou 12%+12%+14%+14%) pressupondo haver mais equilíbrio numérico dessas identidades em relação às demais.

Tal divergência pode ter ocorrido pelo abandono, por parte do governo, do discurso do **Protagonismo e do Empoderamento Juvenil**, fato que poderia ter influenciado os pesquisados a não selecionarem a frase com o termo “empreendedorismo”. Outro fato relevante foi não haver nas respostas referências à realidade demográfica peculiar do País, que pode ser explicado pela inexistência, no conjunto das organizações civis pesquisadas, de instituições de pesquisa ou especialistas na temática (notório saber). A não clarificação “para qual juventude” deveria ser direcionada a Política de Juventude foi explicitada no comentário abaixo, no qual se identifica as seguintes identidades: Estigmatizada; Pluralizada; Sujeito de Direitos dentre outras que o conselheiro(a) acreditava que existiriam (Questão 26):

Jovens pela inclusão. Jovens incidindo em políticas públicas por meio de ações de comunicação e cultura. Jovens participando da construção de políticas públicas inclusivas. Jovens interagindo em redes e articulações múltiplas. Jovens exercendo controle social para garantir os direitos de todas as pessoas com e sem deficiência. Esse e outros são os fundamentais para a construção de uma Política Nacional de Juventude inclusiva e democrática.

2.2.4 Legitimidade da Representação do Conjuve

Em relação à legitimidade da representação no primeiro mandato, quando foram indicados os representantes do Poder Público e organizações da Sociedade Civil (Questão

12.2), **cerca de 48% dos conselheiros** acreditavam que o processo de indicação, pelo governo federal, de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, para comporem o Conjuve foi satisfatório (45,95%) ou muito satisfatório (2,70%), enquanto cerca de **24% dos conselheiros** acreditavam que esse processo foi pouco satisfatório, e cerca de **19% insatisfatório ou muito insatisfatório** conforme mostra o Tabela 5.5 abaixo.

Nível de Satisfação	Indicação dos representantes (1º mandato)	Eleição do presidente (2º mandato)	Eleição orgs. Sociedade Civil (2º mandato)	Indicação de pessoas de notório saber (atual)
Insatisfatório	16,22%	8,11%	5,41	13,51%
Muito Insatisfatório	2,70%	-----	-----	5,41%
Muito Satisfatório	2,70%	13,51%	10,81	2,70%
Pouco Satisfatório	24,32%	16,22%	29,73	13,51%
Satisfatório	45,95%	56,76%	45,95	51,35%
Não responderam	8,11%	5,41%	8,11	13,51%

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Um(a) conselheiro(a) comentou:

A criação do CONJUVE abriu portas e janelas, mas tem uma longa caminhada para que exista legitimidade, divulgação e participação nos diversos temas da juventude. Mas, como estive participando ativamente no primeiro mandato como suplente, vi que muitas melhorias aconteceram, agora depende da estrutura do conselho e dos conselheiros o desenvolvimento completo do conselho (Questão 26).

O nível satisfatório/muito satisfatório quanto ao processo de eleição de organizações da Sociedade Civil no segundo mandato (Questão 12.4) foi registrado por cerca de **57%** dos pesquisados, enquanto o nível pouco satisfatório foi de **30%** e insatisfatório de **5%**.

Em relação à eleição do presidente do Conjuve (representante da Sociedade Civil), realizada no segundo mandato (Questão 12.3), **o nível de satisfação subiu para cerca de 70%** (satisfatório/muito satisfatório), enquanto o registro dos níveis pouco satisfatório/insatisfatório decresceu para **16% e 8%**, respectivamente. Cerca de **54%** dos conselheiros consideraram a indicação de “pessoas de notório saber” para comporem o segundo mandato do Conjuve como satisfatória/muito satisfatória, apresentando, entretanto, esse processo o mais alto índice no quesito “insatisfatório/ muito insatisfatório”, com o percentual de quase **19%**. Pode-se inferir, portanto, que a democratização da seleção dos representantes da Sociedade Civil foi reconhecida como avanço no processo de composição do Conjuve no segundo mandato, com índice de satisfação de quase **60%** e alta aceitação do presidente eleito (**70%**) , não havendo em relação a esses quesitos registros do nível muito insatisfatório.

2.3 O Conjuve como Esfera Pública

2.3.1 Formação de Agenda

Esse tópico foi analisado conforme informações das questões **17.4; 17.5; 17.6; 17.9; 17.13; 17.14; 18.6; 19.5 e 20.9.**

Para **cerca de 35%** dos conselheiros a dinâmica pela qual os temas chegavam à agenda do Conjuve (Questão 17.4) foi satisfatória; **cerca de 54%** pensavam que esse processo foi pouco satisfatório e cerca de **5%** o consideraram insatisfatório ou muito insatisfatório, conforme mostra Tabela 5.6 a seguir. Logo, cerca de 59% dos conselheiros consideraram que o processo deixa a desejar. Um(a) conselheiro(a) comentou²⁷⁸:

ao descrever e comparar o investimento R\$ e de pessoal que o CONJUVE realizou relacionado, por exemplo, a 1ª Conferência Nacional da Juventude, que é um novo tema para o CONJUVE e para a SNJ tratarem, gerirem, promoverem, viabilizarem e se apropriarem pode-se identificar como o CONJUVE e a SNJ tratam os novos temas..O gráfico fala por si....Podemos identificar a área de conforto de gestão do CONJUVE e da SNJ que não permitem avançar para novos temas (Questão 20.9).

TABELA 5.6 – Formação da Agenda

Nível de Satisfação	Dinâmica pela qual os temas chegam à agenda	Pautas a serem discutidas nas reuniões ordinárias e extra	Papel das comissões e subcomissões na construção das agendas	Informação e conhecimento dos conselheiros pelas questões da agenda	Normas e procedimentos estabelecidos pelo Estatuto
Insatisfatório	2,70%	5,41%	2,70%	2,70%	2,70 %
Muito Insatisfatório	2,70%	2,70%			
Muito Satisfatório		2,70%	8,11%	2,70%	5,41%
Pouco Satisfatório	54,05%	37,84%	18,92%	43,24%	16,22%
Satisfatório	35,40%	45,95%	62,16%	40,54%	67,57%
Não responderam	5,41%	5,41%	8,11%	10,81%	8,11%
Questão 18.6	72,97% acreditam que os conselheiros do Conjuve compartilham referências conceituais consolidadas sobre as questões referentes à juventude brasileira que necessitam de intervenção em termos de políticas; 21,62% acreditam que não.				

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Quanto às pautas discutidas nas reuniões do Conjuve (Questão 17.5), para **cerca de 49%** dos conselheiros foram satisfatórias ou muito satisfatórias, enquanto para cerca de **38%** essas pautas foram pouco satisfatórias e cerca de **8%** as consideraram insatisfatórias ou muito insatisfatórias, ou seja **46%** dos conselheiros não estavam satisfeitos com a formação das pautas. Dois conselheiros observaram:

²⁷⁸ A primeira prioridade da Conferência Nacional da Juventude se refere ao tema *Jovens negros e negras* e tem como proposta o “reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude Negra (ENJUNE), priorizando as mesmas como diretrizes étnicos/raciais de/para/com as juventudes” (Documento síntese sobre as prioridades da Conferência).

Quanto ao poder de decisão dos conselheiros e sua capacidade de interferir nas agendas, percebo que ambos são bem limitados. Muitas vezes os conselheiros da sociedade civil são “pautados” pela agenda que é apresentada pelo governo. Isso acontece, a meu ver, devido a posturas autoritárias que são assumidas em determinados momentos ou porque muitas vezes nós, conselheiros da sociedade civil, acatamos as sugestões e orientações “de cima para baixo”, sem apresentar questionamentos ou resistências (Questão 17.14).

Reitero novamente a questão do amadurecimento, ainda é desgastado muito tempo com pautas dispersas e às vezes pouco produtivas. O fomento da integração dos agentes sociais é ainda muito deficitário, a abertura “política” começa a se demonstrar somente agora, ainda é frequente a necessidade de abertura de diálogo sem medo de perder espaço de participação, talvez esta 2ª eleição possa ser este passo (Questão 19.5)²⁷⁹.

Cerca de **70%** dos conselheiros apontaram como satisfatória ou muito satisfatória o trabalho das comissões e subcomissões na construção da agenda do Conjuve (Questão 17.6) e cerca de **22%** acreditavam ser esse trabalho pouco satisfatório ou insatisfatório, denotando que a constituição desses grupos, para elaborarem temas a serem inseridos na agenda, como boa prática. Cerca de **43%** dos pesquisados consideraram que a informação e conhecimento dos conselheiros envolvidos na agenda do Conjuve foi satisfatória ou muito satisfatória (Questão 17.9), enquanto para outros **43%** esse quesito foi pouco satisfatório e para cerca de **3%**, insatisfatório. Esse resultado aponta para a necessidade de maior capacitação dos conselheiros, fato já apresentado como observação por um(a) conselheiro (a) na questão 14.1, apesar de não ter sido registrado o nível muito insatisfatório na pesquisa.

Em relação às normas e procedimentos estabelecidos pelo Estatuto do Conjuve (Questão 17.13), cerca de **73%** dos pesquisados os consideraram satisfatórios ou muito satisfatórios, sendo que cerca de **19%** perceberam que são pouco satisfatórios ou insatisfatórios. Um(a) conselheiro(a) observou que o Conjuve não teria Estatuto.

2.3.2 Participação e Comunicação no Conjuve

Esse tópico foi analisado conforme informações das questões **17.0; 17.1; 17.2; 17.3, 17.7; 17.8; 17.10 17.11, 17.12); 18.2; 18.3; 18.4; 18.5; 18.6 e 20.2.**

Em relação à frequência nas reuniões ordinárias e extraordinárias de representantes dos Poderes Públicos Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Municipal ou Legislativo Federal (Questão 17), para **cerca de 46%** dos conselheiros a frequência foi satisfatória ou muito satisfatória, cerca de **30%** a consideraram pouco satisfatória e cerca de **19%**, insatisfatória ou muito insatisfatória (ver Tabela 5.7, pág.235).

²⁷⁹ O conselheiro se refere a segunda eleição das organizações da Sociedade Civil que será realizada para o biênio 2010-2011, para comporem o terceiro mandato do Conjuve. Essas entidades foram indicadas no primeiro mandato do Conselho (2006-2007) e eleitas uma vez no segundo mandato (2007-2009).

Em relação à frequência de representantes da Sociedade Civil (Questão 17.1), cerca de **86%** dos conselheiros a consideraram satisfatória ou muito satisfatória, somente **5%** a consideraram pouco satisfatória e não se apontou nenhum dado como “insatisfatória ou muito insatisfatória”. Há, portanto, registro empírico de presença muito mais acentuada dos representantes da Sociedade Civil nas reuniões do Conjuve do que de pessoas de notório saber e dos representantes do Poder Público. Um(a) conselheiro(a) sugeriu que se deveria passar para a condição de suplentes as organizações civis com baixa frequência nas reuniões.

TABELA 5.7 – Frequência nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias

Nível de Satisfação	Frequência do Poder Público	Frequência dos representantes da Sociedade Civil	Frequência das pessoas de notório saber	Frequência dos conselheiros nas reuniões presenciais e virtuais
Insatisfatório	13,51%	---	---	2,70%
Muito Insatisfatório	5,41%	---	5,41%	2,70%
Muito Satisfatório	2,70	5,41%	2,70%	---
Pouco Satisfatório	29,73%	5,41%	32,43%	29,73%
Satisfatório	43,24%	81,08%	48,65%	59,46%
Não responderam	5,41%	8,11%	10,81%	5,41%

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Cerca de **51%** dos conselheiros consideraram que a frequência de pessoas de notório saber em reuniões ordinárias e extraordinárias foi satisfatória ou muito satisfatória (Questão 17.2); para cerca de **32%** essa presença foi pouco satisfatória; e cerca de **5%** a consideraram muito insatisfatória. Logo, a frequência de pessoas de notório saber foi percebida como pouco pior do que a dos representantes do Poder Público.

A frequência, nas reuniões presenciais e virtuais foi quesito de pesquisa (Questão 17.3): **59%** dos conselheiros a consideraram satisfatória contra **35%** que a avaliaram como pouco satisfatória e **5%** como insatisfatória e muito insatisfatória. Logo, reuniões que envolveram dinâmicas virtuais contaram com pouco mais de presença dos conselheiros.

Cerca de 62% dos pesquisados avaliaram como satisfatório ou muito satisfatório a isenção e imparcialidade por parte da mesa diretora do Conjuve (Questão 17.8), **contra 32%**, que consideraram esse quesito pouco satisfatórios (veja Tabela 5.8).

TABELA 5.8 – Processo Decisório e Comunicação (Conjuve)

Nível de Satisfação	Isenção e imparcialidade por parte da mesa diretora	Nível de participação no processo decisório	Espaço p/ expressão de opiniões minoritária	Nível de interlocução entre agentes estatais e não estatais	Aprendizado nas reuniões	Produção de mecanismos Comunicação externa
Insatisfatório	---	2,70%	8,11%	5,41%	---	24,32%
Muito Insatisfatório	---	---	---	---	---	---
Muito Satisfatório	8,11%	5,41%	8,11%	5,41%	24,32%	5,41%
Pouco Satisfatório	32,43%	24,32%	21,62%	59,05%	10,81%	45,95%
Satisfatório	54,05%	56,76%	56,76%	29,73%	59,46%	16,22%

Não responderam	5,41%	10,81%	5,51%	5,41%	5,41%	8,11%
Questão 18.2	86,49% acreditam que há entidades da sociedade civil que obtêm maior destaque do que outras durante as reuniões do Conjuve; 8,11% acreditam que não; e 5,41% não responderam.					
Questão 18.3	67,57% acreditam que há representantes do Poder Público que obtêm maior destaque do que outros representantes durante as reuniões; 27,03% acham que não; 5,41% não responderam.					
Questão 18.4	29,73% acreditam que há pessoas de notório saber que obtêm maior destaque do que outros representantes nas reuniões do Conjuve; 59,46% acham que não; e 10,81 não responderam.					
Questão 18.5	45,95% acreditam que há monopolização das participações em torno de alguns conselheiros; 48,65% acreditam que não; e 5,41% não responderam à questão.					
Questão 18.6	72,97% acreditam que os conselheiros compartilham referências conceituais; 21,62% acreditam que não; e 5,41% não responderam à questão.					

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Embora não tenham sido apontados os níveis de “insatisfatório e muito insatisfatório” na questão 17.8, o fato de 1/3 dos pesquisados não estarem satisfeitos com a condução dos trabalhos pela mesa diretora deve ser levado em conta, tendo em vista que:

- a) cerca de **86%** consideraram que há entidades da Sociedade Civil que obtêm maior destaque do que outros representantes nas reuniões (Questão 18.2);
- b) cerca de **68%** dos conselheiros consideraram que existem representantes do Poder Público que obtêm maior destaque do que outros nas reuniões (Questão 18.3);
- c) cerca de **30%** dos conselheiros consideraram que há destaque das pessoas de notório saber em relação a outros representantes (Questão 18.4).

Entretanto, a opinião dos pesquisados parece estar dividida quanto à monopolização das participações em torno de alguns conselheiros (Questão 18.5), visto que cerca de **46%** afirmaram que existe monopolização contra **49%** para os quais não existe.

Por outro lado, para cerca de **65%** dos conselheiros o espaço para expressão de opiniões minoritárias no Conjuve foi satisfatório e muito satisfatório (Questão 17.11); **21%** consideraram esse espaço pouco satisfatório e 8% o consideraram insatisfatório.

Portanto, pode-se inferir que a despeito de haver certo nível de destaque e monopolização nas participações de alguns representantes, notadamente das organizações da Sociedade Civil (Questões 18.2 a 18.5), e percebida alguma parcialidade na condução dos trabalhos pela mesa diretora (Questão 17.8), houve espaço razoável para opiniões minoritárias (Questão 17.11) e participação significativa dos conselheiros, conforme se verificou pelos dados da Questão 17.7, na qual **62%** dos pesquisados manifestaram que o nível de participação dos conselheiros no processo decisório do Conjuve foi satisfatório ou muito satisfatório contra **24%** que consideraram esse nível pouco satisfatório e **3%** (1 conselheiro) que o consideraram insatisfatório.

Um ponto positivo neste quesito foi a percepção por parte de **73%** dos pesquisados de que houve compartilhamento de referências conceituais consolidadas sobre as questões referentes à juventude brasileira que necessitavam de intervenção em termos de políticas públicas (Questão 18.6).

Em seus dizeres: “*Acho que o Conjuve foi um primeiro passo, mas ainda falta muito para que haja realmente a garantia de um diálogo entre sociedade e estado*” (Questão 18.8); “*Apesar das dificuldades, houve diálogo entre governo e sociedade civil*” (Questão 18.8).

Entretanto, para cerca de **35%** dos conselheiros a interlocução entre agentes estatais (Poder Público) e os agentes não estatais (organizações da Sociedade Civil e pessoas de notório saber) foi satisfatória ou muito satisfatória, **54%** a consideraram pouco satisfatória e **5%**, insatisfatória (Questão 17.10). Houve, portanto, percepção por parte dos conselheiros que a interlocução entre agentes estatais e não estatais deveria ser melhorada.

o Conjuve trata as questões mais tradicionais, mais mecânicas, mais autômatas exemplo: Movimento Estudantil e Partidos Políticos...tradicional. O CONJUVE não objetivou AINDA chegar nas questões centrais como Gênero, Raça/Etnia, Mudança Climática, Prostituição Juvenil, Primeiro Emprego. Este modelo de articulação tradicional agrega muito pouco, o método usado é um método que na sua maioria é classista, PQB (Pequeno Burguês), logo a participação dos Conselheiros em Geral do Poder Público fica pouco empolgada e afeta o poder de decisão.

Para cerca de **84%** dos conselheiros (31 conselheiros no universo de 37), o aprendizado nas reuniões (Questão 17.12) foi satisfatório ou muito satisfatório, caracterizando como expressiva a geração de conhecimento e de capital intelectual neste tipo de estrutura. Apenas para **10%** dos conselheiros (4 conselheiros), o aprendizado foi pouco satisfatório, 2 conselheiros não responderam e não houve registro de insatisfação (aprendizado insatisfatório ou muito insatisfatório). Um (a) conselheiro (a) observou:

Sem dúvida que aprendemos muitas coisas a partir de nossa atuação no conselho... mas é preciso reconhecer que os conselheiros ainda carecem de mais formação e informação. O aprendizado poderia ser aprimorado através da oferta de mais cursos e capacitações. Todavia há quem pense que o CONJUVE não é espaço para formação, mas que os conselheiros nacionais já devem possuir um acúmulo muito grande nas discussões sobre as temáticas abordadas e, assim, a capacitação deixaria de ser prioridade. Eu, por outro lado, sustento que a formação contínua é muito importante e necessária e que é ilusório pensar que os conselheiros “nacionais” já atingiram um nível de conhecimento que não precisa ser aprimorado. Há especialistas e pesquisadores no conselho, sim, mas há também uma grande variedade de jovens militantes que, apesar de um grande acúmulo nas temáticas familiares aos seus movimentos, têm interesse em aprofundar seus conhecimentos em temas importantes para a juventude, mas não diretamente abordados pela sua organização, rede ou movimento (Questão 17.14: observações referentes à Questão 17).

Cerca de **21,63%** dos conselheiros consideraram de níveis bom ou ótimo (satisfatória ou muito satisfatória) a comunicação externa do Conjuve com a sociedade (Questão 20.2), enquanto **70%** dos pesquisados consideraram esses mecanismos regulares ou ruins (pouco satisfatórios ou insatisfatórios), apontando para acentuada percepção de que há falhas nos processos comunicacionais do Conselho com a sociedade

2.4 Desempenho do Conjuve

2.4.1 Atribuições Legais, Interação com Governo e Conferência Nacional da Juventude

Esse tópico foi analisado conforme informações das questões **12.9; 18.8; 19.0; 19.1; 19.5; 20.5; 20.6; 20.7 e 20.9**.

Em relação à primeira atribuição legal do Conjuve (apoiar a Secretaria Nacional da Juventude, da Secretaria-Geral da Presidência da República, na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal), objeto de análise da questão Questão 19, cerca de **49%** dos conselheiros consideraram que o Conjuve tem dado muita importância, enquanto cerca de **43%** acreditavam que este apoio foi razoável e apenas um conselheiro (**3%**) registrou pouca importância, conforme mostra o Tabela 5.9. Dada a relevância do cumprimento das, atribuições legais, podemos inferir que o Conjuve tem enfrentado dificuldades para apoiar o governo no processo de articulação.

TABELA 5.9 – Articulação com Órgãos da Administração Pública Federal e Governos Estaduais e Municipais						
Importância	Atribuição legal 1	Atribuição legal 2	Nível de Satisfação	Poder de pressão do Conjuve	Primeira Conferência a da Juventude	Participação nas discussões de políticas econômicas-setoriais
Muita	48,65%	54,05%	Muito Satisfatório	2,70%	40,54%	5,41%
Razoável	43,24%	32,43%	Satisfatório	18,92%	51,35%	32,43%
Pouca	2,70%	5,41%	Pouco Satisfatório	51,35%	2,70%	32,43%
Nenhuma	---	---	Insatisfatório	13,51%	---	24,32%
Não Responderam	5,41%	8,11%	Muito Insatisfatório	8,11%	---	---
			Não Responderam	5,41%	5,41%	5,41%

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Tal percepção pode ser confirmada pelo fato que cerca de **22%** dos conselheiros consideraram que o poder de pressão do Conjuve, em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, foi satisfatório ou muito satisfatório; contra **51%**, que registraram pouco satisfatório e cerca de **22%** que o avaliaram como insatisfatório ou muito insatisfatório (Questão 12.9). Um(a) conselheiro(a) observou:

Nós no CONJUVE, temos isto como uma prioridade, mas enfrentamos dificuldades de execução por problemas de ordem estruturais, equipe ser pequena para demanda o que gerou reprocessamentos bruscos e também de ordem financeira para execução (Questão 19.5).

Cerca de **38%** dos pesquisados apontaram que a participação do Conjuve nas discussões de políticas econômicas e setoriais, afetas à temática da juventude, foi de níveis

ótimo ou bom e **57%** a registraram como regular ou ruim. Questão 20.7), confirmando novamente a dificuldade de articulação do Conselho com outros setores do governo.

Já em relação à segunda atribuição legal do Conjuve: articulação do Conjuve com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude (Questão 19.1), um esforço maior foi percebido pelos conselheiros, visto que para cerca de **54%** foi dada muita importância à atividade, enquanto **32%** acreditaram que esta atividade teve razoável importância para o Conjuve e apenas 2 conselheiros (**5%**) consideraram que a atividade obteve pouca importância.

Tal percepção foi confirmada pelo desempenho do Conjuve no Primeiro Encontro Nacional dos Conselhos de Juventude, evento considerado bom ou ótimo por cerca de **74%** dos pesquisados e regular apenas por **8%** (Questão 20.6). Entretanto, é interessante registrar, que essa questão obteve percentual significativo de não respondentes, cerca de 19%, constituídos hipoteticamente por àqueles conselheiros que não participaram do referido Encontro. Três conselheiros observaram:

A organização de conselhos estaduais e municipais de juventude em várias regiões do país partiu de uma ação política elaborada pelo Conjuve. A realização desta promoveu ampliação do debate entre sociedade e Estado nas regiões onde foram implementadas (Pesquisa empírica – Questão 18.8).

Posso falar com mais propriedade do trabalho realizado pela Comissão de Articulação e Diálogo com a Sociedade Civil, da qual faço parte. Gostaria de reafirmar que avanços foram conquistados nessa segunda gestão, em especial, através da maior aproximação entre o CONJUVE e os conselhos de juventude dos estados e municípios brasileiros. Esta era uma forte demanda dos jovens, por isso, desde o fim do processo de organização/realização da Conferência Nacional, a comissão de articulação e diálogo desenvolveu uma série de iniciativas para dialogar com os movimentos e entidades juvenis e com os conselhos e órgãos de juventude. Foram realizadas reuniões dentro e fora de Brasília (São Paulo, Fortaleza, Curitiba) para ouvir os conselheiros e gestores e interagir com mais jovens. Participamos de eventos locais e temos apoiado a realização de encontros estaduais e regionais de juventude que antecedem o Segundo Encontro Nacional de Conselhos. As contribuições dessas discussões estão sendo registradas e um material muito valioso será disponibilizado para futuras análises e, assim esperamos, para pautar as políticas de juventude no país (Questão 20.9).

As críticas elaboradas pelos jovens quanto à necessidade de articulação dos conselhos estaduais e municipais, formuladas por um dos Grupos de Trabalho (GT) da Conferência Nacional da Juventude, no qual a autora foi observadora participante, parecem ter sido assimiladas pelo Conjuve, como mostra observações abaixo:

O Conjuve tanto legitimou a política do Governo Federal como promoveu um diálogo com a sociedade civil organizada. Porém, quanto à sua relação com os estados (aqui é unidade da federação que estou falando mesmo...) penso que faltou um pouco mais de articulação (Questão 18.8).

O Conselho vem se tornando referência aos Estados e Municípios de um conselho atuante, tendo um salto de qualidade do indicado ao eleito; onde ambos propiciaram acúmulo de formulação de olhares para a política de juventude e conseguiu garantir uma intervenção razoável frente ao poder exercido pelo Estado, frente aos membros da sociedade civil, onde conseguiu introduzir olhares na condução de programas e influenciarmos em algumas mudanças tímidas, mas que demonstra o amadurecimento enquanto política de Estado, não somente “governo”, após a conferência nacional de juventude há um crescimento significativo de conselhos e órgão de juventude pelos Estados e municípios (Pesquisa empírica – Questão 18.8).

Em termos de desempenho do Conjuve, a Primeira Conferência Nacional de Juventude foi considerada por cerca de **92%** dos conselheiros como evento ótimo ou bom (Questão 20.5) e somente um (a) conselheiro (a) registrou regular para este quesito, colocando como altamente positiva a sua realização. Um(a) conselheiro(a) observou: “*Não coloquei ótimo devido a execução... fizemos um excelente trabalho, mas sempre tivemos problemas em relação a orçamento e equipe para executar tais demandas*” (Questão 19.5).

2.4.2 Estudos, Debates, Pesquisas e Elaboração de Propostas de Políticas

Esse tópico foi analisado conforme informações das questões **12.8; 19.2; 19.4; 20; 20.1; 20.3 e 20.4**. Em relação à atividade legal do Conjuve: promoção de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas e outras iniciativas que visem a assegurar a ampliar os direitos da juventude – atribuição legal 5 (Questão 19.4); cerca de **57%** dos conselheiros consideraram que o Conjuve dedicou razoável ou muita importância, enquanto cerca de **35%** consideraram que essa atividade obteve pouca ou nenhuma importância. (ver Tabela 5.10)

Por outro lado, para cerca de **59%** dos conselheiros o Conjuve tem dado razoável e muita importância à atribuição legal 3, qual seja: fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais (Questão 19.2); enquanto cerca de **32%** consideraram que essa atividade teve pouca e nenhuma importância para o Conjuve.

Ambas as atividades são atribuições legais do Conjuve e, pelos dados da pesquisa, foram exercidas em nível de efetividade mais que mediano, visto que para **quase 60%** e **57%** dos conselheiros, respectivamente, foi atribuída importância razoável ou muita importância pelo Conjuve no desempenho dessas atividades. Entretanto, é significativo que para cerca de **30%** dos pesquisados, duas atribuições legais estão sendo consideradas de pouca importância pelo Conjuve.

Importância	Atribuição Legal 3	Atribuição Legal 5	Nível de Satisfação	Capacidade de Sintonizar c/ Demandas da Juventude	Proposta de Inserção de Novos Temas na Agenda	Trabalho nas Câmaras Temáticas	Grupos de Trabalho Questão
--------------------	---------------------------	---------------------------	----------------------------	----------------------------------------------------------	------------------------------------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------

Muita	13,51%	21,62%	Muito Satisfatório	8,11%	13,51%		2,70%
Razoável	45,95%	35,14%	Satisfatório	59,46%	24,32%	67,57%	56,76%
Pouca	32,43%	29,73%	Pouco Satisfatório	21,62 %	51,35%	18,92%	29,73%
Nenhuma		5,41%	Insatisfatório	5,41 %	5,51%	8,11%	2,70%
Não Responderam	8,11%	8,11%	Muito Insatisfatório				
			Não Responderam	5,41%	5,41%	5,41%	8,11%
Questão 21	59,46% acreditam que o documento final, decorrente da realização da Conferência Nacional da Juventude, influenciou a agenda política do Governo Federal em relação à Política da Juventude; 32,43% acreditam que não; e 8,11% não responderam à questão.						

Fonte: Pesquisa empírica.

Um (a) conselheiro (a) observou na Questão 17.14 que o processo de revisão do Plano Nacional da Juventude não foi satisfatório.

A capacidade de o Conjuve se sintonizar com as demandas sociais referentes à juventude (Questão 12.8) foi considerada por cerca de **68%** dos conselheiros satisfatória ou muito satisfatória, enquanto **37%** registraram essa atuação como pouco satisfatória ou muito insatisfatória, não sendo registrado o nível de muito insatisfatório.

Para cerca de **38%** dos conselheiros, o Conjuve tem inserido propostas de novos temas na agenda governamental (Questão 20), em níveis satisfatório (bom) ou ótimo (muito satisfatório), enquanto para cerca de **57%**, essa atividade foi pouco satisfatória (regular) ou insatisfatória (ruim), não sendo registrado o nível de muito insatisfatório.

Logo, apesar dos pesquisados pontuarem que o Conjuve tem se sintonizado com as demandas sociais referentes à juventude, perceberam também a dificuldade desse conselho de se articular com outras áreas do governo (fato já identificado anteriormente) e inserir novas propostas na agenda governamental. Tal fato pode ser fortalecido pelo depoimento Abramo (2008), a qual relatou que o Conjuve em relação ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), só participou das discussões quando o PDE já estava consolidado e na reorganização do Pró-Jovem, o Conjuve teve várias informações, mas nenhuma interlocução, não tendo condições de expressar nenhuma opinião ou “conselho” ao Grupo Interministerial.

Dois conselheiros comentaram a interação a entre o Conselho e Estado: *“houve uma avaliação e críticas construtivas aos programas do governo por parte do Conselho ao mesmo tempo que esse fortaleceu na premissa de garantir a participação política institucionalizada da pauta de juventude”*; *“temos tentado substituir a postura de enfrentamento ao Estado e assumir uma disposição para o diálogo e cooperação para avançarmos juntos. Mas esses esforços se perdem se não há contrapartida por parte do Governo em não apenas ouvir a sociedade, mas atender às suas demandas”* (Questão 18.8).

Neste quesito, um ponto positivo foi que para cerca de **60%** dos pesquisados, o documento final, decorrente da realização da Primeira Conferência Nacional da Juventude,

influenciou a agenda política do Governo Federal em relação à juventude (Questão 21), enquanto cerca de **32%** consideraram que este documento não influenciou a agenda.

O trabalho das câmaras temáticas (Questão 20.3) foi avaliado por cerca de **68%** conselheiros como satisfatório (bom) e considerado por cerca de **27%** dos conselheiros como pouco satisfatório (regular) ou insatisfatório (ruim), enquanto para os Grupos de Trabalhos (Questão 20.4) esses índices foram de **59%** para satisfatório(bom) ou muito satisfatório-ótimo e **32%** para pouco satisfatório (regular) ou insatisfatório (ruim). Logo, pode-se considerar uma avaliação positiva do trabalhos das Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho por cerca **60%** dos conselheiros e uma avaliação negativa por cerca de **30%**.

2.5 Conjuve e a Política de Juventude no Governo Lula

Esse tópico foi analisado conforme informações das questões 18.7; 19.3; 20.1; 23 e 24.

2.5.1 Estratégia de Acompanhamento e Avaliação da Política Nacional de Juventude

Cerca de **46%** dos conselheiros consideraram que atribuição legal de propor estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional da Juventude, incluindo a produção de indicadores de mensuração e desempenho quantitativo (Questão 19.3) foi reputada pelo Conjuve como razoável ou muita importância, enquanto cerca de **43%** dos conselheiros pontuaram que essa atividade teve pouca ou nenhuma importância para o Conjuve, conforme mostra o Tabela 5.11 (pág.244).

. Um (a) conselheiro(a) observou: “*apesar de achar a contribuição para a avaliação fundamental, acho que isso ainda não foi efetivado com as estratégias atuais*” (Questão 19.5); e outro (a), na questão 18.8, observou:

Sou de uma ESCOLA DE GESTÃO que trabalha três instrumentos para projetos custo/efetivo, custo/benefício e custo/ausência, ou seja, quanto vai custar, daqui há uma década., por exemplo, se não fizermos hoje determinada ação, determinado projeto, determinado programa. Esta pergunta não é apenas econômica, financeira ela é humanista...As políticas de Genero/Raça/Etnia, Mudança Climática, Primeiro Emprego devem ser tratadas como prioritárias para se construir, inclusive, uma nova logica de gestão a fim de criar, inclusive, um novo modelo – pos-estruturalista- e assim ter a possibilidade de disputar corações, mentes e APOIO da sociedade civil e do governo (vide projetos e programas de Estágio e 1º Emprego da França)

Cerca de **24%** dos conselheiros consideraram que o Conjuve exerceu o controle social dos programas-projetos de juventude (Questão 20.1) de forma muito satisfatória (ótimo) ou satisfatória (bom), enquanto cerca de **51%** avaliaram esse controle como regular e cerca de **19%** como insatisfatório (ruim) ou muito insatisfatório (péssimo).

**TABELA 5.11 – Estratégias de Acompanhamento e
Avaliação da Política Nacional de Juventude**

Nível de Importância	Atribuição Legal 4 Propor estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional da Juventude, incluindo a produção de indicadores de mensuração e desempenho quantitativo e qualitativo	Nível de Satisfação	Exercício do Controle Social
Muita	27,03%	Muito Satisfatório	8,11%
Razoável	18,92%	Satisfatório	16,22%
Pouca	40,54%	Pouco Satisfatório	51,35%
Nenhuma	2,70%	Insatisfatório	13,51%
Não Responderam	10,81%	Muito Insatisfatório	5,41%
		Não Responderam	5,41%

OBS: 50,05% dos conselheiros acreditam que o Conjuve, em seus dois mandatos, mais legitimou a política de juventude implementada pelo governo federal (programas-projetos) do que realmente garantiu o diálogo entre sociedade e Estado 40,5% não acreditam; e 5,41% não responderão à questão sobre o assunto (18.7).

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Pela percepção de 50,05% dos conselheiros, o Conjuve, nos dois mandatos, mais legitimou a política de juventude implementada pelo governo federal (programas-projetos) do que realmente garantiu o diálogo entre sociedade e Estado (Questão 18.7). Ou seja, cerca de **70%** dos pesquisados pontuaram que o controle social exercido pelo Conjuve foi regular ou ruim e um pouco mais da metade dos pesquisados registraram que o Conselho se voltou mais para a legitimação da política do governo. Um dos conselheiros (as) observou: “A pergunta 18.7 é difícil de responder com “sim” ou “não. Houve sim diálogo entre a sociedade e Estado, como nunca antes. Isto é positivo, mas não é suficiente” (Questão 18.8). A seguir, são transcritas as respostas de outros conselheiros (as):

O tema 18.7 retrata ainda o período de consolidação das políticas implementadas, já que estas vêm acompanhadas da formação do próprio conselho, porém por falta de peso político e força de aglutinação social, acaba por se fazer uma avaliação mais branda dos processos implementados. Talvez isso seja uma forma de tentativa de preservação das próprias políticas numa previsão de o confronto gerar algum tipo de mudança brusca e não haver o controle e força para garantir sua reversão (Questão 18.8).

A pergunta 18.7 é tendenciosa. O processo de construção do Conjuve e da inclusão da agenda de Política Pública de juventude do Governo Federal foi muito complexa, com diversos atores e interesses, além da questão histórica que a temática possui nos partidos da base do governo (Questão 18.8).

Abramo (2008), que foi integrante do Conjuve no primeiro mandato (2006-2007), ratifica as dificuldades desse Conselho, nesse período, de dialogar sobre assuntos relacionados com temática “Juventude” com outros setores do governo:

Em vários dos programas destinados aos jovens nestes dois anos, chegamos a participar das reuniões, a elaborar propostas, mas o problema é que nunca conseguimos influir nas ações governamentais porque quando chegávamos, elas já estavam prontas. Este problema não se dá necessariamente por divergências políticas, mas por uma série de motivos, inclusive por diferenças de entendimento a respeito do papel dos conselhos; diferenças

existentes não só entre governo e sociedade civil, mas também entre diferentes atores do poder público e diferentes atores da sociedade civil. Muitos dos atores juvenis do Conjuve, por exemplo, têm preferido apostar numa linha de pressão pela execução de políticas, aumento do orçamento e criação de mais espaços de participação, em vez de buscar interferência no desenho das políticas. Por outro lado, o executivo resiste aos “atrasos” de tempo e complicação de mecanismos, que a abertura de debate e negociação sobre as políticas pode impor aos programas. Há também, por parte de alguns representantes do governo, uma expectativa de que o Conjuve tenha uma atitude mais de colaboração para execução do que de participação nas definições; por outro lado, alguns atores da sociedade civil mantêm-se atentos a questões pontuais de seus temas específicos ou que interferem na execução de suas próprias ações, do que ao debate das políticas (p. 16).

Um (a) conselheiro (a) registrou:

Ao analisar o Projovem Adolescente, por exemplo, pode-se identificar diferenças conceituais relacionadas a outros Projovens; a equipe do MDS se apropriou, viabilizou e promoveu os “novos temas” do Governo Lula”, como por exemplo, Gênero, Raça/etnia... (Questão 24.1).

Alguns autores (RANGEL, 2003) acreditam que o procedimento de implementação da estratégia de controle social sobre fundos públicos pela via dos conselhos possibilitaria intervenção a favor de grupos sociais de menor porte aquisitivo, pelo controle de recursos desses fundos, disponibilizados nas três esferas do governo. Um(a) conselheiro(a) comentou:

Gostaria de colocar a necessidade de um sistema nacional de juventude que integre os projetos existentes e que tenha um fundo nacional de juventude que torne esses projetos sustentáveis. Acho que uma parte dos royalties da Petrobrás deveria ser remetido a este fundo, assim como uma parte das loterias federais. Também luto pela inclusão da cadeira de empreendedorismo na escola pública nos moldes que já acontece na Prefeitura de Rio do Sul em Santa Catarina. Outra proposta é o fundo de aval federal para os planos de negócios de jovens até 29 anos, escritos e escolhidos em concurso federal e bancados por agências de fomento como BNDES, CEF, BB e BNB. Deveriam ser encubados por universidades federais e ter assessoria técnica dada pelo SEBRAE (Questão 26).

A dificuldade de se compreender o papel do Conjuve foi expressa neste depoimento:

Acho que existe um equívoco real de gestão do CONJUVE relacionado a possível descentralização das Políticas para a Juventude no que diz respeito aos governos sejam estadual, municipal ou distrital este é papel da Secretaria Nacional da Juventude; e fica descoberto a possível descentralização com outros Conselhos Estaduais, Municipais e Distrital... Me parece que existe um conflito de interesse ou uma confusão de papel... (Questão 19.5).

A necessidade de a Política de Juventude ser melhor avaliada e vinculada aos fenômenos Transição Demográfica e Transição Urbana foi identificada na pesquisa:

Acho que deve haver maior avaliação da política, além da capilarização da mesma para os rincões do Brasil, onde os jovens estão e sendo obrigados a deixarem suas origens e se aventurarem nas médias e grandes cidades brasileira, gerando maior desemprego e violência devido a falta de oportunidades (Questão 26).

2.5.2 Programas e Projetos de Juventude Priorizados pelo Governo Lula

TABELA 5.12 – Principais Projetos/Programas de Juventude do Governo Lula pela Ótica do Conjuve

Projetos/Programas	Número e porcentagem
ProJovem Urbano	29 (18,83%)
Prouni-Universidade p/Todos	29 (18,83%)
Projovem Adolescente	16 (10,39%)
ProJovem Trabalhador	13 (8,44%)
Programa Segundo Tempo	11 (7,14%)
Projovem Campo	08 (5,19 %)
Cultura Viva	07 (4,55%)
Pronaf Jovem	06 (3,89%)
Primeiro Emprego	06 (3,89%)
Brasil Alfabetizado	05 (3,25%)
Promed	04 (2,60%)
Proeja	04 (2,60%)
Pronasci	04 (2,60%)
Juventude e Meio-Ambiente	03 (1,94%)
Projeto Rondon	02 (1,29%)
Bolsa Atleta	02 (1,29%)
Escola Aberta	02 (1,29%)
Nossa Primeira Terra	02 (1,29%)
Livro Didático	01 (0,65%)
Projeto Soldado Cidadão	00
Total de citações	154 citações

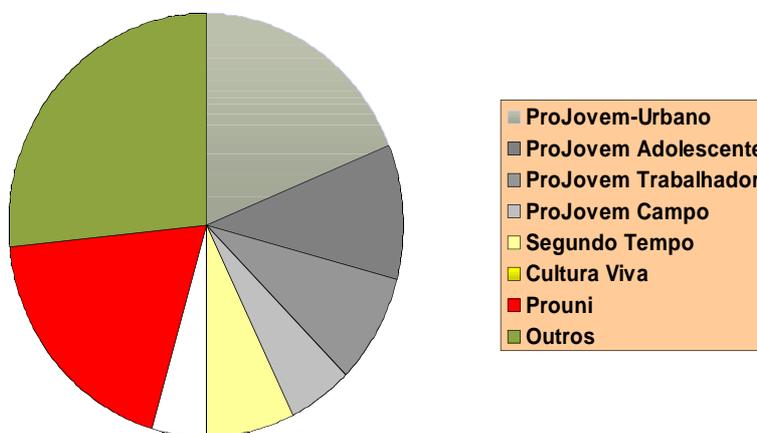
Em relação à seleção de cinco programas e projetos do Governo Federal, que expressassem a Política de Juventude do governo Lula (Questão 23), 35 conselheiros apresentaram 154 citações, sendo os programas mais citados: **ProJovem Urbano**, com 29 citações (**19%**); **Prouni**, com 29 citações (**19%**); **Projovem Adolescente**, com 16 citações (**10%**); **ProJovem Trabalhador**, com 13 citações (**8%**) e **Programa Segundo Tempo**, com 11 citações (**7%**), equivalendo a **63% das citações** (ver Tabela 5.12). Se acrescentarmos os programas **ProJovem Campo** este percentual vai para 69% e se ainda incluirmos o **Programa Cultura Viva**, teríamos **73%** das citações (ver Tabela 5.12).

Logo entre os seis programas mais citados, quatro são modalidades do ProJovem Integrado: Projovem Urbano; Projovem Adolescente; Projovem Trabalhador e Projovem Campo, correspondendo a **42%** das citações. Se acrescentarmos o Prouni, o percentual alcança os **61%** (ver Figura 13), sendo este o cerne da “política da juventude” do Governo Lula, já identificado na análise de dados secundários: ou seja o **ProJovem Integrado, dois programas sócio-culturais e o Prouni**, apontando para o objetivo fundamental, que seria o de integrar (ou minimizar a exclusão social); sobretudo os jovens de 18 a 24 anos (faixa etária posteriormente estendida para os 29 anos), fora da escola e fora do mercado, visando inseri-los o mais rapidamente possível ao mercado de trabalho.

Dois conselheiros observaram: “*é notório que o governo federal, apesar de muitos outros programas e projetos implantados colocou como prioridade o Projovem em todas as*

suas categorias” (Questão 24.1); “a Política Nacional de Juventude deve ter como prioridade os e as jovens em situação de risco sócio-econômico. Esse é um dos princípios básicos do Estado Democrático de Direito, oportunizar condições de igualdade aqueles que por diversas razões estão em situação de desigualdade” (Questão 26).

FIGURA 13 – Política de Juventude do Governo Lula segundo conselheiros



2.5.3 Identidades Juvenis Priorizadas pela Política de Juventude do Governo Lula

Na Questão 24, buscou-se identificar para quais jovens estaria sendo direcionada a “política de juventude” do Governo Federal, sendo que 35 conselheiros selecionaram 93 frases que poderiam ser aplicadas aos programas de juventude do governo Lula.

As frases definiram juventude de diversos modos e as mais selecionadas tiveram aderências com os pressupostos, assumidos neste trabalho, para as identidades **Estigmatizada; Adultocêntrica; Sujeito de Direitos e de Transformação Social**, sendo essas identidades contempladas, respectivamente, com os seguintes números e percentuais do total das citações: **22 (23,66%); 18 (19,35%); 16(17,20%) e 12 (12,9%)**, correspondendo a 68 das 93 citações ou a 73,11 %, conforme mostra Quadro 5.15. Essas identidades corresponderam às priorizadas pelo Conjuve, apontadas também pela pesquisa empírica no item 2.2.3. Verifica-se, portanto, que os pesquisados perceberam as mesmas identidades juvenis como prioritárias tanto pelo Conjuve, como pelo Governo Federal.

No estudo de dados secundários, realizado na Parte 1 deste Capítulo, inferiu-se que as identidades implícitas nos programas-projetos de juventude dos governo FHC e Lula foram **Adultocêntrica; Sócio-Cultural; Estigmatizada-Transgressora**; diferindo em relação à pesquisa empírica por duas identidades: a de Transformação Social e a de Sujeito de Direito, que na nossa perspectiva compuseram mais o discurso do que a prática política.

QUADRO 5.15 – Frases que poderiam ser aplicadas aos Programas de Juventude		
Frases relacionadas na Questão 24 (93 citações – 35 respondentes)		Identidade Juvenil
22 citações (23,66% do total)	A juventude em situação de carência material e de vulnerabilidade social deve ser assistida e protegida.	Estigmatizada
18 citações (19,35% do total)	A transição dos jovens para a vida adulta é modelada principalmente pela educação e preparação para o trabalho.	Adultocêntrica
16 citações (17,20% do total)	A juventude deve ter direitos universais garantidos juridicamente pelo Estado	Sujeito de Direitos
12 citações (12,9% do total)	A juventude é motor de transformações sociais e da não continuidade do <i>status quo</i>	Transformação Social
9 citações (9,68% do total)	A transição para a vida adulta é modelada por fatores sócio-culturais como a música, o esporte, a religião, a arte, o lazer e outras formas de expressão subjetiva.	Sócio-Cultural
6 citações (6,45% do total)	A juventude deve ser empreendedora, pois é protagonista do desenvolvimento do nosso País.	Protagonista do Desenvolvimento
4 citações (4,31% do total)	A transição dos jovens para a vida adulta são complexas e zigzagueantes, sem rumo fixo ou pré-determinado	Pluralizada
4 citações (4,31% do total)	A juventude é modelada por uma dinâmica demográfica, apresentando-se no momento como uma oportunidade para o Brasil.	Oportunidade Demográfica
2 citações (2,15% do total)	A juventude é modelada pela estrutura social (regras e normas), sendo que as condutas de risco e desviantes devem ser normalizadas	Transgressora
Frases relacionadas na Questão 25 (83 citações – 35 respondentes)		Identidade Juvenil
18 citações (21,69% do total)	Os programas/projetos focalizam os jovens em situação de vulnerabilidade material (pobres, excluídos), de baixa renda, com pouca escolaridade (ou com dificuldade de realizarem um curso superior) e em situação de desemprego (ou com inserção precária no mercado de trabalho).	Estigmatizada
6 citações (7,23% do total)	Os programas/projetos focalizam na preparação do jovem, principalmente, pela educação, sendo as atividades de esporte, lazer e voluntariado complementares ao tempo estruturado pela oferta educativa.	Adultocêntrica
9 citações (10,84% do total)	Os programas/projetos focalizam o jovem como aquele que assegura os seus direitos (que devem estar normatizados em leis), não por uma ação política, contestatória ou reivindicativa, mas pela participação ativa, concebida como atividade de desenvolver seu potencial e contribuir para a solução dos problemas sociais, participando na construção de um País melhor para todos.	Sujeito de Direitos
11 citações (13,25% do total)	Os programas/projetos focalizam na criação de condições voltadas para a conscientização e participação política da juventude, visto que concebem o jovem como força transformadora da vida social.	Transformação Social
5 citações (6,02% do total)	Os programas/projetos focalizam no atendimento das pautas específicas de grupos juvenis referenciais (artísticos, culturais, religiosos e de lazer).	Sócio-Cultural
23 citações (27,71% do total)	Os programas/projetos focalizam na inclusão social dos jovens pobres, pela formação educacional, incorporação de competências do mundo do trabalho, mas também pelas contribuições desses jovens nas resoluções dos problemas de suas comunidades pelo engajamento em projetos sociais e pela ação voluntária.	Protagonista do Desenvolvimento
6 citações (7,23% do total)	Os programas/projetos focalizam nas trajetórias juvenis diversas, decorrente de contextos sociais e econômicos específicos	Pluralizada
3 citações (3,61% do total)	Os programas/projetos focalizam na estrutura demográfica favorável (vigente no Brasil da década de 80 até 2020), quando o País passou a contar com alto contingente de jovens, tendo diminuída a população infantil e não existindo ainda significativo crescimento da população idosa.	Oportunidade Demográfica
2 citações (2,41% do total)	Os programas/projetos focalizam na normalização de condutas juvenis desviantes ou de risco, aos padrões instituídos pela sociedade, bem como no tratamento da violência juvenil.	Transgressora

Fonte: Pesquisa empírica (ver Anexo 1).

Esta temática voltou a ser testada na Questão 25, quando 35 conselheiros selecionaram 83 frases que poderiam ser aplicadas aos programas e projetos do governo Lula. As frases mais selecionadas foram aderentes com os pressupostos assumidos neste trabalho, para as identidades juvenis **Protagonista do Desenvolvimento; Estigmatizada; de Transformação**

Social e Sujeito de Direitos tendo como número e percentual das citações, respectivamente: **23 (27,71%); 18 (21,89%); 11 (13,25%) e 9 (10,84%)** e correspondendo a 61 das 83 citações ou a **73,49% do total** (ver Quadros 5.15).

Ao compararmos os resultados das tabulações das questões 24 e 25 (Quadro 5.15), verificamos que estes apontaram, prioritariamente, para três identidades: **Estigmatizada, Sujeito de Direitos e de Transformação Social**, que foram identificadas como prioritárias pelos pesquisados na atuação do Conjuve (item 2.2.3). Na Questão 25, entretanto, a identidade **Protagonista do Desenvolvimento** obteve alto percentual das respostas dos pesquisados, fato que até então não havia acontecido e que talvez foi causado pela localização da frase vinculada a essa identidade (primeira alternativa de resposta) ou por ter guardado semelhança com a frase que identificava a identidade Estigmatizada, conforme mostra Quadro 5.16.

QUADRO 5.16 – Frases com Pressupostos para as Identidades Estigmatizada e Protagonista		
Questões	Frase: Identidade Estigmatizada	Frase: Identidade Protagonista do Desenvolvimento
Questão 24	A juventude em situação de carência material e de vulnerabilidade social deve ser assistida e protegida.	Fortalecimento do empreendedorismo juvenil
Questão 25	Os programas/projetos focalizam os jovens em situação de vulnerabilidade material (pobres excluídos), de baixa renda, com pouca escolaridade (ou com dificuldade de realizar curso superior) e em situação de desemprego (c/ inserção precária no mercado de trabalho)	Os programas/projetos focalizam na inclusão social de jovens pobres, pela formação educacional, incorporação de competências do mundo do trabalho, mas também pelas contribuições desses jovens na resolução dos problemas de suas comunidades pelo engajamento em projetos sociais e pela ação voluntária.

Entretanto apesar de haver semelhança de conteúdos nas frases que caracterizam as identidades **Estigmatizada** e **Protagonista do Desenvolvimento** (conteúdos em azul); esta última foi caracterizada **pela ação dos jovens na solução de problemas sociais e engajamento voluntário, ou seja no pelo empoderamento juvenil** e esses aspectos foram bastante diferenciados na frase que buscava identificá-la (conteúdo marcado com vermelho).

A limitação de política direcionada pelo Protagonismo Juvenil foi explicitada na visão de dois conselheiros(as):

Ainda se trabalha pouco a formação social, política e cidadã dos jovens; ter conhecimento é demasiadamente importante em qualquer ocasião, saber interpretar os caminhos que a sociedade possa vir a trilhar facilita em muito as relações de empregabilidade e dinamismo social. A formação profissional vêm sendo uma constante nos programas federais, mas em pouco tempo teremos diversos formados ainda não capazes de compreender o seu papel p/ além das ferramentas e construção de capitais, que não deixam de ser importantes, mas não sobrepõe a vivencia, esta indispensável (Questão 24.1).

A Política Nacional de Juventude não pode se orientar por programas assistencialistas (embora estes sejam necessários para garantir a inclusão de uma geração) e sim por políticas estruturantes, que priorizem a formação do indivíduo com educação pública e de qualidade e o trabalho com desenvolvimento tecnológico... (Questão 26).

O Quadro 5.17 (págs. 250 e 251) resume os resultados da pesquisa relacionados às Questões 22; 23; 24 e 25.

QUADRO 5.17 – Políticas de Juventude no Governo Lula na Visão dos Pesquisados

Questão 22		Questão 23			Frases que podem ser aplicadas aos principais programas/projetos do Governo Lula (2007-2010)		
Áreas de Juventude priorizadas pelo Cônjuge	Número de citações e porcentagem		Principais projetos/programas (governo Lula)	Número de citações e porcentagem		Questão 24 – Conceito de Juventude	Questão 25 – Objetivo principal dos programas /projetos
Conscientização e participação política	25	26%				A juventude é motor de transformações sociais e da não continuidade do <i>status quo</i>	Os programas/projetos focalizam na criação de condições voltadas para conscientização e participação política da juventude, visto que concebem o jovem como uma força transformadora da vida social
Garantia de direitos universais	19	20%	Juventude e Meio-Ambiente	3	1,94%	A juventude deve ter direitos universais garantidos juridicamente pelo Estado	Os programas/projetos focalizam o jovem como aquele que assegura seus direitos (que devem estar normalizados em leis), não por uma ação política, contestatória ou reivindicativa, mas pela participação ativa, concebida como atividade de desenvolver seu potencial e contribuir para a solução dos problemas sociais, participando na construção de um País melhor para todos.
Educação e preparação para o trabalho	14	14%	Brasil Alfabetizado	5	3,25%	A transição dos jovens para a vida adulta é modelada principalmente pela educação e preparação para o trabalho	Os programas/projetos focalizam na preparação do jovem, principalmente pela educação, sendo as atividades de esporte, lazer e voluntariado complementares ao tempo estruturado pela oferta educativa
			Promed	4	2,60%		
			Pronuni	29	18,83%		
			Projeto Rondon	02	1,29%		
			Livro Didático	01	0,65%		
Inclusão social de jovens em situação de pobreza e vulnerabilidade	14	14%	ProJovem Urbano	29	18,83%	A juventude em situação de carência material e de vulnerabilidade social deve ser assistida e protegida	Os programas/projetos focalizam jovens em situação de vulnerabilidade material (pobres, excluídos), de baixa renda, com pouca escolaridade (ou com dificuldade de realizarem um curso superior) e em situação de desemprego (ou com inserção precária no mercado de trabalho)
			Projovem Adolescente	16	10,39%		
			Proeja	04	2,60%		
			ProJovem Campo	08	5,19%		
Customização de políticas	09	9%				A transição dos jovens para a vida adulta são complexas e zigzagueantes, sem rumo fixo ou pré-determinado	Os programas e projetos focalizam nas trajetórias juvenis diversas, decorrentes de contextos sociais e econômicos específicos
Fortalecimento de atividades culturais, esportivas, etc	7	7%	Bolsa Atleta	02	1,29%	A transição para a vida adulta é modelada por fatores sócio-culturais como a música, o esporte, a religião, a arte, o lazer e outras formas de expressão subjetiva.	Os programas/projetos focalizam no atendimento das pautas específicas de grupos juvenis referenciais (artísticos, culturais, religiosos e de lazer).
			Escola Aberta	02	1,29%		
			Cultura Viva	07	4,55%		
			Segundo Tempo	11	7,14%		
Segurança pública e violência Juvenil	5	5%	Pronasci	4	2,60%	A juventude é modelada pela estrutura social (regras e normas), sendo que as condutas de risco e desviantes devem ser normalizadas	Os programas/projetos focalizam na normalização de condutas juvenis desviantes ou de risco, aos padrões instituídos pela sociedade, bem como no tratamento da violência juvenil

Empreendedorismo	3	3%	Projovem Trabalhador	13	8,44%	A juventude deve ser empreendedora, pois é protagonista do desenvolvimento do nosso País.	Os programas/projetos focalizam na inclusão social de jovens pobres, pela formação educacional, incorporação de competências do mundo do trabalho, mas também pelas contribuições desses jovens nas resoluções de seus problemas de suas comunidades pelo engajamento em projetos sociais e pela ação voluntária.
			Pronaf Jovem	6	3,89%		
			Nossa Primeira Terra	02	1,29%		
Aproveitamento do Bônus Demográfico	1	1,00%	Primeiro Emprego	6	3,89%	A juventude é modelada por uma dinâmica demográfica, apresentando-se no momento como uma oportunidade para o Brasil.	Os programas/projetos focalizam na estrutura demográfica favorável (vigente no Brasil da década de 80 a 2010), quando o País passa a contar com um alto contingente de jovens, tendo diminuída a sua população infantil, e não existindo ainda um significativo crescimento da população idosa.
Total de áreas citadas	65						
Não responderam	02 (5,41%)						

2.6 Pesquisa Empírica – Destaques Analíticos

2.6.1 A Atuação do Conselho Nacional da Juventude e Políticas de Juventude do Governo Lula pela Ótica dos Conselheiros.

Esse item destaca alguns resultados da pesquisa empírica²⁸⁰ dirigida aos membros do Conselho Nacional da Juventude. Os dados desta pesquisa indicou **pequena supremacia da Representação por Perspectiva** (38,24%) em relação à Representação por Opinião (32,35%) como objeto de representação do Conjuve (YOUNG, 2006).

Entretanto, a análise de dados secundários (perfil das 58 organizações civis) apontou para existência de 36,21% de organizações nesse Conselho que representavam valores (Representação por Opinião) contra 31,03 % que representavam interesses e 34,8% que representavam perspectivas de grupos sociais e portanto apontou para uma **ligeira supremacia da Representação por Opinião**, no que diz respeito ao objeto de representação das organizações civis (veja Tabela 5.3, pág. 224).

Na Tabela 5.13 (pág. 253), são apresentadas as 20 organizações civis, do total de 58 que compunham o Conjuve, identificadas, pela análise de dados secundários, por terem objeto representação político-religioso. Essas 20 organizações possuíam 31 titulares e suplentes, representando 26% do total de representantes do Conjuve. e 15 dessas organizações seriam orientadas por valores políticos, confirmando os depoimentos dos pesquisados sobre a existência de viés político-partidário na atuação do Conjuve.

É interessante observar que as 4 organizações políticas que compuseram os dois mandatos do Conjuve: **UBES** – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas; **FETRAF** – Federação Nacional dos Trabalhadores; **CUT**; **IBASE** – Instituto Brasileiro de Análises Econômicas; **UNE** – União Nacional dos Estudantes, bem como a **Pastoral da Juventude** (de caráter religioso), possuíam histórico político aderente à sócio-democracia do governo Lula.

Os pesquisados registraram que o Conjuve deveria congrega os diversos setores da sociedade, envolvendo a juventude, mas também setores afins. De modo geral, manifestaram satisfação com a atual composição do Conselho e consideraram a representatividade da Sociedade Civil mais satisfatória do que a do Poder Público.

Quase 40% dos conselheiros perceberam a falta de representação ou sub-representação de alguns segmentos da Sociedade Civil no Conjuve, inclusive de organizações

²⁸⁰ A pesquisa empírica, realizada por meio de Questionário Virtual (ver Anexo 1) dirigido aos membros do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), do biênio 2008-2009, obteve um retorno de 37 respondentes, sendo 27 destes, vinculados a 21 organizações da Sociedade Civil. Os pesquisados corresponderam a cerca de 62% dos membros titulares (60) do Conjuve e a 30,8% do total dos conselheiros (120) e representaram os nove tipo-ideais de juventude delineados nesta pesquisa (ver item 2.1 desse capítulo).

que representassem jovens em situação de vulnerabilidade social (comprovada pela análise dos dados secundários), fato incoerente com a alta prioridade dada pelos conselheiros aos campos de atuação: *Garantia de Direitos Universais e Inclusão Social de Jovens em Situação de Pobreza e Vulnerabilidade*. Por outro lado, 27% dos conselheiros pontuaram haver sub-representação de órgãos do Poder Público (ver pág. 229).

TABELA 5.13 – Organizações Cíveis Objeto de Representação Político-Religioso				
Organizações nos Dois Biênios do Conjuve	Organizações no Segundo Biênio do Conjuve	Nº de Titulares	Nº de Suplentes	Total
	ABUB – Aliança Bíblica Universitária do Brasil	1	1	2
	JOCUM – Jovens Evangélicos com uma Missão	1	1	2
	Rede FALE (jovens evangélicos)	1	1	2
	Rede Sou Atitude	---	1	1
	AGERE (agir para transformação social)	---	1	1
	CBGT – Central Geral dos Trabalhadores	1	1	2
	ARACATI – Agência de Mobilização Social	1		1
	CEMJ – Centro de Estudos de Memória da Juventude	1	1	2
	Centro Popular 8 de Março	1	---	1
	UGT – União Geral dos Trabalhadores	1	1	2
	Juventude do PMDB	---	1	1
	Instituto Aliança com Adolescente	---	1	1
	Instituto da Juventude Contemporânea	1	1	1
	MOC – Movimento de Organização Comunitária	---	1	1
	UJS – União da Juventude Socialista	1	---	1
Pastoral da Juventude		1	1	2
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas		1	1	2
FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores (CUT)		1	1	2
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Econômicas		---	1	1
UNE – União Nacional dos Estudantes		1	1	2
5 organizações	15 organizações	14	17	31
20 organizações orientadas por valores político-religioso		31		31

A eleição para a seleção dos representantes da Sociedade Civil, no segundo biênio, foi reconhecida como avanço, sendo identificada alta aceitação do presidente eleito pelos conselheiros, obtendo este processo índice de satisfação de 57% dos conselheiros contra 48%, em relação ao processo de indicação, ocorrido no primeiro mandato do Conselho.

Há indicação que os processos de formação de agenda do Conjuve e de capacitação dos conselheiros devam ser melhorados e mais da metade dos conselheiros manifestaram

pouca satisfação com a a dinâmica pela qual os temas chegavam à agenda. Outros 46% dos pesquisados não estavam satisfeitos com a formação de pautas. Entretanto, foi expresso alto índice de satisfação com o trabalho das comissões e subcomissões na construção da agenda, bem com as normas e procedimentos estabelecidos pelo Estatuto do Conselho.

Houve registro de maior frequência, nas reuniões ordinárias e extraordinárias, de representantes da Sociedade Civil do que de representantes do Poder Público. As reuniões virtuais, em geral, contam com um pouco mais de presença dos conselheiros.

A despeito de haver certo nível de destaque e monopolização nas participações de alguns representantes no Conjuve, notadamente das organizações da Sociedade Civil, e percebida alguma parcialidade na condução dos trabalhos pela mesa diretora, infere-se que houve espaço razoável para a expressão de opiniões minoritárias e para a participação dos conselheiros no processo decisório do Conjuve.

O aprendizado nas reuniões foi enfatizado pelos pesquisados, mas houve indicativo que a interlocução entre agentes estatais (Poder Público) e não estatais (organizações da Sociedade Civil e especialistas) deve ser melhorada e que a comunicação do Conselho com a sociedade deixa muito a desejar (cerca de 70% dos conselheiros a consideram pouco satisfatória ou insatisfatória).

Para 73% dos pesquisados, houve compartilhamento de referências conceituais sobre questões referentes à juventude brasileira que necessitassem de intervenção em termos de políticas; entretanto, opiniões escritas de alguns pesquisados não confirmaram essa premissa.

O Quadro 5.18 (pág. 254) apresenta os quesitos relacionados à atuação do Conjuve do ponto de vista dos pesquisados, classificados neste estudo como “Muito Positivos”, “Positivos” e “Negativos”.

Verifica-se que cinco dos nove pontos negativos na atuação do Conjuve (1,2,3, 7 e 8) podem ser sintetizados como **deficiência no controle social e na articulação com outras áreas do governo**. Como pontos mais positivos, foram apontados o desempenho no Primeiro Encontro Nacional dos Conselhos da Juventude e na Primeira Conferência Nacional da Juventude, cujas resoluções e prioridades (**Anexo 6**) foram inseridas na agenda governamental, melhorando, significativamente, portanto, o quesito “propostas de inserção de novos temas na agenda governamental”, considerado ponto negativo (nº 5).

Verifica-se, ainda, que quatro das cinco atribuições legais do Conjuve foram exercidas de forma positiva (mais que razoável) na percepção dos conselheiros; sendo que apenas a de *“propor estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Juventude, incluindo a produção de indicadores de mensuração e desempenho quantitativo e*

qualitativo” foi considerada com desempenho negativo. Para os pesquisados, o Conjuve teve bom desempenho nos trabalhos das Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho.

QUADRO 5.18 – Atuação do Conjuve na Visão dos Pesquisados no Biênio 2008-2009	
<u>Pontos Muito Positivos</u> (ações que o Conjuve está realizando com altodesempenho)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eleição das organizações da Sociedade e do presidente do Conjuve no segundo biênio (2008-2009) 2. Primeiro Encontro Nacional dos Conselhos da Juventude 3. Organização da Primeira Conferência Nacional da Juventude 3. Expressivo aprendizado decorrente das reuniões dos conselheiros 4. Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho 5. Inserção de propostas do documento final da Conferência Nacional da Juventude na agenda política 6. Normas e procedimentos estabelecidos pelo Estatuto
<u>Pontos Positivos</u> (ações que o Conjuve realiza de modo razoável, mas poderiam ser melhoradas)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apóio à Secretaria Nacional da Juventude na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal (atribuição legal) 2. Articulação com os conselhos estaduais e municipais da juventude e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas de juventude (atribuição legal) 3. Fomento do intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais (atribuição legal) 4. Promoção da realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas e outras iniciativas que visem assegurar e ampliar os direitos da juventude (atribuição legal) 5. Capacidade de sintonizar com as demandas da juventude 6. Interlocução entre agentes estatais e não estatais 7. Monopolização da participação de alguns representantes, principalmente de organizações da Sociedade Civil 8. Processos de formação da agenda do Conjuve e da capacitação dos conselheiros 9. Freqüência dos representantes do Poder Público
<u>Pontos Negativos</u> (ações que o Conjuve tem realizado c/ baixo desempenho)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deficiência na articulação com áreas do governo 2. Baixo poder de pressão em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário 3. Participação nas discussões das políticas econômicas e das políticas 4. Comunicação com sociedade 5. Inserção de novos temas na agenda governamental 6. Sub-representação ou falta de representação de algumas organizações da Sociedade Civil de alguns representantes do Poder Público 7. Proposição de estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional da Juventude, incluindo a produção de indicadores de mensuração e desempenho quantitativo e qualitativo (atribuição legal) 8. Exercício do Controle Social

Entretanto, há indicativo razoável de que exista certa contaminação partidária na atuação do Conselho, quando 50,05% dos conselheiros concordaram que o Conjuve, “*em seus dois mandatos, mais legitimou a política de juventude implementada pelo Governo Federal (programas-projetos) do que realmente garantiu o diálogo entre Sociedade e Estado*”.

O Quadro 5.19 (pág. 258) apresenta informações sobre público-alvo e a política de juventude do Governo Lula (segundo mandato), segundo análise de dados secundários e dados referentes à pesquisa empírica dirigida a 37 conselheiros do Conselho Nacional da Juventude.

Verifica-se, que esses dados apontam, de forma quase unânime, para as identidades **Adultocêntrica e Estigmatizada** como às priorizadas pelas políticas de juventude do governo Lula (colunas 1, 3,4 e 5).

A identidade **Transgressora** somente apareceu na análise de dados secundários (coluna 5), embora haja em curso um programa ambicioso, o Pronasci, dirigido fundamentalmente a essa juventude. Tal fato pode ser vinculado às dificuldades conceituais de separar claramente a identidade da Estigmatizada da Transgressora, além da internalização do discurso: “juventude não é mais problema social, mas solução”.

Na análise dos *sites* das organizações civis que participaram do Conjuve, com o objetivo de identificar o objeto de representação (coluna 2), somente 3 em 58 organizações trabalhariam explicitamente com a identidade Transgressora a saber: Instituto Sou da Paz; VIVA RIO e NECA, ou seja o discurso estava claro em relação ao público-alvo.

A despeito de haver sub-representação da identidade Transgressora, também apontada nas observações escritas de alguns pesquisados, esses fatos: a) dificuldades conceituais, visto que há *interseção* entre o conjunto de jovens estigmatizados e o de jovens marginalizados e b) fuga do discurso juventude-problema, camuflam o real público alvo das políticas de juventude do governo Lula, que foi praticamente o mesmo do governo FHC e de todos os governos federais no Brasil: as identidades **Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora**, como podemos confirmar pelos objetivos dos programas-projetos (coluna 6).

Verifica-se, também, que as identidades juvenis que os conselheiros julgaram ser priorizadas pelo Conselho Nacional da Juventude (coluna 1) são exatamente as mesmas que perceberam como implícitas nos programas-projetos de juventude do Governo Lula (coluna 4), ou seja as identidades Adultocêntrica, Estigmatizada, Sujeito de Direitos e de Transformação Social, denotando alinhamento conceitual entre o Conselho e o Governo Federal quanto ao público-alvo da política de juventude atual.

Entretanto, quando os pesquisados selecionaram frases emblemáticas que poderiam ser aplicadas aos projetos-programas do Governo Lula (coluna 3), apareceu a identidade **Protagonista do Desenvolvimento**, como a mais citada, ou seja, a aderência a concepções compartilhadas com comunidades epistêmicas internacionais (trabalhadas na Parte 3 do Capítulo III e na Parte 5 do Capítulo IV), notadamente com a ONU, Banco Mundial e UNESCO, aqui reaparece, confirmando a hipótese que o discurso de juventude como Sujeito de Direito, assumido no governo Lula, apenas atualizou as identidades Protagonista do Desenvolvimento ou Ator Estratégico do Desenvolvimento, mas não se concretizou em termos de orientação estratégicas dos programas-projetos de juventude.

A identidade Sócio-Cultural foi identificada na análise de dados secundários (colunas 2 e 5) e em alguns programas-projetos do governo federal (coluna 6), mas não foi apontada pela pesquisa com os conselheiros. Tal fato parece se vincular à possibilidade de as organizações de caráter religioso não terem sido identificadas como identidade Sócio-Cultural pelos pesquisados, fato que ocorreu no estudo com dados secundários, que expressou

mais a realidade, visto que foram identificados, em termos de prioridade de política de juventude do governo Lula, dois projetos dirigidos a essa juventude: **Segundo Tempo** e **Cultura Viva**.

Embora as identidades Sujeito de Direito e Transformação Social tenham sido unanimidade em termos das opiniões dos conselheiros, tanto como prioridade do Conjuve, quanto prioridade do governo Federal (colunas 1, 3 e 4) e estavam bem representadas neste Conselho (coluna 2), com 15 organizações da Sociedade Civil (num total de 58), não foram identificados programas-projetos de juventude, pelos conselheiros, dirigidos a essas juventudes (coluna 6), percepção ratificada pela análise de dados secundários (coluna 5).

QUADRO 5.19 – Quadro Síntese da Política de Juventude do Governo Lula (Pesquisa Empírica e Análise de Dados Secundários)

Identidades Juvenis vinculadas às Organizações da Sociedade Civil do Conjuve		Política de Juventude do Governo Lula – Segundo Mandato			
Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3	Coluna 4	Coluna 5	Coluna 6
Pesquisa empírica – Juventudes priorizadas pelo Conselho Nacional da Juventude	Análise de dados secundários – número de organizações da Sociedade Civil que representam as identidades juvenis no Conjuve	Pesquisa empírica – frases que poderiam ser aplicadas aos programas-projetos de juventude do Governo Lula	Pesquisa empírica – frases que poderiam ser aplicadas aos conceitos de juventude pressupostos nos programas-projetos de juventude do Governo Lula (segundo mandato)	Análise de dados secundários: conceito de juventude implícito nos projetos e programas do governo FHC e Lula	Pesquisa empírica – projetos-programas priorizados pelo Governo Lula na ótica dos conselheiros – (6 mais citados)
				Transgressora	Prouni (29 citações) ProJovem Urbano (29 citações) ProJovem Adolescente (16 citações) ProJovem Trabalhador (13 citações) ProJovem Campo (8 citações)
		Protagonista do Desenvolvimento (23 citações)			
Adultocêntrica (14%)	Adultocêntrica (7 organizações)		Adultocêntrica (18 citações)	Adultocêntrica	
Estigmatizada (14%)	Estigmatizada (8 organizações)	Estigmatizada (18 citações)	Estigmatizada (22 citações)	Estigmatizada	
	Sócio-Cultural (10 organizações)			Sócio-Cultural	Segundo Tempo (11 citações) Cultura Viva (07 citações.)
Sujeito de Direitos (14%)	Sujeito de Direitos (7 organizações)	Sujeito de Direitos (9 citações)	Sujeito de Direitos (16 citações)		
Transformação Social (20%)	Transformação Social (8 organizações.)	Transformação Social (11 citações)	Transformação Social (12 citações)		
35 conselheiros = 74 % de um total de 97 frases descritoras de atributos das identidades juvenis ver Quadro 5.14 (pág. 231)	40 organizações de um total 58 (69%) ver Quadro 2.9 (pág. 74)	35 conselheiros = 73,49% do total das frases que descrevem os projetos-programas de juventude do Governo Lula segundo mandato ver Quadro 5.15 (pág. 248)	35 conselheiros = 78,11 % do total de 93 frases que conceituam juventude (ver Quadro 5.15, pág. 248)	Identidades juvenis implícitas em 70% e 78% dos projetos-programas de juventude de FHC e Lula(1º mandato) (ver Tabela 5.1, pág. 205)	35 conselheiros do total de 154 citações (73%) (ver Tabela 5.4, pág. 228)

CONCLUSÃO

O presente estudo pretendeu analisar as políticas de juventude elaboradas no Brasil, compreendendo os pressupostos conceituais que as embasaram; o público-alvo (juventudes para quais foram dirigidas); os agentes (nacionais e internacionais) participantes na formulação; os padrões de orientação política sob os quais foram construídas; bem como as práticas delas decorrentes, ou seja, os projetos-programas. A pesquisa analisou a trajetória das políticas de juventude no Brasil, e mais especificamente no governo Lula e, portanto, a relação entre juventude e Estado, incluindo as suas manifestações institucionais mais recentes, como o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), criado em 2005.

Nesse item, serão apresentados as principais conclusões do estudo, incluindo questões referentes à pesquisa empírica, realizada com os membros do Conjuve. **Caso o leitor necessite de uma clarificação rápida, sugerimos a leitura dos itens *Destaques Analíticos do Capítulo IV (pág. 191) e do Capítulo V (pág. 252)*.**

O caminho percorrido se iniciou com a sistematização dos conceitos, pelos quais se compreendeu a juventude no decorrer da história, à luz da teoria sociológica, em três matrizes discursivas (cada uma compreendendo três tipos-ideais de identidades juvenis), a saber:

1) **Juventude como Condição Transitória**, abarcando os seguintes tipos-ideais: a) juventude como uma passagem comum e homogênea para todos os grupos sociais, étnicos, sexos e regiões geográficas, pela qual os jovens vivem no tempo presente se preparando para a vida adulta (identidade Adultocêntrica); b) juventudes em contextos econômicos, sociais e culturais heterogêneos (identidade Sócio-Cultural) e c) jovens que seguem trajetórias individualizadas contextualizadas em transições plurais (identidade Pluralizada);

2) **Juventude como Problema e Ameaça Social**, incorporando os seguintes tipos-ideais: a) juventude como aquela que se integra mal e se desvia em relação aos padrões normativos da sociedade (identidade Transgressora); b) juventude como agente de transformação social, capaz de conceber novas proposições (identidade de Transformação Social); c) juventude como aquela carente materialmente, em situação de risco social ou portadora de características estigmatizantes (identidade Estigmatizada);

3) **Juventude como Solução Social**, que pressupõe os seguintes tipos-ideais: a) juventude como bônus demográfico a ser capitalizado (identidade Oportunidade Demográfica); b) juventude como emponderada e agente estratégico do desenvolvimento do País (identidade Protagonista do Desenvolvimento); c) juventude como portadora de direitos de cidadania (identidade Sujeito de Direitos).

Esses tipos-ideais foram situados, no contexto histórico do Brasil, pelo instrumental teórico da Ciência Política, tanto do ponto de vista das demandas sociais (consumidores de políticas), quanto do ponto de vista da formulação de políticas (produtores de políticas), sendo também trabalhadas teorias demográficas e as perspectivas macro-econômicas, que permearam os processos de construção das políticas de juventude no Brasil.

1 Estado e Políticas de Juventude no Brasil

Embora a juventude tenha assumido novas identidades, **no percurso histórico de 1930 a 1988**, buscando agenciar a transformação social e tenha incorporado novas facetas sócio-culturais, a ação do Estado brasileiro, sob a lógica liberal-corporativista e elitista, pressupôs fundamentalmente, os jovens como futuros adultos, estigmatizados e-ou marginalizados, centrando as políticas públicas nas identidades juvenis **Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora**, persistindo essas três perspectivas conceituais no âmago das políticas de juventude no Brasil até os dias atuais, embasadas em dois pilares fundamentais: **assistencialismo focalizado e proteção-controle social**.

Até 1980, as políticas públicas sociais se voltaram para a estruturação do ensino primário e secundário de setores responsáveis pela saúde e habitação, a fim de serem criadas condições para o desenvolvimento industrial, e, portanto, coibir e neutralizar as manifestações operárias (greves e paralisações), a partir de legislação social dirigida aos trabalhadores de setores mais importantes, proporcionando avanços nos direitos sociais, sem igual desenvolvimento dos direitos civis e políticos, direitos esses duramente atacados no governo militar (**1964-1985**), caracterizado pela exclusão da participação social.

Embora o País tenha vivenciado, **de 1968 a 1973**, novo período de desenvolvimento industrial, conhecido como o “Milagre Econômico”, no qual se aumentou o nível de empregos e se favoreceu as políticas sociais do Estado, o poder transformador e a possibilidade de inovação sócio-cultural, decorrentes do surgimento de novas identidades juvenis no cenário urbano, caracterizadas neste estudo, pelas identidades de **Transformação Social e Sócio-Cultural**, não foram nem mesmo percebidos, sofrendo a juventude, por parte do Estado, ações moralizantes e punitivas.

Até 1980, as ações voltadas para a juventude, foram geradas nos seio de instituições escolares, religiosas, militares e correcionais, onde os jovens não eram vistos como agentes formuladores, sendo praticamente invisíveis em termos de políticas públicas, embora até tenham tido papel marcante em movimentos políticos e sociais.

No **final da década de 80**, já se fazia sentir a crise econômica emergente pela elevação das taxas de juros internacionais e pelo endividamento do Estado brasileiro com credores externos, fatos que geraram políticas recessivas de reajuste macroeconômico, impactando as políticas sociais. Neste contexto, a matriz discursiva de **Juventude como Problema e Ameaça Social** deixa de ser utilizada, adotando-se novo discurso: **Juventude como Solução Social**, gestado por comunidades epistêmicas internacionais (ONU, Banco Mundial, UNESCO) desde 1985 (Ano Internacional da Juventude).

A ascensão da temática juventude, tanto na agenda internacional, quanto na nacional, decorreu, portanto, de condições econômicas externas e internas extremamente desfavoráveis, pioradas em relação à juventude, pelo peso demográfico significativo que esse segmento passou a ter em alguns países periféricos, a exemplo do Brasil, devido ao processo de **Transição Demográfica**, vinculado à **urbanização acelerada e forte metropolização**, havendo, portanto, a necessidade urgente de incluir grande contingente de jovens, sobretudo aqueles identificados como estigmatizados e/ou transgressores, que viviam em condições de carência e risco social nas periferias das grandes cidades, o que se buscou na Constituição de 1988, caracterizando parte da juventude brasileira (até 18 anos) como **Sujeito de Direitos**.

Se em nível internacional, a inserção da temática da juventude na agenda ocorrera em 1985 (instituído pela ONU, como Ano Internacional da Juventude), no contexto nacional, o marco foi a Constituição de 1988, que formalizou novo paradigma em termos de Política (**Solução**), inspirado pelos anseios, manifestos publicamente, por parte da população e por agentes diversos (**Dinâmica Política**), sensibilizados pela precariedade da situação dos “meninos de rua” e pela dificuldade de o Estado lidar com jovens em conflito com a lei ou com processos exclusão social (**Problema**). Como consequência dos pressupostos do texto constitucional, o termo “menores” deixou de qualificar a juventude pobre, que passou a ser denominada de “jovens pobres” ou de “setores populares”. O termo “adolescente” manteve-se como termo jurídico, indicando a pessoa entre 12 a 18 anos.

A despeito da Constituição de 1988 ter estabelecido novo marco conceitual e legal para a política de juventude, orientado pelo padrão Democrático, e definido a identidade juvenil como Sujeito de Direitos, a Política de Juventude implantada **no período de 1995-2005**, se orientou pela lógica da **Sociedade de Bem-Estar Social**, tomando os jovens como **Protagonistas e-ou Atores Estratégicos do Desenvolvimento** e foi formulada por agentes estatais e agentes não estatais (estes considerados parceiros na formulação de políticas de juventude) que passaram a configurar uma **Rede Política do tipo Issue Network** (Rede Temática), na qual o Estado exerceu o papel de legitimador de acordos e as comunidades epistêmicas internacionais, tais como ONU, **Banco Mundial e a UNESCO**, **assumiram papéis de destaque**.

Essa Rede Política foi viabilizada, no primeiro mandato de FHC (1995-1998), pela configuração de nova arquitetura institucional para as políticas sociais, desenhada a partir do fortalecimento do Terceiro Setor, que passou a integrar as: a) Organizações Sociais-OS (para as quais foram transferidas responsabilidades estatais) e b) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; ambas criadas por indução governamental, passando a compor o **espaço público não estatal**, voltado para o interesse público, sem fins lucrativos; mas regido pelo direito privado.

O conceito de “não lucrativo” embasou também o **ativismo corporativo**, com a construção do discurso de “responsabilidade social” que passou a ser adotado pelas empresas, principalmente as estatais, como foi o caso do Banco do Brasil, organização demandada, pelo governo, a “dar visibilidade” no PPA 2000-2003 (Avança Brasil) às ações que já vinha realizando e que poderiam ser enquadradas neste conceito.

Entretanto, mesmo que a orientação do texto constitucional não tenha sido preponderante na Política de Juventude em contexto de ajuste macroeconômico e de descontinuidade política (mudança de governo e de perspectiva política), suas diretrizes permearam a atuação social dos governos pós-Constituição, mesmo os neoliberais, como o de Collor de Mello, no qual foi aprovada a Lei Federal nº 8.069 (1990) – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)²⁸¹ e a **Lei do Incentivo à Cultura** (1991) e o de Itamar Franco, no qual foi aprovado a Lei Orgânica da Assistência Social – **LOAS**²⁸² (1993), leis que teriam impacto positivo significativo nas políticas de juventude.

Verifica-se ainda que a Política de Juventude, após 1988, teve influência das orientações do texto constitucional em relação à:

- elevação do gasto social, de acordo com o IPEA (2010): **13,3%** do PIB, em 1985; **19%** do PIB em 1990; **19,2%** do PIB em 1995 e **21,9%** do PIB em 2005, devendo-se mencionar que o PIB brasileiro cresceu bem abaixo da sua média histórica (6%);
- descentralização da política social, proporcionando o crescimento do papel dos municípios, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social;
- participação social na formulação e gestão das políticas sociais, pela criação de conselhos de participação social e conferências populares em todas esferas federativas.

Até 1995, existiam somente 3 programas destinados à juventude brasileira, sendo implementados, nos dois mandatos do governo FHC (1995-2002), 25 projetos-programas de juventude e 23, no primeiro mandato do governo Lula, de 2003 até 2005, denotando que a temática Juventude já se tornara assunto importante na agenda governamental brasileira.

²⁸¹ O ECA, considerada uma das leis mais avançadas no mundo, tem sido um marco para o estabelecimento de uma nova cidadania para esses segmentos, mesmo que se observe uma grande distância entre a lei e a realidade.

²⁸² A LOAS estabelece princípios doutrinários e organizativos, dentre eles a descentralização, a democratização, a equidade, a complementaridade entre o poder público e a sociedade e, ainda, que a Assistência Social deve realizar-se “de forma integrada às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais” conforme parágrafo único do seu art. 2º (Ministério da Previdência e Assistência Social – SEAS, maio/2001, *apud* TORRES, 2003).

De 1995 a 2005, cerca de 64% e 74% dos projetos-programas de juventude implementados nos governos FHC e Lula, respectivamente, privilegiaram as áreas de **Educação; Justiça e Proteção, Atividades Sócio-Culturais e Trabalho** e foram portanto dirigidos às identidades a) Adultocêntrica (preferencialmente jovens de baixa renda, com pretensão de inseri-los rapidamente no mercado de trabalho e lhes ofertar atividades sócio-culturais complementares às atividades escolares) e b) Estigmatizada-Transgressora, enfeixadas pela capa da identidade **Protagonista do Desenvolvimento**, pretendo-se, pelo menos em nível discursivo, que a juventude fragilizada em termos de indicadores sociais pudesse dar a sua cota de contribuição para um modelo de desenvolvimento já pré-estabelecido e que não lhe era benéfico.

O número de programas-projetos de juventude que abarcaram as áreas anteriormente referidas **sobe** para o percentual de **76% (FHC)** e **83%(Lula)** se acrescentarmos os programas de **Assistência Social**.

Pode-se verificar que áreas importantes como a **Sáude** não foram priorizadas para a juventude brasileira, fato explicitado em recente entrevista, veiculada pelo rádio, quando uma técnica do FNUAP (Fundo de População das Nações Unidas) declarou que pelos estudos deste órgão, no Brasil, atualmente, *90% das mortes de mulheres associadas à gravidez poderiam ter sido evitadas*, e que *de cada cinco mulheres que morrem em decorrência desse motivo, três são negras*. Considerando que 70,2% de mulheres entre 15-19 anos afirmaram, em 2003, que já haviam se engravidado (Relatório Juvenil-UNESCO), ficamos a imaginar quantas jovens vieram a falecer por falta de política juvenil de gênero.

Podemos, também, inferir quantos jovens foram contaminados pela AIDS, tendo em vista o dado, proveniente da mesma fonte e portanto de 2003, constatando que apenas 4,2% dos jovens de sexo masculino, na faixa etária de 15-19 anos, declararam ter somente um parceira (o) sexual.

É importante salientar, tendo em vista que, normalmente, a alta inflação afeta mais intensamente pessoas em situação de pobreza, que a política de ajuste macro-econômico impactou de forma positiva a juventude pobre do País, em razão de ter contribuído significativamente para a redução da pobreza absoluta, no período imediato à introdução do Plano Real, passando-se do indicador de 62,6 milhões (44%) de indivíduos pobres em 1993 (patamar onde praticamente havia se estabilizado) para 54 milhões de pessoas (33,3%) em 1999, quando ocorreu a desvalorização do real.

Logo tal política afetou de modo mais acentuado os rendimentos mais baixos, possibilitando ganhos reais para a mão-de-obra menos qualificada. O declínio da pobreza, importante por si mesmo, foi o resultado de combinação favorável de fatores, já que o objetivo do Plano Real estava centrado na estabilização dos preços. Os dados relativos à

proporcionalidade da pobreza, reduzida manteve-se em torno de 34% de 1996 a 1999 (ROCHA, 2003).

Por outro lado, durante o primeiro governo Lula, a combinação entre continuidade e estabilidade monetária, a maior expansão econômica e o reforço das políticas públicas, como a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e o alargamento de transferências de renda para extratos de menor rendimento, entre outras ações, se mostrou decisiva para a generalizada melhoria do quadro social no Brasil (IPEA, 2005). Entretanto, em todos os períodos considerados, a taxa de pobreza caiu mais rapidamente que a diminuição na medida da desigualdade, significando que o combate à pobreza parecer ser menos complexo que o enfrentamento da desigualdade de renda (IPEA, 2010).

Em 2005, no final do primeiro mandato, o governo Lula criou estruturas institucionais voltadas exclusivamente para o segmento juvenil: Secretaria Nacional da Juventude e o Conjuve, assumindo o Estado papel central na formulação e implementação da Política de Juventude, a partir da coordenação de agentes estatais e não estatais. Em decorrência dessa ação, foram desenvolvidas instâncias participativas como os conselhos e conferências nas três esferas do governo. A Política de Juventude no governo Lula no período 2005-2007 continuou enfatizando o binômio **Educação (Atividades Sócio-Culturais)-Trabalho (68% dos programas de juventude) e Justiça-Proteção, com o Programa Pronasci** (Programa de Segurança Nacional de Segurança Pública com Cidadania).

Na análise dos programas de juventude do PPA 2004-2007, Costa (2009) concluiu que não houve diferenças em termos de programas da juventude (nem mesmo numéricas) da perspectiva do Governo FHC em relação ao primeiro mandato do Governo Lula. O autor apontou ainda a descontinuidade no fluxo de recursos, o contingenciamento de recursos, a necessidade de maior participação dos estados da federação no processo de acompanhamento e implementação das ações pelos municípios, conforme responsabilidades estabelecidas pela Política de Assistência Social. Para Costa (2009), a implantação do Cadastro Único talvez possa trazer algum avanço em termos de transparência das políticas de juventude e neste contexto, destacou-se os Sistemas de Informações voltados para o monitoramento das ações governamentais que foram progressivamente desenvolvidos no Governo Lula.

Em setembro de 2007, o governo federal lançou o PAC da juventude, prevendo uma destinação orçamentária de R\$ 5,4 bilhões até o final de 2010, tendo o objetivo de atender jovens excluídos, pela reestruturação do programa Pró-Jovem, que passou a ser denominado **ProJovem Integrado**, constituído pelas seguintes modalidades: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Trabalhador, ProJovem Rural e ProJovem).

O ProJovem Integrado padronizou o benefício de R\$100,00 e a faixa etária para os sete programas das quatro modalidades, tendo como consequência a focalização dos programas

para o segmento juvenil de 18-29 anos, fortemente impactado pelas condições estruturais do modelo de desenvolvimento brasileiro (veja Quadro 6.1), o qual passou a ser alvo de 12 dos 20 programas de juventude (considerando o *Nossa Primeira Terra*), quando havia sido contemplado apenas por 5 programas no período de 2005-2007.

Entretanto, os programas de juventude do governo federal continuaram sendo praticamente administrados pelos mesmos entes públicos, notadamente: **MEC**-Ministério da Educação, **MDS**-Ministério do Desenvolvimento Social, **MT**-Ministério do Trabalho e Emprego e **MJ**-Ministério da Justiça.

Estudos do IPEA (2008a, 2009) apontaram sobreposições nas modalidades do ProJovem Integrado, tanto em termos de público-alvo, quanto em termos territoriais, geradas pela falta de integração, identificada já no nascedouro do Programa PróJovem, quando se optou por manter alguns programas, dadas as dificuldades de se criar gestão transversal e sistêmica para a Política de Juventude.

QUADRO 6.1 – Dados Empíricos da População de 18 a 29 Anos em 2006 (IBGE)					
40 milhões de Jovens	20% da população do País	9,7 milhões vivendo com famílias de renda familiar <i>per capita</i> de ½ salário mínimo	12,5 milhões não tinham concluído o ensino fundamental	4,2 milhões estavam desocupados	1,4 milhão eram analfabetos

Logo, a Política de Juventude do governo Lula, a partir de 2008, continuou optando prioritariamente pela inclusão social de segmento carente e vulnerável da juventude brasileira, focando na faixa etária 18-29 anos, mas abarcando praticamente as mesmas áreas temáticas e o mesmo público-alvo do primeiro mandato e do governo FHC: as juventudes **Adultocêntrica** e **Estigmatizada e/ou Transgressora**, sendo difícil estabelecer diferenciais precisos entre estas duas últimas, em razão desses dois segmentos possuírem vários pontos de intersecção.

Além da concordância dos governos FHC e Lula quanto ao público-alvo da Política de Juventude, houve também compartilhamento dos pressupostos implícitos nos programas de juventude, que adotaram, segundo Sousa R. (2006), a **Pedagogia do Protagonismo Juvenil**.

Se no governo FHC, as identidades juvenis Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora foram amarradas em um só feixe, encapado pela identidade **Protagonista do Desenvolvimento**, no Governo Lula (segundo mandato), essa capa se renovou (atualizou-se o discurso) pela identidade **Sujeito de Direitos**; mas o público-alvo dos programas dos dois governos foram os mesmos, bem como foram similares os pressupostos desses programas, calcados em “pedagogia educacional” voltada para inclusão social de jovens pobres e marginalizados, operacionalizada, fundamentalmente, por organizações do Terceiro Setor.

A despeito do governo Lula procurar legitimar a identidade juvenil **Sujeito de Direitos** no Congresso Nacional, buscando aprovar: a) a PEC da Juventude (aprovada em julho de

2010); b) o Plano Nacional da Juventude e c) o Estatuto da Juventude, o fato é que a identidade **Protagonista do Desenvolvimento** (ou Ator Estratégico do Desenvolvimento) foi explicitada até no *folder* produzido pelo Governo Federal e distribuído por ocasião da Conferência da Juventude (2008), que resumiu conteúdos relativos aos programas do ProJovem Integrado, reproduzidos abaixo:

a) Utilização do conceito de serviço e não de direito universal: “O serviço poderá ser implementado em mais de 4 mil municípios, habilitados ao Sistema Único de Assistência Social” (Programa ProJovem Adolescente) – pressupondo que os benefícios do Programa ProJovem Adolescente seria um *serviço* e não um *direito* garantido pelo Estado;

b) Capacitação de curto prazo (seis meses): “Preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda são os principais objetivos do ProJovem Trabalhador” – pressupondo a inserção no mercado de trabalho, viabilizada pela capacitação de curto prazo, e considerando o jovem “ativo” pela realização de atividade remunerada, a partir da prévia aceitação do modelo de desenvolvimento que gerou a própria situação desfavorável em que se encontra;

c) Elevação do grau de escolaridade no curto prazo (dois anos): “O programa oferece a conclusão do Ensino Fundamental a jovens alfabetizados” - proposta educacional que pretende levar os jovens alfabetizados, em dois anos, a obter o certificado do Ensino Fundamental, em contexto no qual o próprio sistema educacional formalizado tem apresentado qualidade de ensino muito aquém do desejável.

Logo, a política de juventude do governo Lula, mesmo que pretenda se descolar do discurso do Protagonismo Juvenil, na verdade só conseguiu atualizá-lo, tentando dar conta dos seguintes problemas graves relacionados à juventude brasileira:

- abandono dos estudos: em 2003²⁸³, **51,5%** de jovens de 15 a 24 anos, **não estudavam**;
- futuro vulnerabilizado de jovens que não estudam e nem trabalham: em 2004²⁸⁴, **61,3%** dos jovens de 15 a 29 anos não estudavam sendo que **20,3 %** desses jovens **nem trabalhavam e nem estudavam**;
- escolarização inadequada: em 2003²⁸⁵, **60%** dos jovens de 15-17 anos não estavam estudando na série adequada e em 2004,²⁸⁶ **23%** de jovens de 15 a 29 anos só cursaram ou cursavam **até a 4º série do ensino fundamental**;
- carência material: a renda familiar *per capita* da juventude brasileira caiu de 2001 para 2003²⁸⁷ de 1,46 para 1,31 salário mínimo *per capita*, totalizando uma queda acumulada para o período de 2001-2006, ou em outros termos, **40% dos jovens entre 15-24 anos no Brasil vivem em famílias com menos de 3 salários mínimos**;

²⁸³ Relatório do Desenvolvimento Juvenil-2003 (UNESCO, 2004).

²⁸⁴ CASTRO, Mary Garcia & ABRAMOVAY, Miriam. Juventude: o que une e o que separa. Brasília: UNESCO, 2006.

²⁸⁵ Op.cit. (2004).

²⁸⁶ Op.cit. (2006).

²⁸⁷ WAISELFISZ, Julio Jacob. Relatório do Desenvolvimento Juvenil – 2005. Brasília: UNESCO, 2005.

- altas taxas de desemprego juvenil: em 2006²⁸⁸, a taxa de desemprego era de 5% para adultos de 30-59 anos, mas de **22,6%** entre jovens de 15 a 17 anos, **16,7 %** entre 18-24 anos e **9,5%** entre 25 a 29 anos).

Se os dados estatísticos podem justificar a focalização das ações para a juventude pobre, pretendendo incluí-la no mercado de trabalho por capacitação de curto prazo ou seja, pela perspectiva da equação *Estudo(Atividades Sócio-Culturais)-Trabalho + Proteção-Controle Social*, tal estratégia se constitui ação particular para uma questão sistêmica.

Em uma palavra, a Política de Juventude no Brasil seguiu fundamentalmente, do ponto de vista da formulação, o padrão ideológico liberal-corporativista e elitista até a década de 1988, quando sob os condições políticas e conjunturais excepcionais, foi concebida política que concebia a juventude até 18 anos como Sujeito de Direitos, sob o padrão de orientação democrático. Mas esta concepção encontrou dificuldades ao longo dos anos noventa, em contexto de crise econômica e padrão neo-liberal na atuação do governo federal (apesar de ter sido viabilizada algumas de suas orientações), que adotou estratégia política visando a estabilidade econômica.

Posteriormente se realizou a Reforma Administrativa, no primeiro mandato de FHC, possibilitando a configuração de uma Rede Política, que incluía organizações do Terceiro Setor, voltadas para a temática juvenil, na qual a ONU, o Banco Mundial e a UNESCO exerceram papéis importantes na divulgação e no compartilhamento do discurso de juventude como **Protagonista do Desenvolvimento**.

Até 2005, a Política de Juventude do governo Lula foi praticamente uma continuidade da política do governo anterior, mas no início deste ano o Estado brasileiro passou a exercer o papel central na coordenação da Política de Juventude com a criação da Secretaria Nacional da Juventude, do Conjuve e do PróJovem, reestruturado em 2007 (ProJovem Integrado) e assumiu o discurso de juventude como **Sujeito de Direitos**, buscando aprovar marcos legais no Congresso Nacional e descolar da identidade juvenil **Protagonista do Desenvolvimento e/ou Ator Estratégico de Desenvolvimento**, compartilhada, até então, com comunidades epistêmicas internacionais.

Entretanto, a identidade Sujeito de Direitos não teve contrapartida nos programas de juventude do governo federal, que se dirigiram, fundamentalmente, à integração de jovens de 18 a 29 anos fora da escola e do mercado, público-alvo aderente às identidades **Estigmatizada e/ou Transgressora**, por meio de política focalizada e emergencial, denominada inicialmente de PróJovem, destinada a jovens em condição de carência social e vulnerabilidade, importante no contexto brasileiro, mas que não teve como objetivo garantir direitos universais à juventude, conforme o discurso governamental, por se tratar, de política

²⁸⁸ IPEA (2008 a).

compensatória para a juventude pobre (e portanto dirigida a um segmento específico). Alguns outros programas podem ser vinculados à Identidade **Adultocêntrica**, como por exemplo, o Prouni.

2 Reflexões e Recomendações do Estudo

2.1 Conselhos de Políticas e Ampliação da Democracia

Atualmente, a formulação de políticas públicas se realiza no seio de uma justaposição de formas de representação política configuradas pelos seguintes arranjos institucionais a) Democracia Representativa: a sociedade é representada politicamente por deputados e senadores eleitos no Congresso Nacional; b) Democracia Deliberativa: a sociedade é representada em espaços participativos por organizações da Sociedade Civil, que não possuem mandato direto dessas bases de referência; c) Democracia Participativa: a sociedade se manifesta, por meio de instrumentos de democracia direta, tais como o Orçamento Participativo, as conferências e os plebiscitos.

Logo, a questão da representação política nas democracias contemporâneas sofreu profundas mudanças decorrentes da perda da centralidade dos partidos políticos, da emergência da mídia como nova instância de mediação, das mudanças do mercado de trabalho, tornando fluidas às grandes categorias populacionais, outrora passíveis de representação pela posição na estrutura ocupacional, bem como devido às inovações institucionais, como os conselhos, que tem levado a representação política transbordar as eleições e o legislativo como lócus de representação, enveredando para o controle social e para representação grupal nas funções executivas do governo (LAVALLE *et alii*, 2006).

O Conselho Nacional da Juventude (Conjuve), com institucionalidade híbrida, composta por representantes da Sociedade Civil e do Poder Público, foi legalmente constituído em 2005, como espaço de participação e de controle público na elaboração e gestão da política de juventude, objetivando contribuir para ampliação ou para o aprofundamento da democracia no que diz respeito a essa política. No estudo realizado, pela análise de dados secundários e com os conselheiros do Conjuve, duas reflexões emergem como importantes, tanto para futuros estudos acadêmicos quanto para a ação estatal:

A primeira refere-se à necessidade de se implantar modelo de gestão pública, com criação de mecanismos institucionais que viabilizem a coordenação, interação e integração entre Estado e instâncias participativas nos três níveis da federação.

Tendo em vista que a maior deficiência no desempenho do Conjuve, segundo os pesquisados, diz respeito à articulação com outras áreas do governo, e conseqüentemente à insuficiente participação nas discussões da política econômica e de políticas afins à temática da juventude, resultando em baixo poder de pressão desse órgão em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; podemos inferir que, neste caso, a democracia não estaria sendo ampliada, quando atores sociais não acessam (ou o fazem de forma deficiente), aos canais que os aproximariam do Estado, denotando a necessidade de se viabilizar uma construção institucional que permita a articulação entre Estado e o Conjuve, condição piorada pelo seu caráter consultivo e não deliberativo. Essa mesma situação pode ser pressuposta como padrão de interação entre Estado e conselhos nos três níveis da federação.

Logo, deduz-se que a permeabilidade de algumas áreas do governo em relação ao Conjuve, longe de ter sido a ideal, foi muito facilitada pelo fato deste Conselho ter sido criado no governo Lula e poderá, ainda ser piorada sob outra orientação política, o que implica, portanto, necessárias e urgentes alterações no desenho institucional, de modo que o Poder Público em todos os níveis apresente efetiva responsabilidade institucional de partilhar com os conselhos o poder de decisão e de controle das políticas de juventude.

Essa realidade foi também verificada por Carneiro e Costa (2002) em relação aos conselhos municipais de Minas Gerais. Relata Carneiro (pág. 161):

Ao se analisar empiricamente os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador, queixas comuns de falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, da dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Parece claro que o funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. A realidade da maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal.

Costa (2009) em tese de doutorado, colocou questionamentos críticos quanto à efetividade do controle social, que os Conselhos de Assistência Social dos Municípios, Estados e do Distrito Federal passaram a exercer a partir da Norma Operacional Básica do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), salientando que o Relatório de Avaliação do PPA do Distrito Federal analisado, no contexto do PPA 2004-2007 do governo federal, não mencionava formas de participação social do Projeto *Agente Jovem*, nem do *Programa Proteção Social à Criança e ao Adolescente e à Juventude*. Para o autor, foi entendimento unânime pelos atores que entrevistou, que existia pouca participação da sociedade organizada nas políticas de juventude, confirmando o discurso dos técnicos do PPA do Distrito Federal,

O orçamento executado do Conjuve, em 2008, foi da ordem de R\$ 1,3 milhão, tendo os gastos sido, prioritariamente, direcionados para a realização da Conferência Nacional da

Juventude. A previsão para o ano de 2009 seria de R\$ 1,8 milhão. Podemos vislumbrar o gasto público com uma estrutura, que totaliza cerca de 40.000 Conselhos de Políticas no Brasil (municipais, estaduais e nacionais), sendo que 20.000 (28.216, pelo estudo do IPEA de 2001) são conselhos municipais, correspondendo a mais de três vezes o número de Câmara de Vereadores, locais da Democracia Representativa (Poder Legislativo local), ou seja, existem mais conselheiros no País do que vereadores.

Por outro lado, em 2007, existiam cerca 64 conselhos nacionais, dos quais 13 foram criados no primeiro mandato do governo Lula e outros nove passaram por reformulações nesse governo, ou seja, está ocorrendo gasto significativo para se estabelecer estrutura de conselhos nos três níveis da federação, mas sem instituir condições institucionais e gerenciais adequadas para que realmente haja o fundamental controle social perante o Poder Público.

Se há dificuldades de articulação Estado e Sociedade Civil no nível de formulação de políticas de juventude, muito mais haverá no nível de controle da implementação, quando o desempenho aferido pode estabelecer a não continuidade de alguns projetos-programas, impactando estruturas burocráticas instaladas e portanto interesses, fato já identificado na ocasião da reformatação do Pró-Jovem, segundo IPEA (2008 a).

Tanto é assim, que o pior desempenho do Conjuve diz respeito a uma de suas atribuições legais, que é de *“propor estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional da Juventude, incluindo a produção de indicadores de mensuração e desempenho quantitativo e qualitativo”*, para qual 43% dos pesquisados atribuíram que o Conselho tem dado “pouca importância” ou “nenhuma importância”. Se acrescentarmos os que assinalaram “razoável importância”, essa proporção sobe para 62% dos pesquisados.

Presenciamos, portanto, em nível de Brasil, uma configuração significativa de espaços de interlocução Estado-Sociedade, instrumentos de Democracia Deliberativa, mas que operam em bases deficientes de coordenação, integração e articulação com o Estado, em nível federal, estadual e municipal e atuam sob princípios concorrenciais à Democracia Representativa.

Sendo assim, apesar de os conselhos representarem eixo inovador na formulação e gestão das políticas públicas, podem ocultar nova forma de legitimação de políticas governamentais, embasadas em estruturas participativas que não estão sendo nem democráticas, do ponto de vista político, nem efetivas do ponto de vista de gestão.

Há, portanto, a necessidade de se desenvolver um modelo de gestão pública, pautado em valores culturais, que rompa as barreiras horizontais e verticais; coordene as sobreposições e o entrelaçamento das várias instâncias participativas, buscando proporcionar racionalidade satisfatória e sinergia na formulação e implementação de ações voltadas para a juventude. Caso contrário se perpetuará o mantra crítico em relação às políticas públicas: fragmentadas, dispersas, isoladas, sobrepostas e não orientadas por visão estratégica.

Em relação à política atual, a gestão articulada do ProJovem Integrado não ocorreu, permanecendo um ambiente resistente a mudanças e inovações, de certo modo já identificado no nascedouro do Programa, que mais justapôs programas e projetos sob novos nomes do que integrou os seus pressupostos, conceitos e práticas (IPEA, 2010). Por outro lado, em 2009, em relação à temática de crianças e adolescentes, foram registradas mais de 70 medidas conduzidas em nove ministérios, somente no âmbito do governo federal, sem considerar as intervenções no âmbito nas administrações estaduais e municipais (IPEA, 2010).

A partir das argumentações anteriores, recomendamos:

1. Imposição do caráter deliberativo aos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal, atualmente com caráter apenas consultivo;
2. Desenvolvimento de arranjos institucionais, voltados para integrar e coordenar os conselhos nas três esferas da federação, considerando não só o mapeamento desses conselhos, mas também a identificação de seus perfis, segundo variáveis tais como: propósito/finalidade (deliberativo; consultivo); seleção dos participantes (de modo voluntário; por indicação, por eleição, por convite); tema e escopo da deliberação (deliberação sobre assuntos específicos; gerais; passíveis de serem monitorados, etc); modo da deliberação (discussão; livre associação; informações; resoluções de problemas); frequência (maior e menor); interesse (apostas baixas; apostas altas); empoderamento (públicos fortes e fracos) e monitoramento ou *accountability* (FUNG, 2007; CUNHA, 2004). A partir desse ordenamento, poderia se obter um diagnóstico a partir das categorias definidas por Avritzer (2008): Capacidade Democratizante; Efetividade e Dependência do Sistema Político.

A segunda questão se refere a fatores associados à representação em instituições participativas, como o Conjuve, suscitando algumas considerações para reflexão:

a) a definição dos atores que participam de instâncias participativas: no caso do Conjuve, os agentes que participaram de seu primeiro mandato (provenientes do Poder Público, da Sociedade Civil e pessoas de notório saber) foram indicados pelo governo federal; sendo possível que essa indicação possa ter influenciado o resultado das eleições das organizações civis no segundo biênio, decorrentes de formação de parcerias, alianças e até mesmo coalizões. Logo, se o desejo é aprofundar o caráter público do Estado, não se justifica que expressivo número de conselhos no Brasil tenham membros indicados pelo governo nos três níveis da federação (principalmente em seu primeiro mandato).

As respostas dos conselheiros indicam que houve evolução, no segundo biênio (2008-2009), em relação à capacidade democrática do Conjuve, visto que as organizações da Sociedade Civil e o presidente do Conselho foram eleitos e não indicados, como teriam sido no primeiro biênio (2006-2007). Foram também identificadas sub-representação e falta de representação de algumas organizações da Sociedade Civil, inclusive de grupos de jovens em situação de vulnerabilidade social e de alguns representantes do Poder Público.

Entretanto, das 58 organizações eleitas, 24 já haviam pertencido ao primeiro biênio (e, portanto, teriam participado do Conselho, pela primeira vez, por indicação governamental, e oito dessas 24 organizações já mantinham, antes da indicação do governo federal, conexões significativas com os agentes formuladores de políticas de juventude, inclusive com o próprio governo federal, conforme estudo de Rodrigues (2008).

Rodrigues (2008) analisou a política de juventude no período de 1997 a 2007, identificando os principais atores que participavam do debate nesse período, utilizando a metodologia de redes sociais (ver Quadro 6.2, pág. 273). Neste ponto, pretendemos mostrar que as treze organizações da Sociedade Civil que foram indicadas para o primeiro mandato do Conjuve eram organizações que detinham significativas conexões, inclusive com o governo federal na rede de agentes voltados para a temática juvenil.

Verifica-se que oito organizações identificadas por Rodrigues (2008), conforme mostra Quadro 6.2, permaneceram nos dois mandatos no Conjuve, quais sejam: 1) **UNE** (União Nacional dos Estudantes); 2) **PJ** (Pastoral da Juventude); 3) **CONTAG** (Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas); 4) **RJNE** (Rede Jovens do Nordeste); 5) **RENAJU** (Rede Nacional das Organizações da Juventude); 6) **IBASE** (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas); 7) **Instituto Ayrton Senna**; 8) **Ação Educativa**; as quais, acrescidas de mais quatro a saber: 9) **OBJ** (Organização Nacional da Juventude); 10) **CUT** (Central Única dos Trabalhadores); 11) **UFF** (Observatório da Universidade Fluminense) e 12) **UFMG** (Observatório da Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais), que participaram somente do primeiro mandato, totalizam 12 das 47 organizações da Sociedade Civil, que foram indicadas para participarem do primeiro mandato do Conjuve e detinham, na época, alta conectividade na rede de agentes, inclusive com órgãos do governo.

Por outro lado, o Projeto Juventude, do **Instituto Cidadania** (ONG criada pelo presidente Lula), teve como consultora especial Regina Novaes, indicada para assumir a presidência do Conjuve no primeiro mandato, sendo que este Instituto foi a entidade que apresentou o maior índice de centralidade na rede, isto é, maior capacidade de mobilização dos agentes voltados para a temática juvenil.

Já a **UJS** (União da Juventude Socialista) foi eleita para o segundo mandato. Incluindo o Instituto Cidadania, podemos considerar que 13 organizações que possuíam alta conectividade na rede de agentes voltada para a temática juvenil, permaneceram quatro anos no Conjuve: de 2005 a 2009 e participaram portanto dos dois mandatos.

O estudo de Rodrigues (2008) confirma nossos argumentos quanto aos atores centrais no processo de formulação de políticas de juventude, visto que segundo o autor, até 2004, a rede de agentes se centrava nos organismos internacionais, sendo que a partir desse ano, as

instituições do Poder Público assumiram a liderança e confirma também a preponderância dos ministérios MEC; MDS; MTE e MJ nas políticas de juventude (veja Capítulo V, item 1.3)

QUADRO 6.2 – Agentes Formuladores das Políticas de Juventude							
Tempo-1 (1999)		Tempo-2 (2002)		Tempo-3 (2004)		Tempo-4 (2006)	
Ator	Campo	Ator	Campo	Ator	Campo	Ator	Campo
MEC	Poder Pub	MEC	Poder Pub	MEC	Poder Pub	MEC	Poder Pub
MDS	Poder Pub	MDS	Poder Pub	MDS	Poder Pub	MDS	Poder Pub
MTE	Poder Pub	MTE	Poder Pub	MTE	Poder Pub	MTE	Poder Pub
MJ	Poder Pub	MJ	Poder Pub	MJ	Poder Pub	MJ	Poder Pub
OBJ	Soc.Civil	OBJ	Soc.Civil	SGPR	Poder Pub	SGPR	Poder Pub
UNE	Soc.Civil	UNE	Soc.Civil	SEDH	Poder Pub	SEDH	Poder Pub
Pastoral J.	Soc.Civil	PastoralJ	Soc.Civil	MDA	Poder Pub	MDA	Poder Pub
CONTAG	Soc.Civil	CONTAG	Soc.Civil	Cejuvent	Poder Pub	Conjuve	Poder Pub
CUT	Soc.Civil	CUT	Soc.Civil	OBJ	Soc.Civil	OBJ	Soc.Civil
RJNE	Soc.Civil	RJNE	Soc.Civil	UNE	Soc.Civil	UNE	Soc.Civil
Ação Edu	Soc.Civil	Ação Edu	Soc.Civil	Pastoral J	Soc.Civil	Pastoral J	Soc.Civil
IBASE	Soc.Civil	IBASE	Soc.Civil	CONTAG	Soc.Civil	CONTAG	Soc.Civil
Inst ASenna	Soc.Civil	Inst. ASenna	Soc.Civil	CUT	Soc.Civil	CUT	Soc.Civil
KELLOG	Soc.Civil	KELLOG	Soc.Civil	RJNE	Soc.Civil	RJNE	Soc.Civil
MUDES	Soc.Civil	MUDES	Soc.Civil	Ação Edu	Soc.Civil	RENAJU	Soc.Civil
UJS	Soc.Civil	UJS	Soc.Civil	IBASE	Soc.Civil	Ação Edu	Soc.Civil
Part. Trab.	Soc.Civil	Part.Trab.	Soc.Civil	Inst. Cidadania.	Soc.Civil	IBASE	Soc.Civil
				Inst. ASenna	Soc.Civil	IASenna	Soc.Civil
				KELLOGS	Soc.Civil	KELLOG	Soc.Civil
				MUDES	Soc.Civil	MUDES	Soc.Civil
				UJS	Soc.Civil	UJS	Soc.Civil
				PT		PT	Soc.Civil
UNESCO	Org.Int.	UNESCO	Org.Int.	UNESCO	Org.Int.	UNESCO	Org.Int.
OLJ	Org.Int.	OLJ	Org.Int.	OLJ	Org.Int.	OLJ	Org.Int.
BM	Org.Int.	BM	Org.Int.	BM	Org.Int.	BM	Org.Int.
OIT	Org.Int.	UFF		OIT	Org.Int.	UFF	
				UFMG		UFMG	

Fonte: síntese elaborada a partir Rodrigues (2008).

Podemos ainda buscar argumentos, na recente tese de doutorado de Fernandes (2009). quanto à participação de OSs²⁸⁹ no Conjuve e em menor grau de OSCIPS, organizações criadas por indução do Estado, que segundo a autora, não concretizam a parceria entre Estado e Sociedade Civil, designada por alguns de parceria entre público e privado, ou espaço público não estatal. No caso das OS, houve até mesmo Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) interposta pelos partidos de oposição ao governo FHC, incluindo o PT (veja pág. 101).

²⁸⁹ Para Fernandes(2009), os campos reservados às OS (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde), enquanto pessoas jurídicas de direito privado, já estariam abrangidos na Constituição Federal de 1988, na esfera dos deveres do Estado, embora não sejam atividades exclusivas do Estado.

Para Fernandes (2009), nos conselhos de administração (coração das OS), as instâncias governamentais são preponderantes, visto prevalecerem indicações políticas para os representantes do Setor Público, que obedecem apenas a critérios de conveniência da coligação política dominante. Esses representantes, de acordo com a lei, podem chegar a 40% do conselho. A autora ainda elaborou observações sobre a ajuda de custo que os conselheiros recebem por participar de reuniões (ordinárias e extraordinárias) e inferiu que não há portanto pluralidade da Sociedade Civil, pressuposta como parceira, há unilateralidade, pois o papel de outros atores não-Estado tem sido, em grande medida, figurativo e a lei das OS se constitui permissivo potencial para o abandono de deveres constitucionais por parte do Estado, já que essas organizações poderiam substituir entidades públicas que seriam extintas.

Nesse contexto, observar a força com que nasceu a RENAJU em 2005, associando 35 organizações não governamentais vinculadas à promoção do protagonismo e do emponderamento juvenil, sendo criada em decorrência do eventos Vozes Jovens I, ocorrido em 2004, patrocinado pelo Banco Mundial. O fato é o Terceiro Setor, como foi configurado no Brasil, foi desmistificado por diversos autores tais como Leher (2001); Montano (2002) e Demo (2003), autores que acreditam que esse “setor” não realiza os conceitos de Sociedade Civil, de esfera pública e de democracia deliberativa.

Fleury (2006) também colocou questões envolvendo esta temática, quando analisou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)²⁹⁰ do governo Lula, que a despeito de ter destacada a participação da Sociedade Civil em sua composição, revela a intenção de construção de novo pacto de poder, com o nítido predomínio do empresariado industrial e com a singular inclusão de organizações e movimentos sociais, além das representações sindicais, que já haviam sido reconhecidos como resultados das lutas travadas a partir de 1970. A autora argumentou ainda que “*a composição do CDS revela alta correlação com a distribuição do PIB brasileiro, fortemente concentrado em São Paulo, reafirmando a intenção de construir um pacto de poder com aqueles que já detêm poder, ou seja, com as elites políticas e econômicas do país*” (pág. 92).

Achados empíricos de Gurza Lavalle *et alii* (2006) em estudo, com amostra de 229 organizações da Sociedade Civil, sediadas no município de São Paulo (um terço do total de organizações civis do município) mostraram que as instituições que mais representavam os pobres nas instituições participativas seriam àquelas conectadas com atores da democracia representativa como os partidos e as agências estatais, conforme comentário dos autores.

²⁹⁰ Composto inicialmente por 11 ministros e 90 representantes da Sociedade Civil (41 empresários, 13 sindicatos, 11 movimentos sociais, 10 personalidades, 3 entidades de classe, 2 representantes da cultura, 2 religiosos, sendo posteriormente acrescentados, por reivindicação, 7 representantes das regiões Norte e Nordeste.

o apoio fornecido por organizações civis a candidatos políticos é, de longe, a variável com capacidade de predição mais acurada da propensão dessas organizações a assumir o caráter de representação de seus beneficiários. Outros fatores também apontam para a centralidade das inter-relações entre organizações civis e as instituições políticas. Isso sugere que as dinâmicas de representação política no terreno das organizações civis ocorrem não de forma paralela ou alternativa aos canais tradicionais da política, mas em estreita conexão com eles (pág. 44).

Para Faria (2009), se aceitarmos os resultados da pesquisa de Gruza Lavallo *et alii*, algumas organizações, que possuem assento nos conselhos, podem estar representando os grupos desfavorecidos à custa da introdução de “uma distinção” em relação àquelas com menos conexões com os canais tradicionais e corre-se o risco de naturalizarmos o argumento de que aqueles mais organizados chamam mais atenção das agências e dos partidos e, por isto, obtêm mais recursos e, neste caso, deveríamos conceber novas variáveis que coíbam tal prática e que possibilitem um acesso mais igualitário aos recursos.

Logo, tais fatos apontam para uma reflexão sobre o procedimento de indicação, pelos governos (nos três níveis da federação), de atores da Sociedade Civil para participar de conselhos, visto que resultados democraticamente legítimos só podem decorrer de um acordo livre e ponderado entre iguais. No caso do nosso estudo, os dados da pesquisa de Rodrigues (2008) indicaram relação direta entre proximidade de algumas organizações da Sociedade Civil com o governo federal e posterior indicação das mesmas para participação do primeiro mandato do Conjuve, ou seja, pressupõe-se que essas organizações já seriam, de antemão, aderentes às propostas do governo.

Recomendamos portanto uma agenda de pesquisa que busque identificar mecanismos que possam estabelecer relações mais justas entre atores políticos e sociais, seja no momento da indicação ou de eleição dos conselheiros, seja na dinâmica de operacionalização no interior desses espaços. Fleury (2006) nos relata:

No entanto, nessa curta experiência do CDES, a barreira que parecer ser intransponível foi aquela relativa à necessidade de reconhecimento das lideranças oriundas dos movimentos populares como parte integrante dessa esfera pública ampliada. A intolerância das elites econômicas com relação aos movimentos sociais, vistos como elementos incômodos naquele contexto, impedia a construção de uma aliança mais ampla. Representantes dos sem-terra, de mulheres negras, entre outros, quando colocavam suas demandas ou questionamentos às autoridades, desde esse lugar social que representavam, eram sempre vistos como estranhos no ninho. Da mesma forma, os representantes populares, descrentes de qualquer possibilidade de aliança com os setores dominantes, optaram na maioria das vezes, um discurso de denúncia mais radical, entendendo que lhes cabia apenas marcar presença. (FLEURY: 2006, pág. 94).

b) a representação de organizações da Sociedade Civil, tendo em vista que organizações, criadas por atores da Sociedade Civil, que lidam com temáticas específicas, como por exemplo a da Juventude, tendem a assumir a função de representantes em conselhos

ou fóruns encarregados de propostas de políticas públicas e que esses representantes são escolhidos no interior dessas organizações, poderíamos indagar se há legitimidade na representação desses atores, visto que o segmento representado pode incluir ou não todas as associações ligadas à temática ou mesmo pessoas não organizadas em associações.

Este tipo de representação se diferencia da exercida no Parlamento, primeiramente por não haver requisito explícito de autorização dos representados e segundo, por não ser associada à estrutura de monopólio territorial, visto que a representação exercida pela Sociedade Civil é pluralista e, mesmo quando coincide com um território determinado, é superposta e entrelaçada por outras esferas de representação, as quais tomam decisões vinculantes em relação ao mesmo tema, no mesmo território (AVIRTZER, 2007).

Gurza Lavalle *et alii* (2006) chamaram a atenção, com propriedade, sobre o caráter indireto desse tipo de representação, argumentando que a literatura da representação política ora foca no sistema político e na reconfiguração da representação; ora foca na chamada Sociedade Civil e nas inovações institucionais participativas, mas que em ambos os casos, embora por motivos diferentes, a **representação política exercida pelas organizações civis tem sido negligenciada**. Esses autores resgatam o conceito de Representação Virtual de Burke (veja pág. 53) para nomear a representação de atores societários em instâncias participativas, conceito que pressupõe não haver necessidade de correspondência entre exercício do representante e o mandato estabelecido por meio de eleição.

Essa questão ainda se torna mais espinhosa, quando se pressupõe certa continuidade ou conexão natural entre o conjunto de atores societários e a Sociedade Civil, tornando-se descabidas interrogações acerca dos processos de representação que vinculam ambos, ou seja, **não existem critérios definidos que possam avaliar a legitimidade da representação de atores societários em instâncias participativas como os conselhos**. Parte-se do princípio que, a despeito de as organizações civis não possuírem mecanismos claros de conexão com o seus públicos: ou seja, mecanismos de autorização, prestação de contas, responsividade e sanção - seriam legítimas porta-vozes de segmentos da Sociedade Civil.

Para Reis (2004), a dispersão, que caracteriza os agentes da Sociedade Civil da mesma forma que os agentes do mercado, deve ser vista como composto espaço de interação estratégica, onde afirmam-se objetivos próprios (ou interesses) contra objetivos de outros agentes e apesar de Sociedade Civil vigorosa ser vista com bons olhos, não se deve pretender dela algo diferente do mercado, do ponto de vista da necessidade de regulação, ou que viesse a tornar dispensável o instrumento de coordenação e solidariedade representado pelo Estado

Logo registramos aqui a **necessidade de se propor uma nova concepção de representação ou estabelecer critérios para avaliar a legitimidade da representação de organizações civis nos conselhos**, visto que estas podem ter assumido a função de

representantes por procedimentos democráticos, ou não, e se este último for o caso, torna-se paradoxal a presença destes atores em espaços destinados a ampliar a democracia.

Neste estudo, exploramos a concepção de Young (2006), que desenvolveu o conceito de Representação por Perspectiva, associando este tipo de representação às experiências, históricas e ao conhecimentos das pessoas, condicionados por posições sociais específicas de alguns grupos; diferenciando-a da representação baseada em **Interesses** ou em **Opinião**.

O nosso estudo indicou um certo equilíbrio nestes três objetos de representação, mas também a possibilidade de o Conjuve estar atuando mais pautado na *ética da convicção* ou seja por valores fundamentais, quer seja religiosos ou político-partidários, e portanto apresentando alguma ênfase na Representação por Opinião, premissa que pode ser justificada: a) pela percepção de 50,5% dos pesquisados, que registraram “*que o Conjuve mais legitimou a política de juventude implementada pelo governo do que garantiu o diálogo com a sociedade*” e pelos conteúdos de observações explicitadas pelos conselheiros, além da identificação; b) pela análise de dados secundários que identificou 20 organizações civis do total de 58, que participaram do Conjuve no segundo mandato e se vinculavam a temáticas religiosas ou políticas. Logo, no final deste estudo uma questão nos incomoda: **em que medida há participação social nas decisões estratégicas afetas à política de juventude?**

Embora não seja nosso objetivo neste estudo identificar a forma de representação mais adequada para moldar a ação de atores societários em instâncias participativas, registramos aqui a proposta de Dyrzek (2004), que avança na concepção de Habermas(1997a), sugerindo que **reconheçamos a esfera pública como um conjunto de discursos**. Um discurso, segundo o autor, sempre apresentará determinadas assunções, juízos, discordâncias, predisposições e aptidões. Consequentemente, qualquer discurso terá no centro um enredo e valores e será vinculado a uma identidade.

2.2 O Discurso Sobre a Temática Juvenil Recomendado pela Presente Pesquisa

Considerando o conceito de Dyrzek (2004), a temática de juventude, pelo nosso estudo, abrigaria pelo menos três discursos concorrentes: um que trata a **Juventude como Condição Transitória**, procurando compreendê-la a partir de variáveis sócio-culturais e identificar as trajetórias juvenis diferenciadas. Um segundo que concebe a **Juventude como Ameaça ou Risco**, fortalecendo os aspectos transformadores que trazem a juventude, mas ao mesmo tempo, buscando enquadrá-la e protegê-la, principalmente a juventude pobre, estigmatizada e-ou marginalizada. Por fim, um terceiro, que compreende a **Juventude como Solução**, advogando a autonomia e empreendedorismo juvenil, bem como a co-responsabilidade dos jovens no desenvolvimento do País por meio de trabalho voluntário e

participação social. **Cada discurso tem no centro um modelo diferente de jovem** (e portanto se associa a identidade juvenis específicas), entendendo também de forma diversa o modo de ação da juventude, as motivações e os valores sobre o que constitui o comportamento juvenil. Cada um pode ser sustentado ou solapado por estudos empíricos que provavelmente não convencerão os aderentes de discursos diferentes. Para Dyrzek (sem deixar de considerar Foucault), os conteúdos das políticas públicas estaria associado ao reconhecimento refletido desses discursos que deveriam competir em uma esfera pública.

A nosso ver, **a política de juventude no Brasil deveria migrar da matriz discursiva Juventude como Solução para Juventude como Condição Transitória**, tendo em vista que se juventude não é Problema, longe está de ser Solução, em um País, que segundo dados de 2006, a) possuía 34,7 milhões de jovens na faixa de 15 a 24 anos, ou 18,5% da população total (187,2 milhões de pessoas), sendo que se essa faixa etária fosse estendida aos 29 anos, teríamos cerca de 50 milhões de jovens (Waiselfizh, Relatório Juvenil 2007) e b) que apresenta o panorama juvenil delineado no Capítulo III.

No contexto dessa matriz, recomendaríamos, como público-alvo da Política de Juventude, as identidades juvenis Sócio-Cultural e Pluralizada, que se tornadas referenciais para pressupostos de programas-projetos de juventude, possibilitariam a customização das políticas de juventude.

Em relação à identidade juvenil Sócio-Cultural, já adotada em alguns programas do governo atual e recomendada por alguns autores (veja Capítulo I), relatamos aqui a resposta dos autores do interessante livro “Cabeça de Porco”, sendo um deles, o MV Bill (famoso *rapper* brasileiro, que reside na Cidade de Deus onde foi criado) quando responde à questão: “como seria possível combinar uma política de massas e um ajuste fino, individualizante?”

Pela arte, pela cultura, com a criação estética e cultura, com as formas expressivas. Daí a importância estratégica do hip-hop, que é genuinamente popular e ligado às ideias de cidadania e respeito. Quando as escolas, as comunidades, a sociedade ou os governos proporcionam aos jovens das periferias e favelas acesso à criação cultural e à expressão artística, na prática, lhes oferecem um campo em que podem exercitar a própria subjetividade e expressividade, mostrando-se e inventando-se como pessoas, ante olhares atentos e respeitosos da audiência, que os valorizam pela mera atenção que prestam. Tudo isto é amplificado se uma câmara acende sua luzinha, anunciando que, atrás de si, está presente um auditório virtual ilimitado. A luzinha representa a atenção em si mesma. Esta atenção valoriza quem se sente ninguém, quem se sente invisível Ela ilumina a alma e alimenta um saudável narcisismo, que nada tem a ver com os fetiches das celebridades de um mercado inatingível. Fica faltando o afeto? É verdade. Mas a atenção é uma forma tosca de afeto. Um primeiro passo. Forte, com sua auto-estima revigorada, quem sabe o jovem conquista, ele mesmo, ela mesmo, esse afeto, dando-o a outro, dando-se a outrem, apontando-o a outro, em lugar da arma, como um convite à solidariedade e ao amor. (Celso *et. alii*: 2005, pág. 286).

Por outro lado a identidade juvenil **Pluralizada**, considerada neste trabalho, como à que mais expressa a situação da juventude no mundo contemporâneo, nos mostra a necessidade de investimento em pesquisa para compreender as trajetórias específicas da juventude e embasar a política de juventude, visto que muitos desses caminhos são configurados pelo pertencimento a diversos universos, com valores também diferenciados, como seria o caso da jovem de classe média que arca com os custos do curso universitário com o que auferir como garota de programa. Nesta perspectiva, há literatura interessante do sociólogo português José Machado Pais e, no Brasil, os trabalhos do IPEA estão tomando essa direção pela pesquisa de transições juvenis específicas (Camarano *et alii*, 2006 e IPEA, 2009).

O fato é que milhões de jovens brasileiros caminham em percursos cada vez mais distintos (trajetórias), sendo que, talvez o único ponto de contato seria uma certa uniformidade etária. Logo, em termos conceituais, embora se tenha assimilado que existem várias juventudes, com identidades próprias, tal pressuposto não se incorporou realmente nas políticas de juventude, que foram e continuam sendo dirigidas, no Brasil, fundamentalmente à juventude **Adultocêntrica, Estigmatizada e/ou Transgressora** e calcadas, fundamentalmente, na equação: Educação-Trabalho + Justiça e Proteção-Atividades Sócio-Culturais, não considerando, nem mesmo, como mostra o estudo de Pais (2001)²⁹¹ que algumas trajetórias juvenis são anômicas e outras traçadas às margens das normas sociais e, portanto, não normalizáveis. Diz o autor (pág.12):

As políticas de juventude tendem a estandardizar as transições dos jovens para vida adulta – definindo escolaridades mínimas, circuitos escolares, formação profissional, políticas de emprego – mas os jovens tendem a autonomizar as suas vidas através de “buscas autônomas” de trajetórias que nem sempre se encaixam nas políticas prescritivas que tendem a estandardizar as transições. Por que razão surge tantas vezes uma contradição entre os padrões estandardizantes da planificação e as trajetórias desestandardizadas? Possivelmente, porque essas políticas criam uma lógica de linearidade que nem sempre se ajusta às trajetórias não-lineares (ioiô) do curso de vida de muitos jovens. Muitas dessas políticas tendem a criar uma ordem artificial numa estrutura social que é caótica por natureza.

A adoção da identidade Sujeito de Direito, nos parece caminho pleonástico e passível de interrogações, tanto em termos de se institucionalizar marcos legais para jovens, já que o texto constitucional estabeleceu direitos a todos (além de já enfatizar os direitos dos segmentos da população mais fragilizados, ou seja, até os 18 anos e acima de 65) e pelo fato de a garantia de direitos pelo ECA não ter modificado, de modo significativo, a situação de carência e violência na qual vivem crianças e adolescentes no Brasil, como relata Lia Junqueira, coordenadora do Centro de Referência da Criança e do Adolescente:

²⁹¹ No livro *Traços e Riscos de Vida* (2001), Pais Machado (coord.) pesquisa a vida de um jovem distribuidor de pizzas; a vida atribulada de uma jovem universitária; a vida *stressada* de um jovem que acaba em depressão; os biscates de um jovem que trabalha dia e à noite como *disc-jockey*; de jovens que arrumam carrinhos de super-mercados, que sonham com o carreirismo político; de duas jovens prostitutas; de jovens toxicodependentes; vigias de carros; de jovens reclusos em penitenciárias.

O Brasil tem uma história da legislação do menor de idade, que sem exceção, aborda a responsabilidade penal sem nenhuma preocupação com o nascimento, com a infância e adolescência desse seres humanos, que nem sequer têm direito à educação e saúde garantidos neste Brasil, sendo que a saúde e a educação seriam o único meio de evitar a criminalidade e a violência que sempre vivenciamos. A infância e a adolescência são “protegidas e orientadas” pelos conselheiros tutelares: maiores de idade, sem antecedentes criminais e residentes no municípios, nada além disso, nem alfabetizados precisam ser. (Correio Brasiliense, 2009)

As normas, quando descoladas da realidade social, podem até gerar o que Weber chamou “paradoxo das consequências”, como acontece atualmente com o recrutamento de jovens menores de dezoito anos pelas quadrilhas, especialmente dedicadas ao tráfico de drogas, visto que sob a ótica dos criminosos, crianças e jovens se pegos pela polícia com drogas e armas, ficariam pouco tempo apreendidos e logo voltariam as ruas, como denuncia reportagem do Correio Brasiliense (2009): “*em São Sebastião, cidade satélite de Brasília, a maioria das gangues tem quase a metade dos integrantes com a idade entre 14 a 17 anos*”.

A Política de Juventude atual refere-se a jovens de 18-29 que vivem nas periferias das metrópoles (estamos falando de quase 38 milhões), em condições materiais precárias em espaços urbanos ou no meio rural (esses sonhando se inserirem no mercado de trabalho das cidades) assumidos como um único segmento juvenil.

Tomando a juventude pobre urbana como referência, teríamos alguns sub-segmentos bem diferenciados: a) aqueles nunca infligiram a lei, mas que são estigmatizados pela sociedade pela cor, pelo local de moradia, pelo nível educacional, pela renda ou qualquer outro fator; b) aqueles que assumem responsabilidades precocemente, pelo trabalho remunerado e/ou não remunerado (muitos, desde a infância), ou assumem funções de genitores ou outra qualquer responsabilidade familiar; c) aqueles que infringiram a lei, mas se reabilitaram; e d) aqueles que nunca vão sair do mundo do crime, muitos dos quais convivendo cotidianamente com o tráfico organizado de armas e drogas, sendo que alguns acabam passando suas vidas em penitenciárias; em regimes de internamento ou mesmo na clandestinidade.

Para esses grupos de jovens, que poderiam ainda ser segmentados em vários outros sub-segmentos, são dirigidos os programas-projetos de juventude no Brasil, colocando-os todos sob o mesmo olhar, que nem mesmo consegue visualizar que muitos jovens vivem e viverão sempre à margem, porque se criaram experimentando condições sociais das “margens” e não se interessam pela saída delas, no dizer de Pais (1999). T

ais programas colocam no mesmo cesto transições diferenciadas: precárias, precoces e desestruturantes, conforme nos mostra Abrantes (2005), situação tornada mais complexa pelo fato de que uma transição específica pode abarcar trajetórias diferenciadas, como por exemplo: uma jovem pode ter uma Transição Precoce por ter saído da casa dos pais aos 16

anos e deixado os estudos para trabalhar em outra cidade ou para cuidar do filho, pois se tornou mãe-solteira, sendo estas duas trajetórias biográficas completamente diferentes.

2.3 O Papel do Terceiro Setor e Práticas Educacionais dos Programas de Juventude

Verificamos que **as políticas de juventude foram, institucionalmente, marcadas por normativos constitucionais**, quando: a) se considerou a juventude até 18 anos como Sujeito de Direitos; b) foi prevista a descentralização das políticas e a consequente criação de conselhos de políticas; c) se induziu a criação de organizações pelo Estado, que passaram a configurar um novo Terceiro Setor (OSs e OSCIPs); d) houve iniciativas do governo junto ao Congresso Nacional, que inseriu na Constituição o jovem como Sujeito de Direitos, via emenda constitucional; e) se busca a aprovação do Plano Nacional e do Estatuto da Juventude.

Os **normativos constitucionais são considerados Parâmetros Relativamente Estáveis** pela Teoria das Coalizões Promotoras e, portanto, perduram por cerca de cem anos, significando que proporcionarão um contorno pelo qual deverá moldar a formulação da Política de Juventude nas próximas décadas. Nesse contexto, o Terceiro Setor, com organizações civis voltadas para a juventude passa a ser fator importante nas políticas.

Estima-se que dos 64 conselhos nacionais, 35 dos conselhos federais tem como presença 400 organizações dos segmentos da Sociedade Civil. No Conselho Nacional de Juventude, no segundo mandato, 58 organizações da Sociedade Civil (titulares e suplentes) representavam segmentos sociais. No decorrer dessa pesquisa, algumas dessas 58 organizações foram contatadas por telefone e se verificou que uma delas estava formatando o seu *site*; outras atenderam os chamados em telefones particulares (celulares ou telefones residenciais), outra estava em reforma, com o computador desligado e a faxineira atendeu o telefonema; outras não sabiam nem o quê o Conjuve estava realizando, apesar de a pessoa que atendeu o telefonema ter participado do Conselho na gestão anterior. Considerando que a maioria das organizações do Terceiro Setor foram criadas, a partir da década de 90, e que possuem pequeno número de colaboradores, compreende-se as dificuldades dessas organizações em termos de infra-estrutura física e de capacidade gerencial.

Entretanto, são organizações do Terceiro Setor (ONGs, OSCIPs etc) que com financiamento próprio ou em parcerias com o poder público, desenvolvem ações educativas para jovens das periferias urbanas, voltadas ora para o desenvolvimento da cidadania, ora para a profissionalização, como também para formação geral, muitas vezes apostando em metodologia que enfatiza o protagonismo juvenil (DAYREL et *alii*, 2007).

Em recente pesquisa realizada pelo Instituto Fonte em parceria com a Fundação Itaú Social (2010), em uma amostra de 363 organizações civis, as organizações que já consideravam que teriam avaliado algum de seus projetos (91% da amostra) foram solicitadas

a escolher 2 projetos avaliados, configurando 574 projetos de 363 organizações. Destes, 29% eram na área de Educação, 25% na área da Assistência Social, 16% Cultura e Arte. Dessas organizações, 63% tinham 9 colaboradores; 17% de 10 até 19 colaboradores; 11% de 20 até 49 colaboradores; 4% de 50 a 99; e 5% 100 ou mais colaboradores.

Deste contexto emerge uma indagação quanto à configuração do Terceiro Setor, em termos de recursos e competências para realizar práticas educativas e culturais, bem como cursos profissionalizantes de forma mais efetiva do que o Estado.

Considerando que os programas de juventude assumem “lógica escolar”, concorrencial à escola pública e, frequentemente, como relata Sposito *et alii* (2007), ficam distantes desta; sendo portanto constituídos dois espaços distintos, geralmente precarizados e dirigidos ao mesmo público, indagamos se uma Política de Juventude, ao invés de pulverizar recursos em ações sócio-educativos, culturais e profissionalizantes de baixo custo, ministradas por organizações do Terceiro Setor, marcadas por descontinuidade e desarticulação, não deveria priorizar os investimentos na escola pública, buscando qualidade educacional? .

Ou ainda: o quê tem agregado para a Políticas de Juventude, a democratização do setor público pelo crescimento do Terceiro Setor e a re-significação da Sociedade Civil, desvinculando-a do contexto político (e portanto do questionamento das condições sócio-econômicas) e vinculando-a à ação política despida de luta e transformada em atuação social, já provocando um estranhamento entre os jovens que exercem trabalhos voluntários (principalmente em organizações religiosas) e os que atuam em partidos políticos, como confirmou a autora, quando participou da Conferência Nacional da Juventude?

Na análise de programas de juventude do PPA2004-2007, Costa (2009) relatou que em decorrência do recorte universal, focalizado e seletivo dos programas, à medida que se tornam mais universais são menos acessados pela juventude das camadas populares. Segundo o autor, programas educacionais de ensino fundamental e médio têm contado com ausência considerável da juventude, sendo que aos jovens das camadas populares, quando se fala em melhores oportunidades de formação profissional, tem-se como perspectiva programas inadequados, descontextualizados, pontuais, sem acompanhamento e sem continuidade.

Nessa temática, gostaria de deixar registrado, ainda, uma realidade que os professores de instituições privadas de ensino superior conhecem muito bem: jovens que chegam às faculdades, provenientes de escolas públicas, sem saberem conteúdos básicos de Português e Matemática, tornando cristalino **que o brasileiro está aprendendo muito pouco na escola**, fato que talvez se justifique pela distorção identificada por Salomão (2006): *universidades ricas e escolas básicas à míngua*. O autor relata que 70% do orçamento do MEC teria sido destinado às universidades federais no primeiro mandato de Lula:

Para a maioria dos especialistas, o Brasil, mantém há décadas uma grande distorção na forma como investe na educação. Embora tenha volume de gastos comparável ao de países em desenvolvimento, o que torna o ensino brasileiro um dos piores do mundo é justamente a decisão de colocar a maior parte do dinheiro nas universidades públicas (10.000 dólares anuais por estudante), enquanto o ensino fundamental e médio, em que estão matriculados 40 milhões de crianças e jovens (870 dólares anuais por criança no ensino fundamental), vivem em eterna crise por falta de recursos. (SALOMÃO: 2006, pág. 28).

A desproporção de 1.050% entre o ensino superior e básico no Brasil foi muito diferente do percentual de 75% apresentado pela Coreia. Por outro lado, enquanto um operário coreano monta 15 celulares, o brasileiro monta nove, utilizando equipamentos idênticos.

Em contextos sociais, que “aprender a aprender” é fundamental e no qual as empresas concorrem *por competências* (um intrincado de habilidades, conhecimento e tecnologias) e não *por produtos e serviços*, a **reflexão sobre como o processo de aprendizado está sendo estruturado é fundamental**. E se na condição pós-moderna, o jogo é o aprendizado, estamos perdendo muito, ao dividirmos um torneio, em pequenos jogos, pobremente coordenados, dirigidos sobretudo à juventude pobre, ora via escola pública deficiente com professores pauperizados; ora via cursos profissionalizantes de curta duração ministrados por organizações do Terceiro Setor.

Finalizamos essa temática com a reflexão de Leher (2001), que nos pergunta se autonomia e portanto a descentralização das políticas têm criado participação democrática ou tem desresponsabilizado o Estado de políticas, tais como a educação básica, atualmente vistas como atribuição quase exclusiva das unidades federativas (estados e municípios), esferas enfraquecidas em termos de decisões estratégicas, como os conselhos municipais de educação, geralmente constituídos com a maioria governamental e com reduzido poder sobre as grandes orientações educacionais, bem como os conselhos de escola de âmbito mais pontual ?

Essas indagações nos remete a uma questão que diz respeito às práticas pedagógicas dos projetos-programas de juventude, fundamentadas no conceito de cidadania ou cidadania ativa, denominadas por Sousa Regina (2006, pág. 11) de *pedagogia do protagonismo*, prática que vincula o ativismo privado como meio de provocar mudança no conceito de cidadania:

É um tipo de “participação” baseada na atividade, em realizações “concretas”, ou seja, em *fazer*. As atividades ou realizações “concretas”, ou esse *fazer* consistem, na maior parte das vezes, em trabalho não-remunerado em prol de um grupo determinado de pessoa, grupo em que se inclui, não raro, o próprio trabalhador, referido como voluntário. Desse modo, *fazer* trabalho voluntário equivale a “encontrar soluções concretas para problemas reais” e passa a ser identificado como “participação cidadã” e “cidadania”.

Para Pais(2005), o modo tradicional e abstrato de conceituar cidadania (direitos, responsabilidades, obrigações, prerrogativas, etc) está fortemente ancorado ao referencial

adultocêntrico, concebido em termos de estratégia de enquadramento e traduzido como discurso de “inclusão” (dentro da quadratura) e de exclusão (fora da quadratura), passando ao largo do “reconhecimento da diversidade” e do próprio enquadramento, que não é discutido. Ou seja, neste contexto não há espaço para o florescimento da identidade juvenil de Transformação Social, que na pesquisa empírica foi identificada como prioritária tanto para a atuação do Conjuve, quanto para a política de juventude do governo Lula.

Entretanto, a perspectiva dos jovens brasileiros assumirem a identidade juvenil de Transformação Social, tão cara aos pesquisados, não se concretiza em termos de política, como mostra Costa (2008) em tese de doutorado, ao enfatizar, na análise do PPA 2004-2007, a não participação juvenil na formulação dos programas, a desinformação da população sobre as iniciativas do governo federal a seu favor e a situação dos “jovens de rua”, que continuaria praticamente a mesma. Diz o autor:

Em geral fica explícita a ideia de políticas de juventude como algo novo e recente, que ainda não está internalizado na sociedade e não constitui prioridade em termos de políticas públicas. É consenso entre os entrevistados que o jovem não é considerado sujeito de direitos e sim “menor”; eles estão à margem das políticas públicas ou quando têm acesso, elas são pontuais, descontínuas e precárias (COSTA, 2009, pág. 1400).

Neste contexto, o Programa ProJovem Integrado pressupõe o conceito de cidadania universalizante dirigido a uma única juventude pobre e-ou estigmatizada, quando até mesmo esta se divide em segmentos identitários plurais, inclusive com identidades constituídas a partir de valores desenvolvidos nas margens tais como: “*o cara bacana pode até ser bandido*”; “*o trabalho ilícito pode ser prazenteiro*”, “*o trabalho com contrato legal pode ser alienante*”, ou seja, as margens são definidas a partir do centro, de nossos valores (os enquadrados) por contraposição à grande massa de jovens pobres, os excluídos. (PAIS, 2005).

Mas quando tratamos de ancorar o rótulo de “cidadania” à realidade presente, surgem inevitáveis problemas e interrogações. Por exemplo, como é que os direitos universais podem conviver com direitos de segmentos de população que, como os jovens, abraçam modos de vida que reclamam pluralização, diferença, identidade, individualidade (pág. 53).

Veloso (2008), em recente pesquisa com jovens participantes de projetos sociais no Rio de Janeiro, construídos em torno das ideias de “promoção da cidadania” e “elevação da auto-estima” (por meio de aulas de capoeira e outras manifestações culturais, esportes ou cursos profissionalizantes), verificou que os jovens **reinterpretam os direitos universais, pela sua condição de classe, gênero e raça**, apropriando-os de maneira inesperada e às vezes irônica, mas revelando uma consciência interessante dos limites e possibilidades de serem considerados cidadãos sujeitos de direitos, quando vivem em contextos que negam os ideais propostos por tais programas, presenciando experiências dolorosas de exclusão, marginalidade

e estigmatização, que se apresentam, desde formas mais veladas de preconceito nos espaços públicos, até os casos de violência doméstica ou violência policial.

Algumas falas dos jovens pesquisados, como *“pelo menos sou cidadão, mas não sei ainda pra que isso serve”* ou *“às vezes acho essa coisa de cidadania uma besteirada”*, denotam a percepção de que a cidadania discursiva não é suficiente para retirá-los da condição de marginalidade (ou “não cidadãos”). Como bem argumenta Pais (2005), os jovens são críticos em relação a direitos que se traduzem em cidadania da “cepa torta”, ou seja regida por princípios universalistas, que ignora as necessidades particulares, que tende a olhar os cidadãos como iguais, quando na realidade eles não são, que abraça mitos homogeneizadores perante uma realidade heterogênea, e por fim, que objetiva enquadrá-los.

Ora, o que acontece com os jovens estigmatizados expostos a essa cidadania discursiva, quando presenciam que nem a sociedade os vê como iguais, nem eles próprios se pretendem afirmar como iguais, embora travem batalhas de reconhecimento?

Quais as implicações que tal lógica educacional gera na formação dos jovens, principalmente aqueles das camadas populares? Em que medida tal lógica contribui para formação de sujeitos autônomos?

Não é do escopo deste trabalho discutir os fatores que são preponderantes para o processo de desenvolvimento do País, mas ficaremos aqui com a opinião de Sousa Regina (2006) ao se referir à pedagogia do Protagonismo Juvenil:

Na concepção de educação em vigor nos dias de hoje (cujas raízes históricas, filosóficas, psicológicas e pedagógicas não estão sendo ignoradas neste trabalho) estão presente, portanto, pelo duas proposições complementares: “fator de desenvolvimento” e “desenvolvimento de habilidades que transformam em competências”, ou simplesmente, “desenvolvimento de competências”. Em outras palavras, pode-se afirmar que a concepção dominante hoje em dia é a da educação como aprendizagem, subordinada às necessidades econômicas (pág.172).

A Educação torna-se, portanto, meio de suprir as demandas do presente, sendo interdito qualquer outro tipo de questionamento sobre o estabelecido e desse modo não se questionando sobre as causas estruturais das desigualdades, mas identificados os “problemas” decorrentes de falhas de um dado processo de desenvolvimento. Diz Sousa Regina (2006):

Se, por um lado, não se pode negar a importância do conhecimento científico e tecnológico e da qualificação de mão-de-obra como requisitos para um crescimento econômico menos subordinados aos países há muito industrializados, por outro, parece certo que investimentos em educação não são capazes, por si só, de impedir o desemprego e a concentração de renda. Isto é, antes de se afirmar a importância da educação para o desenvolvimento, haveria que se perguntar qual o modelo de desenvolvimento pretendido e qual concepção de educação proposta. Haveria que supor, não uma relação automática, unívoca e unidirecional entre educação e desenvolvimento, mas, no mínimo, uma relação recíproca, ou seja, considerar também a contribuição do desenvolvimento para educação (pág. 166).

2.4 Política de Juventude e Classe Social

Existe um grande segmento da juventude: jovens de 18 a 29 anos que vivem principalmente em espaços urbanos, necessitam de educação com qualidade, gostam de se expressar e se divertirem; possuem potencial para participar socialmente e politicamente, sonham em trabalhar e serem reconhecidos como bons profissionais.

Esses jovens pertencentes às classes média só foram objeto de políticas públicas no campo da Educação e apesar da origem social mais privilegiada, estão sendo obrigados a trabalharem em áreas desvinculadas de anos de formação educacional, no qual muito capital e esforço foram investidos,²⁹² ou aceitarem empregos de qualidade ruim e mal remunerados, ou mesmo permanecerem em longa e humilhante moratória social, dependendo financeiramente de suas famílias, que estabelecem, muitas vezes, estratégia de estender a formação educacional do jovem (e, portanto, mais capital e esforço), na perspectiva de se conseguir futura inserção no mercado.

A emancipação econômica de muitos desses jovens quando não ocorre ou ocorre de maneira a não viabilizar a independência financeira, faz emergirem novos padrões comportamentais nos arranjos familiares, como jovens casais vivendo e criando seus filhos nas casas dos pais, exercendo vários papéis de adultos, mas ainda guardando a identidade fundada em “filhos(as)”.

Em conjuntura de desemprego estrutural, esses jovens passam a constituir ônus para suas famílias, que arcam com o custo econômico e psicológico de conviverem com um “projeto de adulto”, bem como pela sociedade, que é ameaçada por potenciais trajetórias sociais negativas, estimuladas pela inatividade ou pela delinquência.

Tais questões suscitam uma atualização na abordagem do jovem pela via de “trajetórias pluralizadas” e pela customização de políticas, pois a realidade nos diz que não só os jovens pobres estão enfrentando dificuldades de construir projetos de vida, mas também aqueles de classes média. Enfim, a política de juventude não pode focar somente na juventude estigmatizada e/ou transgressora, sob uma ótica de programas-projetos que ainda tem, como base conceitual, a pretensa garantia de direitos universalizantes e cidadania discursiva.

2.5 Política de Juventude e Políticas Estruturantes

Nesse ponto, gostaríamos de enfatizar que as críticas expostas na publicação da UNESCO (2004) às ações governamentais para a juventude no primeiro governo Lula, bem como as críticas do trabalho do IPEA (2008b e 2009), caracterizando a deficiência dos

²⁹² Como por exemplo, o jovem que frequentou escolas particulares desde dois anos de idade, se formando em Engenharia Florestal em Universidade Federal e é aprovado em um concurso para escrivão da polícia, cargo que passará a exercer devido ao salário atrativo: cerca de R\$8 mil reais.

projetos-programas de juventude no segundo mandato no governo Lula, podem ser vinculadas ao poder limitado de transformação das sócio-democracias, no dizer de Teixeira(2008), cuja *questão marcante é acomodar, diante do sistema institucional existente, a adoção de práticas de compensação social para amenizar os conflitos no interior da ordem social*". Para o autor, o arranjo político, pelo qual emergiu a socialdemocracia, se baseou em acordo com as forças contestadoras (que tinham a seu favor a ameaça do avanço do comunismo) para que negociassem o abandono do esforço de reorganizarem a produção e a política em troca da possibilidade de mudanças sociais, por meio de práticas de redistribuição. Para Teixeira (2008), no entanto, o contrato sócio-democrata chegou aos seus limites:

O grande desafio de nosso momento histórico está, portanto no resgate da ideia de que a sociedade é um artefato, resultado de uma construção e de que esta construção pode ser alterada nos seus supostos pressupostos institucionais e ideológicos. Para realizar esta tarefa é preciso rejeitar a herança política e intelectual do século XX. Ela forjou uma situação na qual todo o campo das ideias sociais está hoje dominado pelas práticas intelectuais da racionalização e da humanização. A racionalização sugere que as práticas e as instituições estabelecidas são necessárias e inevitáveis e, dessa forma, liga o trabalho da inteligência à apologia da realidade. Já a humanização sugere meios para atenuar os efeitos das desigualdades. O resultado é o predomínio, no debate de políticas públicas, da ênfase em ações sociais compensatórias para redimir a desumanidade do mercado. Significa ganhar a capacidade de humanizar a situação existente em troca do desarmamento da capacidade de reorganizar a sociedade (pág. 37).

Pode-se identificar pelos depoimentos dos jovens, colhidos pela autora, por ocasião de sua participação em Grupo de Trabalho na Conferência Nacional da Juventude, demandas por participação, inclusão, de se chegar ao poder, de aprovar a PEC da juventude; mas não por futuros alternativos para a sociedade; partindo portanto do pressuposto que para construir uma Política de Juventude no Brasil bastaria apenas humanizar e proteger a vida de alguns jovens, ação que pode também desarmá-los, por meio de discursos turvos, descolados da realidade. A Políticas de Juventude carecem de iniciativas estruturantes que deem conta de:

- sistema educativo de baixa qualidade: os alunos brasileiros obtiveram, em 2006, médias que colocam o País, entre os 57 investigados, na 53º posição em Matemática, 52º em Ciências e 4º em Leitura;
- sistema de formação profissional e de regulação do trabalho e do mercado: mais da metade dos cargos ocupados no Brasil, representando 45 milhões²⁹³ de trabalhadores não tem acesso a qualquer direito atrelado ao mercado de trabalho (como seguro desemprego, seguro acidente de trabalho, férias remuneradas, 13º terceiro, licença maternidade, licença paternidade, salário-família, aposentadoria, pensão);
- sistema produtivo: o poder econômico nas mãos de grandes proprietários rurais descartam a força de trabalho assalariada não especializada, constituindo uma população na ordem de 25 milhões de pessoas que conforma um imenso setor, não assimilável pelo agronegócio, nem pela economia urbana;

²⁹³ BEGHIN, Nathalie. Notas sobre desigualdade, pobreza no Brasil: situação atual e desafios In Da pobreza ao Poder, Green, Duncan (2009), pág. 593

- sistema tributário regressivo, cuja arrecadação tributária assenta-se fundamentalmente sobre a base da pirâmide social do País, o que significa dizer, que carga tributária dos mais ricos (que ganhavam acima de 30 salários-mínimos) correspondia 26,3% da renda familiar; enquanto a dos mais pobres (com rendimento mensal de até dois salários mínimos) foi praticamente o dobro: 48,8% (IBGE, 2004), ou seja o padrão tributário responsável pela constituição do atual fundo público brasileiro que sustenta o conjunto das políticas públicas é formado pela contribuição de segmentos da população que possuem menor rendimento;
- processo de exclusão nas grandes cidades: equivalendo a 81% dos 170 milhões de brasileiros em 2000, o que reflete na reestruturação sócio-espacial das cidades, tendo como consequência o agravamento do *apartheid social*, com contingentes expressivos da população vivendo sem acesso à moradia adequada e aos serviços públicos básicos necessários a uma vida digna, como saneamento, educação, saúde, cultura e lazer.

Além do mais, as políticas estruturantes, em especial nas áreas de Educação,²⁹⁴ Saúde e Trabalho, devem considerar a Transição Demográfica, a fim de capitalizar a relação entre população inativa e ativa e o Bônus Demográfico (BERCOVICH e MASSÉ, 2004).

Em 2006, os jovens brasileiros de 15 e 29 anos somavam **51,1 milhões (27,4%** da população total). Esse contingente foi 48,5% maior do que o apresentado em 1980, quando havia no país 34,4 milhões de jovens; no entanto, ainda é menor do que os **51,27 milhões** projetados para **2010 (26% da população)**. A partir daí, a tendência do crescimento da juventude deverá reverter, com redução progressiva do número absoluto de jovens, que chegará a aproximadamente **49,5 milhões em 2050** ou **19,1%** da população (IPEA, 2008b).

Entretanto, em relação à previsão de redução considerável do grupo de 15-18 anos (incompletos): de **24,1% para 19,5%**; haverá perda menor para a faixa etária de 18-19 anos de **48,5% para 46,7%**, e o grupo mais velho, de 25 a 29 anos, aumentará de **27,3% a 33,3%**, ou seja, o Brasil ainda terá um contingente expressivo de jovens. (IPEA, 2008b)

No contexto da Transição Demográfica a Política Macro-Econômica deveria encorajar investimentos para absorver o contingente crescente de jovens, fato fundamental para se definir se os idosos do futuro ficarão dependentes da população jovem e adulta ou se, em vez disso, atuarão como incentivadores do crescimento econômico por terem acumulado poupança nos anos em que a situação foi mais favorável (VASCONCELOS *et alii*, 2008).

As questões apontadas neste item pretenderam elucidar, que deveríamos pelo menos deixar a realidade falar por si própria, o que não condiz com programas baseados em conceitos genéricos, homogeneizantes, como se houvesse um portão mágico para que os jovens deixassem de serem **excluídos e estigmatizados** e passassem a ser **Sujeito de Direitos**. Uma Política de Juventude, como nos ensina Pais (pág. 65):

²⁹⁴ Pela Teoria do Dividendo Demográfico, uma das questões que deve ser considerada, por exemplo, em relação à juventude, diz respeito **ao impacto da Razão da Dependência** sobre a *taxa de matrícula*; *taxa de eficiência* e *razão professor-aluno* entre outras variáveis relacionadas com o gasto público em Educação, visto que o tamanho do *coorte* em idade escolar afeta negativamente indicadores de quantidade e de qualidade (repetência) escolar (RIOS NETO, 2005).

as políticas de intervenção (de emprego ou educacionais) podem ser equívocas se não se ancoram em estudos rigorosos da realidade. É por esta razão que sugiro o conceito de *grounded policies* – isto é políticas de intervenção que tenham sempre por referência o chão em que elas pisam, os contextos de vida (objetivos, subjetivos e trajetivos) daqueles a quem elas se dirigem. O problema da participação juvenil tem emergido como reflexo de uma conceituação de caráter instrumental que se fundamenta numa educação para o trabalho; trabalho para consecução de uma cidadania normalizada, cidadania como categoria estável de direitos e obrigações. Raramente essa problematização questiona o sentido do sistema de educação que temos, a desigual estrutura de oportunidades do sistema de emprego, a crise de representatividade dos sistemas político partidários.

Logo, a despeito do significativo avanço no segundo mandato do governo Lula, quando o Estado assumiu centralidade na Política de Juventude, verifica-se grandes desafios a serem vencidos para se proporcionar organicidade à política de juventude no Brasil, e, portanto, se faz necessário um *entrepreneu*, visto que um processo de Incrementalismo Desarticulado parece embasar a formulação e gestão dos programas-de juventude.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Helena Wendel. **Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano**. São Paulo: Scritta/Anpocs, 1994.

_____. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, São Paulo: ANPED, n.5-6, 1997, p.25-36 (número especial sobre juventude).

_____. **Juventudes: uma agenda nova no debate das políticas públicas**. Texto apresentado por Grupo de Trabalho do Conjuve, Brasília, 2003.

_____. **O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro**. In: Freitas (Org.). *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005, p. 20-35.

ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro (Orgs.). **Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia; De Leon, Alessandro (Coord.). **Juventude tempo presente ou tempo futuro**. São Paulo: GIFE-Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2007.

ABRANTES, Pedro GUERREIRO, Maria das Dores. **Como tornar-se adulto: processos de transição na modernidade avançada**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 58, v.20 junho/2005, pp. 157-212.

ABRUCIO, F. L. **O Impacto do modelo gerencial da administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Cadernos ENAP, 1997.

ALVES, José Eustáquio Diniz. **A transição demográfica e a janela de oportunidade**. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial, 2008. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br>>, acesso: janeiro de 2009.

ANDRADE, Priscila Almeida. **Análise de políticas nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

ANDREWS, Christina W. **Implicações teóricas do novo institucionalismo: uma abordagem habermesiana**. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 2, v.48, 2005, p. 271-298. Disponível em <<http://www.scielo.br>>, acesso em 2008.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004 (Caps. 1 e 2).

ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 51, v. 18, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre, 1995, p.3-40.

ARMANI, Armani. **Breve mapa do contexto das ONGs brasileiras**, 1998. Disponível em <<http://www.abong.org.br>>, acesso em julho de 2009.

ATKINSON, Michael M.; COLEMAN, William D. *Police networks, policy communities and the problems of governance em governance*, p.154-180, 1989. Disponível <<http://onlinelibrary.wiley.com>>, acesso em janeiro/2005.

AUGUSTO OLIVIA, Maria Helena. **Retomada de um legado intelectual: Marialice Forachi e a sociologia da juventude**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, n. 2., v.17, São Paulo: USP, Nov/2005, p. 11-33.

AZEVEDO, Fábio Palácio (Org.) *et al. Juventude, cultura e políticas públicas*. Centros de Estudo e Memória da Juventude. São Paulo: Anita Garibaldi, 2004.

AVRITZER, Leonardo. **Habermas e Weber: da instrumentalização do moral aos fundamentos morais da democracia**. In: Atualidades de Max Weber, 394 p. Brasília. UnB. 2000.

_____. **Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação**. Dados, Revista de Ciências Sociais, R.J., n. 3, v. 50, 2007, p. 443-464.

_____. **Instituições participativas e desenhos institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião, v.14, Jun. 2008, p. 43-64

AXELROD, R. **The emergence of cooperation**. *American Political Science Review*, n.75, 1981, p.306-18.

BAENINGER, Rossana. **Demografia da população jovem**. Cadernos, juventude saúde e desenvolvimento, v.1, Brasília (DF): agosto 1999, 9p. Disponível em <<http://74.125.132/scholar>>, acesso em 5.06.2007.

BAERT, Patrick **Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.35, v. 12, São Paulo: Feb. 1997.

BANCO MUNDIAL (Pilotti, F.;Camacho, M. Cláudia, 2003). **Políticas y programas de juventud em America y el Caribe: contexto e principais características**.

_____. **Estratégia de assistência ao país, 2004-2007**. Brasília, 2003.

_____. **Vozes jovens**. Brasília, 2004.

_____. (Wolfensohn). **Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectivas**. Brasília, 2004.

_____. (Cunningham, 2007). **Jovens em situação de pobreza no Brasil**. Relatório, v. I (rel. nº 32310-BR, 2007).

_____. **Jovens em situação de pobreza no Brasil**. Relatório. v. II (rel. nº 32310-BR,2007).

_____. **World development report**. Paperback, 336 p. Banco Mundial, 2007.

BARBIANI, Rosângela. **Mapeando o discurso teórico latino-americano sobre juventudes: a unidade na diversidade**. Revista Virtual Textos & Contextos. n. 17, ano VI, jul. 2007. 17 p.

- BARROCO, A. **Um mundo de coincidências**. Revista Carta Capital, n. 348, junho/2005.
- BAUER, M.W. & GASKEL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som – um manual prático**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in american politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BEGHIN, Nathalie. **Notas sobre desigualdade, pobreza no Brasil: situação atual e desafios**. In: GREEN, Duncan. Da pobreza ao poder, São Paulo: Cortez, 2009, p. 590-603.
- BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social – fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.
- BERCOVICH, Alicia; MASSÉ, Gladys. **Descontinuidades demográficas, onda jovem e mercado de trabalho: uma comparação entre Brasil e Argentina**. I Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP. Caxambu (MG), setembro/2004, 18 p.
- BOBBIO, Norberto **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília, UnB, 1986.
- _____. **Thomas Hobbes**, trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- _____. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- _____. **O Filósofo e a política**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- BORREGO, N. Guerrero. **Concepções e realidades atuais da juventude: a experiência cubana** In: Juventude, Cultura e Políticas Públicas. São Paulo: Anita Garibaldi, 2005.
- BORZEL, Tanja *What's so special about policy networks? Uma exploração do conceito e sua utilidade no estudo da Governança Européia*. *European Integration online papers*, n.16, v.1, 1997. Disponível em <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>>. Acesso em 2005.
- BOTTMORE T.; OUTHWAITE. **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- BOURDIEU, P. **A juventude é apenas uma palavra**. In: BOURDIEU, P. Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983, p.112-121.
- BRASIL**. Câmara dos Deputados. **Plano nacional da juventude – PL, nº 4.530/4**. Brasília; 2004. Disponível em <<http://www.camara.gov.br>>, acesso em 11.01.2008.
- _____. Câmara dos Deputados. **Estatuto da juventude**. Brasília, 2004.
- _____. CEJUVENT. **Relatório Final-Comissão Especial da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2005.
- _____. CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE. **Política nacional de juventude, diretrizes e perspectivas**. São Paulo:Conjuve, Friedrich Ebert, 2005. Disponível em . <<http://www.juventude.gov.br/conselho/documento>>, acesso em 2007.

- _____. CONSELHO NACIONAL DA JUVENTUDE. ABRAMO, Helena Wendel. **Conjuve: Balanço das Ações e Desafios para o futuro. Juventude em cena.** Ação Educativa, Bol. 7, dez 2007, p.5.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br>>, acesso em, 2005.
- _____. SECRETÁRIA NACIONAL DA JUVENTUDE. **Guia de políticas públicas de juventude.** Brasília, 2006.
- _____. SECRETÁRIA NACIONAL DA JUVENTUDE. **PROJOVEN:** Proposta pedagógica integrada. Brasília, 2007.
- BRAYBROOKE e LINDBLOM, Charles E. **O processo de decisão política.** Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- BURKE, Edmund. **Discurso aos eleitores de Bristol.** Representação Leituras Universitárias, Fundação Projeto Rondon e SESU. Brasília, (1987?).
- CAMARANO, Ana Amélia (org.); MELLO, Juliana Leitão. **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição.** Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- CANEZIN, M.T. *et alii.* **Contribuições conceituais sobre juventude, família e escola.** Revista Educativa, Goiânia, n.1, vol. 5, 2002.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda setting na reforma da administração pública (1995-2002).** 2004. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos(SP). Disponível: em <<http://biblioteca.universia.net>>, acesso em outubro 2008.
- CARDOSO, R.;SAMPAIO, H. **Bibliografia sobre a juventude.** São Paulo: EDUSP, 1995.
- CARNEIRO, Carla B.L; COSTA, Bruno L. D. **Inovação institucional e accountability:** o caso dos conselhos estaduais. Paper apresentado no VI Congresso Del CLAD. Buenos Aires, 2001.
- _____. **Conselhos de políticas públicas, desafios para sua institucionalização.** Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro, n. 2, v.36, mar/abr.2002, p. 227-292.
- CARVALHO, J.A.; WONG, Laura L. Rodriguez. **O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas.** Revista Brasileira. Estudos. Populacionais. São Paulo, n. 1, v. 23, jan/ jun. 2006, p. 5-26.
- CARVALHO, José M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTRO, Edgardo. **Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.
- CASTRO, Henrique *et alii.* **Representação e distância na política contemporânea.** Revista Sociedade e Cultura, nº 1,v. 12, Goiânia, jan/jun.2009, p. 55-68.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Políticas Públicas: conceitos e conexões com a realidade brasileira** In: CANELA, Guilherme (org.). Políticas Públicas Sociais e os desafios para o jornalismo. São Paulo: Andi, 2008.

- CAVALHEIROS, Vera;SOARES, Carla. **A naturalização do ato infracional de adolescentes em conflito com a lei.** In: PAIVA, Vanilda; TRAJANO, João (orgs.) *Juventude em conflito com a lei.* Rio de Janeiro: Garamound, 2007.
- CELSO, ATHAYDE, *et al.* **Cabeça de porco.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- CEPAL. **Juventude, población y desarrollo em américa latina e y caribe.** Santiago do Chile: 2000. Disponível em <<http://www.eclat.org>>, acesso em julho/2007
- CHAVES, E. **Políticas de juventude: evolução histórica e definição.** Cadernos da Juventude, Unesco, 2004.
- CINCONELO, Alexandre. **Participação social, como processo de consolidação da democracia no Brasil.** In: GREEN, Ducan. *Da pobreza ao poder,* São Paulo: Cortez, 2009.
- CLAD. **Uma nova gestão pública para a América Latina.** Documento preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro. Caracas: 1998. Disponível em <http://www.clad.org/siara_isis>, acesso em 2008.
- CEJUVENT – **Relatório Final da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2005
- CODATO, Adriano. **O neo-institucionalismo histórico: uma definição e uma explicação,** fevereiro de 2009. Disponível em <<http://adrianocodato.blogspot.com>>, acesso em 2009.
- COLEMAN, James S. **Social capital in the creation of human capital.** American Journal of Sociology, 94 Supplement S95-S120, 1988.
- CONJUVE- Conselho Nacional da Juventude. **Política Nacional da Juventude, diretrizes e perspectivas do Conselho Nacional da Juventude.** Brasília: 2007.
- _____. **Juventude: tempo presente ou tempo futuro – dilemas em propostas de políticas de juventude.** Brasília: 2006.
- CORTEZ, Tânia Mara Guedes. **Organizações não-governamentais e o plano da reforma do Estado (projeto de pesquisa)** In: RABELO, F.C; BERNARDES,G (orgs). *Políticas Públicas e Cidadania.* Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.
- CORRACHANO, Maria Carla. **Transferência de renda e atividades educativas: encontros e desencontros em torno de uma iniciativa pública destinada a jovens no município de São Paulo.** In: SPOSITO M.P (Org.). *Espaços Públicos e Tempos Juvenis.* São Paulo.: Global, 2006.
- COSTA, Ozanira Ferreira. **Políticas públicas de juventude. uma construção possível?** Dissertação de Mestrado. Brasília:Universidade de Brasília.2009..
- CRIADO, Enrique Martin. **Juventud. diccionario crítico de ciencias sociales,** 2005. Disponível em <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/J/juventud>>, acesso em 2005.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático.** In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação.* Chapecó: Argos, 2007.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. RJ: Zahar Editora, 1989.

DÁVILA, LEÓN Oscar. **Adolescência e juventude: das noções às abordagens**. In: FREITAS (Coord.). *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005, p. 10-18.

DAYRELL, Juarez T.; GOMES, Nilma L. **A juventude no Brasil**. Belo Horizonte:2003a Disponível em < <http://www.cmjbh.com.br>>, acesso em 2005.

DAYRELL, Juarez T. **O rap e o funk na socialização da juventude**. Belo Horizonte:Editora UFMG, 2005.

_____. **Sujeito Social**. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro,, n. 24, dez. 2003 p. 40-52. Disponível em <<http://www.scielo.br>>, acesso em 2007.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis(RJ): Vozes, 2003.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, n. 4, v.15, Out/Dez-2001. Disponível em <<http://www.scielo.br>>, acesso em julho de 2005.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**. São Paulo: Unesp, 2005.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Regras do método sociológico**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

_____. **O suicídio**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

_____. **Lições de sociologia**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **As formas elementares da vida religiosa**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DRYZEK, John S. **Legitimidade, economia e democracia deliberativa**. In: COELHO, Vera Schatann P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais contemporâneas*. São Paulo:Editora 34, 2004.

ECHEBARRIA, MIGUEL. **La evaluación de políticas públicas**. Atas do 7º Congresso de Economia Regional de Castilla Y León: Soria, 23, 24 e 25 de novembro de 2000. Disponível em <<http://www.sociedadeevaluación.org>>, acesso em 2006.

ESCOBAR, Cecília M. de Souza. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do programa Bolsa Família**. Brasília: Universidade de Brasília, 2008. 187 p.

FARAH, Maria Ferreira Santos (2006) **Inovação e governo local no Brasil contemporâneo**. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antônio (org.) *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*, Rio de Janeiro: Editora FGV, fev. 2003, p. 21-29.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 2003, nº 51, v.18.

- FARIA, Cláudia Feres. **As instituições participativas em questão: quais distinções analíticas importam.** Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA (Associação dos Estudos Latino-Americanos) no Rio de Janeiro, Brasil de 11 a 14 de junho de 2009.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 6 ed. Porto Alegre, 1984, vol. 1.
- FEFFERMANN, Marisa. **Vidas arriscadas.** Petrópolis (RJ): Vozes, 2006.
- FEIXAS, Carlos. *La construcción social de la infancia y la juventud en América Latina*, 2002 Red de Estudios sobre Infancia Y Juventud de America Latina. Disponível em <<http://www.marilia.unesp.br/seminário/reijjal.html>>, acesso em 05/02/2005.
- _____. *Generación XX -teorías sobre la juventude en era contemporânea.* Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez e Juventude, n. 2, v.4, 2006. Disponível em revistacinde@umanizales.edu.com. Acesso em 4.6.2007.
- FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Reforma do estado e terceiro Setor.** Curitiba: Juruá, 2009.
- FERNANDES, R. **Público porém privado: o Terceiro Setor na América Latina.** 2. ed, Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2002.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. **Teoria da Escolha Racional na ciência política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.45, v.16,São Paulo, Fev. 2001.
- FERRANTI, D. *et al.* **Prólogo em memórias de seminário.** Oficina Regional de América Latina e do Caribe, 1999, págs. 5 e 6. Banco Mundial, 1999.
- FERREIRA, H.; ARAUJO, H. E. **Transições negadas: homicídios entre os jovens brasileiros.** In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006.
- FISHER, R. M. *Building intersectorial partnerneship.* São Paulo, CISCHEK, R.M. *Build EATS*, USP, 1999, mimeo.
- FLEURY, Sônia. *El desafio de la gestión de las redes políticas.* Disponível em <<http://www.iigov.org/revista>>, acesso em julho de 2005.
- _____. **O conselho de desenvolvimento econômico e social no governo Lula.** Estado e gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 79-105.
- FOUCAULT, Michael. **Microfísica do poder.** São Paulo: Graal, 2003.
- _____. **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas.** São Paulo: Martins Fontes, 2 ed. 1981.
- FREITAG, B.; ROUANET, P. **Habermas.** São Paulo: Ática, 1980.
- FREITAG, B. *et al.* **Habermas, Jurgen: 70 anos.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.
- _____, **A teoria crítica ontem e hoje.** São Paulo: Brasiliense, 2004.
- FREITAS, B.; CARVALHO (Orgs.) **Juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAS, Marcos Cezar de. (Org.). **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude**. São Paulo: Cortez, 2006.

FNUPA. **Estudos Populacionais**, 2003 e 2006.

FUNG.A. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências**. In:COELHO, Vera Schatam; NOBRE, Marcos (orgs.), **Participação e Deliberação**. Teorias Democráticas e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo, São Paulo: Editora 34, 2004.

GAEBLER, Ted; OSBORNE, David. **Reinventando o Governo**. 9 ed. Brasília: MH Comunicação, 1997.

GARRISON, J. **Conciliacion entre diversas formas de participación de la sociedad civil em Brasil**. Matéria de Reflexión – Memórias de seminários, p. 38-43. Oficina Regional de América Latina e do Caribe, 1999, Banco Mundial, 1999.

GHIARDO, Felipe. **Generaciones y juventud: uma relectura desde Mannheim y Orgega y Gasset**. Revista de El Centro de Investigación Y Difusión Poblacional ,Viña Del Mar, Chile, 2004, p.11-46.

GIDDENS, ANTHONY. **Sociologia**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. 14 ed. Petrópolis(RJ): Vozes, 2007.

_____. **Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**, 1980, Brasil: Zahar Editores, p.21-22.

GONÇALVES, Hebe Signorini. **Juventude brasileira, entre tradição e modernidade** In:Tempo Social, Revista de Sociologia, 2005, n. 2, v.17. São Paulo: USP, p. 207-219.

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder**. São Paulo: Cortez Editora, 2009 pág. 590-603

GURZA LAVALLE , Adriana; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. São Paulo: Lua Nova, p. 67:49-103, 2006.

HABERMAS, JURGEN. **Mudança estrutural da esfera pública, investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Teoria de la acción comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid:Ediciones Cátedra, 1997a.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HADDAD; SPOSITO, M. **Juventude e educação, uma análise da produção de conhecimento**. FAPESP, 1999.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, n. 158, 2003. Disponível em tp.sagepub.com. Acesso em janeiro de 2008.

HAAS, Peter M. **Introduction: epistemic communities and international policy coordination**”. *International Organization*, 46 (1): 1-35

- HECLO, Hugh. *Issue Networks and the executive establishment*. In: KING Anthony (Org.): *The American Political System*. Washington D.C, 1978, p. 87-124.
- HOBBS, THOMAS. **Das pessoas, autores e coisas personificadas**. Representação Leituras Universitárias, Fundação Projeto Rondon e SESU. Brasília, (1987?), v.5, capítulo XV do *Leviatã* (1651).
- HOLLINGSHEAD, A. B. **A juventude numa pequena cidade norte-americana**. Sociologia da Juventude. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento - a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.
- HONORATO SILVA, Raquel. **Juventude urbana e políticas públicas: um estudo de caso em Campinas**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Estadual, Campinas., 2009.
- HOUTZAGER, Peter. P. **Atores da sociedade civil e atores políticos -participação nas novas políticas democráticas**. São Paulo: 2002. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/Depts/destin/working.html>>, acesso em outubro de 2005.
- IANNI, OCTÁVIO. **O jovem radical**. In Industrialização e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963, p. 159-179.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo de 2002**.
_____. **PNAD**. 2006
_____. **Indicadores sociodemográficos – Prospectivos para o Brasil 1991-2030**. Projeto UNFA/Brasil: BRA/02/02, 112 p. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>, acesso em 2008.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Relatório Final**. São Paulo: Projeto Juventude, 2004.
_____. **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
_____. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise** (Texto 15). Brasília, março, 2008b.
- IPEA. CASTRO, J. A; AQUINO, L. (Orgs) **Juventude e Políticas Sociais no Brasil** (Texto para discussão n ° 1335). Brasília, abril, 2008a.
_____. CASTRO *et al.* **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília, 2009.
_____. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Comunicado da Presidência, n. 38. Brasília, IPEA 2010
- JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. *Policy change and e-learning – an advocacy coalition approach*. San Francisco: Westview Press, 1993, 290 p
- JORDAN, A; RICHARDSON, J.J. *Government and pressure groups*. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- JORDAN, A Grant; SCHUBERT, Klaus. *Policy networks*. *European Journal of Political Research, Special Issue*, 21, 1-2, 1992.

- JUND, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3.ed. New York: Haper Collins, 2003.
- KLISKBERG, Bernardo. **Por uma economia com face mais humana**. UNESCO, Brasília, julho de 2003, 243 p.
- KNOCK, David. **Political networks, the structural perspective**. Cambridge: University Press, 1990.
- LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAHIRE, Bernard. **Homem plural**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.
- LECCARDI, Carmen. **Por um novo significado do futuro** In: Tempo Social. Revista de sociologia da USP, n. 2., v.17, São Paulo: USP, 2005, p.35-57.
- LEHER, R. **Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósitos dos “novos” movimentos sociais na educação**, cap. VIII In: A Cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo, Cortez, 2001.
- LIMA, Rita de Cássia Pereira. **Sociologia do desvio e interacionismo** In: Tempo Social, Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 13(1): 185-201.
- LINDOLFO FILHO, João. **Hip Hopper: tribos urbanas, metrópoles e controle social**. In: PAIS, José Machado; BLASS, Leila Maria da Silva (Orgs.). Tribos urbanas: produção artística e identidades. São Paulo: Annablume, 2004.
- LOCKE, John. **Dos fins da sociedade política e do governo** In: Representação, Leituras Universitárias, Fundação Projeto Rondon e SESU. Brasília, (1987?): capítulo IX do “Segundo Tratado sobre o Governo” (1681).
- LOWI, Theodor J. **Four systems of policy, politics, and choice** In: *Public Administration Review*, v. 64, 2004, p. 378-382.
- LUCHMANN Lúcia Helena Hahn. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade** In: Cadernos de Pesquisa, n. 33, novembro de 2002. ISSN-1677-7166.
- MACHADO DA SILVA, C.; GONÇALVES, S.A. **Nota técnica: a Teoria Institucional**. In: CALDAS *et alii*. Handbook de Estudos Organizacionais, vol. . São Paulo, Atlas, 1999.
- MANNHEIM, Karl. **O problema da juventude na sociedade moderna**. Tradução de Octávio Alves Velho In: BRITO, Sulamita de (Org.). Sociologia da Juventude – Da Europa de Marx à América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1993, p. 69-94.
- MANI, B. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MARSH, David; RHODES, R.A.W. **Policy networks in British Government**. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- MARTINÓN, Ruth. **Las ideas en políticas públicas en enfoque de las coaliciones promotoras, 2005**. Espanha: Universidad Carlos III de Madrid, Depto. Ciência Política.

- MARTINS, LUCIANO. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997
- MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. (Tese de Doutorado) – Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.
- MARTINS, Rafael; LOTTA, Gabriela. **Capital social e redes sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE**. Pesquisa financiada pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EASP, publicada nos anais do I Encontro de Administração Pública e Governança, Rio de Janeiro: novembro/2004. Disponível em <<http://inovando.fgvsp.br>>, acesso em 2008.
- MARX, Karl. **Manifesto comunista**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001 [1848]
- _____. **A crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MARX, Karl; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002 [1846]
- MASSADIER, Gilles. **Redes de política pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (org) Políticas públicas, coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v.2, p. 167-185.
- MATZA, David. **As tradições ocultas da juventude**. In: BRITTO, Sulamita de (org.). Sociologia da Juventude III: a vida coletiva juvenil. Rio de Janeiro: Zahar, 1968, p. 81-86.
- MAYNTZ, Renate. **Nuevos desafíos de la teoría de governance in instituciones y desarrollo**, n.7, 2000. Disponível em <<http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>>, acesso em outubro de 2005.
- MATOS Pimenta, Melissa. **Ser Jovem e ser adulto**. Tese de Doutorado. S.P:USP, 2007.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fev., n. 51, v.18. ANPOCS, 2003.
- MILL, John Stuart. **Deveriam os membros do parlamento estar sujeitos ao mandato imperativo?** In: Representação, leituras universitárias, Fundação Projeto Rondon e SESU. Brasília, (1987?), capítulo XII do “Considerações sobre o Governo Representativo” (1860-1861).
- MILLER, Hugh T. **Post progressive public administration: lessons from policy network**. In: *Public Administration Review*, n.4, v.54, 1994, p. 378-386.
- MONTANO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social**. São Paulo, Cortez, 2002.
- MOREIRA, Morvan de Mello. **Mudanças estruturais na distribuição etária brasileira: 1950-2050**. Fundação Joaquim Nabuco: trabalhos para discussão, n. 117, 2002, 17p. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br/tpd/117a.html>>, acesso em 05.06.2007
- NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto Calha Norte: Política de Defesa Nacional e Segurança Hemisférica na governança contemporânea**. Belém (Pará): 2005, tese de doutorado. Disponível em <<http://www.obed.ufpa.br>>, acesso em 2008.
- NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro; PFEIFER, Mariana. **O papel do Estado e o “Welfare Mix”**. Disponível em <<http://www.ssrevista.uel.br>>, acesso em julho de 2009

O'DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 31, 1991, p. 25-40.

ONU- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: **Guia juvenil para avaliar políticas nacionais de juventude.**

Disp.<<http://www.un.org/esa/socdev/unyln/documents/portfmsh2/poolkit.pdf>>, acesso em 2006.

_____. **Informe sobre a juventude Mundial** (World Youth Report), 2005. Disponível em . <<http://www.un.org/esa/socdev/unyln/documents/wyr05book.pdf>>, acesso em 2005.

_____. **Estratégia de Dakar.** Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas, Senegal (2001). Vozes Jovens: Banco Mundial, Brasília, 2004.

_____. (1985) **Guidelines for further planning and suitable development in field of youth.**

OSTROM, Elinor. *Institutional rational choice: an assessment of the institucional analysis and developmente framework.* In: SABATIER, Paul. Theories of the policy process, University of California Davis, 2007, 344 p.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social.** São Paulo, RAE, n.1, v. 45, 2005.]

PÁEZ, M. Petrizzo. **Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas.** Instituto Universitario Ortega y Gasset: 2004. Disponível <<http://www.cibersocietal.net/congres2004/foros>>, acesso em 07/12/2005.

PAIS, JOSÉ MACHADO (Org.). **Traços e riscos de vida - uma abordagem qualitativa a modos de vida juvenis** 3 ed. Portugal: Ambar, 1999.

_____. **Ganchos, tachos e biscates – jovens- trabalho e futuro.** 2 ed. Portugal: Ambar, 2001.

MENDES, M.I; EUGÊNIO, F. (orgs). **Buscas de si: expressividades e identidades juvenis** (prefácio). In: Culturas Jovens: novos mapas afeto.Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

_____.**Jovens e Cidadania.** In: Sociologia, problemas e práticas, nº 49, 2005, p. 53-70. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, acesso em 2007.

PAIS, José Machado; CABRAL, Manuel Villaverde (Orgs.). **Condutas de risco, práticas culturais e atitudes perante o corpo.** Portugal: Celta editora, 2003.

PAIS, JOSÉ Machado; BLASS, Leila Maria da Silva (Orgs.). **Tribos urbanas: produção artística e identidades.** São Paulo: Annablume, 2004.

PAIS, JOSÉ Machado; CAIRNS,David, PAPPÁMIKAIL, Lia et al. **Jovens europeus.** Projeto FATE, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, acesso em janeiro 2008.

PAIVA, Maria Arair Pinto. **O espaço público, associação de moradores e regulação participativa** In: **Direito, estado e sociedade**, n. 3, ago/dez/1993, Rio de Janeiro, PUC/Rio, Departamento de Direito, p. 101-123, Disponível em <http://www.puc-rio.br/sobrepuc/depto/direito/revista/online/rev07_arair.html>, acesso em 10/01/2005.

- PAIVA, Vanilda. **Contradições da reeducação de jovens que cometeram atos infracionais.** In: Vanilda P., João Trajano (Orgs.). *Juventude em conflito com a lei.* Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- PASSOS SILVA, Matheus. **Relações entre Estado e democracia na teoria política contemporânea.** Dissertação de mestrado de Ciência Política. Brasília: UnB, 2005.
- PERALVA, Angelina. **O jovem como modelo cultural.** Revista Brasileira de Educação, Mai/Jun/Jul/Ago, n. 5, 1997.
- PEREIRA Alexandre Barbosa. **Muitas palavras: a discussão recente sobre juventude nas Ciências Sociais.** Revista do Núcleo de Antropologia Urbana da USP, ano 1, versão 1, 2007, 19 p.
- PEREIRA, Paulo Trigo. **A Teoria da Escolha Pública, uma abordagem neoliberal.** Universidade Técnica de Lisboa, Seminário do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), 2006. Disponível: [\[msh3\] http://www.analisesocial.ucs.ul.pt/documents](http://www.analisesocial.ucs.ul.pt/documents), acesso em dezembro-2008.
- PEREIRA, Potyara A. P. **A nova divisão do bem-estar e o retorno do voluntariado** In: Políticas públicas e sociedade civil. Revista Quadrimestral de Serviço Social, Ano XXIV, nº 73, março de 2003, p.75-100.
- PIMENTA, Melissa de Matos. **“Ser jovem” e “ser adulto”: identidades, representações e trajetórias.** Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2007. Disponível em <http://www.teses.usp.br>, acesso em novembro de 2007.
- PINTO, Celi Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão de representação.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 54, v.19, fevereiro/2004.
- PUTNAM, Robert D. *Making democracy work: civic traditions in modern italy.* Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RANGEL, Ângela M. Hygino. **A perspectiva do controle social via conselhos** In: Sociedade e Políticas – novo debates entre ONGs e universidades. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- REIS, Fábio Wanderley. **Dilemas da democracia no Brasil** In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, A. Octávio (Orgs.) *Sistema Político Brasileiro: uma introdução.* São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- RIO-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. **Questões emergentes na análise demográfica: o caso brasileiro.** Rev. Bras. Est. Pop. São Paulo, n.2, v.22, jul/dez 2005, p. 371-408.
- RHODES, R. A. W. *The european policy-making, implementation e sub-central governments.* Maastricht. European Institute of Public Administration, 1986.
- ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil – afinal do que se trata.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- RODRIGUES, Ernesto. **Juventude e empoderamento,** palestra, Vozes Jovens, 2004.
- RODRIGUES. **Análise de redes de políticas de juventude.** Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.
- RONCARATTI, Luana Sant’Anna (2008). **Conhecimentos gerais e especializados.** MPMO – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental: Brasília: Vestcon, 2008.

- ROUSSEAU, Jean Jacques. **Dos deputados ou representantes**, cap. XV do Contrato Social. In: Representação, Leituras Universitárias, Fundação Projeto Rondon e SESU. Brasília, (1987?).
- SABATIER, Paul A;WEIBLE, Christopher M. *A guide to the advocacy coalition framework*. In: *Handbook of public policy analysis. Theory, Politics and Methods. United States of America: Westview, 2007, 344 p.*.
- _____. *The advocacy coalition framework. Innovations and clarifications*. In: *Theories of the Policy Process. United States of America: Westview, 2007*.
- SALOMÃO, Alexa. **O preço da ignorância**. Revista Exame, ano 40, n. 19, 27-09-2010, p.20-30
- SALES, Castro; LEAL, Cristiane (org.). **Política social, família e juventude – uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2006.
- SANTOS, Hermílio. **Grupos de interesses e redes de políticas públicas – uma análise da formulação de política industrial**. Civitas Revista de Ciências Sociais, Ano 2, n. 1, junho-2002, Disponível na Internet, acesso em 2008.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SARAVIA E. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs) Políticas públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v.2.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. **Sociologia política**, São Paulo: DIFEL, 1977.
- SCHMITTER, P. *Still the century of corporativism*. Review of Political, v.36, 1984, p. 85-131.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Caps. 21 e 22)
- SECRETARIA NACIONAL DA JUVENTUDE. **Guia de políticas públicas de juventude**. Brasília: 2006.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. (Trad. Laura Teixeira Motta). São Paulo, Companhia das Letras, 2000.
- SETTON, Maria da Graça Jacinto. **A particularidade do processo de socialização contemporâneo**. Tempo Social, revista de sociologia da USP, n. 2., v.17, São Paulo: USP, 2005, p 335-350.
- SIMON, Herbert. **Estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. São Paulo: FGV, 1972.
- SCHLINDWEIN, Manoel. **Em busca da paz**. Revista Desafios, , Ano 5, nº 40, fevereiro/2008, p. 24-29
- SKIDMORE, Thomas. Brasil: **De Getúlio a Castelo (1939-1964)**. São Paulo: Paz e Terra, 1982
- SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2004.

SOUSA, Regina de Magalhães (2006). **O discurso do protagonismo juvenil**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2006.

_____. **O discurso do protagonismo juvenil**. In: Debatendo a participação de jovens na sociedade. Revista Redemoinho. Rede Brasileira de Centros e Institutos de Juventude, n. 3, set. 2007.

SOUSA CARVALHO, Filomena. **O que é ser adulto: as velhas e novas representações sociais sobre o que é ser adulto**. Actas dos ateliers do V Congresso Português de Sociologia, Atelier: Família, 2005.

SOUZA Celina. **“Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n.51, v.18, fev. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>>, acesso em 10.abr. 2006

_____. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura** In Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul.-dez. 2006, p. 20-45. Disponível em <<http://www.scielo.br>>, acesso em 10 abr. 2006.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Sociedade civil e políticas públicas para infância e juventude** In: Sociedades e Políticas – novos debates entre ONGs e universidades. Rio de Janeiro: Revan PP. 153-171

SPOSITO Marília Pontes. **Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil**, In: Políticas públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Estudos sobre a juventude** In: Revista Brasileira de Educação, n.5 Maio/Jun./Jul/Ago 1997, n.6, Set/Out/Nov./Dez, 1997.

SPOSITO, Marília Pontes (Org.) *et. alii*. **Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileira**. São Paulo: Global, 2007.

SPOSITO M.; CARRANO, P. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, vol. 24. São Paulo: Autores Associados, 2003.

SPOSITO Marília Pontes; CORTI, Ana Paula. **A pesquisa sobre juventude e os temas emergentes**. In SPOSITO, Marília Pontes (Coord.). Juventude e escolarização (1980-1998). Brasília: MEC/Inep/Comped, 2002, p. 203-221.

STEIN, Rosa Helena. **Capital social, desenvolvimento e políticas públicas** In Políticas públicas e sociedade civil. Revista Quadrimestral de Serviço Social, Ano XXIV, nº 73, março de 2003, p.157-197.

TATAGIBA L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil** In: DAGNINO (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Conselhos Nacionais: participação ou apaziguamento de conflitos**. Brasília, Conjuve, 2007..

TEIXEIRA, Carlos Sávio G. **A idéia contemporânea do social**. IPEA. **Revista Desafios**. Junho de 2008. Ano 5, nº 44, pág. 37.

THÉRET, Bruno. **As Instituições entre as estruturas e ações**. Lua Nova, nº 53, 2003, p. 225-253.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América**. 4 ed. São Paulo: Editora Itatiaia Limitada, 1987.

TOHA, Carolina; SOLARI, Ricardo. **A modernização do estado e da gerência pública**. Revista do Serviço Público, Ano 48, n.3, ENAP, Brasília, 1997.

TOLBERT P.S.; ZUCKER L.G. **A institucionalização da Teoria Institucional**. In: CALDAS *et alii*. Handbook de Estudos Organizacionais, vol. 1. São Paulo: Atlas, 1998.

TORRES, Júlio César. **Sociedade civil como recurso gerencial – indagações acerca da política de Assistência Social no Brasil**. Políticas públicas e sociedade civil. Revista Quadrimestral de Serviço Social, Ano XXIV, nº 73, março de 2003, p.142-156.

TOURAINÉ, Alain. **Juventud y democracia em Chile**. Revista Última Década. Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas (CIDPA). Viña Del Mar, Chile, n.8, 1998. Disponível em <<http://www.cidpa.cl>>, acesso em 2005.

TURATO, E. R. **Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa**. Petrópolis(RJ): Vozes, 2003.

UNESCO, BID (ABRAMOVAY, Miriam *et alii*). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**. Brasília, 2002.

UNESCO. **Cultivando vidas, desarmando violências**. Brasília: 2001

_____. **Juventude e Sexualidade**. Brasília: 2004.

_____. **Gangues, galeras, chegados e rappers**. Brasília: 2004

_____. **(Waiselfisz) Mapa da violência IV**. Brasília: 2004

_____. **(Waiselfisz) Relatório de desenvolvimento juvenil, 2003**. Brasília, 2004.

_____. **Políticas públicas de/para/com juventudes**. Brasília, 2004.

VAN WARDEN, Frans. In JORDAN, Grant; SCHUBERT, Klaus. **Policy networks** In: *European Journal of Political Research*, Special Issue, 1992, 21, 1-2.

VASCONSCÉLOS, Daniel Santana *et alii*. **Crescimento econômico, estrutura etária e dividendo demográfico: avaliando a interação com dados em painel**. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu-MG, 2008. Disponível [\[msh5\] <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF>](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF), acesso 2009.

WAGNER, D. *et alii*. **Explorations into the visualization of policy network**. *Journal of Theoretical Politics*, 11(1), 1999, p. 75-106.

WASELFISSZ, Julio Jacobo. **Relatório de desenvolvimento juvenil**. RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2007,166p.

_____. **Mapa da violência 2006**.

WAUTIER. **Para uma sociologia da experiência - uma leitura contemporânea de Francois Dubet**. In: *Sociologias*, Porto Alegre: ano 5, jan/jun 2003, p. 174-214.

WEBER, Max. **A política como vocação** In: GERA. H.H; MILL C. Wright. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**, v.1. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, 500 p.

_____. **Parlamento e governo numa Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1983.

_____. **Metodologia em ciências sociais**. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001, 210 p.

WELFFORT, Francisco C. **Formação do pensamento político brasileiro**. São Paulo: Ática, 2006.

WELLER, Wivian **Karl Mannheim: um pioneiro da sociologia da juventude**. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife: maio-junho 2007. Disponível em: <<http://www.fae.ufmg.br>>, acesso em fevereiro de 2008.

_____. **A presença feminina nas subculturas juvenis**. Estudos feministas. Florianópolis, 13 (1): 107-126, janeiro-abril/2005.

_____. **Hip Hop em São Paulo e Berlim: orientações político-culturais de jovens de origem turca**, 2006. Disponível em <<http://www.rizoma.ufsc.br>>, acesso em 2008.

WOLFENSOHN, *et al.* **Jovens em primeiro lugar**. Revista Valor Econômico, 2004.

YOUNG, Iris Marion. **Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 480 p.

_____. **Representação política, identidade e minorias**. Capítulo 4 do original *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press: 2000. Lua Nova, São Paulo, 67: 139-190, 2006.

ANEXO 1 – Questionário aplicado aos conselheiros do Conjuve

Prezado (a) Conselheiro (a)

Vimos por meio desta, convidá-lo a participar da pesquisa Juventude e Estado no Brasil, que é parte integrante de uma tese de doutorado, junto ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Sociologia, da Universidade de Brasília, a qual está sendo desenvolvida pela prof. Nídia Furiati, orientanda do prof. Brasilmar Ferreira Nunes, cujos currículos podem ser acessados, virtualmente, pela plataforma Lattes, no endereço: lattes.cnpq.br Este trabalho tem como objetivo analisar os elementos norteadores das políticas públicas de juventude (conceituais e relativos à experiência prática no Brasil), a partir de pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Nesse contexto, foi selecionado o Conselho Nacional da Juventude como objeto da pesquisa empírica, o qual já proporcionou significativas contribuições à pesquisa, em momentos diferenciados, a saber: realização de entrevistas pela doutoranda, em 2005: com sr. Danilo Moreira (atual vice-presidente do Conjuve) e com o consultor de juventude: sr. Alessandro de Leon; em 2006: entrevistas com o secretário nacional da juventude: o sr. Luiz Roberto de Souza Cury e com o deputado Reginaldo Lopes; bem como a participação da doutoranda, na condição de convidada, na Primeira Conferência da Juventude, operacionalizada pelo sr. José Eduardo de Andrade (atual secretário executivo do Conjuve). Agradecemos, desde já, a sua valiosa participação.

1. Idade:

15-18 19-21 22-25 26-29 30-35 35 ou mais

2. Sexo:

Masculino Feminino Se preferir, se identifique de outra forma:

3. Como você se auto classifica?

Pobre Classe média baixa Classe média média Classe média alta Rico

4. Há quanto tempo você atua na área da Juventude?

Menos de 1 ano 1 a 3 anos 4 a 6 anos 7-10 anos Mais de 10 anos

5. Há quanto tempo você é conselheiro(a) do Conjuve?

Desde 2006 Desde 2008

6. Como agente individual ou coletivo no Conjuve, você atua se orientando MAIS:

Por interesses reconhecidos como necessários ou desejáveis (meios), para que sejam realizados os objetivos da política de juventude, incluindo recursos materiais; habilitação para o exercício de interferência política e-ou interferência nas decisões econômicas, etc.

Por princípios, valores e prioridades, que condicionam o seu juízo sobre qual política de juventude deve ser seguida e quais fins devem ser buscados.

Pelo ponto de vista de um grupo social (condicionado pela sua posição estrutural e histórica), que lhe fornecem um conjunto de questões, experiências e pressupostos, mediante os quais você se pauta para discutir a política de juventude.

7. Caso você seja representante do Poder Público Federal, selecione o órgão em que trabalha:

- Secretaria Geral da República
- Secretaria Segurança Institucional
- Gabinete de Segurança Institucional
- Secretaria Especial de Políticas para as mulheres.
- Secretaria Especial para a Promoção da Igualdade Racial.
- Secretaria Especial de Direitos Humanos

7.1. Ministérios:

- | | |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Educação. | <input type="checkbox"/> Defesa |
| <input type="checkbox"/> Trabalho e Emprego | <input type="checkbox"/> Turismo |
| <input type="checkbox"/> Desenvolvimento e Combate à Fome | <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Agrário |
| <input type="checkbox"/> Saúde, qual órgão interno | <input type="checkbox"/> Esporte |
| <input type="checkbox"/> Ciência e Tecnologia | <input type="checkbox"/> Meio Ambiente |
| <input type="checkbox"/> Cultura | <input type="checkbox"/> Justiça |
| <input type="checkbox"/> Outro: | |

8. Caso você seja representante do Poder Público Estadual ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal, selecione em qual Frente ou Fórum você atua. ** Caso contrário, passe para a questão 11.

- No Fórum Nacional dos Secretários e Gestores Estaduais de Juventude
- Na Frente Nacional de Prefeitos e Confederação Nacional dos Municípios
- Na Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados
- Outro:

9. Caso você seja representante da Sociedade Civil, selecione entidade que você representa.

- | | |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Artístico-Cultural | <input type="checkbox"/> De Gênero e Direitos Sexuais e Reprodutivos |
| <input type="checkbox"/> Estudantil | <input type="checkbox"/> De Jovens com Deficiência |
| <input type="checkbox"/> Fórum de Juventude | <input type="checkbox"/> De Jovens Empresários e Empreendedores |
| <input type="checkbox"/> Instituição de Pesquisa | <input type="checkbox"/> De Jovens Feministas |
| <input type="checkbox"/> Político-Partidária | <input type="checkbox"/> De Jovens Negros e Negras |
| <input type="checkbox"/> Rede de Juventude | <input type="checkbox"/> De <i>Hip-Hop</i> |
| <input type="checkbox"/> Religiosa | <input type="checkbox"/> De Povos e Comunidades Tradicionais |
| <input type="checkbox"/> De Apoio às Políticas Públicas de Cultura | <input type="checkbox"/> De Protagonismo Juvenil |
| <input type="checkbox"/> De Apoio às Políticas Públicas de Educação | <input type="checkbox"/> De Trabalhadores Urbanos |
| <input type="checkbox"/> De Apoio às Políticas Públicas de Saúde | <input type="checkbox"/> De Raça e Etnia |
| <input type="checkbox"/> De Desenvolvimento da Cidadania | <input type="checkbox"/> De Trabalho e Renda |
| <input type="checkbox"/> De Direitos Humanos | <input type="checkbox"/> De Tecnologia de Informação/Comunicação |
| <input type="checkbox"/> De Diversidade Sexual | <input type="checkbox"/> De Segurança Pública |
| <input type="checkbox"/> De Esporte e Lazer | <input type="checkbox"/> Do Campo |
| <input type="checkbox"/> Outra: | |

10. Se você representa uma organização da sociedade civil, especifique as características desta entidade:

- 10.1. Municipal. Qual: _____ 10.3. Regional. Qual região: _____
- 10.2. Nacional. Qual: _____ 10.4. Internacional. Qual país: _____
- 10.5. Principal beneficiário (público-alvo): _____

11. Em sua função em órgão público ou em entidade da Sociedade civil ou como pessoa de notório saber, você atua em projeto-programa ou área relacionada com juventude?

- Sim Não Outro: _____

12. Classifique cada tópico referente à atuação do Conjuve:	Muito Satisfatório	Satisfatório	Pouco Satisfatório	Insatisfatório	Muito Insatisfatório
12.1. Composição atual do Conjuve (membros participantes)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.2. Processo de indicação de representantes do Poder Público e da Sociedade Civil no primeiro mandato do Conjuve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.3. Eleição do presidente no segundo mandato do Conjuve.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.4. Eleição das organizações da Sociedade Civil no segundo mandato do Conjuve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.5. Indicação de pessoas de notório saber no mandato atual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.6. Representatividade atual do Poder Público no Conjuve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.7. Representatividade atual da Sociedade Civil no Conjuve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.8. Capacidade do Conjuve em se sintonizar com as demandas sociais referentes à juventude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.9. Poder de pressão do Conjuve em relação aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.10. Observação:					

13. Existem, no Conjuve, órgãos do Poder Público Federal, Estadual, Distrital ou Municipal que estão sub-representados ou sobre-representados?

- Não
- Sim, não representados
- Sim, sub-representados
- Sim, sobre-representados.

13.1. Se sim, cite os órgãos que não estão representados ou estão sub-representados ou sobre-representados:

14. Existem, no Conjuve, categorias de organizações da Sociedade Civil que estão sub-representadas ou sobre-

representadas?

Não

Sim, não representadas

Sim, sub-representadas.

Sim, sobre-representados.

14.1. Se sim, cite as categorias que não estão representadas ou estão sub-representadaa ou sobre-representadas

15. Para você, o Conjuve deve ser uma instância de representação da juventude brasileira?

Sim

Não

16. Para você, o Conjuve deveria congregiar diversos setores da sociedade envolvidos na discussão da temática da juventude, incluindo jovens, mas também outros setores da sociedade, inclusive pessoas com mais de 35 anos?

Sim

Sim, mas não pessoas com mais de 35 anos

Não

17. Classifique cada tópico referente à participação dos conselheiros e ao processo decisório no Conjuve:

	Muito Satisfatório	Satisfatório	Pouco Satisfatório	Insatisfatório	Muito Insatisfatório
17.0. de representantes do Poder Público Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Municipal	<input type="checkbox"/>				
17.1. de representantes da Sociedade Civil	<input type="checkbox"/>				
17.2. de Pessoas de notório saber e consultores	<input type="checkbox"/>				
17.3. Frequência nas reuniões presenciais e virtuais envolvendo os conselheiros	<input type="checkbox"/>				
17.4. Dinâmica pela qual os temas chegam à agenda do Conjuve (construção da agenda)	<input type="checkbox"/>				
17.5. Pautas a serem discutidas nas reuniões ordinárias e extraordinárias	<input type="checkbox"/>				
17.6. Papel das comissões ou sub-comissões temáticas na construção da agenda	<input type="checkbox"/>				
17.7. Nível de participação dos conselheiros no processo decisório do Conjuve	<input type="checkbox"/>				
17.8. Isenção e imparcialidade, na condução dos trabalhos, por parte da mesa diretora	<input type="checkbox"/>				
17.9. Informação e conhecimento dos conselheiros em relação às questões envolvidas na agenda	<input type="checkbox"/>				
17.10. Nível de interlocução entre agentes estatais e não estatais no Conjuve	<input type="checkbox"/>				
17.11. Espaço para expressão de opiniões minoritárias no Conjuve	<input type="checkbox"/>				
17.12. Aprendizado nas reuniões dos conselheiros	<input type="checkbox"/>				
17.13. Normas e procedimentos estabelecidos pelo Estatuto do Conjuve	<input type="checkbox"/>				
17.14. Observação:					

18. Em sua opinião:

	Sim	Não
18.0. Existem grupos de consenso minoritários ou majoritários no Conjuve (agrupamentos de representantes que compartilham valores sócio-culturais fundamentais relacionados, por exemplo, à divisão de classes, a valores prioritários, a direitos individuais e sociais e às questões raciais e religiosas ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.1. Existem conflitos internos (posições, valores e interesses conflitantes) entre os conselheiros do Conjuve?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.2. Há entidades da sociedade civil que obtém maior destaque que outras durante as reuniões?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.3. Há representantes do Poder Público que obtém maior destaque que outros representantes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

durante as reuniões do Conjuve?			
18.4. As pessoas de notório saber obtêm maior destaque do que outros representantes durante as reuniões do Conjuve?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
18.5. Há monopolização das participações em torno de alguns conselheiros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
18.6. Os conselheiros do Conjuve compartilham referências conceituais consolidadas sobre as questões referentes à juventude brasileira que necessitam de intervenção em termos de políticas públicas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
18.7. Você acredita que o Conjuve, em seus dois mandatos, mais legitimou a política de juventude implementada pelo governo federal (programas-projetos) do que realmente garantiu um diálogo entre sociedade e Estado ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
18.8. Observação:			

19. Em sua opinião, qual a importância que o Conjuve tem dado a cada uma das atribuições legais:	Muita importância	Razoável importância	Pouca importância	Nenhuma Importância
19. Apoiar a Secretaria Nacional de Juventude, da Secretária-Geral da Presidência da República, na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.1. Articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.2. Fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.3. Propor estratégias de acompanhamento e avaliação da Política Nacional da Juventude, incluindo a produção de indicadores de mensuração de desempenho quantitativo e qualitativo.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.4. Promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas e outras iniciativas que visem a assegurar e ampliar os direitos da juventude	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.5. Observação:				

20. Para cada tópico relacionado abaixo, classifique o desempenho do Conjuve.	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
20.0. Propostas do Conjuve de inserção de novos temas na agenda governamental	<input type="checkbox"/>				
20.1. Exercício do controle social, pelo Conjuve, dos programas-projetos de juventude .	<input type="checkbox"/>				
20.2. Produção e mecanismos de comunicação externa do Conjuve para a sociedade	<input type="checkbox"/>				
20.3. Trabalho das Câmaras Temáticas do Conjuve	<input type="checkbox"/>				
20.4. Grupos de Trabalhos do Conjuve	<input type="checkbox"/>				
20.5. Primeira Conferência Nacional da Juventude - Conjuve e Secretaria Nacional da Juventude	<input type="checkbox"/>				
20.6. Primeiro Encontro Nacional dos Conselhos de Juventude	<input type="checkbox"/>				
20.7. Participação do Conjuve nas discussões de políticas econômicas e das políticas setoriais relacionadas à temática da juventude	<input type="checkbox"/>				
20.8. Outros:	<input type="checkbox"/>				
20.9. Observação:					

21. Para você, o documento produzido na Conferência Nacional da Juventude influenciou agenda política do Governo Federal em relação à Política de Juventude.

- Sim
- Não

22. Marque de um a três campos de atuação, em termos de política de juventude, que em sua opinião são

priorizados pelo Conjuve:

- Fortalecimento da segurança pública e tratamento da violência juvenil
- Fortalecimento do empreendedorismo juvenil
- Educação e preparação para o trabalho
- Inclusão social de jovens em situação de pobreza e vulnerabilidade.
- Aproveitamento do *bônus demográfico*, tendo em vista o alto contingente de jovens em idade produtiva
- Garantia de direitos universais para a juventude
- Fortalecimento de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer
- Customização das políticas públicas (personalização das ações em relação a transições juvenis diferenciadas)
- Conscientização e participação política da juventude
- Outros

22.1. Observação:

23. Marque os cinco programas que você considera que mais expressam a política de juventude do governo Lula:

- ProJovem Adolescente (Projeto Agente Jovem)
- ProJovem Urbano (ProJovem)
- ProJovem Trabalhador (Programa Escola de Fábrica; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude)
- ProJovem Campo (Programa Saberes da Terra)
- Programa Bolsa-Atleta
- Programa Brasil-Alfabetizado
- Programa Escola Aberta
- Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (Promed)
- Programa Juventude e Meio Ambiente
- Programa Nossa Primeira Terra
- Programa Cultura Viva
- Projeto Soldado Cidadão
- Programa Nacional do Estímulo ao Primeiro Emprego (PNP3)
- Programa Nacional do Livro Didático para Ensino Médio
- Projeto Rondon
- Programa Pronaf Jovem
- Programa Universidade para Todos (Prouni)
- Programa Segundo Tempo
- Programa de Integração de Educação Profissional ao Ensino Médio – Educação de Jovens e Adultos (Proeja)
- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

23.1. Outros:

24. Marque de uma a três frases, relacionadas abaixo, que em sua opinião, possam ser aplicadas aos programas e projetos de juventude do governo Lula, que você selecionou na questão anterior

- A juventude deve ser empreendedora, pois é protagonista do desenvolvimento do nosso País.
- A juventude é modelada pela estrutura social (regras, normas), sendo que as condutas de risco e desviantes devem ser normalizadas.
- A transição dos jovens para a vida adulta são complexas e ziguezageantes, sem rumo fixo ou pré-determinado.
- A juventude é o motor de transformações sociais e da não continuidade do *status-quo*
- A juventude é modelada por uma dinâmica demográfica, apresentando-se no momento como oportunidade para o Brasil.
- A transição dos jovens para a vida adulta é modelada principalmente pela educação e preparação para o trabalho.
- A transição dos jovens para a vida adulta é modelada por fatores sócio-culturais como a música, o esporte, a religião, a arte, o lazer e outras formas de expressão subjetiva..
- A juventude deficiente, em situação de carência material e de vulnerabilidade social deve ser assistida e protegida
- A juventude deve ter direitos universais garantidos juridicamente pelo Estado.

24.1. Observação:

25. Marque de uma a três frases, relacionadas abaixo, que em sua opinião, possam ser aplicadas aos programas e

ANEXO 2 – Conselhos da Cidade de São Paulo e Características				
Conselhos	De Políticas Públicas	De Programas	Temáticos	De Unidades e de Autarquia
<i>Status legal</i>	Determinados constitucionalmente, implementados por legislação federal.	Criados por legislação federal, estadual ou municipal.	Criados por regulamento municipal.	Criados pelo poder executivo municipal ou por normas da agência gerida.
Mandato	Deliberação política, incluindo alocação anual do orçamento e controle da agenda estatal a ser implementada. Inclui o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.	Dá suporte a programas específicos da administração que criou o Conselho. Inclui por exemplo, o Conselho de Habitação em São Paulo.	Dá suporte a um conjunto diverso de áreas temáticas consideradas prioritárias pela administração municipal (por exemplo: raça, gênero, eventos extraordinários e celebrações ou efemérides).	Administra e regulamenta infraestrutura pública específica. Por exemplo, os Conselhos dos Postos de Saúde.
Membros	Varia por Conselho e nível de governo (municipal, estadual, federal).	Particular para cada Conselho. No caso do <u>Conselho Municipal de Habitação</u> , 48 membros, distribuídos entre 24 representantes de organizações civis, 12 do governo e 12 de associações profissionais.	Particular para cada Conselho.	Particular para cada Conselho.
Seleção de representantes das org. civis	Varia por Conselho e nível de governo (federal, estadual e municipal). Por exemplo: <u>Conselho Municipal de Saúde</u> – escolhidos pelas entidades com assento no Conselho; <u>Conselho Municipal da Criança e do Adolescente</u> – eleitos na assembléia dos representadas das entidades cadastradas no Conselho.	Particular para cada Conselho. No caso do <u>Conselho Municipal da Habitação</u> , os 24 membros representantes das organizações civis são eleitos de forma direta, em eleições, em todas cidades, nas quais qualquer cidadão maior de 16 anos pode votar.	Particular para cada Conselho.	Particular para cada Conselho.

Fonte: Houtzager et alii (2002)

ANEXO 3A – Entidades Comuns aos dois Biênios do Conjuve e respectivos Conselheiros Titulares e Suplentes				
Entidades	Conselheiro Titular		Conselheiro Suplente	
	2006-2007	2008-2009	2006-2007	2007-2008
1. CUCA – Centro Universitário de Cultura e Arte	Valério da Costa Bemfica	1. Tiago Alves Ferreira (RJ) tiagocuca@gmail.com	Wadson Nathaniel Ribeiro	1. Alexandre de Souza Santini Rodrigues (RJ) alexandre_santini@yahoo.com
2. CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura	Maria Elenice Anastácio	2. Maria Elenice Anastácio (DF) elenice@contag.org.br	Armando Santos Neto	2. Eryka Danyelle Silva Galindo (DF) erykagalindo@uol.com.br
3. FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar	Severine Carmem Macedo	3. Severine Carmem Macedo (SC) severinemacedo@yahoo.com.br	Eliane de Sousa Oliveira	3. Eliane de Sousa Oliveira (BA) pt13eliane@yahoo.com.br
4. ANPG – Associação Nacional dos Pós-Graduandos	Elisa de Campos Borges	4. Allan Aroni (SP) allansociais@hotmail.com	Luciano Rezende Moreira	4. Augusto Sérgio V. de Oliveira (BA) augusto_vasconcelos@yahoo.com.br
5. UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	Thiago Franco B. de Oliveira	5. Thiara Milhomen (SP) tthiara@hotmail.com	Gabriel Lischinsky Alves dos Santos	5. Fabrício Lopes da Silva (SP) assessoria.fabricio@gmail.com
6. UNE – União Nacional dos Estudantes	Gustavo Lemos Petta	6. Lúcia Kluck Stumpf (SP) presidencia@une.org.br	Louise C.S. de Lima e Silva	6. Márvia Scardua (SP) marviascardua24@gmail.com
7. CONAJE – Confederação Nacional Jovens Empresários	Doreni Isaías Caramori Junior	7. Leonardo de Bayma Rebouças (CE) leobayama@hotmail.com	Giovani Guerra Gobbi	---
8. BRASIL JUNIOR – Confederação Brasileira de Empresas Juniores	José Frederico Lyra Neto	---	Tiago Francisco	7. Jones Madruga (DF) jonesmadruga@gmail.com
9. GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas	Neylar Coelho Villar Lins	8. Rui Mesquita de Cordeiro (SP) rui.mesquita@wkkf.org	Francisco Tancredi	---
10. NAÇÃO HIP HOP BRASIL	Lamartine Silva	9. Anderson Clayton Passos (SE) mensagenebra@hotmail.com	Agnaldo Munhoz de Camargo	8. Agnaldo Camargo (RS) manooxi@gmail.com
11. PASTORAL DA JUVENTUDE NACIONAL	Elen Linth Marques Santos	10. Edney Santos de Mendonça (AM) edney.manauara@gmail.com	Renato Barbosa Silva	9. Hildete Emanuelle N. Santos (BA) hildeteemanele@gmail.com
12. FORÇA SINDICAL	José Antônio Simão de Rodrigues	1. Emerson Silva Gomes (BA) emerson@sintepav.org.br	Gleides de Freitas Sodré	10. Marilene Zachetko Guermandi (PA) marilene.zachetko@yahoo.com.br
13. REDE DE JOVENS DO NORDESTE	Cíntia Maria do Nascimento Cruz	12. Péricles Chagas Farias (PE) pericleschagas@gmail.com	Erisvaldo Ferreira de Jesus	11. Fredson Santana (SE) fredsonja@hotmail.com
14. REJUMA – Rede da Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade	Rangel Arthur de Almeida Mohedano	13. Gabriela Barbosa Batista (CE) gab_batista@yahoo.com.br	Juca Uhôa Cintra P. da Cunha	---

15. RENAJU – Rede Nacional de Organizações da Juventude	Josbertini Virgílio Clementino		Daniel Vaz Freire	12. Daniel Gutemberg Ribeiro da Silva (PI) dgutempt@yahoo.com.br
16. ADESC – Associação pelo desenvolvimento da cidadania e comunicação	Daniel Perini Frizzera da Mota Santos		Cristiano Tadeu de Oliveira	13. Camila Silveira Carvalho (MG) mulhermilitante@hotmail.com
17. AÇÃO EDUCATIVA Assessoria, Pesquisa e Informação	Maria Virgínia de Freitas	14. Maria Virgínia de Freitas (SP) magi@acaoeducativa.org	Pedro Carvalho de Portugal	---
18. ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ	Yael Sandberg Rosenberg	---	---	14. Judith Rachmuth Terreiro (SP) juditherreiro@gmail.com
19. INSTITUTO AYRTON SENNA	Viviane Senna Lalli	15. Simone Maria Al Bethy Andre (SP) simoneandre@ias.org.br	Simone André	---
20. IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	Lânes Araújo de Souza	16. Maurício Santoro Rocha (RJ) msantoro@ibase.com	Luciane de Oliveira Rocha	---
21. ESCOLA DE GENTE – Comunicação em Inclusão	Cláudia Maria Werneck Arguelhes	17. Fábio Meirelles de Castro (RJ) Fabio@escoladegente.org.br	Fábio Meirelles Hardman de Castro	---
22. INSTITUTO SOU DA PAZ	Daniel Tojeira Cara	---	Wagner Luciano da Silva	15. Marcus Goes (RJ) Marcus@soudapaz.org
23. VIVA RIO	Pedro Daniel Strozenberg	18. Clarissa Ribeiro Hudguet (RJ) Clarissa@vivario.org.br	Lucífica Carvalho da Silva	
24. UEB – União dos Escoteiros do Brasil	Luiz Gustavo Córdia Mazetti	19. João Marcelo Lobo Bandeira (CE) Jmarcelolb@hotmail.com	Carmem Virgínia C. Barreira	16. Carolina Torres da Silva (DF) Carolina.t.s@globo.com
24 organizações fazem parte do Conjuve 2006-2007 e 2008-2009		19 representantes titulares		16 representantes suplentes
24 organizações permanecem	35 representantes (19 titulares e 16 suplentes)			

Fonte: Secretaria Nacional da Juventude, disponível em www.juventude.gov.br/conselho/conselheiros/conjuve.pdf, acesso em 2009.

ANEXO 3B – Conjuve: Entidades que participaram somente do Segundo Biênio (2008-2009)

Entidades	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
1. ABGLT – Ass. Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis	Enéias Germano Pereira (PR) eneiasgpereira@gmail.com	
2. GRUPO E-JOVEM Adolescentes, Gays, Lésbicas e Aliados		Felipe Andreas Guedes (DF) andreasguedes@gmail.com
3. CBDU – Confederação Brasileira do Desporto Universitário	Gabriel Vieira de Souza (RS) gabrielvsouza@terra.com.br	Darcy Vieira Gomes (MG) ygrad_6@hotmail.com
4. CEMJ – Centro de Estudos e Memória da Juventude	Fabiana de Souza Costa (SP) Fabianacosta123@gmail.com	Gustavo Lemos Petta (SP) gustavopetta@ig.com.br
5. UBM – União Brasileira de Mulheres	Daniele Costa Silva (BA) Dani.costa30@gmail.com	Valéria Melki Busin (SP) valerinhamb@yahoo.com.br
6. CMB – Confederação das Mulheres do Brasil	Janaína Conceição Deitos (SC) deitos@hotmail.com	
7. Jovens Feministas de São Paulo	Ana Regina Gagliardo Adeve (SP) Ana.adeve@gmail.com	
8. CPM – Centro Popular da Mulher	Ana Carolina Barbosa (GO) dadacarol@hotmail.com	
9. UNEGRO – União dos Negros pela Igualdade	Ângela Cristina Santos Guimarães (BA) angelaguimaraesba@gmail.com	Jussara Pereira de Lima (SC) jussaraplima@yahoo.com
10. CNAB – Congresso Nacional Afrobrasileiro	Gilson da Cruz Rodrigues (SP) gilsonrodriguez@gmail.com	Ana Paula Mendes Gomes (PE) raizesdatradicao@terra.com.br
11. UJS – União da Juventude Socialista	Marcelo Brito da Silva (SP) celoujs@yahoo.com.br	
12. Juventude do PMDB		Salustriano Lucas Marquez Lima simlemes@hotmail.com TO
13. CGBT – Central Geral dos Trabalhadores	Waldir Ferreira de Lima (DF) Presidencia.cgtbdf@gmail.com	Danilo Ferreira de Lima (SP) danioperoba@gmail.com
14. UGT – União Geral dos Trabalhadores	João Marcos Pereira Vidal (SP) joaomarcosvidal@uol.com.br	Fernando Almeida Cortizo (DF) cortizofernando@hotmail.com
15. ABUB – Aliança Bíblica Universitária do Brasil	Sarah Domingues da Rocha (ES) Nigrisarinhanigri@yahoo.com.br	Taís Bringhenti Amara Silva (SC) tais_bas@yahoo.com.br
16. JOCUM – Jovens com uma Missão	Carlos Eugenio Alves da Silva Rezende (RO) carlos.geninho@gmail.com	Thiago Rodrigues Gonçalves (DF) jocumdf@yahoo.com.br
17. RedeFale	Caio César Sousa Marçal (RJ) caioabu@gmail.com	Leandro Silva Virgínio (RN) leandro_amme@yahoo.com.br
18. Rede Sou Atitude		Karlos Rikaryo Mourão Pinheiro (CE) riaruo@eloamigo.org.br

19. Articulação Política de Juventudes Negras	Samoury Mugabe Ferreira Barbosa (SP) botafofocn@yahoo.com.br	
20. Associação de Software Livre ONG -	Fabrcio Solagna (RS) magicofuxu@gmail.com	
21. CIPO – Comunicação Interativa	Daniela Rocha Magalhães (BA) Daniella@cipo.org.br	
22. Instituto Aliança com o Adolescente	Solange Oliveira Leite (BA) Solange@institutoalianca.org.br	
23. Centro Popular Cultura 8 de Março	Valério da Costa Bemfica (SP) Valerio@umes.org.br	
24. ACBANTU – Associação Cultural Preservação do Patrimônio Bantu		Nadjara Jesus da Silva (BA) negrana@yahoo.com.br
25. MOC – Movimento de Organização Comunitária	Emanoel J.Mendonça Sobrinho (BA) emancipakaos@yahoo.com.br	
26. ÁGERE – Cooperação em Advocacy		Irady Roberto Eghrari iradj@terra.com.br
27. NECA – Ass. dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre Criança e o Adolescente		Helois Helena Daniel (SP) neca@neca.org.br
28. ARACATI – Agência de Mobilização Social	Luciana Martinelli (SP) Luciana@aracati.org.br	
29. Instituto Companheiro das Américas	Cláudia M. Machado França (RJ) cfranca@partners.net	
30. IJC – Instituto da Juventude Contemporânea	David Barros de Araújo (CE) davidbarros@ijc.org.br	Luciana Camila dos Santos Brandão (CE) Camila@ijc.org.br
31. Centro de Formação do Brasil Jovem		Marcelo Viana da Silva (SP) marceloburaco@gmail.com
32. PANGEA – Centro de Estudos Sócio-Ambientais	Giuseppe Maria Voza (BA) gvozza@uol.com.br	
33. Instituto IBI de desenvolvimento social		Maria Alice de Toledo Damasceno Saiki (SP) Alice.damasceno@porticusla.com.br
34. FENAPAES – Federação Nacional das APAES	Waldinéia Olímpia Z. S. Ramos (DF) institucional@apaebrazil.org.br	
TOTAL DAS ORGANIZAÇÕES: 34 organizações		45 representantes (21 titulares e 24 suplentes)

ANEXO 3C – Conjuve: Entidades que participaram somente do Primeiro Biênio (2006-2008)

Entidades	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente
CONAQ – Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas		Domingues dos Santos Dealdina
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES INDÍGENA	João Felipe Gomes Marcos	
GRUPO ARCO-ÍRIS (de conscientização homossexual)	Renato Marques Teixeira	
ASTRA (direitos Humanos e Cidadania GLBT)		Thiago Aquino de Araújo
CEAFRO – Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de Gênero	Agnaldo Neiva Silva	
GRUPO CULTURAL BAGUNÇAÇO		Joselito Crispim dos Santos Assis
CPC-UMES – Centro Popular de Cultura		Valério Costa Bemfica
CLAI – Conselho Latino Americano de Igrejas		
MEP – Movimento Evangélico Progressista		Thiago Machado da Silva
CUT – Central Única dos Trabalhadores	Issac Cardoso dos Santos	Leandro Gomes de Paula
FUNDAÇÃO ABRINQ	Roseni A. dos Santos Reigota	Sandra Amaral de O. Faria
FUNDAÇÃO GOL DE LETRA	Sóstenes Brasileiro S. V. Oliveira	Raí Souza V. de Oliveira
GTA – GRUPO AMAZÔNICO	Edjales Benício de Brtio	Lua Gabriel dos Santos
UFMG – Observatório de Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais	Paulo César Rodrigues Carrano	
UFF – Observatório de Juventude da Universidade Federal Fluminense		Geraldo Magela Leão
MHHOB – Movimento Hip-Hop Organizado Brasileiro	Lamartine Silva	
CUFA – Frente Brasileira de Hip-hop		
REDE FEMINISTA DA SAÚDE	Maurício Mendes Dutra	Sandro de Resende Cardoso
OBJ – Organização Brasileira de Juventude	Maurício Mendes Dutra	Sandro de Resende Cardoso
PROJETO CASULO		Wagner Luciano da Silva
ROCINHA XXI		Lucília Carvalho da Silva
CONTATO – Centro de Referência da Juventude	Daniel Perini F. da Mota Santos	
Organização não-governamental CRIOLA		Patrícia Lânes Araújo de Souza

Fonte: Conselho Nacional da Juventude (2006).

ANEXO 4 – Organizações da Sociedade Civil Comuns aos dois Biênios do Conjuve e Forma de Representação		
Organizações da Sociedade Civil	Breve Histórico e Objetivos das Organizações Comuns aos Dois Biênios do Conjuve (2006-2009)	Tipo de Representação
Adultocêntrica: Educação e Preparação para o Trabalho		
<p>AÇÃO EDUCATIVA</p> <p><u>Declarada de utilidade pública.</u></p> <p>Sede: São Paulo (no âmbito do município e do estado de São Paulo)</p> <p>www.açãoeducativa.org.br</p>	<p>Fundada em <u>1994</u>, com a missão de promover os direitos educativos e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável. Atua em três grandes áreas: educação, juventude e espaço de cultura e mobilização social da população jovem. As ações de formação junto a educadores focalizam a compreensão dos jovens como sujeitos de direitos, suas necessidades e estilos de aprendizagem, suas expectativas em relação à escola e outros espaços formativos. O programa dá especial atenção a propostas para o Ensino Médio e suas responsabilidades em relação à formação geral, inserção profissional e participação cidadã dos jovens e, com base nas demandas dos próprios jovens, oferece cursos e oficinas de capacitação e desenvolvimento de habilidades para que eles realizem seus próprios projetos coletivamente. Propicia, ainda, oportunidades de inserção profissional, em iniciativas sociais e culturais, disponibilizando espaços de encontro, equipamentos e outros recursos.</p>	<p>Interesse: trabalha com a formação e com a assessoria a grupos nos bairros, escolas e comunidades com a atuação em articulações amplas, a pesquisa e a produção de conhecimento com a intervenção nas políticas públicas.</p>
<p>ANPG – Associação Nacional dos Pós-Graduados</p> <p><u>Sociedade civil sem fins lucrativos, sem filiação político-partidária</u></p> <p>Sede: São Paulo</p> <p>www.anpg.org.br</p>	<p>Entidade criada em <u>1986</u> pelo esforço coletivo de centenas de jovens pesquisadores, cientistas e intelectuais e do acúmulo de tantas experiências de lutas e reivindicações em defesa da ciência e da pós-graduação nacional, através do Movimento Nacional de Pós-Graduandos (MNPG). É única entidade de pós-graduandos a compor a direção da Organização Continental Latino Americana e Caribenha dos Estudantes, a OCLAE.</p>	<p>Interesse: entidade máxima de representação dos pós-graduados matriculados nas instituições de pesquisa, universidades ou estabelecimentos de ensino, público ou privado; bem como de pesquisadores, cientistas e intelectuais.</p>
<p>CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura</p> <p><u>Entidade sindical</u></p> <p>Sede: Brasília</p> <p>www.contag.org.br</p>	<p>Fundada em <u>1963</u>, no Rio de Janeiro, quando existiam 14 federações e 475 Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Atualmente, são 27 federações que reúnem cerca de 4 mil sindicatos rurais e 20 milhões de trabalhadores do campo. O reconhecimento oficial da Contag ocorreu em 31 de janeiro de 1964, por meio do Decreto Presidencial nº 53.517. O golpe militar de 1964 resultou em intervenção na entidade e prisão e exílio de vários dirigentes. O Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) retomou a entidade em 1968</p>	<p>Interesse: maior entidade sindical, representando os interesses dos trabalhadores rurais assalariados, permanentes ou temporários, dos agricultores; , assentados pela reforma agrária ou não, e dos que trabalham em atividades extrativistas</p>
<p>FORÇA SINDICAL</p> <p><u>Entidade sindical</u></p> <p>Sede: vários Estados</p> <p>www.fsindical.org.br</p>	<p><u>Fundada em 1991</u>, tem como objetivo maior a nova proposta de luta que surgiu no meio sindical, que é a qualidade de vida e o bem-estar social, expressa no livro "Um projeto para o Brasil – A Proposta da Força Sindical", publicado em 93, após dois disciplinados anos de estudo desde a fundação da Central, que envolveu trabalhadores, cientistas sociais e políticos, economistas e demais especialistas da sociedade brasileira. A intenção foi alinhar propostas e estabelecer linhas de ação, mostrando que o Brasil poderia mudar para melhor.</p>	<p>Interesses: representa os trabalhadores do País</p>

Sócio-Cultural: Expressividade Artística, Cultural, Estética, Esportiva e Religiosa

<p>ADESC – Associação e Desenvolvimento da Cidadania</p> <p>Região Sul</p> <p>www.adescsporte@com.br</p>	<p>Foi fundada pelos dirigentes esportivos municipais em 2004, com o objetivo de promover a integração através do desporto educacional e dar suporte ao segmento esportivo dos municípios da região sul, além de proporcionar aos participantes a prática desportiva através de competições. Promove eventos esportivos nas modalidades de Futsal e Voleibol em todas as categorias, realiza eventos e presta assessoria nos eventos comunitários dos municípios da região, sendo que aproximadamente 2.500 atletas de todas as idades já participaram dos campeonatos realizados ao longo de 5 anos de existência.</p>	<p>Interesses: participação em campeonatos de clubes e municípios mediante pagamento de taxa de inscrição.</p>
<p>CUCA – Centro Universitário de Cultura e Arte</p> <p>Universidade Federal de Santana</p> <p>Sede: Feira de Santana (Bahia)</p> <p>www.ufes.br</p>	<p>Objetiva contribuir por meio da cultura, para construção e execução de uma política que estimule novos talentos no campo das artes, dentro e fora da Universidade Estadual de Feira de Santana. Fomenta a produção cultural local, produzindo programas de resgate da cultura popular, pela identificação, realização de eventos e formação de grupos locais. Dispõe de uma estrutura física que abriga museu, galeria de exposições, laboratório de arte-ciência; biblioteca setorial; oficinas, teatro, etc.</p>	<p>Opinião: voltado para a comunidade acadêmica da Universidade Estadual de Santana e para a comunidade feirense</p>
<p>NAÇÃO HIP HOP BRASIL</p> <p>Sede: Santa Catarina</p> <p>www.naçãohiphop.com</p>	<p>Criado em meados dos anos 90 em Santa Catarina, objetivando dialogar com o jovem em situação de risco, pela chamada <i>cultura de rua ou hip hop</i>. A inclusão da linguagem áudio visual no trabalho de inserção social e cultural do Nação, decorreu do trabalho com o <i>Projeto Cinema BR em Movimento</i>, parceria da Petrobrás e do Governo, e da visita à <i>Mostra Favela no Cinema</i>, no Rio de Janeiro, que trouxe a Santa Catarina quase 100 profissionais, promovendo intercâmbio social e cultural e permitindo ao público local o acesso gratuito a encontros e obras, algumas inéditas, do Cinema nacional, tudo de forma gratuita.</p>	<p>Perspectiva: articula-se entre as pessoas desse movimento, que também sentem a necessidade de estarem juntas e unidas para atingirem seus objetivos.</p>
<p>PASTORAL DA JUVENTUDE</p> <p>Sede: organização Nacional, que tem ramificações das diversos regionais da CNBB, Dioceses, Paróquias, Comunidades, etc</p> <p>www.pj.org.br</p>	<p>É uma organização de juventude ligada ao Setor de Juventude de CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), comprometida com a evangelização, em especial de jovens empobrecidos, dos quais muitos são integrantes ou militantes da PJ, que é herdeira de uma história que vem sendo construída em nosso país desde 1930, com a chamada Ação Católica. Por volta de 1920, o Papa Pio XI preocupado com a missão da Igreja, diante dos desafios e das grandes mudanças na realidade mundial (processo de urbanização e industrialização), estimulou a chamada Ação Católica, que era o espaço de participação dos leigos católicos no apostolado hierárquico da Igreja, para a difusão e a atuação dos princípios católicos na vida pessoal, familiar e social. Articula cerca de 30 mil grupos em todo o país.</p>	<p>Opinião: jovens católicos das diversas realidades regionais do País, na maioria empobrecidos.</p>
<p>UNIÃO DOS ESCOTEIROS DO BRASIL</p> <p><u>Associação de direito privado</u></p> <p>Sede: São Paulo e Rio de Janeiro</p> <p>www.escoteiros.org</p>	<p>Fundada em 1924, é uma associação de âmbito nacional, de direito privado e sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural, beneficente e filantrópico, e reconhecida de utilidade pública, com o objetivo de propiciar a educação não-formal, valorizando o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento do propósito do Escotismo, junto às crianças e jovens do Brasil, na forma estabelecida pelo P.O.R – Princípios, Organização e Regras e pelo “Projeto Educativo” da UE.</p>	<p>Perspectiva: congrega pessoas físicas ou jurídicas autorizadas pela UEB, como asseguram o Decreto nº 5.497/1928 e o Decreto-Lei nº 8.828/1946.</p>

Pluralizada: Aprendizado pela Experiência Individualizada		
<p>REDE DE JOVENS DO NORDESTE</p> <p>Presente em nove estados do nordeste brasileiro www.rjne.blogger.com.br</p>	<p><u>Surgida em 1998</u>, teve como principal ideal fortalecer o exercício do protagonismo juvenil dentro das lutas sociais compreendendo que "REDE" é um espaço de troca de experiências, debates, e proposições de políticas públicas para este segmento, de construção do fazer formativo que supera as dimensões de bairro, cidade ou estado, além da busca da identidade da juventude nordestina. Tem como objetivos potencializar as ações das organizações, movimentos, institutos, pastorais, ONG's e entidades de juventude; <u>ser um espaço plural</u>, apartidário e de partilha de vivências e experiências de jovens e com jovens; promover espaços de formação e qualificação da intervenção juvenil e formular, propor e fomentar políticas públicas para a juventude e intervir no processo de construção, monitoramento e avaliação das mesmas.</p>	<p>Interesse: atua no fortalecimento de grupos, organizações, entidades e movimentos juvenis, contando com a participação direta de mais de trezentas organizações que militam pelos direitos da juventude.</p>
De Transformação Social: Participação Política e Transformação Social		
<p>FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores (CUT)</p> <p>Sede: Brasília www.fetra.org.br</p>	<p>Originou-se da luta efetiva dos agricultores familiares no contexto do novo sindicalismo cutista. Com a fundação da CUT, no início dos anos 89, cresce o movimento de oposição sindical de linha cutista. <u>Criada em 2004</u>, com o grande desafio de lutar para levar o desenvolvimento para 40% da população que vive e produz no campo. Tem uma base de representação em 14 estados com mais de mil sindicados filiados, que compõem uma forte e ampla estrutura organizativa.</p>	<p>Opinião: é representativa da produção familiar rural (agricultores familiares, pequenos proprietários, posseiros, rendeiros, assentados, acampados da reforma agrária e ocupantes c/ títulos precários).</p>
<p>UBES – União Brasileira Estudantes Secundaristas</p> <p>Sede: São Paulo www.une.org</p>	<p>Desde as décadas de 30 e 40, os secundaristas já se organizaram em diversas ocasiões para transformar a educação do País. A maioria desses grupos surgiu nos colégios estaduais (liceus), sendo a UBES <u>criada em 1948</u>. Desde então, os secundaristas participaram de diversos momentos na história, como na época da ditadura e no governo Collor com os caras pintadas, durante o governo FHC</p>	<p>Opinião: representa alunos do pré-vestibular, ensino técnico e profissionalizante e do País. Reúne em torno de si antigos grêmios das escolas particulares.</p>
<p>UNE – União Nacional de Estudantes</p> <p>Sede: Rio de Janeiro www.une.org (portal UNE-UBES)</p>	<p><u>Fundada em 1937</u>, e desde então, começou a se organizar em congressos anuais e a buscar articulação com outras forças progressistas da sociedade tendo ao longo de seus 70 anos, marcado presença nos principais acontecimentos políticos, sociais e culturais do Brasil, como a luta pelo fim da ditadura do Estado Novo, a luta do desenvolvimento nacional (campanha do Petróleo), os anos <i>de chumbo</i> do regime militar, as <i>Diretas Já</i> e o <i>impeachment</i> do presidente Collor. Foi um dos principais focos de resistência às privatizações e ao neoliberalismo que marcou a Era FHC.</p>	<p>Opinião: representa estudantes universitários</p>
<p>REJUMA – Rede de Juventude para o Meio Ambiente e Sustentabilidade</p> <p>http://www.rejuma.org.br/</p> <p>O site da organização está em construção, bem como o “documento identidade”</p>	<p>Teve seu início no Encontro Nacional da Juventude pelo Meio Ambiente, realizado em <u>2003</u>, pelos Ministérios do Meio Ambiente e da Educação, no contexto do programa <i>Vamos Cuidar do Brasil</i>, que reuniu os coletivos jovens criados em todos Estados p/ mobilização, organização e articulação para 1º Conferência Nacional de Meio Ambiente e Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente. Objetiva integrar a juventude nos âmbitos local, estadual, regional e nacional, a fim de sensibilizar a sociedade e promover a educação sócio-ambiental para a construção de um Brasil sustentável.</p>	<p>Perspectiva: membros juvenis de uma rede nacional. unidos pela perspectiva ambiental.</p>

Transgressora: Inclusão Marginalizada		
<p>INSTITUTO SOU DA PAZ <u>OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público)</u> Sede: São Paulo Os projetos acontecem principalmente na região metropolitana de São Paulo, e os trabalhos de assessoria e mobilização têm abrangência nacional e global. www.soudapaz.org</p>	<p>A partir da década de 80, o País enfrentou um das piores escaladas da violência, que pela primeira vez superava o desemprego, como motivo de preocupação. Nesse contexto, um grupo de estudantes da Faculdade de Direito da USP, atento à proliferação das armas de fogo - que comprovadamente contribuía para a gravidade da situação - decidiu lançar, em 1997, a “Campanha dos Estudantes Sou da Paz pelo Desarmamento”, que foi a semente para a criação do Instituto Sou da Paz, que há mais de 10 anos trabalha procurando influenciar o poder público e toda a sociedade frente a violência, atuando em quatro áreas: Adolescência e Juventude, Controle de Armas; Gestão Local da Segurança Pública e Polícia e tendo como algumas de suas ações estratégicas, o desenvolvimento de projetos inovadores nos locais e com públicos mais afetados pela violência; o monitoramento e busca de influência nas políticas públicas e leis importantes sobre os temas ligados à segurança pública e prevenção da violência; o assessoramento de governos na elaboração e implementação de políticas voltadas à prevenção da violência e promoção da segurança pública, bem como a participação do debate público nos temas com os quais trabalho.</p>	<p>Perspectiva: representa principalmente os jovens das periferias, mais afetados pela violência juvenil</p>
<p>VIVA RIO <u>Organização Não Governamental</u> Sede: Rio de Janeiro www.vivario.org.br</p>	<p><u>Fundado em 1993</u>, por representantes de vários setores da sociedade civil, como resposta à crescente violência no Rio de Janeiro, o <i>Viva Rio</i> trabalha de campo, na pesquisa e na formulação de políticas públicas, sendo que a partir de 1996, o movimento fez uma imersão nas favelas, que não mais abandonou. Tendo nascido no lado “Maravilha” do Túnel Rebouças, seguiu as redes de cidadania que se alongam do outro lado. Dez anos mais tarde, em 2006, tocava projetos sociais em 1.024 localidades, distribuídas por 81 municípios. Expandiu a rede de projetos e ampliou também o número e o tipo de parceiros, que atualmente oscilam em torno de 1.000 entidades. Apesar do trabalho do Viva Rio ter se iniciado em resposta a problemas locais, com os quais permanece profundamente comprometido, a natureza multifacetada da segurança o conduziu ao envolvimento internacional. O <i>Tele Curso 2000 presencial</i> o Micro Crédito Produtivo nas favelas (o <i>Viva Cred</i>) e a introdução de Centros de Acesso à Internet nas Favelas (as <i>Estações Futuro</i>) são três exemplos bem sucedidos do pioneirismo do Viva Rio.</p>	<p>Perspectiva: representa: jovens em situação de risco, vivendo principalmente nos bairros pobres e que constituem o principal grupo de risco para a violência armada, sendo áreas críticas as favelas e as periferias pobres.</p>
Estigmatizada: Carência Material e Vulnerabilidade Social		
<p>INSTITUTO AYRTON SENNA <u>Organização não governamental</u> Sede: São Paulo www.senna.globo.com</p>	<p>Organização não-governamental sem fins lucrativos, o Instituto Ayrton Senna, foi fundado em novembro de 1994, tendo como meta principal o trabalho para criação de oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs. Tem como fundamento a vida e os ideais de Ayrton Senna, contribuir para a criação de condições e oportunidades para que todas as crianças e todos os adolescentes brasileiros possam desenvolver plenamente o seu potencial como pessoas, cidadãos e futuros profissionais".</p>	<p>Interesse: crianças e adolescentes (oportunidades de desenvolvimento humano)</p>

<p>ESCOLA DE GENTE COMUNICAÇÃO COM INCLUSÃO <u>Organização da sociedade civil</u> Sede: não tem um território de atuação trabalhando com parcerias locais, principalmente de organizações da sociedade civil e atuando também por meio de comunidades virtuais. www.politeia.org.br</p>	<p>Foi criada por profissionais de comunicação e ativistas em <u>1992</u>, por princípio defender que a sociedade inclusiva, a partir da transformação das escolas em ambientes inclusivos. Por isso, focaliza a capacitação nos alunos(as) das escolas, e não apenas nos professores(as) e gestores(as), porque entende a juventude como um importante e pouco conhecido agente de desenvolvimento. A organização desenvolve projetos premiados e atua em parceria com empresas, governos, conselhos de direitos, agências de cooperação internacional, movimentos populares e outras organizações. A organização sensibiliza funcionários (as) de empresas como disseminadores(as) do conceito de inclusão; formação de professores(as) e de conselheiros(as) de direitos; realização de cursos, peças de teatro e oficinas inclusivas para qualquer público; qualificação da mídia e consultoria a veículos de comunicação; produção de conteúdo relacionado à causa da inclusão e da equidade</p>	<p>Perspectiva: adolescentes e jovens em situação de deficiência</p>
<p>ASSOCIAÇÃO CIDADE ESCOLA APRENDIZ Sede: São Paulo aprendiz@uol.com.br</p>	<p>Foi desenvolvida, a partir da criação de um <i>site</i> e outros projetos envolvendo comunicação, educação e participação juvenil, que surgiram em <u>1998</u>, com a intenção de dialogar de forma mais contundente com a comunidade do entorno, dando origem à organização <i>Cidade Escola Aprendiz</i> que experimenta, aplica e dissemina o conceito de educação comunitária e desenvolve o conceito de Bairro-Escola, que tem como objetivo criar um amplo espaço educativo, estruturado por uma rede que une toda a comunidade, ampliando as possibilidades de aprendizagem e melhorando a qualidade de vida urbana, estando vinculada a uma das primeiras experiências em educomunicação no País. Contribui para a formação de uma geração de líderes socialmente conscientes, redirecionar e ampliar suas habilidades, para que possam contribuir para a solução dos desafios sociais que estão presentes no dia-a-dia de qualquer comunidade.</p>	<p>Perspectiva: jovens do entorno de grandes cidades: São Paulo, Belo Horizonte</p>
<p>Oportunidade Demográfica: inserção oportuna no mercado de trabalho</p>		
<p>BRASIL JUNIOR – Confederação das Empresas Juniores www.brasiljunior.org.br</p>	<p>Representa empresas juniores em nível nacional e desenvolve o Movimento Empresa Junior como agente de educação empresarial e gerador de novos negócios. Formada por 10 federações, representando 9 estados e o Distrito Federal, é órgão máximo regulador do Movimento Empresa Junior .</p>	<p>Interesse: graduados com interesse empresarial</p>
<p>CONAJE – Confederação Nacional de Jovens Empresários Sede: Brasília www.conaje.com.br</p>	<p>Reúne empreendedores de diversos estados brasileiros com o objetivo de articular e divulgar práticas que fortaleçam a disseminação de novos e sólidos negócios no país. Possui ações para orientação e capacitação profissional e para fortalecimento e criação de novas empresas e também as existentes no país, sobretudo as geridas por jovens</p>	<p>Interesse: jovens com perfil empreendedor</p>
<p>GIFE– Grupo de Institutos, Fundações e Empresas <u>Investimento social privado</u> Sede: São Paulo www.gife.org.com</p>	<p>Criado em <u>1995</u>, tem como objetivo contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil, por meio do fortalecimento político-institucional e do apoio à atuação estratégica de institutos e fundações de origem empresarial e entidades privadas que realizam investimento social, mediante repasse voluntário de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais, ambientais e culturais de interesse público, incluindo neste universo as ações sociais protagonizadas por empresas, fundações e institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, voluntários e indivíduos. A base de associados saltou das 26 organizações que deram origem ao GIFE para 112 em 2008.</p>	<p>Interesse: investimento social privado de empresas, fundações, institutos de origem empresarial ou instituídos por famílias, voluntários e indivíduos..</p>

De Protagonista do Desenvolvimento: Protagonismo Juvenil e Participação Social

RENAJU – Rede Nacional das Movimentos e Organizações da Juventude Sede: Florianópolis www.renaju.org.br	Tem como missão promover o <u>protagonismo</u> juvenil e o empoderamento de suas organizações, fortalecendo a cidadania e os direitos humanos. Seu trabalho se dá através de Grupos de Trabalhos – GTs, definidos pela própria rede de acordo com suas demandas. Cada GT é responsável por determinada demanda da RENAJU, sendo composta e gerida por seus membros. A RENAJU estrutura uma rede de diversos grupos, movimentos e organizações de juventude, incorporando conceitos condizentes com a proposta de articulação entre os diversos atores da sociedade, sejam eles indivíduos ou organizações.	Interesse: uma aliança estratégica entre as diversas juventudes que atuam com temáticas pertinentes a boa formação de um jovem
De Sujeito de Direitos: Garantia de direitos		
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas Sede: Rio de Janeiro www.ibase.br	Criado em <u>1981</u> , tendo entre os fundadores está o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, é uma instituição sem fins lucrativos, sem vinculação religiosa e partidária, que tem como missão, aprofundar a democracia, seguindo os princípios de igualdade, liberdade, participação cidadã, diversidade e solidariedade. Busca também a construção de uma cultura democrática de direitos, no fortalecimento do tecido associativo e no monitoramento e influência sobre políticas públicas. Sua atuação ultrapassa as fronteiras nacionais, tendo conexões com outros países, especialmente na América Latina e África e também investe fortemente em comunicação, com o objetivo de levar ao público um olhar diferenciado sobre as temáticas caras à instituição.	Perspectiva: pessoas voltadas para a radicalização da democracia, o IBASE, desenvolve vários projetos e estes eles: Juventude Democracia e Participação;

ANEXO 5 – Organizações da Sociedade Civil que tomaram parte somente no segundo Biênio do Conjuve

Organizações da Sociedade Civil	Breve Histórico e Objetivos das Organizações	Tipo de Representação
Adultocêntrica: Educação e Preparação para o Trabalho		
<p>CDU-Confederação Brasileira de Desporto Universitário</p> <p>Associação sem fins econômicos</p> <p>Sede: Brasília</p> <p>www.cdu.org.br</p>	<p>Fundada em 1939, só foi oficializada dois anos depois pelo Decreto nº 3.617/1941, assinado por Getúlio Vargas. Em 29.4.1998, um grande passo: a CBDU é confirmada como <u>Entidade de Administração do Desporto Universitário Brasileiro</u>, com poderes e direitos equivalentes às demais entidades de administração do desporto. A igualdade foi sacramentada pelo Decreto nº 2.574, que regulamenta a Lei nº 9.615, a Lei Pelé de 1998. A CBDU tem por objetivo a estruturação do desporto para os estudantes universitários e a sensibilização das autoridades do Ensino Superior Brasileiro para desenvolvimento e melhoria da prática desportiva no âmbito das Instituições de Ensino. Para tanto, organiza grandes competições nacionais e participa, representando o Brasil, dos campeonatos internacionais realizados pela FED. Internacional do Esporte Universitário (FISU), da qual é membro fundador. Dessa forma, a CBDU viabiliza a atuação dos melhores atletas-estudantes no mais alto nível do desporto.</p>	<p>Interesses: representa os interesses esportivos de jovens universitários</p>
<p>UGT – União Geral dos Trabalhadores</p> <p>Associação civil, com jurisdição em todo território brasileiro e representação em todos os Estados</p> <p>Sede: São Paulo (SP)</p> <p>www.ugt.org.br</p>	<p>Organização sindical formada a partir da unificação das centrais sindicais Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Social Democracia Sindical – SDS, Central Autônoma de Trabalhadores - CAT e de um amplo grupo de sindicatos independentes, tendo sido <u>fundada em 19 de julho de 2007</u>, durante o Congresso Nacional de Trabalhadores em São Paulo, Capital, reunindo mais de 3.400 delegados, representando 623 entidades sindicais de todo o país e mais de 5 milhões de trabalhadores, ocasião em que foi eleita a 1ª executiva nacional para um mandato de 4 anos tendo como presidente nacional, o sindicalista Ricardo Patah, presidente do Sindicato dos Comerciantes de São Paulo.</p>	<p>Opinião: representa cerca de 4,5 milhões de trabalhadores na base dos sindicatos (dos quais 33% são sindicalizados). É entidade de grau máximo de representação sindical e tem a finalidade de coordenar, representar e defender os interesses dos trabalhadores.</p>
Sócio-Cultural		
<p>ABUB-Aliança Bíblica Universitária do Brasil</p> <p>Possui 85 grupos filiados, em vários Estados brasileiros.</p> <p>Associação religiosa</p> <p>www.abub.org.com.br</p>	<p>Desde 1957, missionários de vários continentes começaram a se interessar pelo desenvolvimento de um movimento estudantil na América Latina. Robert Young e Ruth Siemens foram os pioneiros que vieram para o Brasil para despertar estudantes brasileiros para a visão e tarefa de levar a mensagem de Jesus Cristo à Universidade. O movimento passou a ser autóctone, com uma liderança nacional, sendo sustentado por doações nacionais. Um marco histórico foi o Congresso Missionário de 1976, que impulsionou ainda mais o crescimento da obra, e abriu novas perspectivas de testemunho, por meio de projetos de serviço, os quais tiveram grande evidência na década de 1980. É um movimento missionário interdenominacional de estudantes evangélicos, que por intermédio de estudo bíblico, literatura e encontros de treinamento, promove a evangelização e edificação de secundaristas, universitários e profissionais. É filiada à International Fellowship Evangelical Students (IFES – ou <i>CIEE - Comunidade Internacional de Estudantes Evangélicos</i>), que reúne movimentos semelhantes pelo mundo e da qual fazem parte mais de 150 países.</p>	<p>Opinião: jovens estudantes evangélicos</p>

<p>ASSOCIAÇÃO CULTURAL DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO BANTU</p> <p>Sede: Salvador (Bahia)</p> <p>www.acbantu.org.br</p>	<p><u>Criada em 2000</u>, tem como objetivo principal unir pessoas e grupos para o engrandecimento do Povo Afrodescendente, contribuindo para o resgate das suas tradições, promovendo e incentivando ações culturais que visem a defesa e promoção da cidadania nas áreas de educação, saúde, profissionalização, promoção social, segurança alimentar e nutricional, pesquisa de campo, registro histórico, preservação do patrimônio material e imaterial, envolvendo crianças, adolescentes e jovens, mulheres, idosos, portadores de necessidades específicas, portadores de HIV/AIDS, gerando assim o bem estar da coletividade. A manutenção das atividades da Associação é realizada por meio de doações, projetos culturais e sociais apoiados por órgãos governamentais, empresas e organismos de cooperação. Participa de vários conselhos como: Segurança Alimentar e Nutricional (Municipais, Estaduais e Nacional), Saúde, Orçamento Participativo, Meio Ambiente, Habitação, Alimentação Escolar, Patrimônio Genético e na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e comunidades Tradicionais.</p>	<p>Perspectiva: representada por Povos e Comunidades Tradicionais afro-descendentes, compondo um universo de mais de 2.200 comunidades. São Terreiros de diversas etnias, quilombos, grupos de capoeira Angola da Região Metropolitana de Salvador, associações comunitárias de educação e promoção da cidadania, associações dos sambadores de roda, etc.</p>
<p>CENTRO POPULAR DE CULTURA 8 DE MARÇO</p> <p>Sede: São Paulo</p> <p>www.umes.org.br</p>	<p>Após reconstrução da UMES (SP), em <u>1994</u>, foi aprovada, em congresso, a criação do Centro Popular de Cultura da UMES, o CPC-UMES, devendo a UMES parte de seu orçamento ao trabalho cultural. Em <u>1996</u>, para garantir certa autonomia ao trabalho, que permitisse o CPC trabalhar com outras entidades, foi constituída uma entidade com personalidade jurídica própria, trabalhando em convênio com a UMES, e definindo anualmente as atividades que seriam desenvolvidas em conjunto (o CPC da UNE também acabou por organizar-se de maneira independente, com estatuto próprio). Com onze anos de existência como entidade autônoma e, com mais três anos trabalhando anteriormente como braço cultural da UMES, o CPC-UMES possui uma produção significativa nas áreas de música, teatro, cinema, vídeo e literatura, abrigando atualmente um <i>Ponto de Cultura</i>, em convênio com o Ministério da Cultura, tendo também recebido dezenas de prêmios. Os dois CPC's se propõem a serem centros de produção cultural, reunindo criadores em torno de uma visão ideológica comum, de uma concepção de cultura popular semelhante, discutindo e criando juntos, diferentemente de ativistas da cultura, como o CUCA, que visa ser um centro difusor da produção de terceiros</p>	<p>Opinião: jovens, a maioria deles oriunda do movimento juvenil, historiadores, cientistas sociais, jornalistas e outros profissionais para trabalhar a temática cultural em sua abrangência</p>
<p>JOCUM – Jovens com uma Missão</p> <p><u>Associação religiosa</u></p> <p>650 centros de atividades missionárias, em 135 países do mundo e bases em diversos Estados do Brasil.</p> <p>www.jocum.org.br</p>	<p>Desde a <u>fundação em 1960</u>, por Loren Cunningham, milhares de pessoas ao redor do mundo envolvendo-se no cumprimento da ordem de Jesus. No Brasil, iniciou suas <u>atividades em 1975</u> com a missão de reunir pessoas diferentes para trabalhar nas mais diferentes atividades evangélicas. São objetivos da Missão: Apresentar Jesus Cristo, pessoalmente, a esta geração, mobilizando o maior número possível de pessoas para ajudar nesta tarefa. Anualmente mais de 30.000 pessoas são mobilizadas através dos nossos programas de curto prazo e escolas de treinamento e possui mais de 12.500 missionários trabalhando em tempo integral, pelo mundo.</p>	<p>Opinião: jovens, famílias, aposentados, universitários recém-formados e pós-graduados, pessoas vindas de mais de 100 países e denominações evangélicas diferentes, novos crentes, pastores e líderes de igrejas</p>

<p>REDE FALE</p> <p>Sede: São Paulo, representantes em vários Estados</p> <p>redefale.blogspot.com</p>	<p>Em <u>abril de 1999</u>, tomava forma na Inglaterra uma rede de pessoas falando articuladamente a favor das causas sociais, composta, inicialmente, por integrantes da UCCF (ABU inglesa), a rede “Speak” envolve atualmente mais de 8 mil pessoas, mobilizando-as em questões de injustiça em diversos setores da sociedade: do estímulo à oração ao envio de petições (em forma de cartões postais) endereçadas a figuras-chave nos setores público e empresarial, e de manifestações públicas pacíficas. Por ocasião da conferência missionária em 2000, integrantes da ABU conheceram participantes da rede “Speak” e, percebendo a criatividade da idéia, começaram a alimentar o desejo de formar um movimento brasileiro, centralizado na reflexão sobre temas peculiares de nossa situação latino-americana. Em seguida, o Fale surgiu com a vontade de contribuir para a articulação da expressão individual e coletiva dos cristãos em prol da paz e da justiça no país, causando impacto substantivo na opinião pública.</p>	<p>Opinião: jovens evangélicos que clamam por justiça</p>
Pluralizada		
<p>ASSOCIAÇÃO SOFTWARE LIVRE ORG</p> <p><u>Associação civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado</u></p> <p>Sede em Porto Alegre (RS)</p> <p>associação.softwarelivre.org</p>	<p>Fundada como uma associação sem fins lucrativos em 2003, sob a forma da lei 10.406 em 2002. Tem por principal objetivo tornar o software livre amplamente incluído na sociedade, propiciando espaço de discussão, apoio, fomento e organização de iniciativas nas mais diversas áreas relacionadas difusão do software. Tem como objetivos específicos: a:experimentação de novos modelos sócio educativos e sistemas alternativos de produção e distribuição de Software Livres; estudos, pesquisas, desenvolvimento de tecnologia alternativas, realização de eventos, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção do desenvolvimento econômico, social e inclusão digital; desenvolvimento de programas de educação profissional, qualificação, requalificação profissional voltado para as carências da população;promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da liberdade de expressão, da democracia e de outros valores universais e o combate a qualquer forma de discriminação sexual, religiosa, econômica e racial. Para atender as finalidades acima mencionadas, a entidade poderá celebrar convênios e /ou parcerias, com órgãos públicos e /ou entidades privadas.</p>	<p>Interesses: empresários, profissionais liberais, estudantes e servidores públicos, estabelecendo relações com os mais diversos setores da sociedade como o poder público, universidades, empresas, grupos de usuários, hackers e ONGs.</p>
<p>CIPO – COMUNICAÇÃO INTERATIVA</p> <p><u>Organização civil sem fins lucrativos</u></p> <p>Sede: os territórios em que atua podem compreender um conjunto de bairros, um município ou um conjunto de municípios, da zona urbana ou rural, da capital, região metropolitana ou interior do estado da Bahia</p> <p>www.cipo.org.br</p>	<p><u>Fundada em 1999</u> por comunicadores que tinham o sonho de transformar a vida de meninos e meninas de classes populares por do uso qualificado e criativo das tecnologias da informação e da comunicação. Atua nas escolas públicas, capacitando professores e alunos para que utilizem a metodologia da Educação pela Comunicação, e realiza, em centros comunitários de multimídia, programas que promovem o uso inteligente e criativo das tecnologias da informação e da comunicação, capacitando jovens nas comunidades como agentes de comunicação, a fim de que a utilizem esta ferramenta para o desenvolvimento local e para o monitoramento (<i>advocacy</i>) nas instâncias sociais e políticas, a fim de contribuir para a formulação de políticas públicas que garantam os direito infanto-juvenis. Trabalha com veículos e profissionais da mídia, ações que potencializam o importante papel de informar e mobilizar a sociedade para fazer valer os direitos humanos, sociais e de comunicação, bem como potencializar a atuação de organizações, movimentos e lideranças interessados em transformar sua realidade, além de escolas e centros de conectividade e produção de mídia.</p>	<p>Opinião: jovens, adolescentes e crianças vivendo em locais com baixos índices de desenvolvimento humano; indicadores sociais comprometidos e com ausência ou inoperância de políticas públicas.</p>

De Transformação Social

<p>CGBT – Central Geral dos Trabalhadores <u>Confederação associativa de trabalhadores</u> Sede: São Paulo http://www.cgtb.org.br/</p>	<p>Na 1ª CONCLAT – Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, se reuniram 5.030 delegados em uma grande intersindical desde o golpe de 64, iniciando a caminhada rumo a reconstrução da CGT, realizada <u>em 1986</u>, a qual retomou o seu caminho em defesa da democracia e dos direitos trabalhista, sendo a primeira organização popular a levantar a bandeira do <i>impeachment</i> de Collor. Derrotou, em 1993, a tentativa de se rasgar a Constituição de 1988, realizando a grande manifestação dos 40 mil trabalhadores em frente ao Congresso Nacional. Durante os próximos oito anos a CGTB organizou e buscou unificar a luta dos trabalhadores pela independência do Brasil, contra as privatizações, contra o desemprego e a destruição do parque industrial brasileiro e contra o governo FHC. Desde a Cosipa, Usiminas, Vale do Rio Doce e a defesa do monopólio estatal do petróleo, a CGTB esteve presente e atuante, mobilizando e levando milhares de brasileiros às ruas para defender o seu patrimônio. Na área internacional, a entidade também teve um papel importante, visto que seu então presidente: Antônio Neto foi eleito presidente da Federação Sindical Mundial, fazendo com que a atuação da CGB ultrapassasse fronteiras e mobilizasse ativistas em todo o mundo. Palestina, Iraque, Líbia, Coréia Popular, Venezuela, Iugoslávia, China, Cuba, Equador, Argentina, entre outros. Apóia integralmente a candidatura de Lula à Presidência da República e vem atuando ao lado do presidente, apoiando e participando de ações importantes para erradicar a Fome, através do Fome Zero e do Consea, no qual o vice-presidente da CGB, Ubiraci Dantas, é membro, da formulação de políticas de desenvolvimento econômico através do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e do programa de erradicação do analfabetismo, onde a CGTB firmou importante parceria com o MEC e com a iniciativa privada para combater esse mal que ainda assola o país.</p>	<p>Opinião: representação sindical dos trabalhadores brasileiros</p>
<p>CEMJ – Centro de Estudos de Memória da Juventude <u>Associação</u> Sede: São Paulo www.cemj.org.br</p>	<p><u>Fundado em 1984</u>, atua principalmente no registro da participação da juventude brasileira e na produção de estudos, buscando subsidiar tanto os movimentos juvenis quanto os gestores públicos em nível executivo e legislativo. Faz parte da atuação do Centro: estudos demográficos, sócio-econômicos e comportamentais sobre a condição da juventude, bem como sobre suas visões de mundo; promoção do <i>protagonismo juvenil</i> nos mais diversos âmbitos da vida nacional, pelo resgate da história <i>de protagonismo da juventude</i> em áreas como a política, a cultura e o esporte; elaboração de propostas de políticas públicas para o segmento juvenil e acompanhamento do trâmite de projetos parlamentares e demais experiências em políticas públicas para juventude em execução no Governo Federal e nos estados e municípios; promoção da cidadania. Desenvolve diversas ações educativas e de inclusão social junto aos jovens, como cursinhos populares e de qualificação profissional e projetos de inclusão digital</p>	

<p>JUVENTUDE DO PMDB</p> <p>Associação</p> <p>Sede: Brasília</p> <p>www.jpmdb.com.br</p>	<p>Criada pela Resolução nº 001/2002 da Comissão Executiva Nacional, exerce suas atividades políticas, obedece às normas de seu Regimento e do Estatuto e, visando à realização dos objetivos programáticos do PMDB, qual seja, a construção de uma Nação soberana e a consolidação de um regime democrático, pluralista e socialmente justo, sendo que os jovens filiados ao PMDB farão parte da JPMDB de forma automática. Tem como objetivos: democracia interna, de modo a garantir a livre escolha de seus dirigentes em eleições periódicas nos diversos níveis de sua estrutura e a participação dos filiados na orientação política do Partido e da JPMDB, garantindo o direito de formação de correntes de opinião; disciplina partidária, a fim de assegurar a unidade de ação programática; reuniões dos órgãos partidários, nos diversos níveis de sua hierarquia, com livre debate das questões, das idéias e decisões tomadas pela maioria em processo democrático e a atuação permanente na vida política e social, com inserção junto a todos os setores da sociedade, respeitadas as características e a autonomia dos movimentos sociais.</p>	<p>Opinião: Jovens filiados com idade entre 16 e 35 anos de idade</p>
<p>UJS – União da Juventude Socialista</p> <p>Associação civil sem fins lucrativos</p> <p>Sede: São Paulo</p> <p>www.ujs.org</p>	<p>Organização juvenil, política, humanista, patriótica, internacionalista, de defesa e propaganda do socialismo científico, atuando politicamente no movimento juvenil, buscando responder às especificidades deste e tendo o socialismo como único sistema capaz de ser alternativa ao capitalismo no Brasil e no mundo. Para tanto, busca contato com todas as manifestações e organizações juvenis que estejam de acordo com seus objetivos e princípios de defender e conquistar direitos da juventude à liberdade, ao trabalho, educação, saúde, esporte, lazer e cultura. Busca a divulgação e estudo do socialismo científico entre a juventude; defesa da democracia, a soberania e a independência nacional; defesa do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável; promoção da luta anti-imperialista, pela paz no mundo; estímulo e cultivo da solidariedade; combate à discriminação de gênero, cor, etnia, orientação sexual e religiosa; promoção e participação de eventos em conjunto com as associações culturais.</p>	<p>Opinião: jovens estudantes, trabalhadores, artistas, esportistas, cientistas e intelectuais que atua em prol do socialismo científico.</p>
Transgressora		
<p>NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre Criança e Adolescente</p> <p>OSCIP com abrangência nos sete municípios que compõem o Grande ABC Paulista (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio grande da Serra)</p> <p>www.neca.org.br</p>	<p>Criado em 2003, pelo Instituto Camargo Corrêa, destinou-se a apoiar a melhoria da atenção oferecida a crianças e adolescentes abrigados e a construir referências para o <u>acolhimento</u> da infância em situação de vulnerabilidade e abandono social. A partir das diretrizes da ONU e da UNESCO em relação à cultura de paz e não-violência para o futuro do nosso mundo, o Movimento Criança Prioridade 1 do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC designou ao NECA a coordenação teórico-metodológica do PROJETO CONSTRUÇÃO COLETIVA DE ESPAÇOS E DE PAZ, que tem como objetivo semear ações e valores pacíficos construídos na coletividade, para a coletividade. O NECA pesquisa e desenvolve tecnologias/metodologias, com a finalidade de produzir e divulgar informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito à promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, tendo como foco central a criança, o adolescente e suas famílias; referentes à promoção, garantia e defesa dos direitos de crianças, adolescentes e suas famílias, em juízo ou fora dele, atuando conforme as disposições da legislação em vigor, em especial do Estatuto da Criança e do Adolescente - e dos instrumentos internacionais de proteção. Para isso treina, qualifica e requalifica profissionais, e efetiva consultorias especializadas em suas áreas de atuação. Treinar, qualificar e requalificar profissionais, bem como efetivar consultorias especializadas em suas áreas de atuação.</p>	<p>Interesses: crianças e adolescentes desabrigados</p>

Estigmatizada		
<p>Centro de Formação BRASIL JOVEM Organização sem fins lucrativos</p>	<p>Fundado em 2005 por lideranças que tiveram papel relevante nos movimentos estudantis, culturais, sociais, esportivos, de recreação e lazer e principalmente na difusão do movimento hip hop, tem como finalidade proporcionar à juventude formação, pesquisa e de ação para a sua consciência política de transformação, tendo como público alvo jovens em situação de vulnerabilidade social, para quais disponibiliza capacitações, com ações com linguagem apropriada, nas áreas culturais, sociais, profissionais e científicas</p>	<p>Interesses: capacitação para jovens em situação de vulnerabilidade social</p>
<p>Grupo E-JOVEM de Adolescentes, Gays, Lésbicas e Aliados ONG: E-Jovem Sede: Campinas O <i>site</i> tem núcleos criados em duas dezenas de municípios. Da mesma forma, há blogs com informações locais em cidades importantes das cinco regiões brasileiras. www.e-jovem.com</p>	<p>Nasceu da iniciativa de Deco Ribeiro, em 2002, que criou um site para adolescentes que sofriam com a própria condição homossexual: rapazes e moças cheios de dúvidas, inseguros e vítimas de preconceito que acabavam abandonadas pelos amigos e pelos próprios parentes. Hoje, o E-Jovem está entre as principais páginas brasileiras da <i>internet</i> relacionadas ao assunto. São 4,5 mil jovens cadastrados e cerca de 100 mil acessos mensais. Os serviços, como a orientação psicológica e o aconselhamento jurídico, são feitos por voluntários. Os artigos são postados por jornalistas, médicos, sociólogos, lideranças políticas e sociais. Não há qualquer patrocínio. O custo para a manutenção do <i>site</i> é bancado pelos próprios simpatizantes, que dividem as despesas. Além disso, a página virtual <u>ganhou, em Campinas, o caráter de organização não-governamental em 2004</u>. A ONG E-Jovem promove encontros e organiza campanhas contra, por exemplo, a pedofilia na internet e a violência contra travestis. Assim como no site, os participantes das reuniões da “Casa Comunitária” acompanham o andamento dos textos legais relacionados à preservação dos direitos homossexuais.</p>	<p>Perspectiva: adolescentes, gays, lésbicas e aliados .</p>
<p>FENAPES – Federação Nacional das APAES Sede: Rio de Janeiro www.apaebrazil.org</p>	<p>Em 1954, foi criada no então Estado da Guanabara a primeira APAE imbuída em criar espaço educacional para o excepcional. Atualmente promove e articula ações de defesa dos direitos das pessoas com deficiência e representar o movimento perante os organismos nacionais e internacionais.</p>	<p>Perspectiva: jovens deficientes</p>
<p>MOC – Movimento de Organização Comunitária Sede: atua em vários municípios e regiões rurais da Bahia www.mog.org.br</p>	<p><u>Fundado em 1967</u> e com sede no município de Feira de Santana, o MOC surgiu a partir do trabalho social da Igreja Católica. Gradativamente, foi se tornando autônomo, mantendo, contudo, boas relações de parceria não apenas com a Igreja Católica, como com Igrejas Evangélicas. Desde o começo, o objetivo do MOC sempre foi despertar as pessoas para os seus direitos, incentivá-las a se organizar para que, deste modo, pudessem exercer sua cidadania. A fundação do MOC, enquanto entidade autônoma, <u>data de 1970</u>. Iniciativa se esboça com o desenvolvimento de atividades de apoio e fortalecimento de associações comunitárias rurais e urbanas. Neste período, motivados pelo MOC e pela Diocese de Feira de Santana, se fortalecem entidades como os Sindicatos de Trabalhadores Rurais de Feira e, aos poucos, o trabalho se estende a outros sindicatos, associações e organizações da região. Tem como missão Contribuir para o desenvolvimento integral, participativo e ecologicamente sustentável da sociedade humana, através de capacitação, assessoria educativa, incentivo e apoio a projetos referenciais, buscando o fortalecimento da cidadania e a erradicação da exclusão social.</p>	<p>Opinião: trabalhadoras e trabalhadores rurais, agricultores e agricultoras familiares, pequenos produtores urbanos, professores rurais, excluídos dos meios de produção, organizações populares, crianças e adolescentes em situação de risco social.</p>

<p>UBM – União Brasileira de Mulheres</p> <p>ONG</p> <p>Sede; São Paulo</p> <p>www.wiserearth.org</p> <p>www.ubmulheres.org</p>	<p>Entidade nacional, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 1988, que congrega mulheres na luta contra a discriminação de gênero, racial, religiosa ou de qualquer natureza. Busca a defesa dos direitos e reivindicações das mulheres, que luta contra a opressão da mulher e por sua emancipação. Trabalha pela união e participação da mulher ao lado de demais segmentos da sociedade na luta pela soberania nacional, pelos direitos sociais, por um Brasil cidadão e de igualdade social e de gênero, livre de toda opressão e exploração. Realiza atividades de pesquisa sobre questões relativas à mulher, particularmente nas áreas de trabalho, saúde, violência e políticas públicas. Promove seminários, cursos, palestras e debates sobre questões de gênero, inclusive em parceria com outras entidades do movimento de mulheres, do movimento popular, do movimento estudantil e de jovens, e do movimento sindical.</p>	<p>Perspectiva: congrega mulheres na luta contra a discriminação de gênero, racial, religiosa ou de qualquer natureza,</p>
<p>UNEGRO – União dos Negros pela Igualdade</p> <p>Entidade sem fins lucrativos</p> <p>Sede: Além do Estado da Bahia, está presente em outros 19 estados brasileiros</p> <p>www.uniblog.com.br</p>	<p>Entidade de reconhecimento local, nacional e internacional, tendo desempenhado importante papel na construção do I e II Encontro Nacional de Entidades Negras, no Congresso Continental dos Povos Negros das Américas, nos encontros nacionais de mulheres negras, de trabalhadores e sindicalistas anti-racismo da CUT, na Conferência Nacional contra o Racismo e na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em Durban, na África do Sul em 2001. Está comprometida com as transformações políticas e sociais a serem realizadas na sociedade brasileira contra o racismo, às desigualdades de gênero e luta pela garantia dos direitos da população negra. Periodicamente, realiza seminários estaduais e nacionais com o objetivo de consolidar a atuação da entidade nos Estados, sendo membro titular do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial da SEPPIR e do Conselho Estadual de Segurança Alimentar da Bahia.</p>	<p>Perspectiva: comunidade negra</p>
Oportunidade Demográfica		
<p>CNAB – Congresso Nacional Afro-Brasileiro</p> <p>ONG</p> <p>www.portalafro.com.br</p>	<p>Entidade não governamental, sem fins lucrativos atuando como alicerce fundamental na constituição de uma comunidade negra mais consciente e participativa. Tem representações em várias partes do país, atuando também na defesa dos direitos humanos do cidadão e na <u>formação profissional de afro-descendentes</u>. Com o SEBRAE-São Paulo, qualificou mais de 2.500 jovens empreendedores em Micro-informática Básica. O CNAB e SINE da Bahia e Pernambuco, formaram mais de 1400 alunos no projeto - <i>Formação Profissional para a Comunidade Negra</i></p>	<p>Interesses: comunidade negra</p>
<p>INSTITUTO ALIANÇA COM O ADOLESCENTE</p> <p>Sede: o consórcio é formado por 26 organizações da sociedade civil em sete estados do Nordeste, www.rts.org.br</p>	<p>Criado em 2002 reúne profissionais com mais de 20 anos de experiência em questões da juventude brasileira, sendo a instituição-âncora do <u>Consórcio Social da Juventude Rural</u>, baseado nas diretrizes do Prog. Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE), do Minist. do Trabalho e Emprego (MTE) e do Programa Nacional de Crédito Fundiário, do Minist. do Desenvolvimento Agrário (MDE). Coordenado pelo Instituto Aliança, desenvolve ações para três mil jovens, com o objetivo de promover sua permanência e inserção produtiva no meio rural</p>	<p>Opinião: jovens pobres do meio rural de 16 a 24 anos que freqüentam a escola ou concluíram o Ensino Médio, de famílias de até três salários mínimos de renda e que nunca tiveram emprego formal.</p>

<p>INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL</p> <p><u>Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) sem vínculos partidários ou religiosos e sem fins lucrativos</u></p> <p>Sede: Recife</p> <p>www.idstp.org.br/</p>	<p><u>Criado em 1996</u>, com o intuito de formular políticas alternativas de fomento econômico, objetiva desenvolver ações que levem a transformações sociais e econômicas, capazes de gerar o progresso social e a igualdade de oportunidades na região, pela viabilização de projetos sociais, estabelecendo como meta o alcance de condições para que o homem possa se auto sustentar, se libertando do estigma de desestruturação e dependência social. Conduz programas de gestão participativa, geração de renda e programas culturais, tendo já capacitado mais de 36.000 mil pessoas nesse período e desenvolve estudos, pesquisas, programas e projetos nas diversas áreas de atuação. Organiza seminários, eventos, exposições e congressos e realiza treinamentos, cursos, qualificação e requalificação profissional.</p>	<p>Interesses: a aprendizagem, integração e a intermediação de pessoas, no que concerne à locação e terceirização do uso de mão de obra e à promoção de estágios curriculares e supervisionados, de alunos de educação profissional do ensino médio e superior</p>
De Protagonista do Desenvolvimento		
<p>ARACATI – Agência de Mobilização Social</p> <p>Sede: São Paulo</p> <p>www.aracati.org.br</p>	<p><u>Desde 1999</u>, a Aracati vem formando grupos de jovens e pautando a participação juvenil na sociedade brasileira, com a missão de contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de participação juvenil no Brasil. O aracati é uma brisa que se forma no litoral e passa todos os dias, geralmente nos fins de tarde, por cidades e vilas de clima muito quente e seco no interior do Ceará e quando passa as pessoas saem de suas casas e encontram-se nas ruas, atrás do frescor trazido pelo vento. Ter uma sociedade democrática em que todos possam construir uma vida digna para todos e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de participação social no Brasil. Entre suas principais atividades, a Aracati desenvolve um projeto de mobilização social chamado Gincana da Cidadania e oferece apoio e consultoria para fortalecer o trabalho de outras organizações. Em outras palavras, a Aracati faz e ajuda a fazer. A sua visão é “Ter uma sociedade democrática em que todos possam construir uma vida digna para todos” e sua missão: Contribuir para o desenvolvimento de cultura de participação social no Brasil.</p>	<p>Opinião: formação de grupos de jovens e pautando a participação juvenil na sociedade brasileira, com a missão de contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de participação juvenil no Brasil; consultoria.</p>
<p>ARTICULAÇÃO POLÍTICA DE JUVENTUDES NEGRAS</p> <p>apjnbrasil.blogspot.com</p>	<p>APJN surgiu no intuito de discutir políticas inclusivas que verssem sobre todas as perspectivas de atuação das juventudes negras brasileiras. Para tanto, formamos um grupo de articulação política apartidário, sem fins lucrativos, autônomo e diverso com o objetivo de garantir o desenvolvimento, formação e informação, transformação e construção coletiva, o intercâmbio, a mobilização e, principalmente a efetivação do protagonismo juvenil negro nas ações e políticas relacionadas com este segmento, gerando uma participação política ativa nos vários espaços da sociedade e pensando em instrumentos para concretizar políticas públicas quando estas não existirem.</p>	<p>Perspectiva: jovens negros</p>

<p>INSTITUTO COMPANHEIRO DAS AMÉRICAS <u>Organização de direito privado</u> www.partners.net</p>	<p>Data de <u>1963</u>, quando o Presidente John F. Kennedy convocou uma nova aliança de pessoa-a-pessoa, num espírito de cooperação e amizade entre os governos das Américas. Um ano mais tarde, a USAID criou os Companheiros do Programa da Aliança, que forjou parcerias bilaterais entre os estados norte-americanos e as seções da América Latina e do Caribe, por meio das quais haveria colaboração em projetos de auto-ajuda para o desenvolvimento econômico e comunitário. Em <u>1964</u>, os Companheiros do Programa da Aliança passaram para o setor privado, com o nome Companheiros das Américas. Nos anos seguintes, 60 parcerias (120 seções) foram estabelecidas entre os EUA, países da América Latina e as ilhas do Caribe. No início, as seções se concentravam em atividades a curto ou médio prazo, como o fornecimento de sementes para a agricultura, mas já no final dos anos 60, as parcerias decidiram voltar-se para projetos de impacto a longo prazo e, durante os anos 80, os Companheiros se expandiram consideravelmente. À medida que a década avançava, fundações do setor privado apoiaram cada vez suas iniciativas, possibilitando vultosos contratos governamentais. Atualmente, os projetos de parceria têm impacto sobre a vida de mais de 200 mil pessoas todos os anos, tendo o valor de seus projetos crescido de 1 milhão e trezentos mil dólares, em 1965, para mais de 100 milhões, nos anos 90. As iniciativas de ação direta dos voluntários nas Américas se concretizaram a nas áreas de sociedade civil e governança, intercâmbio e bolsas de estudo, juventude e infância, agricultura e meio ambiente, bem como igualdade entre os gêneros.</p>	<p>Interesses: rede de cidadãos da América Latina, Caribe e Estados Unidos, que se voluntariam para trabalhar em conjunto a fim de melhorar a vida dos povos em toda a região, por meio de atividades comunitárias não-políticas. Cada Seção atua em sua comunidade, seu estado ou país, com o objetivo de levantar contribuições, financeiras ou materiais, para manter seu trabalho, multiplicando cada dólar investido por 10 em materiais e serviços.</p>
<p>IJC – Instituto da Juventude Contemporânea <u>Sociedade civil sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, com personalidade jurídica de direito privado, assistencial, social, educativo e cultural.</u> Sede: Ceará www.itarget.com.br</p>	<p><u>Constituído legalmente em 1999</u> por jovens oriundos das pastorais populares, que decidiram ter um instrumento de ação direta junto à juventude, tornando-se pioneiro no Ceará, com o objetivo de construir uma sociedade justa, democrática, fraterna e sustentável, isenta de preconceito ou discriminação, seja de raça, cor, credo religioso ou político; desenvolver prática político-social e pedagógica visando ao protagonismo juvenil na sociedade; possibilitar o desenvolvimento humano integral nas seguintes dimensões: social, política, psíquica, pedagógica, econômica, ecológica, relacional e cooperativa.; desenvolver ações e práticas que possibilitem a integração social dos jovens na sociedade, pelo exercício efetivo da plena cidadania; promover o intercâmbio entre entidades que buscam ampliação no campo da formação e comunicação entre jovens e educadores, inclusive com recursos financeiros em parceria com instituições e agências governamentais, não-governamentais nacionais, estrangeiras e multilaterais de cooperação, para a garantia da participação democrática, expansão dos direitos, a promoção e preservação dos direitos humanos e do meio ambiente</p>	<p>Opinião: adolescentes/jovens e educadores de jovens</p>
<p>PANGEA – Centro de Estudos Socio-ambientais <u>Organização da Sociedade Civil para o Interesse Público</u> www.pangea.org.br</p>	<p>Criada em 1996, a instituição possui extensa trajetória na execução de projetos no âmbito da cooperação internacional (União Européia, Ministério das Relações Exteriores da Itália, Região Lombardia - Itália), executando programas de caráter sócio-ambiental no Brasil. Tem a missão de contribuir para a construção de uma sociedade sustentável, identificando, propondo e implementando soluções integradas para problemas sociais, econômicos e ambientais. Possui o Programa de Economia Solidária, na pelo qual proporciona aos jovens, em sua maioria afro-índio-descendentes, possibilidade de crescimento pessoal e profissional visando a inclusão afirmativa e cidadania. Possui o Programa de Protagonismo Juvenil, que trabalha criou metodologia própria Muti-Usina Cooperativa de Bairro, que efetivam hoje a inclusão juvenil pelo trabalho e pela criação de renda digna e legal, promovendo o crescimento profissional dos jovens e o desenvolvimento das suas famílias e comunidades</p>	<p>Perspectiva: jovens pobres de municípios de Salvador</p>

De Sujeito de Direitos

<p>ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e Transgêneros <u>Organização direito privado</u> Sede: Brasília e Curitiba www.abglt.org.br</p>	<p>Criada em 1995, com 31 grupos fundadores, é uma rede nacional de 220 organizações afiliadas, a maior rede dessa temática na América Latina. Tem como missão promover a cidadania e defender os direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, contribuindo para a construção de uma democracia sem quaisquer formas de discriminação, afirmando a livre orientação sexual e identidades de gênero. Atualmente as linhas prioritárias de atuação incluem: o monitoramento da implementação das decisões da I Conferência Nacional LGBT; o monitoramento do Programa Brasil Sem Homofobia; o combate à homofobia nas escolas; o combate à Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis; o reconhecimento de Orientação Sexual e Identidade de Gênero como Direitos Humanos no âmbito do Mercosul; Advocacy no Legislativo, no Executivo e no Judiciário; a capacitação de lideranças lésbicas em direitos humanos e advocacy; a promoção de oportunidades de trabalho e previdência para travestis; a capacitação em projetos culturais LGBT.</p>	<p>Perspectiva: expressão da luta pela conquista dos direitos humanos plenos das pessoas, independente de sua orientação afetivo-sexual, doravante aqui denominados gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros, e contra quaisquer formas de discriminação a todos acima citados, sejam elas jurídicas, sociais, políticas, religiosas, culturais ou econômicas</p>
<p>AGÉRE – Organização sem fins lucrativos Sede: Brasília www.agere.org.br</p>	<p>É com o sentido de atuação para a transformação social que, em 2002, a Ágere foi fundada, contribuindo com ações para a implementação de políticas públicas e para a justiça social, por meio de parcerias com diferentes organizações da sociedade civil, realizando cursos, oficinas e assessoria em <i>advocacy</i>. O <u>Projeto Juventudes e Ação Política (JAP) é uma parceria entre a Ágere, Instituto Aliança Rede Sou de Atitude e Cipó</u>, financiado pela Fundação Avina, que visa contribuir para a formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas de, com e para as juventudes. Os Jovens integrantes do núcleo DF recebem da Ágere uma bolsa auxílio, por meio de convênio com a <i>Rede Sou de Atitude e</i> acompanham processos referentes às políticas públicas de juventude no Congresso Nacional, Secretaria Nacional da Juventude e Conselho Nacional de Juventude – Conjuve, sendo assistidos por um assessor legislativo da Ágere. Como parte do aprendizado, elaboram relatórios sobre o que acompanharam e assim se socializam em temas abordados no Congresso Nacional como a Emenda Constitucional da Juventude, o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude.</p>	<p>Opinão: jovens em aprendizado sobre ações de advocacy, que têm como objetivo auxiliar a formulação e execução de políticas públicas, por meio de acompanhamento de proposições no Congresso.</p>
<p>JOVENS FEMINISTAS DE SÃO PAULO Grupo em rede jovensfeministasdesp.blogspot.com dialogoj.wordpress.com</p>	<p>Rede constituída por mulheres jovens independentes, provenientes de diferentes regiões do Brasil. Tem um caráter democrático, suprapartidário, anti-capitalista, anti-racista, anti-patriarcal, anti lesbofóbico, não sexista, não adultocêntrica, não confessional, não hierárquico e não governamental. Surgiu a partir da percepção de que as mulheres jovens possuem especificidades que devem ser visibilizadas nos movimentos feministas e de juventudes. O grupo consolidou-se na II Conferência de Políticas para Mulheres, em agosto de 2007, visto quando as jovens levaram um pré-documento de demandas e abriram um diálogo com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres sobre a importância de uma representação jovem feminista no Conselho Nacional das Mulheres.</p>	<p>Perspectiva: mulheres jovens independentes, de organizações e movimentos: negras, lésbicas, indígenas, quilombolas, rurais, da periferia, sindicalistas e de populações tradicionais</p>

<p>CMB – Confederação das Mulheres do Brasil Sede: organiza suas ações por meio do trabalho regional da das Federações Estaduais de Mulheres nos seguintes estados: RS, PR, SC, SP, RJ, MG, MT, GO, DF, BA, SE, PE, RN, PB, CE, PI e PA. www.cmb-bwc.com.br</p>	<p><u>Fundada em 1988</u>, tendo eleita sua presidenta no XIV Congresso em Caracas (Venezuela), com 99% dos votos das delegadas de 95 países de todos os continentes, no qual participou 1.500 mulheres, com o apoio das mulheres venezuelanas e presidente Hugo Chaves. Atua em prol dos direitos da mulher e suas famílias em todas as idades, combatendo a violência e discriminação, por mais saúde e moradia, defendendo a cultura, tendo como objetivo o de lutar pela implantação de políticas públicas com recorte de gênero para a igualdade de direitos da mulher. Obteve a premiação da Conferência Habitat II, na ONU (1996) e pelo trabalho de alfabetização, a Menção Honrosa da UNCMB. Integra o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) e participa de vários Conselhos Estaduais e Municipais da Mulher. Integra também o Conselho Nacional de Saúde, o "Pacto de Combate à Mortalidade Materna e Neonatal" ; o "Comitê Nacional de Combate à Dengue", do Ministério da Saúde e o Conjuve. Participa das Comissões Temáticas do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Conselho de Segurança Alimentar</p>	<p>Perspectiva: trabalhadoras de diversas categorias, lideranças de bairro e estudantis, artistas, escritoras, profissionais liberais, representantes de setores empresariais, com cerca de 3.000 lideranças femininas de Associações de Mulheres, Clubes de Mães, Uniões de Mulheres, Sociedades Amigos de Bairros, Sindicatos de Trabalhadores e Organizações Empresariais.</p>
<p>CPM – Centro Popular da Mulher Sede: Goiânia e atuação no Estado de Goiás centropopulardamulher.blogspot.com</p>	<p><u>Fundada em 1985</u>, sem fins lucrativos e apartidária, o CPM que tem como objetivo organizar e unificar as mulheres na luta pela sua emancipação. Trabalha contra a discriminação à mulher no trabalho, na escola e em casa; pelo direito ao trabalho, com salário igual para o trabalho igual; pelo direito de acesso ao conhecimento e à educação pública, gratuita e de qualidade; pelo direito a profissionalização; pelo direito ao atendimento em saúde em todas as fases da vida da mulher; pelo direito de conhecer e decidir sobre seu próprio corpo; pela punição aos que cometem violência contra a mulher;pelo direito de participação efetiva em todas as instâncias de decisão política.</p>	<p>Perspectiva: mulheres em geral</p>
<p>REDE SOU ATITUDE Sede: está distribuída em 15 estados brasileiros, com Núcleos Articuladores presentes em diversos municípios, o que lhe garante uma grande diversidade de territórios, culturas, costumes, realidades e perfis de participantes. No Núcleo Nacional, que fica na ONG CIPÓ, em Salvador, funciona a secretaria executiva da Rede, de onde partem os processos de formação, acompanhamento, comunicação e mobilização www.soudeatitude.org.br</p>	<p>Articulação nacional, formada por adolescentes e jovens atuantes em suas comunidades, municípios e Estado, os quais analisam e relatam a realidade da infância e juventude, comunicando, mobilizando e realizando ações políticas para que as causas infanto-juvenis estejam na pauta da sociedade e do poder público em todas as esferas (federal, estaduais, municipais).A Rede foi criada em 2003 pela ONG CIPÓ – Comunicação Interativa, a partir de um convite da Rede de Monitoramento Amiga da Criança e do Adolescente – RMAC. Enquanto esta monitora o dados estatísticos, o <i>Sou de Atitude</i> humaniza os números, dando-lhes nomes, formas e concretude. As crianças, adolescentes e jovens não são retratadas apenas em percentual, mas na vida real.. A Rede Sou de Atitude também faz parte do <i>Juventudes e Ação Política - JAP</i>, uma articulação que envolve ainda as ONGs Ágere - Comunicação em Advocacy, CIPÓ e o Instituto Aliança, que juntos, buscam formular,acompanhar e incidir sobre as políticas públicas <i>de, com e para</i> as juventudes brasileiras. Esta articulação foi criada com o apoio da Fundação AVINA, a partir da Representação AVINA Brasil - Nordeste.</p>	<p>Opinião: adolescentes e jovens de diversas regiões do país com o objetivo de monitorar as políticas públicas e influenciar o poder público para a garantia dos nossos direitos. Fonte: informações dos “sites” das entidades da Sociedade Civil</p>

ANEXO 6 – Resoluções e Prioridades por Tema	
Temas	Prioridades por Tema
Jovens Negros e Negras (1º)	1 - Reconhecimento e aplicação, pelo poder público, transformando em políticas públicas de juventude as resoluções do 1º Encontro Nacional de Juventude negra (ENJUNE), priorizando as mesmas como diretrizes étnico/raciais de/para/com as juventudes.
	2 - Responsabilizar o estado e implementar políticas específicas de extinção do genocídio cotidiano da juventude negra que se dá pelas políticas de segurança pública, ação das polícias (execução sumária dos jovens negros/as e tortura), do sistema prisional e a ineficácia das medidas sócio-educativas que violam os direitos humanos; e de saúde, que penaliza especialmente a jovem mulher negra.
	3 - Aprovação <u>imediata</u> do Estatuto da Igualdade Racial, com a criação de um fundo governamental para o financiamento de suas políticas.
Educação Básica – Elevação da Escolaridade (2º)	1 - Destinar parte da verba da educação no ensino básico para o modelo integral e pedagógico do CIEP's (Centros Integrados de Educação Pública).
	2 - Que se garanta para todos os níveis e modalidades de ensino a merenda escolar, transporte escolar e o passe livre para a juventude e estudantes.
	3 - Ampliar os recursos vinculados ao PIB para a educação pública, gratuita e de qualidade (10% do PIB), acabando com a DRU.
Fortalecimento Institucional da Política de Juventude (3º e 15º)	1 - Aprovação pelo Congresso Nacional do marco legal da juventude: regime de urgência da PEC n.º 138-B/2003, Plano Nacional de Juventude e Estatuto dos Direitos da juventude PL 27/2007.
	2 - Criar o Sistema Nacional de Políticas Públicas de Juventude que confira status de Ministério à Secretaria Nacional de Juventude, exigindo que a adesão de estados e municípios seja condicionada à existência de órgão gestor específico e respectivo conselho de juventude. A partir de dezembro de 2009, os recursos do fundo nacional de juventude, do projuvem e demais programas de juventude, apenas continuarão a ser repassados aos estados e municípios que aderirem ao sistema.
	3 - Aprovar a PEC da juventude, o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude e criar o fundo nacional de juventude e órgãos da juventude, com orçamento próprio, em todos os municípios e estados.
Meio Ambiente (4º)	1 - Criar uma política nacional de juventude e meio ambiente que inclua o “programa nacional de juventude e meio ambiente”, institucionalizado em PPA (Plano Plurianual), com a participação dos jovens nos processos de construção, execução, avaliação e decisão, bem como da Agenda 21 da juventude que fortaleça os movimentos juvenis no enfrentamento da grave crise ambiental global e planetária, com a construção de sociedades sustentáveis.
	2 - Qualificar a juventude nas áreas ambientais, utilizando recursos como do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), entre outros, para atuarem em projetos de educação ambiental, unidades de conservação, ecoturismo, recuperação das áreas degradadas dentre outras.
	3 - Criação e ampliação de assentos para juventude assegurados com direito a voto em todos os conselhos, comitês e órgãos de fiscalização, deliberação e gestão nas áreas socioambiental e de desenvolvimento, nas esferas municipais, estaduais e federal.
Esporte (5º)	1. Ampliar e qualificar os programas e projetos de esporte, em todas as esferas públicas, enquanto políticas de estado, tais como os programas esporte e lazer da cidade, bolsa atleta e segundo tempo com núcleos nas escolas, universidades e comunidades, democratizando o acesso ao esporte e ao lazer a jovens, articulados com outros programas existentes.
	2. Criação de centros públicos e gratuitos de juventude, a partir da construção ou reutilização de espaços públicos, priorizando a descentralização dos municípios pólos, dotados de infra-estrutura de esporte (praças, quadras poli-esportivas, clubes), lazer, cultura (locais para apresentação, sala de cinema e biblioteca) e acesso aos meios tecnológicos, respeitando a realidade local.
	3. Vinculação de, no mínimo, 1% do orçamento para o esporte, na união nos estados e municípios.
Juventude do Campo (6º e 20º)	1 - Garantir o acesso a terra ao jovem e à jovem rural, na faixa etária de 16 a 32 anos, independente do estado civil, por meio da reforma agrária, priorizando este segmento nas metas do programa de reforma agrária do Governo Federal, atendendo a sua diversidade de identidades sociais, e, em especial aos remanescentes de trabalho escravo. É fundamental a revisão dos índices de produtividade e o estabelecimento do limite da propriedade para 35 módulos fiscais.
	2 - Garantia de políticas públicas integradas que promovam a geração de trabalho e renda para o jovem e a jovem do campo, com participação da juventude na sua elaboração e gestão. Assegurando o acesso a terra, à capacitação e ao desenvolvimento de tecnologia sustentável apropriada à agricultura familiar e camponesa voltada para a mudança de matriz tecnológica. Transformar o Pronaf Jovem em uma linha de crédito para produção agrícola e não agrícola.
	3 – Efetivar a educação do e no campo, pública, gratuita e de qualidade. Implementando as diretrizes operacionais da educação do campo, garantindo infra-estrutura e mudança curricular que contemple a diversidade regional, atendendo todos os níveis (básico, profissionalizante e superior), em especial investindo no fim do analfabetismo no meio rural. Que o estado assuma os custos dos centros familiares de formação por alternância e outras iniciativas de educação do campo, da sociedade civil sem fins lucrativo voltadas para juventude da agricultura familiar e camponesa.

Trabalho (7º)	1 - Reduzir a jornada de trabalho de 44 para 40 horas semanais sem redução de salários, conforme campanha nacional unificada promovida pelas centrais sindicais.
	2 - Crédito para a juventude e construção de um marco legal que viabilize o cooperativismo, a economia solidária e o empreendedorismo da juventude do campo e da cidade, desburocratizando o acesso ao crédito, formação e ao mercado consumidor.
	3 - Ampliar os programas governamentais, voltados ao primeiro emprego, garantindo a co-gestão da sociedade civil e reformular as leis do estágio e do aprendiz, visando garantir os direitos trabalhistas e convenções coletivas, para os jovens da cidade e do campo, respeitando as realidades regionais.
Ensino Superior (8º)	1- Defendemos que a ampliação do investimento em educação é fator imprescindível para construirmos uma educação de qualidade para todos e todas e que consiga contribuir para o desenvolvimento do país. Para tanto, defendemos o investimento de 10% do PIB em educação. Para atingir este percentual reivindicamos o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a derrubada dos vetos ao PNE (Plano Nacional de Educação). Reivindicamos que 14% dos recursos destinados as Universidades Federais seja destinado exclusivamente à assistência estudantil por meio da criação de uma rubrica específica. Defendemos também a ampliação dos recursos em assistência estudantil para estudantes do Prouni e para estudantes de baixa renda de universidades privadas. Garantir a transparência e democracia na aplicação dos recursos.
	2 -Garantir o acesso e permanência dos estudantes excluídos priorizando as cotas, os programas que garantem a inclusão dos jovens ao ensino superior e aperfeiçoamento do Prouni. Expansão e interiorização das universidades públicas (municipais, estaduais e federais) considerando a realidade regional, visando às demandas das comunidades do campo e tradicionais, tendo em vista a ampliação e oferta de cursos noturnos diversificados, bem como a implementação de política de assistência estudantil (restaurante universitário, bolsa permanência, transporte e moradia estudantil) e a valorização dos profissionais de educação.
	3- Democracia nas universidades: com eleições paritárias para reitoria, com o fim da lista tríplice, eleições universais para demais unidades acadêmicas e cargos eletivos, composição paritária dos conselhos e espaços decisórios das instituições, e garantia de organização do movimento estudantil com livre trânsito dos diretores das entidades no âmbito público e privado;
Cultura (9º, 17º e 22º)	1 - Criação, em todos os municípios, de espaços culturais públicos, descentralizados, com gestão compartilhada e financiamento direto do estado, que atendam às especificidades dos jovens e que tenham programação permanente e de qualidade. Os espaços sejam eles construções novas, desapropriações de imóveis desocupados ou organizações da sociedade civil já estabelecidas, devem ter condições de abrigar as mais diversas manifestações artísticas e culturais, possibilitando o aprendizado, a fruição e a apresentação da produção cultural da juventude. Reconhecer e incentivar o hip-hop como manifestação cultural e artística.
	2 - Estabelecimento de políticas públicas culturais permanentes direcionadas à juventude, tendo ética, estética e economia como pilares, em gestão compartilhada com a sociedade civil, a exemplo dos pontos de cultura, que possibilitem o acesso a recursos de maneira desburocratizada, levando em consideração a diversidade cultural de cada região e o diálogo intergeracional. Criação de um mecanismo específico de apoio e incentivo financeiro aos jovens (bolsas) para formação e capacitação como artistas, animadores e agentes culturais multiplicadores.
	3 - Estabelecimento de cotas de exibição e programação de 50% para a produção cultural brasileira, sendo 15% produção independente e 20% produção regional em todos os meios de comunicação (TV aberta e paga, rádios e cinemas). Valorização dos artistas locais garantindo a preferência nas apresentações e prioridade no pagamento. Entender os cineclubes como espaços privilegiados de democratização do áudio visual.
Política e Participação (10º e 13º)	1 - Criar o Sistema Nacional de Juventude, composto por órgãos de juventude (secretarias/coordenadorias e outros) nas três esferas do governo, com dotação orçamentária específica; conselhos de juventude eleitos democraticamente, com caráter deliberativo, com a garantia de recursos financeiros, físicos e humanos; fundos nacional, estaduais e municipais de juventude, com acompanhamento e controle social, ficando condicionado o repasse de verbas federais de programas de projetos de juventude à adesão dos estados e municípios a esse sistema.
	2. Garantir uma ampla reforma política que, além do financiamento público de campanha, assegure a participação massiva da juventude nos partidos políticos, com garantia de cota mínima de 15% para jovens de 18 a 29 anos nas coligações, com respeito ao recorte étnico-racial e garantindo a paridade de gênero; mudança na faixa-etária da elegibilidade garantindo como idade mínima de 18 anos para vereador, prefeito, deputados estaduais, distritais e federais e 27 anos para senador, governador e presidente da república.
	3. Incentivar e implementar nas escolas e universidades mecanismos e disciplinas (discutidas com o CONJUVE e MEC) relacionadas à participação política, que estimulem o debate e a troca de informações sobre temas referentes ao governo, movimentos sociais, história, conjuntura política e econômica, cidadania e políticas públicas, exercitando e desenvolvendo assim o senso-crítico, sobretudo, sobre a realidade local.

Jovens Mulheres (11°)	1 - implementar políticas públicas de promoção dos direitos sexuais e direitos reprodutivos das jovens mulheres, garantindo mecanismos que evitem mortes maternas, aplicando a lei de planejamento familiar, garantindo o acesso a métodos contraceptivos e a legalização do aborto.
	2 - Implementar políticas públicas que promovam a democratização do acesso a uma educação laica, não sexista, não racista, não lesbofóbica/homofóbica/transfóbica, não heteronormativa, democrática e anticapitalista, fortalecendo o cumprimento dessas temáticas nas grades curriculares e a valorização das diversidades nos ensinamentos infantil, fundamental, médio e universitário. Para tanto: formar/capacitar/sensibilizar professoras/professores, comunidade escolar e jovens multiplicadoras/multiplicadores, revisar os materiais didáticos e para-didáticos, expandir os cursos noturnos, garantir creches em todos os turnos, ampliar os programas de alfabetização para mulheres jovens e incluir sexualidades, como disciplina nas grades curriculares.
	3 - Enfrentar todas as práticas de violência contra as jovens mulheres: violência de gênero, moral, sexual, física, racial, patrimonial, doméstica, de orientação sexual e psicológica, monitorando a implementação da lei Maria da Penha e da notificação compulsória, garantindo a destinação de verbas para seu funcionamento, com ênfase para criação dos juizados especializados, acionando e executando os mecanismos de coibição e penalização da exploração sexual, do tráfico para a mercantilização do corpo das mulheres, garantindo também direitos humanos às jovens em situação de prisão.
Segurança (12° e 21)	1 - Contra a redução da maioridade penal, pela aplicação efetiva do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.
	2 - Assegurar, no âmbito das políticas públicas de segurança, prioridade às ações de prevenção, promoção da cidadania e controle social, reforçando a prática do policiamento comunitário, priorizando áreas com altas taxas de violência, promovendo a melhoria da infra-estrutura local, adequadas condições de trabalho policial, remuneração digna e a formação nas áreas de direitos humanos e mediação de conflitos, conforme as diretrizes apontadas pelo Pronasci.
	3 - Garantir a implementação do SINASE na aplicação e execução das medidas socioeducativas, priorizando a municipalização das medidas em meio aberto, enfatizando o caráter socioeducativo das medidas de privação de liberdade, assegurando acesso à educação, lazer, formação profissional, do lazer, formação profissional, mercado de trabalho e ao acompanhamento por profissionais qualificados, reafirmando a posição contrária ao rebaixamento da idade penal.
Outros Temas (14°)	1 - Fim da obrigatoriedade do serviço militar, e criação de programas alternativos de serviços sociais não obrigatórios.
Povos e Comunidades Tradicionais (16°)	1 - Assegurar os direitos dos povos e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, ciganos, comunidades de terreiros, pescadores artesanais, caiçaras, faxinalenses, pomeranos, pantaneiros, quebradeiras de coco babaçu, caboclos, mestiços, agroextrativistas, seringueiros, fundos de pasto, dentre outros que buscam ser reconhecidos), em especial da juventude, preservando suas culturas, línguas e costumes, combatendo todas as práticas exploratórias e discriminatórias quanto a seus territórios, integrantes, saberes, práticas culturais e religiosas tradicionais.
	2 - Pesquisar, reconhecer e inserir a história das comunidades e povos tradicionais (os reconhecidos e os que buscam reconhecimento) no sistema educacional oficial brasileiro, produzindo materiais didáticos, informativos e de audiovisual com fomento de recursos da Capes, CNPq e Secretaria Nacional de Juventude. Através da participação de representações das comunidades tradicionais na construção da matriz curricular da educação que inclua todo material didático e formação dos professores.
	3 - Garantir o acesso e permanência de povos e comunidades tradicionais, em especial da juventude, nas instituições de ensino superior, por meio de programas de financiamento que garantam residência, alimentação, material didático e bolsas de estudo.
Cidadania GLBT (18°)	1 - Incentivar e garantir a SENASP/MJ a incluir em todas as esferas dos cursos de formação dos operadores/as de segurança pública e privada em nível nacional, estadual e municipal no atendimento e abordagem e no aprendizado ao respeito à livre orientação afetivo-sexual e de identidade de gênero com ampliação do Decradi – Delegacia de crimes raciais e intolerância.
	2 - Criação e revisão curricular e institucional do espaço escolar para garantir o reconhecimento das especificidades das/dos jovens GLBT, de forma permanente garantindo nas escolas e universidades o reconhecimento e a valorização da livre orientação afetivo-sexual e de identidade de gênero, tais como: formação de professores em direitos humanos e nos cursos de extensão e pesquisa.
	3 - Campanhas e propagandas com personagens adolescentes e GLBT sobre DST/AIDS, criação de material específico de sexo seguro para as lésbicas e capacitação contínua de profissionais de saúde para a humanização do atendimento e tratamento ao público GLBT respeitando suas especificidades.

Jovens com Deficiência (19º)	1 - Ratificação imediata da convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência da onu como emenda constitucional.
	2 - Utilizar a comunicação para promover a inclusão, democratizar informações sobre os direitos e as especificidades de jovens com deficiência, desmistificando estigmas, garantindo o direito de expressão e maior participação de jovens com deficiência na mídia visando o combate à discriminação.
	3 - Garantir a implementação e fiscalização de leis nacionais e decretos federais que tratam da inclusão e acessibilidade de jovens com deficiência, combatendo a segregação e a discriminação, buscando a equidade na diversidade, com direito à participação e formação de jovens com deficiência como líderes e agentes políticos.
Família	1 - Criar e implementar políticas públicas que atendam as necessidades da juventude sejam elas: econômicas, sociais, psicológicas, esportivas, culturais, ambientais, com objetivo de aproximar o jovem da família por meio de um centro específico para a juventude. Fomentar a existência destes espaços de referência da juventude e a capacitação de agentes que trabalhem neste local.
	2 - Oferecer cursos de geração de renda para pais desempregados, proporcionando oportunidades e empregabilidade que garantam melhor qualidade de vida para a sua família eliminando a possibilidade do trabalho infantil.
	3 - Garantir a efetivação do ECA, SINASE, Plano Nacional de Convivência familiar e comunitária, através da articulação de ações entre o sistema de garantia de direitos. (poder público, Conselho Tutelar, CMDCA, sociedade civil).
Drogas	1 - Garantir a criação, expansão e fortalecimento de centros permanentes especializados em tratamento para dependentes químicos e pessoas vivendo com hiv/aids, voltados ao atendimento de crianças, adolescentes e jovens de forma gratuita com qualidade, incluindo atividades lúdicas sendo essas atividades orientadas por jovens qualificados e capacitados.
	2 - Reconhecer a extensão fronteiriça do Brasil, propondo maior controle no que se refere à entrada de drogas, armas e outros produtos ilegais garantindo aos profissionais de segurança, capacitação e equipamentos adequados para controle das fronteiras.
	3 - Garantir acolhimento, assistência e acompanhamento psicológico, familiar e social do jovem em conflito com a lei, usuário de substâncias psicoativas, incentivando a reinserção social e orientação vocacional, visando o desenvolvimento da auto estima e da reintegração do jovem de forma digna.
Sexualidade e Saúde	1- Garantir a efetivação dos direitos à saúde integral da população jovem, que contemple as suas necessidades e suas diversidades de etnia, de orientação sexual, de gênero e dos diversos modelos de família, atendendo as populações vulneráveis, promovendo a educação em saúde, com destaque nas mulheres, juventude negra, GLBT, jovens com deficiência, moradores de comunidades populares, jovens em situação de rua, jovens cumprindo medidas socioeducativas e jovens que vivem com HIV/AIDS; Garantir e ampliar a participação da juventude e a sua diversidade nos processos de gestão participativa e nos espaços de formulação e controle social (conselhos e conferências), incluindo os específicos de saúde indígena nas políticas públicas de saúde; Garantir mais investimento na saúde pública (regulamentação da emenda constitucional nº29), tendo em vista o fortalecimento do SUS e a ampliação do acesso dos jovens nas temáticas prioritárias para a implementação de políticas públicas da saúde para a juventude destacando-se: a)drogas lícitas e ilícitas; b)sexualidade e direitos sexuais e direitos reprodutivos (gravidez na adolescência, planejamento familiar e reprodutivo, descriminalização do aborto, segurança alimentar, violência doméstica, abuso e exploração sexual). c)a inclusão da população jovem como prioridade no pacto pela vida.
	2- Ampliação e/ou implementação de projetos e programas a exemplo do projeto saúde e prevenção nas escolas – SPE, que desenvolvam metodologias educativas e participativas sobre sexualidade, gênero, gravidez na adolescência, diversidade sexual, prevenção das DST/AIDS, promoção da saúde de jovens vivendo ou não com hiv/aids, direitos sexuais, direitos reprodutivos, vulnerabilidades e demais temas relativos à saúde e aos direitos humanos, garantindo a disponibilização gratuita de insumos de prevenção, bem como a efetiva formação e participação de profissionais de saúde, de educação e de jovens multiplicadores em zonas urbanas, rurais, indígenas, quilombolas e utilizando espaços como escolas, PSF, UBS, comunidades, unidades e projetos de medidas socioeducativas, bem como de mais espaços e instituições que trabalham com adolescentes e jovens, respeitando às escolhas individuais e as especificidades locais.
	3 - Instituir ações de planejamento familiar e reprodutivo que contemplem os diferentes modelos de família e garantam autonomia de jovens de ambos os sexos e diferentes orientações sexuais a preservação da vida das mulheres e de seus filhos e suas filhas, intensificando as ações preventivas, realizando disponibilização de preservativos e garantindo o acesso facilitado, sem burocracia, aos métodos contraceptivos, incluindo a anticoncepção de emergência, e acesso a materiais educativos, incluindo a criação e circulação de programas televisivos e campanhas direcionadas aos jovens atendendo a todas as suas especificidades, para orientação e acesso à informação sobre DST'S, HIV/AIDS de forma continuada e não pontual, construídas com e para jovens.

Tempo Livre e Lazer	1 - Criação de centros públicos e gratuitos de tempo livre e lazer, a partir da construção ou reutilização de espaços públicos, seguindo critérios de descentralização dos municípios pólos, dotados de infra-estrutura de esporte, lazer, cultura e acesso aos meios tecnológicos de forma inclusiva, garantindo o desenvolvimento local tanto nos centros urbanos, rurais, como nas regiões de vulnerabilidade.
	2. Garantir 1% do orçamento nacional para o esporte e lazer
	3 - Democratizar e ampliar a construção e organização do tempo livre da juventude e sua comunidade, como política de estado, fortalecendo: i) as políticas públicas para e pelo tempo livre em escolas públicas, universidades, centros públicos, espaços comunitários; ii) a gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil organizada e iii) a rede de pesquisa diagnóstica e avaliativa de espaços públicos e acessibilidade, que seja capaz de gerar indicadores que orientem as ações dos gestores.
Comunicação e Inclusão Digital	1 - Ampliar as concessões para rádios comunitárias garantindo a democratização e a desburocratização da comunicação, com prazo máximo de 02 (dois) anos para legalização e criar de um órgão próprio de fiscalização.
	2 - Ampliar oportunidades de capacitação e qualificação de professores e jovens para a produção de projetos de comunicação e de inclusão digital, com inclusão dos jovens da periferia e de suas respectivas comunidades escolares, visando à produção, exibição e distribuição por esses jovens. Esses espaços serão administrados pelos jovens e os produtos audiovisuais e outros (jornal) deverão ser exibidos nos principais canais de tv e na comunidade onde foi produzido.
	3 - Pela manutenção do primeiro substitutivo do Dep. Jorge Bittar ao PL 29/2007, garantido no mínimo percentual de 10% para a produção independente em todos os canais.
Cidades	1 - Transporte/ mobilidade Garantir a acessibilidade e mobilidade às cidades das diferentes juventudes em todos os municípios brasileiros, por meio: - da efetivação do passe livre para a juventude e estudantes, dando aos municípios a prerrogativa de definir qual o perfil, de acordo com as diferentes realidades, consultados os conselhos de juventude; - da garantia de recursos para essa finalidade no fundo nacional de juventude a ser criado; - de uma política de incentivo, de âmbito nacional, à criação e manutenção de empresas públicas de transporte coletivo; - da adaptação do espaço público das cidades às necessidades dos jovens portadores de deficiência física e do incentivo à utilização de meios de transporte alternativos e não poluentes (como bicicletas, através da implantação de ciclovias).
	2 - Reforma urbana Garantir o direito do jovem à cidade, em conformidade com o estatuto da cidade, por meio: - de uma política de habitação de interesse social que proporcione financiamento de moradias para famílias formadas por jovens; - do cumprimento da função social da propriedade, da reversão para moradia de interesse social dos imóveis utilizados para fins ilícitos e da simplificação dos processos de regularização fundiária nas terras públicas e privadas, com cotas para jovens; - da formulação dos planos municipais e estaduais de saneamento ambiental, de forma participativa que contemplem os anseios e necessidades da juventude e os processos de coleta seletiva por meio de cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis; - da garantia de espaços de interação social e equipamentos de esporte, lazer e cultura, aproveitando o espaço escolar nos fins de semana (institucionalização do programa escola aberta).
	3 - Regionalização das políticas públicas Implementar as políticas públicas de juventude: - de acordo com os dados do Índice de Desenvolvimento Juvenil (IDJ) da Unesco para cada região e/ou estado, para que as mesmas sejam aplicadas de acordo com as demandas, priorizando as carências e especificidades de cada localidade. - de forma a garantir políticas de educação e trabalho que possibilitem ao jovem a opção pela permanência nas cidades do interior.