

JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL *

Marília Pontes Sposito

Professora da Faculdade de Educação da USP e presidente de Ação Educativa

Paulo Carrano

Professor da Faculdade de Educação da UFF e coordenador do Observatório Jovem do Rio de Janeiro

Traçar um balanço das políticas públicas destinadas aos jovens no Brasil torna-se particularmente oportuno, se levarmos em conta, na atual conjuntura, o novo período político inaugurado com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, cuja posse se deu em janeiro de 2003. Além das expectativas de mudança que sua eleição condensou, é preciso voltar o olhar para o que foi feito e considerar que já existiam no governo anterior um conjunto de iniciativas que merecem ser avaliadas para se evitar práticas que reiterem alguns dos desacertos evidentes das orientações anteriores. Mas é preciso considerar que o país também convive com mudanças expressas nas políticas de juventude que nascem de iniciativas municipais diversificadas e poderão confluir para a construção de um novo paradigma em torno da questão. Mais do que nunca, orientações que integrem esses caminhos poderão contribuir para o nascimento de novas percepções em torno dos direitos de juventude. O presente artigo esboça um esforço de compreensão abrangente, de modo a situar, a partir de uma concepção democrática de realização da política e de uma clara defesa dos jovens como sujeitos de direitos, os caminhos percorridos nos últimos dez anos das iniciativas focalizadas nos segmentos juvenis da sociedade brasileira. Para tanto, a partir de algumas considerações em torno do tema – Juventude e políticas públicas – examina tanto as ações federais observadas no período 1995-2002 como traça alguns dos caminhos percorridos no âmbito dos municípios em direção à constituição dessas políticas.

1. Aproximações em torno do tema

Embora recente, observa-se na sociedade brasileira um consenso inicial em torno da necessidade de implementação de políticas públicas¹ destinadas à juventude². Em

* Marília Pontes Sposito y Paulo Carrano (2003) «Juventude e políticas públicas no Brasil». In: Oscar Dávila León (editor): Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales. Viña del Mar: Ediciones CIDPA.

¹ Em sua acepção mais genérica a idéia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois envolve a dimensão de projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição. Situa-se, também, no campo de conflitos entre atores que disputam na esfera

instigante análise sobre as ações públicas destinadas à juventude, fazendo um balanço em meados da década de 90, Ruas (1998) opta por uma definição bastante sugestiva de políticas públicas. Dizia a autora: “proponho o entendimento das políticas públicas como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos” (RUA, 1998, p. 731). Contrapõe à idéia de “problemas políticos”³ a expressão “estado de coisas”. Assim, somente quando alcançam a condição de problemas de natureza política ao ocupar a agenda pública, alguns processos de natureza social abandonam o “estado de coisas”.

Essas observações são importantes para a compreensão da trajetória recente das políticas públicas destinadas aos jovens no Brasil, uma vez que, de modo diferente do conjunto do América Latina, elas tenderam a permanecer muito mais como estado de coisas do que problemas de natureza política que demandam respostas. Por essas razões, ao examinar as políticas setoriais, sobretudo no nível federal – *educação, saúde e trabalho* – Rua constata que nenhuma delas estava, naquela conjuntura, contemplando ações especialmente voltadas para os jovens. Como afirmava a autora, no Brasil “os jovens são abrangidos por políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias” e tais políticas não estariam sendo orientadas a partir da idéia de que os jovens representariam o futuro em uma perspectiva de formação de valores e atitudes das novas gerações (idem).

Esse cenário passa a se alterar no final dos anos 1990 e no início da década atual. Iniciativas públicas são observadas, algumas envolvendo parcerias com instituições

públicas orientações e os recursos destinados à sua implantação. É preciso não confundir políticas públicas com políticas governamentais. Órgãos legislativos e judiciários também são responsáveis por desenhar políticas públicas. De toda forma, um traço definidor característico é a presença do aparelho público-estatal na definição de políticas, no acompanhamento e na avaliação, assegurando seu caráter público, mesmo que em sua realização ocorram algumas parcerias. Neste artigo serão privilegiadas as políticas governamentais em âmbito federal e municipal.

² Não é objetivo percorrer todos os temas subjacentes à discussão desse momento da fase de vida. Tem sido recorrente a importância de se tomar a idéia de juventude em seu plural – juventudes – em virtude da diversidade de situações existenciais que afetam os sujeitos. No entanto, parte desta imprecisão parece decorrer da superposição indevida entre fase de vida e sujeitos concretos, aspectos que, por exemplo, para os estudiosos da infância não se superpõem, como afirma Atias Donfut (1996). Infância e crianças são noções que exprimem estatutos teóricos diferentes, operação ainda não delimitada claramente pelos estudiosos da juventude, pois superpõem jovens – sujeitos – e fase de vida – juventude – como categorias semelhantes. Abad (2002) propõe também, uma distinção importante entre a condição (modo como uma sociedade constitui e significa esse momento do ciclo de vida e a situação juvenil que traduz os diferentes percursos que a condição juvenil experimenta a partir dos mais diversos recortes: classe, gênero e etnia.

³ Vale a pena ressaltar que a expressão “os jovens como problema social” tem um estatuto diferente da noção de que políticas públicas ocorrem quando jovens deixam de ser estado de coisas para aparecerem como “problemas políticos”. Neste último caso tanto pode estar presente a idéia de “proteção” da sociedade diante do risco iminente provocado por seus segmentos jovens, como a percepção de que atores juvenis podem estar contemplados nas políticas enquanto expressão de um campo ampliado de direitos, reconhecidos pela democracia.

da sociedade civil e as várias instâncias do Poder Executivo são mobilizadas, tanto o nível federal, como o estadual e o municipal.

Mas o reconhecimento de consensos preliminares em torno de sua relevância na sociedade brasileira não obscurece uma ampla diversidade de orientações e pressupostos que alimentam projetos e programas destinados aos jovens. É também preciso considerar que as decisões envolvendo a implementação de políticas são amplamente produto de conflitos em torno do destino de recursos e de bens públicos limitados, ocupando um espectro amplo de negociações e de formação de consenso, mesmo que provisórios.

No caso das ações que envolvem a juventude é preciso considerar dois aspectos importantes. De um lado a idéia de que qualquer ação destinada aos jovens exprime parte das representações normativas correntes sobre a idade e os atores jovens que uma determinada sociedade constrói, ou seja, as práticas exprimem uma imagem do ciclo de vida e seus sujeitos, como afirma Lagree (1999). No entanto é preciso reconhecer, e esta é uma idéia importante para a compreensão das políticas públicas recentes destinadas aos jovens no Brasil, que há uma interconexão entre aquilo que tende a se tornar uma representação normativa corrente da idade e dos jovens na sociedade e o próprio impacto das ações políticas. Dito de outra forma, a conformação das ações e programas públicos não sofre apenas os efeitos de concepções mas pode, ao contrário, provocar modulações nas imagens dominantes que a sociedade constrói sobre seus sujeitos jovens. Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações⁴.

As representações normativas, embora focadas nos jovens, não incidem apenas sobre eles, isoladamente. Elas tratam sobretudo de universos relacionais: jovens e mundo adulto – este último marcado pelo poder exercido nas instituições – onde as possibilidades de interação, conflito e solidariedade também se põem. É preciso considerar que a disputa em torno das concepções ocorre, ainda hoje na arena pública, protagonizada pelos vários atores, tanto jovens como adultos que desenvolvem ações

⁴ É importante recorrer a Durkheim (1970) quando este afirma que as representações sociais não são a simples soma das representações dos indivíduos. Mas, neste artigo, o sentido dado à noção de representação apoia-se, sobretudo, em Henri Lefebvre que recusa a dicotomia entre o que está fora e exterior (como coisa) e as representações que também vem de dentro e são contemporâneas à constituição do sujeito, tanto na história de cada indivíduo quanto na gênese do individual na escala social. Desse modo, as representações “não são nem falsas nem verdadeiras mas, ao mesmo tempo, falsas e verdadeiras: verdadeiras como respostas a problemas ‘ reais’ e falsas na medida em que dissimulam objetivos ‘ reais’ (LEFEBVRE, 1980, p.55).

junto a esse segmento, incluindo nessa diversidade não só a sociedade civil como a própria composição dos aparatos de Estado.

No Brasil, ainda se observa a ausência de estudos que reconstituam os modos como foram concebidas as ações públicas destinadas aos jovens no século XX. Embora, de modo geral, sejam perceptíveis algumas imagens, reiterando algumas das orientações latino-americanas.

Segundo Abad (2002), em linhas gerais, a evolução histórica das políticas de juventude na América Latina foi determinada pelos problemas de exclusão dos jovens da sociedade e os desafios de como lhes facilitar seus processos de transição e integração ao mundo adulto. Ressalvando a pluralidade de enfoques, as características institucionais e a diversidade regional dos países latino-americanos, esse autor sintetiza contribuições de diversos autores e estabelece periodização em torno de quatro distintos modelos de políticas de juventude: a) a *ampliação da educação e uso do tempo livre (entre 1950-1980)*; b) o *controle social de setores juvenis mobilizados (entre 1970-1985)*; o *enfrentamento da pobreza e prevenção do delito (entre 1985-2000)*; e c) a *inserção laboral de jovens excluídos (entre 1990-2000)*.

Vive-se a simultaneidade de tempos no debate sobre a juventude, o que faz a convivência, muitas vezes dentro de um mesmo aparelho de Estado, de orientações tais como as dirigidas ao controle social do tempo juvenil, à formação de mão-de-obra e também as que aspiram a realização dos jovens com sujeitos de direitos. No que pese o maior ou menor predomínio de determinada tendência ao longo da história, algumas formulações em torno dos segmentos juvenis e da juventude têm sido mais fortemente reiteradas nos últimos anos. Os jovens ora são vistos como problemas ou setores que precisam ser objeto de atenção: manter a paz social ou preservar a juventude? Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas? (LAGREE, 1999).

É preciso reconhecer que, histórica e socialmente, a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por uma certa instabilidade associada a determinados “problemas sociais”, mas o modo de apreensão de tais problemas também muda. (SPOSITO, 1997; 2002). No artigo “*De quoi parle-t-on quand on parle du ‘problème de la jeunesse’?*”, Bourdieu (1986) examina as ambigüidades presentes nessa expressão. As representações correntes ora investem nos atributos positivos dos segmentos juvenis, responsáveis pela mudança social, ora acentuam a dimensão negativa dos “problemas sociais” e do desvio. Assim, se nos anos 60, a juventude era um “problema” na medida em que podia ser definida como protagonista de uma crise de valores e de um conflito de

gerações, essencialmente situado sobre o terreno dos comportamentos éticos e culturais, a partir da década de 70 os “problemas” de emprego e de entrada na vida ativa tomaram progressivamente a dianteira nos estudos sobre a juventude, quase a transformando em categoria econômica (PAIS, 1990, ABRAMO, 1997).

Por outro lado é no âmbito de uma concepção ampliada de direitos que alguns setores da sociedade brasileira têm se voltado para a discussão dos adolescentes e jovens, cuja expressão maior reside no Estatuto das Crianças e Adolescentes (ECA – Lei Federal nº 8.069), promulgado em 13 de julho de 1990.⁵ No entanto, parte das atenções tanto da sociedade civil como do poder público, voltou-se, nos últimos anos, sobretudo para os *adolescentes* e aqueles que estão em *processo de exclusão* ou *privados de direitos* (a faixa etária compreendida pelo ECA). Esse duplo recorte, *etário* – adolescentes – e *econômico-social* pode operar com seleções que acabam por impor modos próprios de conceber as ações públicas. Se tomadas exclusivamente pela idade cronológica e pelos limites da maioridade legal, parte das políticas acaba por excluir um amplo conjunto de indivíduos que atingem a maioridade, mas permanecem no campo possível de ações, pois ainda efetivamente vivem a condição juvenil. De outra parte, no conjunto das imagens não se considera que, além dos segmentos em processo de exclusão, há uma inequívoca faixa de jovens pobres, filhos de trabalhadores rurais e urbanos, os denominados setores populares e segmentos oriundos de classes médias urbanas empobrecidas que fazem parte da ampla maioria juvenil da sociedade brasileira e que pode estar, ou não, no horizonte das ações públicas em decorrência de um modo peculiar de concebê-los como sujeitos de direitos.

As orientações defendidas pelos movimentos voltados para os direitos da infância no final da década de 1980 procuraram superar uma concepção restritiva do que é ser criança e adolescente, caminhando para uma representação que reconhece direitos e demanda políticas dos que ainda não atingiram a maioridade. O estatuto legal traz em seu bojo uma nova concepção de direitos que incide fortemente sobre conservadoras formas

⁵A Constituição brasileira (1988) privilegiou a paridade de participação entre governo e sociedade civil em conselhos responsáveis por formular, gerir e estabelecer controle social sobre políticas públicas descentralizadas. A municipalização foi diretriz instituída com o intuito de estimular a participação cidadã no trato com a coisa pública. No contexto da referida ampliação da consciência dos direitos, a sociedade brasileira repensou a fragilidade histórica da situação das crianças e adolescentes, especialmente as oriundas das classes populares. O Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), promulgado em 1990, é marco legal de um processo prático-reflexivo que se dispôs transformar o estatuto da menoridade brasileira, especialmente naquilo que se refere aos que estão em processo de exclusão social ou em conflito com a lei. O ECA, além de representar radical mudança de rumo ético-político frente ao antigo ordenamento jurídico-institucional configurado no segundo Código de Menores (1979) - gerou estruturas colegiadas nos âmbitos nacional (CONANDA), estadual e municipal (Conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente).

e conteúdos de conceber jurídica, institucional e socialmente crianças e adolescentes na sociedade brasileira. Sob esse ponto de vista as lutas sociais em torno dos direitos da infância e da adolescência ofereceram caminhos novos para a constituição de uma imagem positiva em torno de ações destinadas a esses segmentos.

O caráter inovador das representações, posto na defesa de direitos e produto dos movimentos sociais, entra em disputa com um campo dominante de significados constituídos, que imediatamente filtram, reinterpretem e restringem a percepção. Observa-se assim, nos últimos anos, uma reação conservadora às conquistas, expressando-se na pressão por mudanças na legislação ordinária e constituição brasileiras – por exemplo, com propostas de diminuição da idade para se atribuir a responsabilidade penal e a demanda de providências coercitivas típicas do mundo adulto para adolescentes e crianças.⁶ De forma mais tênue, as resistências aparecem sob a égide de um certo temor diante do que estaria sendo considerado “excesso de direitos”, fixados pelo Estatuto, e poucos “deveres” de crianças e adolescentes, nas instituições escolares que, por sua vocação, deveriam acolher a todos sem qualquer tipo de discriminação.

Ocorre uma convivência tensa entre a luta por uma nova concepção de direitos à fase de vida e a reiterada forma de separar a criança e o adolescente das elites e o “outro”, não mais criança ou adolescente, mas delinqüente, perigoso ou virtual ameaça à ordem social.

Um segundo campo de disputas e de natureza conflitiva nas políticas públicas de juventude decorre das formas como são concebidas as relações entre Estado e sociedade civil na conformação da esfera pública. Tratar o tema apenas no eixo da juventude – se as políticas são para os jovens, com os jovens, por meio dos jovens ou a partir deles – embora importante para o debate público, do ponto de vista analítico é insuficiente. As formulações diferenciais que pressupõem formas de interação com os atores jovens não são construídas apenas a partir de uma imagem do que se pensa sobre a juventude na sociedade, mas decorrem, também, de uma clara concepção de modos de praticar a ação política, o exercício do governo (abertura ou não de canais de participação

⁶ São frágeis as argumentações que defendem o rebaixamento da idade penal. Uma delas alega que se deveria imputar pena aos jovens a partir dos 16 anos, uma vez que com essa idade já se garante o direito ao voto. O argumento não considera, contudo, que esse direito não pode ser comparado ao ato infracional por se tratar de um exercício de cidadania, facultativo e que, além do mais, não permite ao adolescente ser votado. Tramitam hoje no Congresso Nacional, 14 Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e 17 Projetos de Lei (PL) de redução da idade penal. Sobre o tema, ver Goiás (2002), CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (www.mj.gov.br/sedh/conanda) e ABMP – Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Adolescência (<http://www.abmp.org.br/>).

dos atores/ formas de parceria, etc) e as relações com a sociedade civil na construção da esfera pública.

Mesmo no interior do aparelho de Estado as políticas de juventude comportam diversidade de orientações e podem disputar recursos e operar diferentes definições de prioridades em face de outras políticas, etc. Podem estar mais próximas de modelos participativos e democráticos ou serem definidos a partir do que no Brasil tradicionalmente foi designado como cidadania tutelada ou, apenas, como forma de assistência e controle do Estado sobre a sociedade, sobretudo para os grupos que estão na base da pirâmide social.

Se deslocarmos para a sociedade civil ou para os próprios segmentos jovens, o campo de disputas que opera com significados heterogêneos também ocorre. Em sua diversidade, a sociedade civil conforma, por meio de suas organizações representações muitas vezes opostas sobre a juventude, enquanto momento do ciclo de vida, e sobre as relações dos jovens com o mundo adulto. E, finalmente, os próprios jovens, são protagonistas ativos dessas disputas em torno dos sentidos que emprestam ao tema da juventude, pois mesmo como atores impõem significados que traduzem modos diversos de pensar a si mesmos e seus pares, perfilam diferentemente suas demandas e estabelecem projetos pessoais ou coletivos, muitas vezes reproduzindo discursos dominantes adultos no âmbito social. Por essas razões, é preciso evitar o artilho que nega o caráter natural do ciclo de vida, incorporando recortes históricos, sociais e culturais que constituem a condição juvenil na contemporaneidade, mas reintroduz esse mesmo diapasão naturalista ao considerar que a condição juvenil produz intrinsecamente concepções semelhantes sobre a fase de vida em nítida oposição às representações dominantes advindas do mundo adulto.

Mesmo que articuladas, as duas dimensões de conflito – as representações normativas sobre o ciclo de vida e os formatos que assumem as relações Estado e sociedade – aqui propostas não são necessariamente complementares. Governos e demais organizações da sociedade podem ter forte vocação democrática, serem propositivos de políticas públicas no estabelecimento de canais democráticos de interação com os cidadãos, mas podem não contemplar os sujeitos jovens como um dos focos possíveis das ações e considerá-los parceiros ou segmentos para os quais estariam abertos os canais participativos. Pode ocorrer, também, o inverso: a formulação de políticas de juventude, mesmo consideradas em sua especificidade, é definida em um quadro de distanciamento, tutela ou subordinação da sociedade diante do Estado, devido

às orientações prevalecentes nos governos que rebaterão diretamente sobre a forma como essas políticas vão equacionar suas relações com os segmentos juvenis.

2. Programas federais destinados à juventude no Brasil: o que herda o governo Lula

No tratamento do tema da juventude, no plano das políticas federais, é preciso recompor um desenho de ações que emerge do reconhecimento de que alguns problemas afetam expressiva parcela da população jovem, sobretudo, a partir da década de 90, e os lança numa condição que se tornou usual conceituar como sendo de *risco social*.

Problemas reais identificados, principalmente, na área saúde, da segurança pública, do trabalho e emprego dão a materialidade imediata para se pensar as políticas de juventude sob a égide dos problemas sociais a serem combatidos. Neste processo é possível reconhecer que, em muitas formulações, a própria condição juvenil se apresenta como um elemento problemático em si mesmo, requerendo, portanto, estratégias de enfrentamento dos “problemas da juventude”. Isso se expressa, por exemplo, na criação de programas esportivos, culturais e de trabalho orientados para controle social do tempo livre dos jovens, destinados especialmente para os moradores dos bairros periféricos das grandes cidades brasileiras.

De qualquer modo, mesmo que não se possa falar na esfera federal de políticas estratégicas orientadas para os jovens brasileiros, algumas propostas foram executadas sobretudo a partir da idéia de prevenção, de controle ou de efeito compensatório de problemas que atingem a juventude, transformada, em algumas situações, ela mesma num problema para a sociedade.

Ao se empreender qualquer análise sobre as iniciativas federais é preciso evidenciar a baixa atividade coordenadora do Governo Federal (1995-2002) em relação aos seus programas e projetos. Nenhum órgão da administração Federal demonstrou capacidade de concentrar e publicar informações acerca das políticas de juventude. Neste sentido, um dos primeiros diagnósticos se relaciona com a constatação da ausência de registros sobre a avaliação e o acompanhamento gerencial das políticas. Somente o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão demonstrou algum esforço na avaliação do desempenho de alguns programas e projetos agrupados em torno dos macro-objetivos ministeriais do Plano Plurianual (2000-2003). Entretanto, aquilo que foi divulgado não foi

suficiente para a percepção do conjunto das ações realizadas e seus resultados na área da juventude.

A apresentação descritiva dos programas e projetos federais orientados para a juventude não tem o objetivo de avaliar a realidade da efetivação das políticas, uma vez que isso fugiria aos objetivos analíticos deste artigo⁷. Ainda que este fosse o objetivo, tal empreitada seria dificultada pela completa ausência, na quase totalidade dos programas, de informações públicas e confiáveis sobre o desempenho das ações. Por essas razões a meta foi a descrição das ações buscando em seus objetivos e metodologias anunciados, elementos de análise das principais tendências dos projetos e programas orientados para os jovens brasileiros nos dois últimos mandatos presidenciais.

Os programas federais: periodização, focos e objetivos.

Foram identificados 30 programas/projetos governamentais incidindo com maior ou menor focalização nas faixas etárias comumente consideradas como jovens (adolescentes de 15 a 19 anos e jovens de 20 a 25), e três ações sociais não governamentais de abrangência nacional – *Programa de Capacitação Solidária*, *Projeto Rede Jovem* e *Programa Alfabetização Solidária* – que surgem por indução do Programa (de governo) *Comunidade Solidária*⁸.

É preciso assinalar, desde já, que a quantidade de programas/projetos em um mesmo Ministério não se apresentou como garantia de maior atenção e qualidade de ação na questão da juventude. O Ministério da Saúde, por exemplo, possui um único e longo programa no qual as ações se mostram institucionalmente orgânicas, racionalmente focalizadas, refletidas teoricamente e articuladas com redes governamentais e da sociedade civil. Entretanto, o Ministério dos Esportes, que contava com seis programas, demonstrou baixa capacidade de coordenação de suas ações,

⁷ As informações que seguem sobre os projetos e programas federais focados na juventude foram recolhidas em diversas páginas governamentais da Internet, entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003. Agradecemos à Ana Karina Brenner pelo trabalho de coleta das informações na internet. Os autores do artigo enviaram correspondência a todos os ministérios solicitando informações sobre os programas. Dois foram os resultados alcançados: o total silêncio e ausência de respostas ou a indicação de que deveria ser consultado o *site* do ministério que coordenava o programa.

⁸ Dos 30 programas estritamente governamentais, cinco se localizavam no Ministério da Educação, seis no Ministério de Esporte e Turismo, seis no Ministério da Justiça, um no Ministério de Desenvolvimento Agrário, um no Ministério da Saúde, dois no Ministério de Trabalho e Emprego, três no Ministério de Previdência e Assistência Social, dois no Ministério de Ciência e Tecnologia, dois no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, um no Gabinete do Presidente da República (Projeto Alvorada) e, por último, um de caráter interministerial especificamente voltado para a integração das ações de 11 projetos/programas focados em jovens localizado no Ministério de Planejamento, orçamento e gestão (Programa Brasil em Ação).

incipiente reflexão sobre a problemática juvenil e baixíssima sinergia com atores coletivos da sociedade civil.

Em relação ao tempo de início das ações relacionadas com jovens em curso nos diferentes ministérios no momento do estudo, e considerando o início do primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, foi estabelecida a seguinte classificação temporal: 1) pré 1995; 2) entre 1995-1998; 3) 1999-2002 e 4) sem informações. Somente três programas são anteriores ao primeiro Governo de FHC⁹.

No período do primeiro mandato (1995-1998) foram criados seis programas¹⁰. Entre 1999-2002 ocorreu ativação de 18 programas para o setor, número significativo frente ao período estudado, representando uma verdadeira explosão da temática dos adolescentes e jovens no plano Federal, ainda que esta tenha ocorrido num quadro de grande fragmentação setorial e pouca consistência conceitual e programática¹¹.

A identificação dos referidos 33 Programas que incidem sobre a juventude no âmbito Federal é acompanhada também da constatação de que os mesmos não constituem uma totalidade orgânica naquilo que se refere à sua focalização no segmento jovem. Na análise do público a que se destinam os programas, pode-se dizer que existem focos fortes, médios ou de fraca intensidade, sendo distribuídos da seguinte forma: a) o foco se dirige explicitamente a adolescentes e/ou jovens (dezoito programas/projetos); b) o foco é difuso entre crianças e adolescentes ou jovens e adultos (10 programas); e c) o foco se dirige à população jovem apenas de modo incidental (cinco programas).

A classificação acima permite intuir, também, a falta de consenso, no âmbito federal, sobre a necessidade da definição de políticas específicas e coordenadas para a juventude. O pouco acúmulo teórico em torno desta problemática se expressa na elaboração de significativo número de programas e projetos que se destinam indistintamente a crianças, adolescentes e jovens. Neste quadro de heterogeneidade de

⁹ Programa Saúde do Adolescente e do Jovem (Ministério da Saúde), Programa Especial de Treinamento (PET – Ministério da Educação) e Prêmio Jovem Cientista (Ministério da Ciência e Tecnologia).

¹⁰ Jogos da Juventude, Esporte Solidário (Ministério dos Esportes e Turismo); PRONERA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), PLANFOR (Ministério do Trabalho e Emprego), Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária.

¹¹ Escola Jovem, Financiamento Estudantil e Programa Recomeço (Ministério da Educação); Olimpíadas Colegiais, Projeto Navegar e Esporte na Escola (Ministério do Esporte e Turismo); Serviço Civil Voluntário, Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual, Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Programa Paz nas Escolas (Ministério da Justiça); Jovem Empreendedor (Ministério do Trabalho e Emprego); Centros da Juventude e Agente Jovem (Brasil Jovem – Ministério da Previdência e Assistência Social); Prêmio Jovem Cientista do Futuro (Ministério da Ciência e Tecnologia), PIAPS e Cenafoço (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), Brasil em Ação (Ministério do Planejamento, orçamento e gestão), Projeto Alvorada (Presidência da República). Seis programas não ofereceram informações sobre a data do início de suas atividades: PEC (Programa de apoio ao aluno estrangeiro – Ministério da Educação), Reinserção social do adolescente em conflito com a lei (Ministério da Justiça), Combate ao abuso e exploração sexual (Ministério do Esporte e Turismo), Projeto Sentinela (Ministério da Previdência e Assistência Social) e Projeto Rede Jovem (Comunidade Solidária).

parâmetros sobre a dimensão etária da juventude, a infância pode se alargar até aos 14 anos de idade e o jovem ser mesmo aquele maior de 10 anos de idade¹².

A seguir será apresentada apenas a descrição dos dezoito programas/projetos federais, divididos por pasta ministerial e cujo foco do direcionamento das ações para adolescentes e/ou jovens pode ser considerado forte.

Ministério da Educação

PEC-G (Programa de estudantes em convênio de Graduação)

O programa é destinado a cidadãos estrangeiros, entre 18 e 25 anos de idade, com ensino médio completo, preferencialmente os que estejam inseridos em programas nacionais de desenvolvimento socioeconômico, acordados pelo Brasil por via diplomática. Tais programas definem o compromisso do aluno de regressar ao seu país e contribuir com a área na qual se graduou, sendo desenvolvido em parceria com o Ministério das Relações Exteriores.

Projeto Escola Jovem

O objetivo geral incidia sobre a implementação da reforma e ampliação da oferta de vagas para o Ensino Médio. O Projeto foi iniciado em março de 2001, apontando como um de seus desafios à construção de uma escola para jovens e jovens adultos que preservasse sua identidade com os jovens e superasse os baixos rendimentos escolares. Foram estabelecidos critérios de elegibilidade para os estados participarem do programa, tais como: “ser uma escola para jovens e jovens adultos”, apresentar práticas de correção de fluxo e demonstrar *sustentabilidade* para custos adicionais além daqueles financiados pelo programa. O *Escola Jovem* foi subdividido em dois sub-programas: a) o sub-programa de projetos de investimentos nas unidades da federação que destinava recursos financeiros aos estados para implementação da reforma, melhoria da qualidade e expansão da oferta de ensino médio e realização de projetos juvenis; e b) o subprograma de políticas e programas nacionais com o objetivo de fomentar e apoiar a implementação da reforma do Ensino Médio nos estados e DF.

O Governo Federal teve uma baixa contribuição orçamentária no orçamento global deste projeto parcialmente financiado pelo Banco Interamericano de

¹² O primeiro exemplo é o caso do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – cuja população alvo se estende até aos 14 anos. O segundo exemplo é o Programa Saúde do Adolescente e do Jovem que circunscreve a juventude brasileira na ampla faixa que vai de 10 a 24 anos.

Desenvolvimento (BID) e os estados da federação¹³. Apesar de contemplar no seu título um aspecto inovador ao trazer a categoria juventude para a análise da condição de aluno, o programa limitou-se na prática a distribuir alguns computadores sendo ineficaz no seu conjunto, sendo a própria reforma alvo de profundas críticas da comunidade acadêmica (Kuenzer, 2000; Kuenzer, 2000a; Ferretti, 2000).

Ministério do Esporte e Turismo

Jogos da Juventude

O Programa *Jogos da Juventude* foi criado no ano de 1995, sofreu uma interrupção em 1999, sendo retomado em 2001. Visa à promoção da prática de atividades esportivas entre os jovens sob a perspectiva do denominado esporte de rendimento. A competição é utilizada como meio de descoberta e aprimoramento de novos talentos para o desporto nacional. Os campeões dos jogos estaduais compõem as equipes dos jogos nacionais, momento em que os técnicos das diferentes seleções esportivas brasileiras podem observar e selecionar novos atletas.

Olimpíadas Colegiais

Criado no início de 2000, o programa tem como público-alvo adolescentes de 12 a 14 anos e jovens de 15 a 17 anos. Tem por objetivos expressos o fomento do desporto escolar, o intercâmbio sócio-desportivo no país e o desenvolvimento do potencial esportivo brasileiro. Procura também demonstrar à comunidade esportiva internacional a capacidade de organização esportiva do Brasil com vistas à capacitação de grandes eventos internacionais. Os estados são estimulados a incrementarem suas infra-estruturas para receber os eventos esportivos do Programa. As Olimpíadas Colegiais são apresentadas como uma ação conjunta do Ministério do Esporte e Turismo, com o Ministério da Educação e o Comitê Olímpico Brasileiro. Ainda que no texto de apresentação do Programa sejam ressaltados o caráter lúdico e a idéia de congregação, as Olimpíadas Colegiais são pensadas também como espaço de revelação de talentos, o que confirma a hegemonia do esporte de rendimento sobre o denominado esporte-educação. Os objetivos do programa deixam transparecer que a preocupação principal é com o desenvolvimento esportivo do país. A juventude, também neste caso, não se apresenta como uma categoria central da organização e desenvolvimento da proposta.

¹³ De um total de US\$ 1 bilhão, US\$ 500 milhões são do BID, US\$ 450 milhões das unidades da federação e US\$ 50 milhões da União, estes últimos destinados exclusivamente à gestão nacional do programa.

Projeto Navegar

Destinado a adolescentes de 12 a 15 anos residentes em comunidades ribeirinhas, lacustres e costeiras, o Projeto Navegar teve início em 1999. Seu objetivo principal é o de difundir e democratizar o acesso a esportes náuticos, priorizando os adolescentes moradores de “áreas de risco social” e matriculados na rede pública de ensino”. Em 2002, era registrada a existência de 37 núcleos em 18 estados.

Ministério da Justiça

Serviço Civil Voluntário

O programa, criado em dezembro de 1997, é destinado aos jovens de 18 anos que optaram por não se alistar e os dispensados do serviço militar obrigatório. É concebido como “um rito de passagem para maioridade” com ênfase em dois aspectos: a preparação do/a jovem para o trabalho e para cidadania, entendida como participação social solidária em uma sociedade democrática. As atividades desenvolvidas organizam-se em torno dos direitos humanos, a qualificação profissional, a elevação da escolaridade e prestação de serviços à comunidade¹⁴. Participaram do programa 2.500 jovens beneficiados com recursos do Plano Nacional de Segurança Pública somados a 22.000 jovens beneficiados com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador – repassados às Secretarias Estaduais de Trabalho e Emprego e a ONG's.

Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei

Desenvolvido na Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente, o programa possui âmbito nacional, sendo dirigido a adolescentes em conflito com a lei que cumprem medidas judiciais sócio-educativas não privativas da liberdade. Sua missão é articular e estimular os esforços do sistema sócio-educativo instituído pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Essa iniciativa foi apresentada como uma resposta institucional a propostas de ações governamentais de proteção ao adolescente em situação de conflito com a lei consignadas no Programa Nacional de Direitos Humanos. É importante assinalar que um dos marcos do programa foi a opção política de ênfase em medidas sócio-educativas em meio aberto, implementando aquilo que é preconizado pelo ECA, em detrimento às medidas privativas de liberdade.

¹⁴ É definido como sendo de abrangência nacional, porém as informações disponíveis davam conta de sua realização somente nos municípios das Regiões Metropolitanas de Recife, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Distrito Federal.

Promoção de Direitos de mulheres jovens vulneráveis ao abuso sexual e à exploração sexual comercial no Brasil

Esta ação, criada em 1999, integra o *Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente* e tem como objetivo promover direitos das jovens, especialmente daquelas sob situação de risco, e visa a eliminar a violência cometida contra elas. O público alvo compreende, assim, as jovens brasileiras violentadas sexualmente nos primeiros anos de vida e as meninas que trocam “favores” sexuais pela necessidade de sobreviver.

Ministério da Saúde

Programa de Saúde do Adolescente e do Jovem

As iniciativas na área de saúde remontam a 1989 quando o Ministério da Saúde voltou-se para a saúde do adolescente com a criação do *Programa Saúde do Adolescente – PROSAD*. Em 1999 foi criada a *Área de Saúde do Adolescente e do Jovem – ASAJ* no âmbito da Secretaria de Políticas de Saúde. Essa nova área, então, tornou-se responsável pela articulação dos diversos projetos e programas do Ministério da Saúde que lidam com questões relativas à adolescência e juventude, em decorrência da percepção da necessidade de uma política nacional integrada de atenção específica aos indivíduos de 10 a 24 anos.¹⁵ É importante destacar, além do desenvolvimento de atividades relacionadas com a promoção da saúde dos adolescentes e estudos temáticos, a preocupação expressa pelo programa em “contribuir com atividades intra e interinstitucional, nos âmbitos governamentais e não governamentais, visando a formulação de uma política nacional para a adolescência e juventude, a ser desenvolvida nos níveis federal, estadual e municipal”. Reconhece-se que muitas das intervenções voltadas para a melhoria da saúde do adolescente falharam devido ao foco estreito e a desarticulação das iniciativas governamentais. Também é digno de nota o crítico reconhecimento do programa sobre a pouca participação dos jovens no planejamento, implementação e avaliação das atividades oriundas de políticas públicas.

¹⁵ São áreas de atuação: crescimento e desenvolvimento; sexualidade; saúde mental; saúde reprodutiva (gravidez na adolescência); saúde do escolar adolescente; prevenção de acidentes; violência e maus-tratos e família.

Ministério do Trabalho e Emprego

Jovem empreendedor

Esse programa foi criado no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e foi destinado à capacitação profissional e posterior financiamento de jovens de nível técnico, em fase de conclusão de curso ou recém-formado com idade entre 18 e 29 anos, interessados em dirigir o próprio negócio. O programa teve focalização regional, limitando-se às áreas de atuação do Banco Nordeste (norte do Espírito Santo, Minas Gerais e estados da região nordeste), responsável pelo desenvolvimento do programa. Segundo avaliação de macro-objetivos do PPA pelo Ministério do Planejamento, o programa teve um desempenho nulo. Não houve a execução financeira prevista nem tampouco realização de meta física, que dispensasse recursos. O público-alvo do programa *Jovem Empreendedor* foi abrangido pelo *Proger* (Programa de Geração de Emprego e Renda), apesar deste não promover nenhuma focalização especial para o jovem¹⁶.

Ministério da Assistência e Previdência Social

O Ministério da Assistência e Previdência Social lançou, no segundo mandato do governo FHC, o **Programa Brasil Jovem** compreendendo ações de implantação dos **Centros da Juventude** e a capacitação de jovens de 15 a 17anos como **Agente Jovem** mediante a concessão de bolsa.

As ações do Programa como um todo se voltaram para os jovens entre 14 e 25 anos em “condições de vulnerabilidade social“. A prioridade de implementação incidiu sobre municípios com as seguintes características: alto índice de jovens de famílias de baixa renda; alto índice de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e AIDS entre os jovens; exposição dos jovens ao uso e ao comércio de drogas; alto índice de mortalidade juvenil por causas externas; exploração sexual de meninas e jovens; alto índice de gravidez na adolescência; taxa elevada de desocupação juvenil, ou seja, jovens fora da escola e de qualquer forma de trabalho; taxa de analfabetismo e baixo índice de escolaridade.

Centros da Juventude

Os centros deveriam funcionar como pólos de distribuição de informações sobre programas, projetos e serviços nas áreas de saúde, educação, cultura, capacitação para

¹⁶ O Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – demonstrou preocupações em desenvolver sistema de acompanhamento que pudesse captar as informações relativas ao usuário, em especial o jovem, do programa.

o trabalho, esporte, proteção, justiça e assistência social. Teriam como objetivo estabelecer conexões entre a oferta e a demanda desses serviços, apoiando a juventude local na busca de soluções para seus problemas. A informação, o esporte e a cultura são apontados como o tripé de sustentação da agenda de atividades do programa. O Centro da Juventude é, assim, concebido para ser de *responsabilidade do Governo local, dos jovens e da comunidade*.

Recomenda-se que a gestão da programação e das atividades seja feita de forma participativa com a “comunidade” e que sejam estabelecidas parcerias com ONG’s. O projeto previa repasses financeiros decrescentes ao longo de quatro anos por parte da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS) para o município ou estado da ordem de R\$20.000,00 no primeiro ano, R\$15.000,00 no segundo ano, R\$10.000,00 no terceiro ano e R\$5.000,00 no quarto ano. Os repasses decrescentes foram concebidos como estratégia de indução da auto-sustentabilidade progressiva do programa no âmbito local ou ainda uma forma de retirada programada da presença federal frente aos municípios que adotaram esta política para a juventude.

Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

Os jovens destinatários do programa deveriam ser *alfabetizados e carentes*, vivendo em famílias cuja renda per capita não ultrapassasse a 1/2 salário mínimo. Os municípios habilitados a participarem do programa deveriam ser capitais dos estados – isso em função do diagnóstico da maior concentração de jovens e da maior prevalência de problemas envolvendo essa faixa etária – possuir menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) em relação à média regional. O Projeto tem como objetivo ser uma preparação do jovem para a atuação intergerencial, procurando capacitá-los para o mercado de trabalho e também para atuar em suas comunidades na área de saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte e turismo. Dentre os principais objetivos destacamos: a) estimular o jovem para o desenvolvimento do seu papel de protagonista na sociedade; b) mostrar a esse jovem que é possível planejar e construir seu próprio futuro; c) fazer com que esse jovem se supere, e se prepare para atuar de modo cooperativo na transformação da própria comunidade onde vive; d) resgatar vínculos familiares, comunitários e sociais; e) reverter indicadores sociais pela ação corretiva e preventiva; f) Inserir e reinsserir o jovem no sistema educacional. O jovem participante do projeto deveria freqüentar curso de capacitação durante seis meses para depois começar a atuar em sua comunidade. Durante esse período receberia uma bolsa mensal no valor de R\$ 65,00.

O Programa Agente Jovem, em seu início, não contou com destinação orçamentária própria uma vez que não foi previsto no PPA (2000-2003). Entretanto, segundo avaliação governamental, as parcerias realizadas entre a Secretaria Especial de Assistência Social com Estados, municípios, Ongs e o empresariado teriam garantido o êxito do programa e superado as expectativas de seus formuladores.

Ministério da Ciência e Tecnologia (CNPq)

Prêmio Jovem Cientista (PJC)

Criado em 1981, o prêmio destina-se a graduados em curso superior que têm menos de 40 anos, estudantes de escolas técnicas e/ou curso superior, com menos de 30 anos de idade. O objetivo é estimular a revelação de talentos e investir em estudantes e profissionais que procuram alternativas para problemas brasileiros. O prêmio tem vida longa se comparado com as demais ações federais. Registra-se somente breve interrupção por dois anos (em 1986 e 1987). Os temas do prêmio são sempre inéditos – ligados à saúde, agricultura, qualidade dos alimentos e da água, energia, telecomunicações, indústria civil, reciclagem de rejeitos industriais e recursos humanos. Naquilo que se refere à delimitação do segmento jovem, este programa possui uma delimitação expressivamente elástica, uma vez que estende o conceito de juventude à faixa dos 40 anos de idade, se afastando de qualquer outro tipo de classificação etária estabelecida nos demais programas e projetos governamentais.

Prêmio Jovem Cientista do Futuro

Criado em 1999 destina-se exclusivamente a alunos do Ensino Médio. O Prêmio, concebido nos moldes do *Prêmio Jovem Cientista*, apresenta a pesquisa como uma fonte de aprendizagem e produção de conhecimento. Seu objetivo é despertar o interesse dos jovens na carreira científica e tecnológica.

Comunidade Solidária – Presidência da República¹⁷

¹⁷ O *Programa Comunidade Solidária* foi criado em 1995 por decreto presidencial e coordenado durante dois mandatos consecutivos pela Primeira Dama, Ruth Cardoso. Peça chave da estratégia implantada para as políticas sociais dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, suas prioridades foram a criação de geração e renda, o apoio ao desenvolvimento do ensino básico e a defesa dos direitos e promoção social das crianças e adolescentes no Brasil. Seu escopo principal foi o de se constituir em novo modelo de ação social utilizando o conceito-força de articulação solidária da sociedade na mobilização de recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate à pobreza e à exclusão social. Para a realização da referida articulação foi criada uma Secretaria Executiva para integrar as administrações federal, estaduais e municipais e buscar tornar mais eficientes as políticas sociais do governo. Criou-se também o *Conselho da Comunidade Solidária*, órgão assessor não-governamental, desprovido de orçamento próprio e composto por 21 representantes da sociedade civil e 11 ministros de Estado. Este conselho, concebido para favorecer a interação entre o governo e a sociedade, teve presença ativa nas decisões que envolveram as políticas

Programa Capacitação Solidária

O programa foi implementado em 1996, focalizando suas ações na capacitação profissional de jovens de 16 a 21 anos, de baixa escolaridade e provenientes de famílias de baixa renda residentes nas grandes regiões metropolitanas. Foi concebido como alternativa para enfrentar o problema de desemprego dos jovens de baixa escolaridade. Um objetivo expresso do programa seria o fortalecimento das organizações da sociedade civil através de atividades e cursos voltados para o desenvolvimento de competências e aperfeiçoamento de gestores sociais. Os projetos de cursos promovidos por organizações sociais eram selecionados por concurso e financiados pelo programa¹⁸.

Rede Jovem

O Projeto *Rede Jovem* foi uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária e do Ministério da Ciência e Tecnologia com o objetivo de identificar o que seus formuladores definiram como “as condições propícias que subsidiem iniciativas do Estado e da sociedade civil para integrar jovens – especialmente aqueles em situação de risco social – de forma sustentada e permanente, como protagonistas, por meio da informática e da Internet, valorizando e fortalecendo suas formas de expressão, criatividade e participação na sociedade”. O objetivo específico foi o de “conectar jovens dando-lhes um instrumento de integração e comunicação” como forma de lhes permitir a superação da atual condição de isolamento, especialmente os jovens das grandes metrópoles que estariam excluídos e desinformados. O público alvo foi, então, o de jovens de baixa renda que não têm acesso à internet, mas que teriam condições de ampliar, pela via virtual, seus contatos e a troca informações relevantes sobre saúde, direitos e formação profissional. O projeto concebeu o conceito de “espaço jovem”, local físico no qual se encontrariam disponíveis computadores conectados à Internet com a função de oferecer aos jovens alternativas de lazer, aprendizado, conhecimento, perspectivas profissionais e

sociais. Foi criada, ainda, a ONG *Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária* (AAPCS) que ficou com a responsabilidade de captar recursos de pessoas físicas ou jurídicas nacionais e internacionais para aplicá-los na gestão, implementação, desenvolvimento do *Programa de Capacitação Solidária* destinado a *jovens de 16 a 21 anos*. É preciso assinalar que o Programa Comunidade Solidária, ainda que não tenha tido a efetividade e grau de consolidação institucional pretendidos, expressou determinada concepção de política pública de combate à pobreza que teorizou o compartilhamento democrático de ações entre Estado e sociedade civil, mas praticou a confusão de responsabilidades sociais públicas e privadas promovendo a transferência de prerrogativas governamentais e recursos orçamentários a entes privados assistenciais strictu sensu e empresariais que assumiram o discurso da responsabilidade social. Em 1999, o Conselho da Comunidade Solidária avaliou sua trajetória com vistas a reformular sua estrutura e a projetar sua continuidade. No novo desenho figurou como uma das missões do Conselho o apoio à promoção do *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* (DLIS). A análise detalhada o Programa Comunidade Solidária foge aos objetivos deste trabalho. Para mais informações consultar www.rededlis.org.br.

¹⁸ O edital do concurso incluía modelo para a formulação dos projetos e formato indicado para os cursos com um módulo básico (leitura, comunicação, cálculo e escrita) e um módulo específico voltado para o aprendizado de uma habilidade de geração de renda.

estímulos à criatividade. O “espaço jovem” funcionaria, então, como uma espécie de telecentro de informática necessariamente com conexão à Internet como forma de promover a integração virtual entre os jovens. O projeto foi formulado para ser executado em parceria com organizações sociais.

Assim como nas demais ações do consórcio público-privado do *Programa Comunidade Solidária* torna-se de difícil identificação a real presença do poder público nos relatos sobre a iniciativa, ainda que a formulação inicial se propugne o subsídio a iniciativas de parcerias entre o Estado e a sociedade civil¹⁹.

Programa coordenador interministerial (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)

Brasil em Ação/Grupo Juventude

O Programa *Brasil em Ação*, constituído no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, criado no ano 2000 e também denominado *Grupo Juventude*, foi um programa-piloto de coordenação de grupo de programas de atendimento à juventude (jovens na faixa etária de 15 a 29 anos), abrangendo seis ministérios, 11 programas²⁰ e suas interações com governos estaduais. O *Brasil em Ação* foi desenvolvido no âmbito da estratégia do *Programa Avança Brasil*, este destinado a promover a integração das ações governamentais com o mesmo público-alvo ou espaço geográfico específico de atuação. A avaliação do Ministério do Planejamento, após o primeiro ano de funcionamento deste programa, indicou, como resultado geral, que o trabalho permitiu que os gerentes dos programas do *Avança Brasil* conhecessem seus pares e os programas correlatos, o que teria possibilitado uma visão mais global da questão da juventude no conjunto da administração federal. Mesmo com essa positiva, ainda que genérica avaliação, o Ministério do Planejamento alertou para a inadequação do tamanho do grupo e qualificação da equipe responsável pelo gerenciamento e, também para as dificuldades de participação no processo de programação financeira dos coordenadores, o que comprometia a execução do Programa Avança Brasil.

A constituição desse grupo de coordenadores de programas e projetos de juventude, ainda que o mesmo não tenha apresentado produtos significativos, indica um

¹⁹ Na internet (www.redejovem.org.br), o projeto *Rede Jovem* é anunciado como uma iniciativa da “Comunitas – Parcerias para o Desenvolvimento Solidário”, organização social responsável pela manutenção de 15 Espaços Jovens instalados em 10 cidades de 7 estados brasileiros (BA, CE, DF, ES, PE, RJ, SP).

²⁰ Educação de Jovens e Adultos, Esporte Solidário, Paz nas Escolas, Qualificação Profissional do Trabalhador, Centros da Juventude, Reinserção do Adolescente em Conflito com a Lei, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos Humanos, Direito de Todos, Saúde de Jovem, Desenvolvimento do Ensino Médio e Desenvolvimento da Educação Profissional.

certo grau de consciência da administração federal sobre a fragmentação das ações na área da juventude. A continuidade desse tipo de ação poderia se constituir numa protopolítica facilitadora, talvez, de níveis superiores de instituição de políticas coordenadas.

3. Uma perspectiva de análise das ações federais

As primeiras ações de programas específicos destinados aos jovens, sobretudo adolescentes, aparecem no interior da área da Saúde e são marcadas pelo foco na prevenção (DST/AIDs, drogadição, acidentes de trânsito e gravidez precoce), já ao final da década de 80 com a criação do PROSAD (Programa Saúde do Adolescente) no âmbito do Ministério da Saúde. Antes mesmo do primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

A disseminação das mortes violentas de jovens ou por eles protagonizadas e o crescimento das redes de narcotráfico se associam ao tema do consumo de substâncias ilícitas/lícitas, a partir da década de 1990. Desse modo, o tema da criminalidade atravessa permanentemente o debate sobre as políticas públicas para os jovens. Na esteira dos indicadores sociais e no clamor público do combate à violência, no segundo mandato consecutivo de FHC, se desenham ações que teriam a pretensão de se constituírem em instâncias coordenadoras de políticas de juventude. Sob a égide da segurança pública foi criado o PIAPS, Programa do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, sob o controle de um general do exército, num claro simbolismo da “guerra” que deveria se travar pela salvação da juventude das garras do crime, do tráfico e da violência.

A constituição de 1988 instaura também um novo ordenamento constitucional costurado com os fios de uma superior consciência de direitos e cidadania, instituiu o sistema de seguridade social no Brasil, baseado no tripé previdência, saúde e assistência social. A criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, estabelece a criação do *Sistema descentralizado e participativo da Assistência Social* do qual emergirão também ações na área da adolescência e juventude.

A promulgação do ECA, em 1990, foi o principal indutor de políticas, programas e ações sociais destinado à crianças e adolescentes, sobretudo na Secretaria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça. Programas e ações foram criados e não mais organizados pela ideologia do menor em situação irregular, mas pela nova e cidadã doutrina de proteção integral aos adolescentes em conflito com a lei.

O ano de 1997, data do assassinato do índio Galdino por jovens de classes médias no Distrito Federal, traduz um marco importante que se expressa em respostas programáticas à violência de jovens também de classes médias.

No final da década, os indicadores sobre o desemprego juvenil e a acentuação dos processos de precarização social fomentam a necessidade de políticas de inclusão (tanto assistenciais como de promoção para um patamar diferencial de integração na sociedade) em uma crise da ação de um estado que durante toda a década de 90 e o início do novo século viveu a hegemonia das políticas neoliberais.

Na análise do conjunto de programas e projetos classificados pela sua maior ou menor intensidade de foco na juventude, se destaca o dado que revela o próprio caráter recente dessas ações na esfera federal. É significativa a informação de que 60% dessas ações foram implantadas somente no período dos últimos cinco anos, o que denota a recente trajetória na formulação de políticas de juventude, assim como explica, em parte, a sua incipiente institucionalização e fragmentação.

As ações desarticuladas e a superposição de projetos com objetivos, clientela e área geográfica de atuação comum, exprimem a frágil institucionalidade das políticas federais de juventude. As diferenças de concepções, longe de significar a pluralidade dos que dialogam, revelam a incomunicabilidade dos que se distanciam no interior da máquina administrativa.

A depender do local de onde partem, mudam os sentidos políticos e sociais das ações, assim como o recorte etário do público-alvo. Alguns ministérios se dedicam à assistência, alguns pretendem a inclusão dos “jovens carentes” e outros dão um caráter profilático às suas ações implementando medidas saneadoras para evitar a violência. Mais recentemente emergem projetos e programas que pautam suas ações pela defesa da promoção da cidadania; noção evidente em muitos documentos oficiais, mas de pouca visibilidade nos desenhos e conteúdos teórico-metodológicos que guiam a implementação das ações nos municípios por equipes técnicas de ONGs e Prefeituras municipais que se ressentem de acompanhamento político-pedagógico, suporte administrativo e avaliação de suas práticas.

Alguns programas assumiram sobremaneira o fetiche da capacitação do jovem para um mercado de trabalho de poucas oportunidades sem propor qualquer caminho de questionamento da realidade econômica e social de um período histórico que viveu a recessão provocada pelas altas taxas de juros e os efeitos agudos da crise do mundo do trabalho. O acesso à informação também se apresentou como uma panacéia capaz de

superar o isolamento sócio-cultural dos jovens tanto daqueles das periferias das grandes cidades quanto os do interior rural.

Dois conceitos vigoraram em documentos de órgãos do governo federal e Ongs, principalmente quando referidos a projetos e programas fortemente focados na juventude: *protagonismo juvenil* e *jovens em situação de risco social*. Aliás, essas foram mais idéias marcadas por apelo social do que conceitos ancorados em diagnósticos sociais e reflexões analíticas sobre o tema da juventude. Na grande maioria dos casos, representaram simplificações facilitadoras do entendimento de realidades sociais e culturais complexas e também códigos de acesso para financiamentos públicos orientados por uma tão nova quanto frágil 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.

A busca por conceber e dirigir programas para jovens considerados *carentes* ou em situação de *risco social*, com a delimitação geográfica em municípios de baixo IDH, expressou políticas de focalização no combate à pobreza que predominaram nos governos do Presidente FHC em detrimento de políticas de caráter universal.

Pelo que vimos, torna-se legítimo indagar sobre o que unifica as diferentes iniciativas federais nesse contexto de ampla diversidade de propósitos e práticas? O diagnóstico que emerge dos dados empíricos, ainda que preliminar, indica que o Brasil, sob o ponto de vista global optou por um conjunto diversificado de ações – muitas delas efetivadas na base do ensaio e erro – na falta de concepções estratégicas que permitam delinear prioridades e formas orgânicas e duradouras de ação institucional que compatibilizem interesses e responsabilidades entre organismos do Estado e da sociedade civil. Neste sentido, é possível afirmar que a herança deixada pelo governo incide mais sobre projetos isolados, sem avaliação, configurando a inexistência de um desenho institucional mínimo que assegure algum tipo de unidade que nos permita dizer que caminhamos na direção da consolidação de políticas e formas democráticas de gestão.

Após a promulgação da constituição de 1988, ainda na esteira da mobilização democrática da sociedade brasileira, surgiram canais de participação da sociedade civil na formulação e gestão das políticas públicas em áreas relacionadas com os sistemas de garantia de direitos e proteção de crianças e adolescentes – ECA e Plano Nacional dos Direitos Humanos – e Assistência Social – LOAS. Ainda que parcialmente, oxigenam as políticas governamentais que incidem sobre a juventude com o arejamento promovido

pela participação da sociedade civil. Entretanto, naquilo que se refere ao conjunto da população jovem, especialmente aqueles maiores de 18 anos que não mais estão sobre a proteção incondicional do ECA, inexitem formas democráticas e colegiadas de relacionamento participativo. Nacionalmente, no Brasil, ainda estão por se constituir conselhos e fóruns que canalizem a interlocução de jovens e demais atores com o estado na direção da definição política e implementação prática de pautas ampliadas de garantia dos direitos universais devidos à juventude.

Projetos e programas são concebidos na esfera federal – por servidores públicos e agentes de Ongs consorciadas – e executados por municípios que, ansiosos por verbas federais, não questionam diretrizes, métodos e metas pré-fabricadas. Por sua vez, as ONGs e demais grupos da sociedade civil acabaram por se conformar ao modelo proposto face ao pacote federal de ações. Muitas vezes, buscaram, a partir das estreitas faixas de ação autônoma, imprimir contornos próprios mais próximos de seus objetivos institucionais. Por essas razões, como a realidade das cidades é mais complexa que as correias de transmissão da centralização política, há sempre a possibilidade de saídas locais tanto envolvendo a gestão criativa e participativa dos recursos, quanto para a reprodução dos velhos clientelismos políticos no trato com jovens “participantes” das atividades propostas por programas induzidos pelo poder central.

Está ainda por ser feito o inventário dos relacionamentos entre Ongs e os poderes públicos no sentido de diferenciar aquilo que efetivamente se configurou como parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada ou se consolidou simplesmente como forma mercantil de prestação de serviços no já denominado “mercado (do) social”.

Existe, portanto, em todo esse processo de relacionamento entre a esfera federal, os estados e os municípios o paradoxo de que, mesmo no contexto de políticas de execução descentralizadas, os órgãos federais se constituem num poderoso indutor não democrático de políticas que conformam os programas localmente, apesar da delegação de verbas e responsabilidades. O balanço geral sobre os 33 programas e projetos federais relacionados, especialmente naquilo que se refere às ações relacionadas com os jovens maiores de 18 anos, permite afirmar que inexitem canais democráticos que assegurem espaços de debates e participação para a formulação, acompanhamento e avaliação dessas ações.

4. INICIATIVAS EMERGENTES DE POLÍTICAS DE JUVENTUDE

Um outro movimento, nascido a partir de instâncias do executivo local ou regional, também começa a ser delineado no final dos anos 1990, no Brasil, quando tem início uma preocupação mais sistemática com a formulação e implantação de algumas ações específicas voltadas para a juventude.

Não resta dúvida que, sob o ponto de vista dessas mudanças, o poder local – sobretudo a gestão municipal – oferece um campo significativo para a análise em virtude de algumas características presentes no processo de democratização da sociedade brasileira a partir da década de 80.

O município como foco de ações inovadoras decorre não só de um novo desenho da ação do Estado e de alguns dos mecanismos descentralizadores propostos na reforma dos aparatos estatais (PEREIRA, WILHEIM e SOLA, 1999; DRAIBE, 1998)²¹. O poder municipal aparece como campo privilegiado de análise porque nele as relações entre sociedade civil e Estado, para a conformação de uma esfera pública democrática, aparecem de forma mais clara.²² Os estudos de movimentos sociais, desde o início da década de 1980, têm procurado demonstrar as possibilidades de conflito e de interação negociada entre os vários atores sociais que têm como cenário a cidade (CASTELLS, 1980 e 1983; KOWARICK, 1988).

Nessa arena conflitiva²³, o poder municipal aparece como interlocutor próximo dos grupos organizados, sobretudo quando as demandas giram em torno de transformações da qualidade de vida e de novas apropriações do espaço citadino. Por outro lado, é exatamente nesse plano que as políticas públicas no Brasil têm mais ousado na inovação, sobretudo nas administrações de caráter progressista sob a responsabilidade de partidos de esquerda ou de centro esquerda. Porém não é possível desconhecer a permanência de alguns núcleos duros (LECHNER, 1990) da cultura política nacional onde o poder local aparece como foco privilegiado para o estabelecimento do clientelismo. Por essas razões, alguns autores como Abad (2002) tratam também do surgimento do neolocalismo como uma das práticas que afeta

²¹ Por outro lado é preciso reconhecer que parte significativa das ações federais tende a ser implantada por meio de parceiras com ONGs ou mediante sistemas de distribuição de recursos que encontram no executivo municipal um canal importante de execução de programas e ações.

²² Não se trata aqui de recuperar toda discussão de sociedade civil e esfera pública observada nas ciências sociais no Brasil, mas de reconhecer que o conceito de sociedade civil adquire maior visibilidade sobretudo com o processo de democratização (AVRITZER, 1993; DAGNINO, 2002; REIS (1995); COSTA, 1994 e 1997). Lourdes Sola considera que, não obstante a diversidade de modos de abordagem, há pontos de forte convergência entre os autores quando examinam a cultura política, os valores e os desenhos institucionais como elementos importantes a conformar a sociedade civil em uma perspectiva democrática (SOLA, 1998, p.767)

²³ Os conflitos que nascem no tecido urbano incidem, em grande parte, sobre formas diversas de apropriação da cidade que opõe relações mercantis dominadas pelo valor de troca e relações que têm como meta a fruição, ou o valor de uso.

negativamente a constituição dos espaços democráticos e de políticas públicas de juventude.

Estas considerações remetem assim para um eixo importante de problemas na concepção, implementação e avaliação das políticas municipais que é **o modo como são estabelecidas as relações com os próprios segmentos juvenis destinatários das políticas**. Serão parceiros e atores relevantes ou apenas usuários potenciais dos programas? Não sem razão Lourdes Sola procura distinguir políticas de feição **corretivo ou compensatório** daquelas que seriam **transformadoras**, pois estas últimas permitiriam “a incorporação dos jovens também nos processos mais densos de socialização civil” (SOLA, 1998, p. 762). Abad (2002) também sugere outros aspectos importantes no exame das políticas que exprimiriam concepções em torno dos possíveis destinatários das ações – os jovens. Algumas políticas poderiam adquirir formato, especialmente **inclusivo** ou **integrador** (sobretudo em situações de crise social e de mecanismos de exclusão) mas privilegiaram na sua aceção de juventude a preparação para a vida adulta e seriam destinadas aos jovens (voltadas para o futuro). Outras poderiam ser situadas no recorte **afirmativo** de direitos que buscariam sobretudo a autonomia e autodeterminação dos jovens no próprio momento do ciclo de vida (voltadas para o presente).

Observa-se, a partir de meados dos anos 90, no plano local e regional o aparecimento de organismos públicos destinados a articular ações no âmbito do poder executivo e estabelecer parcerias com a sociedade civil tendo em vista a implantação de projetos ou programas de ação, alguns financiados pela esfera federal²⁴, para jovens. Este fato é bastante recente e decorre sobretudo de compromissos eleitorais de partidos, principalmente de esquerda e de centro-esquerda²⁵ que, por meio de sua militância juvenil ou de setores organizados do movimento estudantil, incluíram na sua plataforma política

²⁴ Durante o ano de 2000, Ação Educativa – organização não governamental voltada para o trabalho com os segmentos juvenis – por meio de sua rede de parceiros e colaboradores, empenhou-se em identificar organismos públicos, em nível municipal e estadual, voltados especialmente para a implantação, coordenação e execução de ações destinadas aos jovens no Brasil. Nesse esforço, que não pretendeu ser exaustivo e nem ter o caráter de amostragem estatística, foi possível identificar, ao todo, 24 instâncias governamentais. Os comentários a serem estabelecidos têm por base algumas das informações obtidas neste levantamento realizado por Bruna Mantese de Souza.

²⁵ Se considerarmos o ano de criação, verificamos que a maioria teve início nas gestões municipais concluídas em 2000, As iniciativas identificadas cobrem praticamente todos os grandes partidos brasileiros: 5 organismos criados em gestão do Partido dos Trabalhadores; 5 de partidos no campo de centro esquerda que realizaram alianças no segundo turno com o candidato Lula para as eleições presidenciais de 2002 (um do PDT, dois do PPS e um do PSB); dois do PFL, partido à direita do espectro político); e, finalmente, dois do PSDB, partido do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

demandas desses segmentos que aspiravam pela formulação de ações específicas destinadas aos jovens²⁶.

Constata-se que debates e programas desenvolvidos por ONGs foram importantes como fomentadores de novas idéias para a ação do governo municipal. Tudo leva a crer que, antes de serem incorporados pela esfera governamental, programas e eventuais políticas destinadas aos jovens já vinham sendo experimentados pela sociedade civil por meio das ONGs e fundações empresariais, recobertos de extrema diversidade quanto às orientações (RUA, 1998).

Ao que tudo indica, o ano de 2001 exprime uma inflexão importante no processo de constituição de políticas públicas destinadas aos jovens. Trata-se do primeiro ano de novas gestões no âmbito municipal período que marca uma ampliação desses novos organismos. Por outro lado, somente uma perspectiva longitudinal, incorporando uma série histórica maior poderá aferir tendências, descontinuidades e formas de consolidação de uma nova institucionalidade nas políticas de juventude no Brasil²⁷.

Verifica-se que se trata sobretudo de iniciativas nascidas tanto em capitais de estados como em cidades pequenas e médias, indicando a existência de considerável diversidade de desafios diante das condições populacionais, desenvolvimento urbano e formas de gestão coletiva dos espaços e equipamentos públicos. Por outro lado, torna-se evidente a lacuna diante dos jovens de que vivem no campo, se considerarmos a amplitude dos problemas agrários que o Brasil vive e a existência de movimentos e organizações sociais bastante atuantes no campo. Assim, o tema das políticas públicas de juventude no Brasil está sendo delineado ainda sob uma perspectiva estritamente urbana.

Os novos organismos assumem predominantemente o caráter de assessorias, embora em algumas situações sejam criadas secretarias de estado ou coordenadorias. No elenco desse novo desenho institucional estão localizados também os Conselhos de Juventude, tanto municipais como estaduais, com formatos e funções diversas. Uma ação bastante inovadora constitui a abertura institucional para a presença jovem nas várias etapas que marcam a discussão e implantação do Orçamento Participativo (OP) em alguns municípios. A experiência do OP iniciada em Porto Alegre na gestão do Partido dos Trabalhadores (SANTOS, 2000, SANOTS, 2002 e AVRITZER, 2002) constitui uma

²⁶ Metade dos organismos identificados afirmava ter contemplado a proposta em seus planos de governo. No entanto, percebe-se que não há um modelo claro de referência para a sua criação, uma vez que da carta de intenções à implantação das políticas cria-se um interregno que permite formatos diversos.

²⁷ Em novembro de 2002, por meio de seminário em torno do tema das Políticas Públicas de Juventude promovido por Ação Educativa, foram identificados, dentre os inscritos, 4 organismos em nível estadual e 22 em nível municipal voltados para ações específicas em torno de políticas de juventude.

referência importante de proposta de uma nova modalidade de relação entre governo e sociedade que tende a se disseminar em vários municípios do país. Desse conjunto, foram identificadas algumas cidades onde a presença e participação da juventude da cidade foi intencionalmente defendida pelos gestores públicos e traduzida em mecanismos específicos que a assegurassem²⁸.

Observa-se, também, uma grande variedade de formas de alocação do órgão na estrutura administrativa do Estado, alguns diretamente vinculados ao chefe do executivo local ou regional. Diante do caráter emergente da ação e de sua institucionalidade começa a ser criado um consenso inicial a partir dessas experiências que essa proximidade poderia proporcionar uma correlação de forças mais favorável do ponto de vista das decisões políticas, uma vez que a burocracia governamental tenderia a não incorporar de modo claro novos organismos que não estão suficientemente recobertos de legitimidade política e institucional²⁹.

De certa forma o caminho a ser constituído parece ser o inverso da luta pelos direitos da infância e da adolescência. Nesse caso, um amplo movimento social lutou, inicialmente, por um desenho jurídico que assegurasse direitos e formas de execução e buscou, em seguida, sua implantação. No caso das políticas de juventude, na ausência de atores coletivos estruturados fortemente em nível nacional a partir da temática da juventude e de projetos políticos claros para esse segmento no âmbito federal começa a emergir a partir da base um conjunto heterogêneo de práticas. Essa diversidade, se de um lado recobre a possibilidade de experimentação e de inventividade social, elementos importantes para a constituição da democracia, de outro poderá resultar em experiências fragmentadas com fraco poder de impacto e de disseminação não favoráveis à criação de elementos consistentes de uma nova cultura política na formulação de ações para a juventude.

Quando se analisa o conjunto de motivações que propõem as ações observa-se que, mesmo conformadas por gestões municipais de caráter progressista, as representações normativas correntes exprimem ainda a idéia básica de superação dos problemas vividos pelos jovens, sua situação de vulnerabilidade e, portanto, a meta fixada incide sobre o combate a esses problemas (desemprego, violência, drogas).

²⁸ Há uma diversidade de situações e de resultados dessa forma inovadora que merece ainda uma investigação. Nem todas as experiências vingaram e conseguiram imprimir certa continuidade como é o caso da cidade de Santo André na região metropolitana de São Paulo, outras mostraram sua potencialidade organizativa como é o caso de Betim, Uberlândia e Itabira em Minas Gerais. A cidade de Belém no norte do país construiu uma experiência pioneira bem sucedida que evoluiu para uma organização da presença do jovem na formulação das políticas para a cidade e têm constituído referência para outros municípios.

²⁹ Uma das expressões da inexistência de legitimidade consolidada decorre da ausência de orçamento próprio para a maioria desses organismos.

Verifica-se que nas percepções há, também, um conjunto de referências ligadas às novas desigualdades e processos de exclusão decorrentes das conjunturas neoliberais que atingem sobretudo o segmento juvenil e que, por essas razões, são demandadas ações específicas para esses segmentos. Convivem com essas orientações algumas práticas que exprimem o reconhecimento de direitos de juventude que resultariam e na admissão de necessidades a serem satisfeitas por políticas (emprego, saúde, lazer, educação, cultura, etc). Observam-se práticas capazes de reconhecer os jovens como sujeitos capazes de participação – sobretudo nas experiências do Orçamento Participativo – e, em caráter minoritário ações voltadas para os processos de construção de auto-estima e de identidade juvenis a partir do diálogo com as formas coletivas pelas quais esses segmentos se organizam.

Mesmo assim deve-se reconhecer que motivações exprimem algumas limitações como campo privilegiado para compreensão das políticas, pois entre a formulação dos princípios e as ações podem ocorrer filtros, correções e eventuais alterações que somente estudos qualitativos aprofundados das práticas podem elucidar.

No entanto, é preciso admitir que parte significativa de uma incipiente vontade política de construção das ações públicas decorre do reconhecimento dos problemas que afetam a juventude. Parte dessas percepções de certa forma pode passar a considerar que o próprio jovem se torna um problema para a sociedade e é sob essa ótica que o Poder Público deve tratá-lo (ABRAMO, 1997). Outro conjunto pode transformar os problemas concretos vividos pelos jovens em necessidades que se inscrevem no campo dos direitos, alargando a pauta de ação e compromissos da esfera pública – governamental e não governamental – para com esses segmentos: direito ao trabalho, ao lazer, à cultura, à escola, etc.

Certo consenso já é revelado em torno da necessidade de articulação e coordenação de programas e projetos já existentes e não a mera ampliação das ações. Se os gestores municipais teriam por função primordial essa articulação torna-se evidente que não pretendem cultivar um isolamento no desenho da burocracia estatal, implicando em certa recusa em centralizar todas as ações o que poderia resultar, na melhor das hipóteses, em uma incapacidade de ação.

Torna-se importante considerar que desenhos institucionais novos no âmbito da máquina estatal lutam por espaços de reconhecimento, de interferência e de poder diante de estruturas pesadas, burocráticas e já enraizadas na administração pública. Por essas razões, resta o tema de como tornar efetiva a capacidade de articular ações, parcerias e evitar que aos organismos reste apenas uma função decorativa e de certa forma

apaziguadora de uma certa pressão de jovens e demais setores da sociedade civil, quando essa incipiente institucionalidade de forma geral é marcada pela ausência de poder nas relações de governabilidade no interior do executivo municipal ³⁰.

Quanto ao público alvo das ações é possível depreender que a faixa etária é ampla, dos 14 aos 24 (faixa estabelecida pela ONU, mas alguns com intenção de ampliação até 29 anos como define a OIJ – Organização Internacional da Juventude). Percebe-se que há uma prioridade para os jovens/adolescentes mais pobres ou aqueles considerados em “condição de risco pessoal e social”. Outros municípios trabalham com jovens integrados no sistema de ensino e alguns mostram vocação para trabalho com os jovens em geral, sem definição de variáveis de natureza sócio-econômica.

Por outro lado, mesmo reconhecendo a diversidade de ações presentes nos municípios é preciso investigar em que medida elas **signalizam para a formulação de políticas**, implicando coordenação de esforços. Importa, também, verificar em que medida reiteram ou impõe rupturas com padrões tradicionais da cultura política administrativa brasileira traduzidos por Rua em cinco regularidades: fragmentação, competição interburocrática, descontinuidade administrativa, ações a partir da oferta e não da demanda e, finalmente, a existência de uma clara clivagem entre a formulação/decisão e a implantação (1998).

As ações desenvolvidas por esses organismos recobrem inevitável heterogeneidade pois não exprimem desenhos claros sobre projetos de desenvolvimento social e respectivo lugar da juventude no interior dessa proposta global. O mundo do trabalho e algumas ações consideradas de inclusão têm ocupado parte importante das ações ao lado da criação de alguns equipamentos específicos para jovens (centros de juventude, por exemplo). Verifica-se, também, práticas que buscam afirmar direitos de jovens relativos à sua participação e à sua formação como ator social (cursos, seminários, oficinas) e menos voltados para a realização de eventos fragmentados sem proposta de continuidade. As ações são realizadas em parceria, envolvendo tanto outros órgãos governamentais como organizações da sociedade civil.

Uma das características desses organismos é a presença de jovens na função de gestores. Em geral, são jovens oriundos de setores militantes, sobretudo do movimento estudantil (ME) e partidos. Essa situação conforma um conjunto de desafios que poderão proporcionar caminhos diversos na constituição das políticas de juventude.

³⁰ Como há o problema da ausência de recursos orçamentários próprios, de um status definido desse gestor nessa inter-relação parte do trabalho permanece no plano das intenções e decorre mais do voluntarismo político de alguns do que um esforço coletivo da gestão em conviver com novos e emergentes desenhos institucionais.

O primeiro incide sobre os eventuais problemas derivados de um eventual privilégio das ações e de interação com grupos juvenis com maior grau de institucionalidade, pois em geral esses quadros são provenientes de grupos organizados do ME ou dos partidos que são responsáveis pela administração. As formas menos orgânicas dos coletivos juvenis que se originam na cidade – sobretudo aquelas derivadas do mundo da cultura, lazer e da ação voluntária – têm, em geral, ocupado menos espaço, não só enquanto público destinatário das ações ou equipamentos, mas sobretudo enquanto atores relevantes na formulação das ações. Isso remete a uma questão de natureza mais complexa do que até então tem sido pautada nas análises e estudos sobre políticas de juventude. Trata-se, de um lado, do reconhecimento, hoje consensual, de novos agenciamentos capazes de fomentar a ação coletiva juvenil para além dos espaços consagrados da política institucional partidária ou do movimento estudantil. Mas, por outro lado, quando o campo é relativo à disputa de posições de poder ou de capacidade de interferência, a arena pública ainda privilegia formas organizativas tradicionais como âmbito específico de possibilidade de ação e, sob esse ponto de vista, os novos agrupamentos juvenis são frágeis.

Por outro lado, o caráter ainda precário de inserção administrativa no organismo no aparelho público, faz com que os gestores jovens devam dispender um esforço adicional. Além da busca de reconhecimento da necessidade das políticas de juventude e do organismo do qual participa – muitas vezes um setor estranho em estruturas pesadas – é preciso percorrer um caminho de legitimidade que decorre de sua condição juvenil. No interior da burocracia, os recortes de idade e geração também se fazem presentes, com as inevitáveis fontes de tensão no cotidiano das interações. Resta sempre a possível permanência de formas de dominação do mundo adulto sobre o jovem, não importando a fonte que eventualmente recobriria sua legitimidade: autoridade, maior experiência, melhor qualificação técnica, entre outras. Se as relações entre as idades são recobertas de hierarquias e formas de exercício de poder é importante que elas não sejam obscurecidas, pois podem encobrir processos de confinamento e isolamento dos gestores que exprimiriam perdas consideráveis para a implantação das políticas destinadas aos jovens.

Finalmente, é preciso considerar que a existência do gestor jovem não significa, a priori, a condição para a formulação de políticas mais adequadas, sob pena de uma certa naturalização e homogeneização da condição juvenil, intensamente criticada no debate público. Por essas razões, outra questão importante diz respeito ao perfil técnico e formas de qualificação dos gestores, tendo em vista ainda o caráter inovador das políticas. Há um

longo caminho a ser percorrido que permitirá definir melhor qual seria o conjunto de competências mínimas para o exercício do cargo, para além de um claro horizonte de premissas sobre o carácter das políticas a serem construídas.

Uma última indagação sobre gestores e funções dos organismos incide sobre a natureza da relação a ser mantida com os segmentos juvenis. Tendo em vista o carácter bastante inicial dessas ações percebe-se que, quanto aos jovens, o diálogo se faz de modo individual ou nos programas desenvolvidos mas sem, ainda, a existência de mecanismos que consagrem a presença juvenil de forma a constituir uma parceria articulada. Buscou-se em algumas cidades a criação de Fóruns de Juventude ou Conselhos de Juventude tanto no nível estadual como municipal e a implantação de conselhos gestores de centros de juventude. Mesmo não havendo clareza do melhor caminho para que as ações sejam desenvolvidas com a juventude, percebe-se, que o tema da participação dos jovens na formulação, implantação, execução e avaliação das políticas está, ao menos, no horizonte das ações.

Mais uma vez percebe-se que a presença de atores coletivos juvenis diversificados asseguraria, em tese, o carácter plural e democrático da participação. O carácter emergente dessa nova agregação dos interesses e sociabilidade juvenil no âmbito da cidade, muito mais ligada a formas expressivas, resistentes a certa racionalidade instrumental inerente ao mundo da política institucional, abre para um novo campo de conflitos e de ações que poderão, de certo modo, contribuir para uma reinvenção da esfera pública, na esteira dos movimentos sociais observados a partir dos anos setenta na sociedade brasileira.

* * *

O governo Lula, empossado em janeiro de 2003, herda alguns desafios importantes e de difícil equacionamento. Não só precisa contribuir efetivamente para a construção de um modo diverso de compreensão dos jovens na sociedade brasileira a ser expresso tanto sob a forma de políticas públicas democráticas que reconhecem o não cumprimento direitos historicamente negados – educação, saúde e trabalho – como capaz de se abrir para outras modalidades de ação que contemplem novos direitos de juventude.

Mas o atual governo federal se encontra, também, em um campo de disputa de orientações. Neste terreno conflituoso existe a possibilidade da elaboração de políticas que contrariem as orientações dominantes e redutoras da complexidade dos fenômenos sociais. É preciso avançar para além das doutrinas de segurança pública e de assistência social no trato com as políticas públicas federais orientadas para os jovens. Sem negligenciar as inúmeras dificuldades de ampliação das dotações orçamentárias para as políticas públicas sociais, admite-se que o desafio maior é, contudo, inscrever as políticas de juventude em uma pauta ampliada de direitos públicos de caráter universalista. Essas orientações devem pressupor os jovens como sujeitos dotados de autonomia e interlocutores ativos na formulação, execução e avaliação das políticas a eles destinadas.

Referências bibliográficas

- ABAD, Miguel. “Las politicas de juventud desde la perspectiva de la relacion entre convivencia, cidadania y nueva condicion juvenil”. **Última Década**, Vinã del Mar, CIDPA, março, 2002
- ABRAMO, Helena. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5/6, 1997.
- ATTIAS-DONFUT, Claudine. Jeunesse et conjugaison des temps. **Sociologie et sociétés**, v 28, n. 1, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia Estado-mercado : Habermas, Coehn e Arato. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 36, 1993.
- _____. Modelos de deliberação democrática: um análise do orçamento participativo no Brasil. In Santos, Sousa Boaventura (org) **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002
- BOURDIEU, P. De quoi parle-ton- quand on parle du ‘problème de la jeunesse?. In: PROUST, François (Org.). **Les jeunes et les autres**: contributions des sciences de l’homme à la question des jeunes. Vauresson: CRIV, 1986.
- CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- _____. **The city and the grassroots**. Berkeley: University of California, 1983.
- COSTA, Sérgio. Categoria Analítica ou Passe-Partou Político-Normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 43, 1997.
- _____. Esfera pública redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa“. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, nº. 38, 1994.
- DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DRAIBE, Sônia M. **Reforma do Estado e descentralização**: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. Paper apresentado no International Seminar “Restrycthyrubg abd Government Refor: Brazil and Latin America in a Globalization Context”, maio de 1998.
- DURKHEIM, E. **Sociologia e Filosofia**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1970.
- FERRETI, Celso J. Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico. **Educação & Sociedade**, ano XXI, n. 70, p. 80-99, abr.2000.
- KOWARICK, L. **As lutas sociais na cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

- KUENZER, Acácia Z. O Ensino Médio agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. In: **Educação & Sociedade**, ano XXI, n. 70, p. 15-39, abr.2000.
- KUENZER, Acacia. *Ensino médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho*. São Paulo: Cortez, 2000.
- LAGREE, Jean Charles. **Age, jeunesse et politiques publiques**. Paris, 1999. (mimeo.).
- LECHNER, Norberto **Los patios interiores de la democracia - Subjetividad y Política**. Santiago: Fundo de Cultura Economica, 1990.
- LEFEBVRE, Henri. **La présence et l'absence**: contribution à la théorie des représentations. Paris : Casterman, 1980.
- PAIS, José Machado. A construção sociológica da juventude: alguns contributos. **Análise Sociológica**, v. 25, n. 105-106, 1990.
- PEREIRA, L. C., WILHEIM, J., SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, Imprensa Oficial e ENAP, 1999.
- REIS, Elisa. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do “familismo amoral” de Banfield. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, 1995.
- RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD. **Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas**. Brasília, 1998. 2 v.
- SANTOS, Boaventura Sousa. "Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva". In Santos, Boaventura Souza (org). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SOLA, Lourdes. Juventude, Comunidade Política e Sociedade Civil. In: CNPD. **Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas**. Brasília, 1998. 2 v.
- SPOSITO, Marília Pontes (coord). **Juventude e Escolarização (1980/1998)**. Brasília: MEC/INEP/Comped, 2002. 221 p. (Estado do conhecimento, 7).
- SPOSITO, Marília Pontes. Estudos sobre juventude em Educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 5/6, 1997.

Sites consultados em dezembro de 2002

CNPQ – www.cnpq.br

Comunidade Solidária – www.universidadesolidaria.org.br

Gabinete da Presidência – www.presidencia.gov.br/gsi/piaps

Ministério da Educação – www.mec.gov.br

Ministério da Justiça – www.mj.gov.br

Ministério da Previdência e Assistência Social – www.mpas.gov.br

Ministério da Saúde – www.saude.gov.br

Ministério de Desenvolvimento Agrário – www.mda.gov.br

Ministério do Esporte e Turismo – www.met.gov.br

Ministério do Trabalho e Emprego – www.mte.gov.br