

# POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE

## POLICIES FOR YOUTH

LÚBIA SIQUEIRA BADARÓ\*

### RESUMO

Este estudo busca uma reflexão a respeito da Política Nacional de Juventude, que surgiu após o Estatuto da Criança e do Adolescente e passou a garantir direitos aos jovens de 15 a 29 anos. Ao promover uma apreciação sobre o processo de construção de uma Política de Juventude, foi traçado um pequeno percurso histórico para entender como se deu o atendimento infanto-juvenil antes da instituição de uma política específica para os jovens. Foram ressaltados os fatores que fizeram os jovens com maioridade penal terem sido aliados do Estatuto da Criança e do Adolescente e quais os propulsores da elaboração, mais tarde, de uma política exclusiva para a juventude. Discutiu-se, ainda, o formato institucional adquirido por esta política e os atores sociais que contribuíram no processo da sua implantação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Jovens. ECA. Política de Juventude.

### ABSTRACT

*This study seeks a reflection about the National Youth Policy, which emerged after the Statute of Children and Adolescents, and went on to secure rights for young people aged 15 to 29 years. By promoting an analysis of the construction of a youth policy, developed a study the history before the creation of a specific policy for youth. Emphasis was placed on the factors that made young people with criminal majority have been jettisoned from the law the Child and Adolescent and development, later, of a specific policy for youth. We discussed also the format institutional the Youth Policy and social actors who contributed in this process of institutional implementation of Youth Policy.*

**KEYWORDS:** Youth. ECA. Policy the Youth.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 - As demandas dos jovens na agenda pública. 2 - O papel dos atores sociais. 3 - A institucionalização da políticas de juventude. Considerações. Referências.

---

\* Mestre em Política Social pela UFF. Doutoranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense.  
E-mail: E-mail: [lubiabadaro@gmail.com](mailto:lubiabadaro@gmail.com) ou [lubiabadaro@bol.com.br](mailto:lubiabadaro@bol.com.br)

## 1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) completou, em 13 de julho de 2013, vinte e três anos. Alguns dirão que ainda é muito jovem, outros que ele já chegou à maturidade. A forma de ver o jovem também é marcada por uma antítese similar, ‘jovens demais para’, ‘velhos demais para’.

Existe uma idéia de que um indivíduo com 18 anos, que já assumiu a maioridade civil e penal, não precisa da garantia de políticas específicas.

A própria Doutrina da Proteção Integral os deixou de fora e, apesar da luta da época estar voltada à garantia de direitos infanto-juvenis, apenas as crianças e adolescentes conquistaram o direito de serem contemplados pela Constituição de 88 e pelo ECA (Lei 8.069/90). A juventude que estava nas ruas, nas periferias, na cidade e na zona rural não foi considerada jovem o bastante para ser alçada ao estatuto de ‘sujeito de direitos’<sup>1</sup>, de forma a serem vistos como detentores de direitos civis protegidos juridicamente, e não apenas como objetos passivos de intervenção ou mesmo de omissão do Estado, além de direitos fundamentais mais abrangentes daqueles atribuídos aos adultos (CURY *et al.*, 2002; COELHO, 2006; PEREIRA, 2000).

Alguns dirão que vários estudos alicerçaram a escolha daqueles de 0 a 17 anos, devido a fatores ligados ao desenvolvimento biopsicossocial. Outros lembrarão que os adolescentes também são jovens e que o ECA abraçou uma parte da juventude, os jovens-adolescentes. Correto. Mas, os jovens-jovens e os jovens-adultos também demandam políticas e programas sociais específicos. É necessário um olhar diferenciado aos problemas que enfrentam.

Cuidamos, protegemos, incentivamos, garantimos direitos e, depois que completam a maioridade, não podemos abandoná-

---

1 Sujeito de direito é “*todo e qualquer ente a que o ordenamento atribua a aptidão para direitos, deveres ou obrigações*” (SILVA, 2004, p.185).

los. A autonomia não se adquire instantaneamente com o simples findar de fases. Os índices de mortalidade, desemprego, violência e analfabetismo são fato e, por si só, justificam o desenvolvimento de políticas voltadas à juventude.

O ECA se consolidou, garantiu a definição e implantação de políticas e programas para a criança e o adolescente e foi determinante para que esses não fossem só vistos como ‘menores’ e sim ‘sujeitos de direitos’. No entanto, ‘meninos e meninas’, depois de algum tempo, foram obrigados a se despedirem de programas e projetos sociais, pois já estavam crescidos demais para o atendimento garantido por essa legislação.

Entretanto, 15 anos após o nascimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, o campo de definição política ainda estava fértil, pois surgiu no panorama brasileiro a Política Nacional da Juventude (PNJ). Essa, tal qual o seu irmão, o ECA, direcionou-se aos jovens, porém com um diferencial de atendimento, incluiu em seus programas e ações aqueles de 18 a 29 anos.

Este artigo irá traçar algumas considerações a respeito dessa nova política, tentando compreendê-la, ver como foi inserida na agenda pública, os atores envolvidos nesse processo e como ela tem demonstrado relevância no âmbito da juventude.

## **1. AS DEMANDAS DOS JOVENS NA AGENDA PÚBLICA**

A discussão sobre as políticas de juventude perpassa a história do atendimento infanto-juvenil ou mesmo da sua ausência, das doutrinas que regeram essa temática e da legislação progressista que surgiu impulsionada pela Constituição de 88, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O ECA é uma lei que conquistou a garantia de direitos para parte da juventude e fez avançar algumas discussões sobre o atendimento dos jovens. Porém, lançou para uma ‘zona nebulosa’ o debate acerca daqueles jovens que já adquiriram a

maioridade (KERBAUY, 2005), especialmente porque a questão social da juventude ficou pulverizada em meio à discussão sobre os problemas das crianças e adolescentes em condições de risco e periculosidade.

Somente após mais de uma década do nascimento do ECA, a invisibilidade da juventude foi, em parte, quebrada, quando os atores sociais conseguiram vocalizar algumas demandas dos jovens brasileiros e houve uma porosidade da arena estatal para considerá-las legítimas e passíveis de intervenção sistematizada do Estado.

Nesse sentido, um Projeto de Emenda Constitucional - PEC da Juventude<sup>2</sup> - propôs a inclusão do termo 'jovem' na Carta Magna de 88, especificamente no capítulo referente aos Direitos e Garantias Fundamentais, e recomendou a criação de um Estatuto da Juventude<sup>3</sup> - Projeto de Lei 27/2007 - e de um Plano Nacional para esse grupo social - Projeto de Lei nº 4530/2004 -, estipulando metas a serem atingidas em dez anos.

Em 2005, finalmente, foi lançada a Política Nacional da Juventude, materializada através da instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem)<sup>4</sup> e da criação do Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e da Secretaria

- 
- 2 Em julho de 2010, a Proposta de Emenda Constitucional nº 65 foi aprovada, inserindo o termo 'jovem' no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição de 88, de forma a assegurar também a esse segmento os direitos anteriormente garantidos às crianças e adolescentes, como à vida, à saúde, à educação, à cultura, à alimentação, ao lazer e à profissionalização, dentre outros.
  - 3 O Projeto de Lei que institui o Estatuto da Juventude foi aprovado pelo Congresso em julho de 2013 e sancionado pela Presidência em 5 de agosto de 2013. O Estatuto da Juventude é uma declaração de direitos que, além daqueles já previstos na Constituição, assegura ainda outros, como os direitos à participação social, à livre orientação sexual e à sustentabilidade.
  - 4 A partir da conversão da MPv nº 238/2005, a Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, junto aos demais órgãos da Política Nacional de Juventude, instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Original). Esse passou a ser regido pela Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 e regulamentado pelo Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008, tornando-se o ProJovem Integrado, que também sofreu alterações por meio do Decreto nº 7.649, de 21 de dezembro de 2011.

Nacional de Juventude (SNJ). Essa política, tal qual o ECA, direcionou-se aos jovens. Porém, com um diferencial de atendimento, incluiu em suas ações aqueles de 18 a 29 anos (CONJUVE, 2010).

A partir daí, as políticas para esse segmento deixaram de figurar no campo ‘do estado de coisas’ (RUA, 1998), foram reconhecidos diversos problemas contemporâneos que atingem a juventude e foi montada uma arquitetura para dar conta da implementação de ações e programas estratégicos, como o desenvolvimento do ProJovem Integrado<sup>5</sup>.

Para entender como os jovens acima a partir de 18 anos ficaram fora do sistema de garantias de direitos que surgiu com a nova Carta Magna e com a Lei 8.069/90 é preciso traçar um percurso histórico, ainda que breve, a respeito da atenção dada pelo Estado à infância e juventude.

Da mesma forma, é preciso buscar uma reflexão sobre como, mais tarde, a questão social da Juventude conseguiu chegar à arena de debate e se firmar como uma política que, por meio de seus programas, passou a atuar na frente em questão.

Na perspectiva ampliada de exclusão social, invisíveis, as crianças e os jovens viveram órfãos de pátria durante um grande período (KEHL, 2000). Frente às desigualdades sociais do país, o que se impôs, historicamente, foi a ausência do discernimento da função social do Estado.

Com relação à juventude, a sua invisibilidade foi uma realidade durante décadas. De tal forma que, antes do processo de industrialização do Brasil, nem mesmo havia uma definição clara sobre a juventude, pois eram considerados adultos todos os que não eram mais crianças e que o padrão corporal já os afastava dessa fase. O termo adolescência surgiu mais tarde, referindo-se

---

5 O ProJovem Integrado possui quatro modalidades, o ProJovem Adolescente, o ProJovem Campo, o ProJovem Trabalhador e o ProJovem Urbano. Essa última modalidade articula três eixos, a conclusão do Ensino Fundamental (EF), Qualificação Profissional inicial (QP) e experiências de Participação Cidadã (PC).

à puberdade, quando também se evidenciou a existência de uma ‘juventude operária’ que ingressava precocemente no trabalho (ZUCCHETTI e BERGAMASCHI, 2007).

Diante da lacuna deixada pelo Estado, as Entidades Filantrópicas e a Igreja, respectivamente impulsionadas pelas ideias apregoadas pelo Movimento Higienista e pela crença religiosa - que compreendia a caridade e a catequese como ações de agrado divino - foram as únicas instituições que, até os anos 20, através das Santas Casas de Misericórdia e outros congêneres, promoveram o atendimento à infância pobre (SPOSATI *et al*, 1991; BOSI, 1992; PEREIRA, 1999; DAMASCENO, 2006).

Por parte do governo, as crianças e jovens empobrecidos e atingidos pelo contexto brasileiro das desigualdades sociais, quando muito, eram apenas ‘culpabilizados’ pelas mazelas provocadas pela própria ausência do Estado. Só recebiam a sua atenção, ainda que de forma repressiva ou mínima, se sofriam ou provocavam algum delito penal<sup>6</sup>. Embora a precariedade fosse uma constante, o Estado não oferecia à clientela nem mesmo os serviços públicos educacionais e de saúde<sup>7</sup>.

Em decorrência do ‘custo econômico’ dos problemas sociais - intensificados pelo aumento populacional sem a respectiva infraestrutura habitacional, de saúde e proteção social - e da necessidade de garantir a ‘força de trabalho em potencial’, algumas medidas de proteção e tutelares foram estabelecidas pelo governo, amparado nesse íterim pelo Código de Menores promulgado em 1927<sup>8</sup>.

---

6 Na situação de descumprimento da lei, visto que a legislação vigente até a primeira década do século XX atribuía ao indivíduo de 14 a 18 anos a responsabilidade penal pelos seus atos. Nessa situação ou mesmo quando eram vítimas de delitos penais provocados por outros, embora o Estado os assumisse como encargo, fazia-o minimamente e de forma deturpada, tal como o tratamento a eles infligido nos estabelecimentos correccionais disciplinares, cujas Casas de Correção são exemplos.

7 As únicas iniciativas nesse sentido se deram a partir de 1855 com as escolas de aprendizes e artífices, asilos e institutos para surdos.

8 É preciso ressaltar que o Código de Menores não era uma legislação que teve ampla

Após esse período, além dos avanços na legislação social de proteção ao trabalhador e de alguns organismos voltados à profissionalização, uma das medidas de destaque foi a criação, em 1941, do Serviço de Assistência ao Menor (SAM)<sup>9</sup> e mais tarde, em 1964, da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM)<sup>10</sup> e sua respectiva Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

Com o início do processo de abertura política, surgem espaços para novas concepções conduzidas por novos atores sociais, especialmente os que encaravam a infância e juventude como sujeitos sociais, e não meros delinquentes, força de trabalho em potencial, menores, meninos carentes ou em situação irregulares.

O dilema dos chamados ‘meninos e meninas de rua’ ou ‘menores abandonados’, que afligia especialmente os movimentos sociais, encontrou campo fértil durante o processo de redemocratização brasileira para ser combatido junto à Doutrina

---

aceitação na época, especialmente porque ele limitava o número de horas dedicadas pelos menores de dezoito anos nas fábricas e, conseqüentemente, reduzia os lucros obtidos com esse trabalho. Segundo Vianna (1999, apud SANTANA, 2008), julgando as crianças e os jovens como mão-de-obra imprescindível à estruturação da economia brasileira e insatisfeitos com as intervenções do Estado, nesse momento representado pelo Juizado de Menores, o empresariado argumentava que a jornada de cinco horas diárias de trabalho forçaria a ociosidade dos jovens-adolescentes, que ficariam nas ruas em pleno abandono e com riscos de serem seduzidos por situações perigosas.

- 9 Esse sistema nacional integrava instituições privadas e públicas e se destinava a guardar e educar em internatos, patronatos ou escolas de aprendizagem de ofícios os meninos pobres, especialmente os chamados ‘menores’, aqueles que se encontravam em situação de abandono ou delinquência. (RIZZINI I., 1993; CUNHA 1999; SPOSATI *et al*, 1991; DAMASCENO, 2006).
- 10 A Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) oportunizou a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) que pretendia desenvolver ações para a reintegração dos ‘carentes biopsicosocioculturalmente’ à sociedade através de técnicas pedagógicas e psicológicas - e suas ‘filiais’ estaduais, as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEMs) - centros de triagem e internação. No entanto, o Regime Militar, que se deu concomitante a PNBEM, interpôs a impossibilidade dos ideais dessa política se concretizassem a contento, tendo em vista que a sua concepção progressista não encontrou um palco propício frente à repressão e autoritarismo.

da Situação Irregular, abrindo caminho para as mudanças que viriam mais tarde.

Novos paradigmas dominaram e a Doutrina das Nações Unidas para a Proteção dos Direitos da Infância, mais conhecida como Doutrina da Proteção Integral, passou a vigorar dando margens ao estabelecimento de direitos a toda criança e adolescente (sujeitos na faixa etária de 0 a 17 anos), direitos consolidados na Constituição e detalhados no Estatuto.

Mesmo que as agências das Nações Unidas tenham, desde 1985 - Ano Internacional da Juventude -, promovido algumas ações para a sua institucionalização, diferente de outros países latino-americanos, no Brasil elas tiveram pouca repercussão, visto que o foco das mobilizações no país se voltou para problemática das crianças e dos adolescentes, especialmente aqueles marginalizados ou em situação de risco (ANDRADE, 2010).

No caso da demanda para a instituição de uma política para a juventude, entendemos que, com a elevação dos direitos das crianças e dos adolescentes ao *status* de direito constitucional e com o avanço proporcionado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tornou-se nítido após 1990 que a juventude carecia de uma legislação específica, pois o ECA não os atendia completamente, visto que apenas uma parte dos jovens foi contemplada pelo ECA, aqueles adolescentes-jovens, de 15 a 17 anos, deixando descoberta a parcela que vai até os 29 anos, os jovens-jovens e os jovens-adultos.

Além disso, críticas ao ECA passaram a propor a redução da maioria penal<sup>11</sup> sob a alegação que essa poderia coibir casos de violência e criminalidade. Essa falácia, de certa forma,

---

11 Observa-se, nesse momento, a persistência da visão preconceituosa da juventude como 'risco social', especialmente atribuída a jovens pobres, deixando uma pista de que resquícios da Doutrina da Situação Irregular ainda encontravam espaços apesar da Proteção Integral apregoada pela nova doutrina estabelecida na área da infância e adolescência.

lançou novamente na arena pública a discussão sobre a temática da juventude.

Aliás, de modo geral, os problemas ligados à violência foram propulsores de debates a respeito dos jovens. Entretanto, à medida que fica claro que a questão da violência transcende a questão econômica, o foco da discussão sofre alterações.

Quando se tem a consciência de que jovens em situações privilegiadas também podem ocasionar atrocidades, como no caso do índio Galdino e outros casos bárbaros promovidos por eles (SPOSITO, 2003), o debate passa a se dar mais a respeito de possíveis medidas para diminuir a ociosidade dos jovens e para fomentar o empreendedorismo juvenil. Entende-se, aqui, que a preocupação maior não foi direcionada aos problemas sofridos pelos jovens e, sim, a respeito do que poderiam causar à sociedade, caso a sua situação não fosse resolvida.

Nos governos que se estabeleceram após o Estatuto da Criança e do Adolescente, alguns programas e projetos foram desenvolvidos pelo Estado na tentativa de atuar em parte com problemas específicos da juventude, tais como as intervenções efetuadas no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que abriram uma pauta para a discussão sobre a geração de políticas para a juventude.

Nota-se, porém, que a temática entrou de fato na agenda, com a transição para o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), quando o tema se tornou mais visível especialmente pelo diálogo estabelecido com organizações da sociedade civil voltadas ao trabalho com os jovens (SPOSITO e CORROCHANO, 2005).

Quando as questões conseguem ascender ao debate, algumas vertentes de atuação podem ser escolhidas e passam a ser desenvolvidas no formato de políticas ou mesmo programas (PINHEIRO, 2009). No caso da juventude, a inserção na pauta da agenda governamental<sup>12</sup> das múltiplas expressões da questão

---

12 Na inserção de uma problemática ou tema na agenda do governo, operam três

social que afetam os jovens brasileiros foi essencial para o surgimento da Política Nacional de Juventude.

A respeito disso, cabe a reflexão sobre as possibilidades de um problema específico se transformar numa política e de que forma a sociedade civil e suas demandas conseguem interferir nessas decisões.

É certo que um interesse social específico pode se tornar um bem público instituído. No caso da juventude, essa temática conseguiu alçar o estatuto de questão relevante para ser elevada a um debate, culminando na definição de políticas para essa clientela. No entanto, nem todo interesse social consegue conquistar esse *status* de política instituída.

Se o objetivo é saber como a questão surgiu e como foi incluída na agenda do governo ou, conforme Fleury (2003, p.2), como se deu o “*reconocimiento de nuevos problemas que aparecen en la arena política a partir de la transformación de las necesidades en demandas*”, é necessário desvendar se esse era um antigo problema que inquietava a sociedade ou mesmo um problema emergente, quais os conflitos de interesses existentes na ocasião e como os atores conseguiram influenciar a decisão política (LABRA, 2007).

O contexto político-econômico também é vital para o surgimento de uma política. Por isso, um olhar nesse sentido é fundamental para verificar se a conjuntura política da época era ou não propícia à discussão da questão.

Quando se pondera sobre como ocorre a transformação das demandas em políticas públicas, esbarra-se em diferentes concepções que se propõem a explicar o fenômeno. Segundo o recorte Marxista, para uma questão se tornar uma política pública é preciso que os interesses organizados sejam “*filtrados*

---

processos interdependentes. O primeiro é o problema (*problem stream*), ou seja, qual a questão central que precisa ser resolvida. A partir dessa definição da problemática que se pretende intervir, inicia-se o processo político em si (*political stream*) e são traçadas as alternativas de política (*policy stream*) (KINGDON,1995).

*pelo Estado*”. Já na visão neomarxista, para que isso ocorra é preciso que elas sejam vocalizadas pelos interesses organizados, que devem se instituir “*como representantes legítimos delas*”. Habermas, por sua vez, diz que os processos de deliberação dessas políticas são “*influenciados pelas estratégias comunicacionais*” (apud CASTRO, 2008). Vê-se que aqui não se fala de estratégias apenas de transmissão, mas de estratégias de comunicação, que, por sua vez, significa na concepção de Freire “*co-participação dos sujeitos no ato de pensar*” (LIMA, 2001).

A respeito das múltiplas expressões da questão social que operam sobre os jovens, vimos que a juventude se tornou uma temática de interesse social, suas demandas para a elaboração de uma Política de Juventude conseguiram ser vocalizadas nos debates empreendidos e foram, finalmente, absorvidas pelo Estado.

Como vimos, havia um incômodo com a situação dos jovens serem esquecidos ou minimamente incluídos nas políticas destinadas à criança e ao adolescente e por não encontrarem aportes em programas federais voltados para seus dilemas contemporâneos, tais como a questão da entrada no trabalho e o acesso ao ensino médio ou superior, fato que demandava intervenções nessa esfera.

Inicialmente, a partir dessa demanda, ao lado de iniciativas locais propiciadas pela descentralização, alguns projetos alternativos foram desenvolvidos pela sociedade civil. No entanto, a invisibilidade da juventude criava entraves ao apoio e financiamento dos programas voltados a esse segmento, por isso se intensificaram as mobilizações para que a temática entrasse na agenda do governo e para que fosse desenhada uma política para esse grupo.

De acordo com Diógenes e Sá, foi a constituição de esferas e fóruns públicos que “*qualificou crítica e propositivamente um debate que inaugurou novos marcadores de desafios e de propostas de ação para políticas públicas de juventude (PPJ)*”. Quando a juventude foi colocada no centro do debate público e

foi lançada uma discussão sobre “*a condição de ator invisível e silenciado, a juventude galvanizou a atenção dos pesquisadores, gestores e agentes da sociedade como um todo*” (2011, p.139).

Pereira aponta que as demandas e anseios das juventudes conseguiram chegar à cena pública por consequência de novas possibilidades surgidas.

A inclusão de jovens em políticas sociais, os avanços no financiamento da Educação Básica e o acesso à universidade permitiram que jovens dos setores populares tomassem contato com o Estado brasileiro, antes conhecido apenas pela presença das forças de segurança pública. (2011, p. 206)

Ao analisarmos a repercussão da discussão na arena estatal, verificamos que quando assuntos ligados às juventudes se aproximaram da esfera do governo federal, o Estado direcionou parte da sua atenção também para esse segmento, desenvolvendo algumas ações para esse público-alvo, tal como o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 2000, pelo governo FHC.

Isso se deu não só porque o governo reconhecia que diversos fatores sócio-econômicos contribuía ainda mais para a exclusão social de jovens, mas porque existia o entendimento de que a sociedade desejava que a União cumprisse o seu papel na prevenção da violência e contenção da marginalidade, agindo, de certa forma, tal qual os projetos alternativos desenvolvidos no âmbito local e pelas organizações não-governamentais, fundações e institutos ligados a empresas privadas em nome da ‘responsabilidade social’ (COSTANZI, 2009).

Por mais que uma questão tenha entrado na agenda governamental, ela pode passar ou não para a fase de formulação, podendo “*ficar paralisada ad infinitum*” (LABRA, 2007, p.16).

No caso da gestão FHC, apesar da questão da juventude não ficar totalmente paralisada, já que algumas ações pontuais foram empreendidas, naquele momento também não se efetivou na íntegra uma política para a juventude.

Porém, um pouco mais tarde, impulsionado pelas organizações da sociedade civil, entidades estudantis e juventudes partidárias, que desejavam que o Poder Público desse respostas institucionais para a questão, criando organismos gestores para a formulação e execução de políticas específicas para a juventude, que o governo Lula estabeleceu uma política direcionada aos jovens (INSTITUTO Cidadania, 2004).

Em todo esse processo de inserção da temática da juventude na agenda do governo, que culminou com a formulação e implantação de uma política para os jovens (SPOSITO e CORROCHANO, 2005), houve uma significativa contribuição dos movimentos e das organizações da sociedade civil. Tendo em vista o histórico de influência desse tipo de fenômeno no estabelecimento das políticas brasileiras, em seguida, será desenvolvida uma reflexão acerca do poder do movimento das forças sociais ligadas à área juvenil.

## 2. O PAPEL DOS ATORES SOCIAIS

A análise da trajetória dos avanços das políticas públicas no Brasil e do próprio sistema de direitos aponta a presença de militâncias ligadas aos movimentos sociais envolvidas nesse processo, trazendo para a arena de decisão política as demandas da sociedade civil. Se isso ocorreu inúmeras vezes com outras políticas setoriais, não seria absurdo crer que isso também tivesse acontecido no estabelecimento da política de juventude.

Sabe-se que há um enorme poder das novas identidades nas mudanças que precisam ser promovidas, já que são capazes de romper com a lógica dominante e, até mesmo, de reestruturar o Estado (CASTELLS, 2003). Por isso, no processo de definição política, a organização dos movimentos sociais é um fator proeminente (ESPING-ANDERSEN *apud* CASTRO, 2008).

Estas “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se

*organizar e expressar suas demandas*” são formas da sociedade civil se organizar para resistir ‘ao velho’ que a está oprimindo, ou mesmo para construir ‘o novo’ que a libertará (GOHN, 2004, p.141).

Decerto, essas formas organizacionais da sociedade civil podem atuar como mecanismo de pressão indireta, adotar denúncias simples ou mesmo procedimentos mais complexos, como realização de passeatas e concentrações (GOHN, 2004). Até mesmo a violência e a coerção, por conta da valorização das mais importantes revoluções civis, no que tange ao modelo clássico de movimento social, são consideradas táticas de luta (PICOLOTTO, 2007).

Não obstante, nesse último sentido ligado ao paradigma marxista, os movimentos sociais são instrumentos da luta de classes que almejam mudanças em decorrência das contradições que nascem com a oposição capital-trabalho (PICOLOTTO, 2007), ou mesmo, tendo em vista a coerção capitalista do ‘deus-trabalho’, uma forma de execução de “*interesses antagônicos no seio do fundamento social comum do sistema produtor de mercadorias*”, no qual, diante da dinâmica de valorização do capital, a luta se dá por “*salários, direitos, condições de trabalho ou postos de trabalho*” (GRUPO KRISIS, 2003, p.24).

Entretanto, como a autonomia é uma característica da ação dos atores sociais, a sua militância não está engessada em determinantes econômicos e materiais, como ocorre com os novos movimentos sociais, cujos atores, libertos da noção de classes sociais, passam a se constituir “*um sujeito coletivo difuso, não hierarquizado, que luta pelos progressos da modernidade e, ao mesmo tempo, é crítico a ela, fundamentando as suas ações em valores tradicionais, solidários e comunitários*” (GOHN *apud* PICOLOTTO, 2007, p.160).

Alguns movimentos sociais são exemplos dos que buscavam mudar a vida e, não, tomar o poder, levantando-se contra o patriarcalismo, o tradicionalismo religioso e o nacionalismo (CASTELLS, 2003), reagindo de “*múltiplas formas*

*contra o uso arbitrário da autoridade, por terem se revoltado contra a injustiça social e por procurarem a liberdade necessária à experimentação pessoal”* (PICOLOTTO, 2007, p.166).

Ocorre que, para o surgimento de um movimento social, distintos motivos são determinantes, tanto que alguns autores apresentam diferentes entendimentos sobre a questão. Para Touraine seriam os interesses opostos entre aqueles “*que lutam pelo controle das orientações gerais da sociedade*”. Melucci, por sua vez, aponta que esses atores opostos disputariam pelos mesmos recursos, forçando a ruptura dos “*limites do sistema existente*”. Castells atribui esse fenômeno ao momento em que os sujeitos afirmam identidades primárias e instituem comunidades de resistência, rompendo com as redes de dominação e poder (TOURAINÉ; MELUCCI; CASTELLS, *apud* PICOLOTTO, 2007, p.174). No entanto, é bom ressaltar que apenas em um cenário democrático essas resistências podem transmutar-se em projetos.

O Brasil é rico em expressões de diferentes formas de organização das forças sociais. Muitos desses movimentos populares, aqui e em vários países da América Latina, foram articulados no final da década de 70 e de parte dos anos 80 “*por grupos de oposição ao regime militar*” (GOHN, 2004, p.144).

Doimo define a ação coletiva surgida no período pós-70, no país, como “*movimentos populares que atuam no interior de um campo ético-político*”, ou seja, “*um coletivo que não se deixa cooptar ou manipular construído por sujeitos autônomos e independentes capazes de se tornarem o fundamento da democracia e de políticas alternativas em torno de direitos humanos e sociais*” (*apud* AVRITZER, 1997).

No país, outra organização muito importante nesse período foi um novo sindicalismo que contestava as velhas lideranças ligadas à burocracia estatal e promovia uma série de greves operárias. Sobre isso, vale ressaltar a diferença do quadro atual, por conta da alienação promovida pela globalização e pelo

“*declínio dos movimentos sindicais enquanto atores políticos*” (VIEIRA e ROEDEL, 2002, p.47).

Distanciando-se do caráter classista que girava em torno do trabalho, deparamo-nos também com um exemplo de movimento social voltado para a satisfação de questões voltadas para as necessidades coletivas e combate às desigualdades, à opressão e à exclusão. No Brasil, esses movimentos sociais se colocavam lado a lado das organizações não governamentais (ONGs) cidadãos e militantes, e foram importantíssimos na conquista de uma série de direitos, “*lutaram pela igualdade com justiça social, ajudaram a criar o discurso da ‘participação popular’ como uma necessidade e um componente da democracia*” (GOHN, 2004, pp.146, 147).

Já durante a década de 90 e mesmo no final dos anos 80, encontramos um novo tipo de associativismo com características distintas daqueles do período anterior. Movidos por grandes apelos públicos, atuando em mobilizações pontuais e não por causa de uma participação previamente organizada em torno de diretrizes do grupo (GOHN, 2004, p.142).

O panorama político-econômico promovido pelas políticas neoliberais também propiciou o surgimento, ao lado dos novos movimentos sociais e da profusão de organizações não-governamentais diferenciadas, de fundações e institutos ligados a empresas privadas que, nesse momento, estariam comprometidas com a ‘responsabilidade social’, a que se convencionou chamar de Terceiro Setor.

Nesse período da história brasileira houve uma emergência de “*ONGs propositivas, que atuam segundo ações estratégicas, utilizando-se de lógicas instrumentais, racionais e mercadológicas*” e também uma sobreposição dessas às ONGs militantes, apesar de algumas vezes agirem conjuntamente em eventos e atividades sociais (GOHN, 2004, pp.146-148).

Nesse mesmo cenário, até mesmo os Movimentos Sindicais passaram a assumir uma característica mais ‘despolitizada’, tendo em vista a questão do desemprego. Sobre isso, sabe-se que a ordem neoliberal não dispensou atenção para as questões sociais

quando essas se intensificavam devido ao acelerado avanço tecnológico e ao caráter estrutural assumido pelo desemprego (VIEIRA e ROEDEL, 2002). Pelo contrário, estimulou-se a competição, a individualidade, a neutralidade política, rompendo a solidariedade e a cooperação entre os trabalhadores.

Ocorreu um enfraquecimento dos sindicatos devido a sua incapacidade de representar os novos tipos de trabalhadores da ‘Sociedade em Rede’, de atuar em novos locais de trabalho e funcionar em novas formas de organização, devido à possibilidade de reunir mão-de-obra para projetos e tarefas específicas em qualquer lugar, a qualquer momento, e de dispersá-la com a mesma facilidade (CASTELLS, 2003).

Sobre a desmobilização de alguns representantes das forças sociais locais, percebe-se um contraponto. No Brasil, com o avanço da criação formal de espaços democráticos, a participação foi cada vez mais institucionalizada e as organizações da sociedade civil passaram a ter disponíveis para a sua ocupação cadeiras destinadas a elas nas arenas de definição das políticas públicas, principalmente nos conselhos setoriais. O que de certa forma abranda antigas lutas e mobilizações estratégicas de rua.

Em contrapartida, se pensarmos no contexto do Estado-nacional vemos o espaço ampliado e a direção da luta voltada para temas mais universais, especialmente relacionadas à melhoria da situação social do mundo, e não só do país e de comunidades específicas. Como expressão maior dessa mobilização do Brasil nos problemas globais, encontramos o Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre, onde representantes da sociedade civil brasileira e de vários países puderam se reunir para discutir questões fundamentais para o mundo, formalizando alianças e estipulando estratégias em função de objetivos claros.

Nessa conjuntura, a participação cidadã passa a ser vista como aquele comportamento proativo voltado para a sociedade, em que a participação que se pretende ver, segundo Carvalho,

não é mais a de grupos excluídos por disfunção do sistema (comunidades) nem a de grupos excluídos pela lógica do sistema

(povo marginalizado), e sim a do conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania e disputa com igual legitimidade espaço e atendimento pelo aparelho estatal. (*apud* Gohn, 2004, p.143)

Essas convergências em que uma pluralidade de forças se une, independente de estarem diretamente atingidas pela relação capital/ trabalho, conformam um “*proceso que mejor parece corresponder a las necesidades actuales de las resistencias y de las luchas a escala mundial*” (HOUTART, 2001, p.66).

Além dessas ações coletivas relacionadas aos problemas do planeta, no Brasil, destacam-se outras ações coletivas, como a dos movimentos sociais que se dedicam à questão agrária, que podem vir a potencializar as práticas democráticas, caso não se isolem das demais e saibam usar as estratégias comunicativas (SOUZA, 2004).

Com certeza, os movimentos sociais podem apresentar projetos alternativos para a sociedade, além de serem uma das ‘chaves’ principais para construção democrática de um país que, com grande poder de mobilização, influenciam as políticas públicas.

A respeito da política de juventude, o movimento social também se constituiu em um dos ‘grupos de poder’ que afetaram a criação dessa política direcionada exclusivamente para os jovens, garantindo direitos a essa geração.

Não obstante, é preciso ressaltar que o entendimento da necessidade de políticas específicas para a juventude não era uma unanimidade. Uma corrente achava que o ECA já contemplava boa parte dos jovens e que, além disso, haveria muitos ‘direitos’ e poucos deveres, que era necessário mais medidas punitivas para coibir a delinquência e, inclusive diminuir a idade penal e aumentar o prazo de detenção do infrator.

A partir da década de 90, multiplicam-se as mortes violentas de jovens. Também cresce o número de mortes protagonizadas por eles, muitas vezes decorrentes do consumo de substâncias lícitas/ ilícitas, as quais se tornam mais acessíveis

aos jovens devido ao fenômeno da expansão das redes de narcotráfico. “*Desse modo, o tema da criminalidade atravessa permanentemente o debate sobre as políticas públicas para os jovens*” (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Em outra ponta, havia a corrente que entendia que a ausência de uma política para a juventude e a sua invisibilidade estariam também criando entraves à aquisição de programas mais adequados aos dilemas contemporâneos desse segmento, como a necessidade de lazer, acesso à educação, prevenção às doenças sexualmente transmissíveis, à dependência de substâncias psicoativas e à violência, bem como a qualificação para o trabalho. Sobre esse último, cabe ainda uma ponderação sobre se isso ainda é relevante, visto a idéia do ‘não-trabalho’ apresentada por Gorz (1987).

Por causa dessa invisibilidade abranger não só o Poder Público, mas também a sociedade civil, até mesmo as ONGs só tomaram para si esse tema em meados dos anos 90, “*quando se percebe que a sociedade tinha quase nada a oferecer para as pessoas com mais de 18 anos*”. A partir daí também surgiram institutos e fundações empresariais dispostas a intervirem nesse cenário, especialmente na questão do ‘protagonismo juvenil’ (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p.85).

No entanto, na esfera do governo as ações se deram em certa medida sem grandes diretivas capazes de favorecer a coordenação federativa das mesmas nem a sua avaliação.

Voltando à questão do interesse em se criar uma política direcionada à juventude e do papel dos atores sociais nesse processo, vemos como essas demandas foram ‘filtradas’ pelo Estado e ganharam espaço na arena de decisão do governo federal.

Isso se deu primeiramente porque, por conta da descentralização brasileira, diversos municípios tiveram a oportunidade de desenvolver projetos alternativos voltados para a juventude. Muitos desses projetos partiram de iniciativas da CNBB e das ONGs atuantes nas localidades. Outros contaram

com a parceria Governo X entidades da sociedade civil para o seu desenvolvimento. Essas iniciativas, muitas vezes consideradas experiências de sucesso, corroboravam para a visão de que era importante priorizar esse grupo social e criar projetos direcionados a essa clientela.

Os meados dos anos 90 acabaram se afirmando como o marco do aparecimento, no âmbito local e regional, de organismos públicos voltados à articulação de parcerias com a sociedade civil para a execução de projetos e programas do poder executivo, financiados ou não pelo governo federal, voltados aos jovens (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Quando se deu o primeiro governo FHC, foram instituídas na esfera da Assistência Social algumas medidas e projetos pretendendo distanciar a juventude das situações com riscos de violência, através, principalmente, de projetos ligados aos Esportes.

Posteriormente, seguindo a percepção surgida já na transição do governo FHC/ Lula de que diversos fatores sócio-econômicos estariam contribuindo para intensificar a exclusão social dos jovens e que medidas precisavam ser tomadas para esse segmento, a temática da juventude sobe a rampa do planalto junto com o presidente eleito e, em 2005, formula-se a Política Nacional para os jovens. Não se pode desconsiderar, porém, que “*por trás do marco regulatório de qualquer política sempre há interesses e uma ideologia*” (CASTRO, 2008, p.69) e que no caso dessa política isso provavelmente também ocorreu.

Tanto os projetos anteriores ao governo Lula e desenvolvidos em parceria com a ONGs, quanto as ações que se sucederam e conformaram a Política Nacional de Juventude, pelo menos parte dos seus créditos pode ser distribuída aos

compromissos eleitorais de partidos, principalmente de esquerda e de centroesquerda, que, por meio de sua militância juvenil ou de setores organizados do movimento estudantil, incluíram na sua plataforma política demandas desses segmentos que aspiravam pela formulação de ações. (SPOSITO e CARRANO, 2003)

É possível afirmar, ainda, que a visibilidade do tema da juventude ampliou-se com um intenso debate empreendido especialmente pelas organizações da sociedade civil que eram ativistas nessa área e desenvolviam trabalhos com os jovens (SPOSITO e CARRANO, 2003). Com certeza, esse tipo de organização possui uma capacidade muito grande de *“afetar os códigos culturais e os sistemas simbólicos dominantes, além de produzirem influências no sistema político, nas instituições e nos modelos organizacionais”* (MELUCCI, *apud* PICOLOTTO, 2007, p.175).

Pela característica da atuação dessas organizações voltadas ao direito juvenil e à instituição de uma Política Nacional para a juventude podemos inferir que as suas formas de atuação se deram mais no sentido de cooperação do que de confronto (ADVÍNCULA, 2006).

A partir de 98, constata-se que diversos atores sociais se uniram para desenvolver estratégias para promover o debate sobre ações necessárias para instituir os direitos da juventude.

A Fundação Perseu Abramo é uma das instituições que se destacou nesse processo de construção de uma política para a juventude. Em 1998, ela desenvolveu a pesquisa intitulada ‘Juventude: Cultura e Cidadania’ para traçar a participação democrática da juventude e identificar estratégias nesse sentido. Posteriormente, continuou participando de eventos sobre a juventude e pesquisas produzidas por outras organizações.

Em outra ponta, um conjunto de entidades - Conselhos, Órgãos Governamentais, Programas para jovens, Institutos Mais Brasil e Teutônio Vilela; Central de Oportunidades e ONGs diversas - se dedicaram a produzir a Carta de Brasília, na qual buscavam disseminar a idéia da importância do desenvolvimento de políticas integradas para a juventude.

A ONG Ação Educativa é outro exemplo, pois se empenhou em mapear as instâncias governamentais das esferas municipais e estaduais que desenvolviam projetos para a juventude

e ampliar sua rede de parceiros e colaboradores incluindo esses organismos públicos. Em 2002, também organizou, em parceria com a Fundação Friedrich Ebert Stiftung/ Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social (FES/ ILDES), o Seminário Políticas Públicas de Juventude, visando reunir experiências direcionadas aos jovens, desenvolvidas no Brasil e em outros países (RODRIGUES, 2010).

Outras iniciativas simultâneas, organizadas por organizações e movimentos ligados à juventude, igualmente ajudaram a propor o arcabouço legal e institucional da Política de Juventude.

O Instituto Ayrton Senna, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Grupo de Institutos e Fundações e Empresas (GIFE) e a Unesco, nesse mesmo sentido, elaboraram, em 2002, o documento ‘Por uma Política de Juventude para o Brasil’, que foi assinado pelos candidatos ao governo federal, afirmando o compromisso em implantar políticas direcionadas aos jovens (RODRIGUES, 2010).

Nesse período, diversas organizações e movimentos de juventude também participaram de um evento realizado no Rio de Janeiro pela Organização Brasileira de Juventude (OBJ) e pelo Instituto Brasileiro de Política de Juventude (IBPJ), com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Unesco. No encontro, delineou-se a Carta Agenda Jovem 2002, que recomendava a criação de um conselho e de um órgão gestor de políticas de juventude (RODRIGUES, 2010).

Mais tarde, a liderança jovem das Comissões Municipais, Estaduais e Nacional de Jovens Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Movimento Sindical, com o apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Agência de Cooperação Técnica do Governo da Alemanha (GTZ), lança a ‘Carta Proposta da Juventude do Movimento Sindical’ contendo, da mesma forma, uma série de sugestões para a inserção da juventude nas políticas públicas (MSTTR, 2003).

Nas diversas mobilizações que se deram, além das ONGs com atividades na área da juventude, pastorais religiosas, organizações de juventudes partidárias, como a Juventude do PT, e movimentos estudantis participaram ativamente promovendo diagnósticos, debatendo problemas, articulando parcerias e criando acordos e agendas para a proposição de políticas para a juventude. A União Nacional dos Estudantes (UNE), por exemplo, manteve um diálogo constante com o candidato petista que concorria ao governo federal. Posteriormente, atuou em defesa da reforma universitária e de outras iniciativas para o provimento de vagas nas universidades aos estudantes de baixa renda familiar.

Com todo esse movimento a favor da institucionalização da política de juventude, em 2003, o governo recém empossado, corroborando com discurso empreendido à época, reconheceu a importância da questão e designou um grupo interministerial para a definição de ações e construção de uma política e programas direcionados aos jovens.

O novo governo deixou nítida a sua intenção de ampliar os meios de participação colaborativa entre o Estado e a sociedade civil nas atividades de definição, implementação e controle social público das políticas. “*Desde o início, o governo procurou reunir elementos para propor uma política capaz de garantir os direitos dos(as) jovens*” (IBASE e PÓLIS, 2006, p.4).

Nesse cenário propício, entre 2003-2004, o Instituto Cidadania promoveu uma ampla consulta pública, o Projeto Juventude, e enviou ao governo uma série de sugestões a respeito de medidas necessárias para dar conta das prioridades definidas pela e para a juventude. O Instituto Cidadania, sob a liderança de Lula, foi criado para promover diagnósticos, estudos e propostas de políticas públicas. Para o debate com a sociedade, as reuniões, fóruns e seminários em parcerias com outras instituições foram dinâmicas amplamente usadas.

O Projeto Juventude conseguiu reunir uma diversidade de ONGs, Movimentos Juvenis, organismos internacionais,

institutos, movimentos sociais com uma pluralidade de enfoques e, após um consenso, detalhar todas as decisões e encaminhar um relatório ao presidente Lula almejando as medidas necessárias. “*É possível dizer que o Projeto Juventude foi capaz de criar sinergia entre atores que até então se encontravam dispersos na arena social pública do tema das políticas de juventude.*” (BRENNER *et al*, 2005, p.202)

Sobre a participação dos jovens no estabelecimento dessas propostas de ações para seu grupo, já era prática desenvolvida pelos movimentos sociais e pelas ONGs a participação em eventos mundiais e a realização de seminários nacionais e fóruns que davam direito à voz para a juventude, além das pesquisas realizadas durante esses eventos e mapeamento do perfil da juventude brasileira.

Toda essa ingerência da sociedade civil foi determinante para que, em 2005, o governo federal criasse a Secretaria Nacional de Juventude, que ficou encarregada de promover a articulação para o desenho de uma política voltada aos jovens e, a partir daí, fosse implementado no país um conjunto de programas e projetos, desta vez seguindo as diretrizes da Política Nacional de Juventude.

Vê-se, então, que também na trajetória da Política Nacional de Juventude a sociedade civil soube apresentar suas demandas e se organizar para, novamente, influenciar as decisões políticas.

No entanto, observa-se que, comparando com a luta pela instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, em que os movimentos sociais e ONGs tiveram papel principal, a dinâmica foi diferente, apesar desses também apresentarem um papel proativo na política de juventude, pois foram os projetos alternativos desenvolvidos pela sociedade civil que influenciaram mais tarde a política.

A luta pelo desenho jurídico também foi posterior aos primeiros programas para os jovens. Além disso, no caso da juventude, essa se deu primeiro no âmbito dos entes subnacionais,

e não na esfera nacional, já que naqueles níveis a sociedade civil estava mais estruturada, pois costumavam se mobilizar para dar conta dos projetos que desenvolviam no âmbito local. Ressalta-se, ainda, que esses projetos eram essenciais para atenuar os problemas vividos pela juventude em decorrência dos efeitos perversos da tradicional desigualdade social do país, tanto que essa foi uma das preocupações determinantes que estimulou iniciativas na área da juventude.

### 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE JUVENTUDE

Como ocorrem diferentes fases na produção das políticas públicas, não necessariamente em ordem linear, é importante reconhecer as contingências próprias de cada uma dessas, especialmente se a intenção de um estudo é delimitar uma ou outra etapa que será objeto de investigação e, assim, promover uma avaliação a partir de critérios realísticos (LABRA, 2007; ARRETCHE, 2002).

A fase da formulação é aquela que ocorre quando se examina o problema e as possíveis soluções, escolhem-se as alternativas e a decisão final é tomada, vindo geralmente acompanhada da aprovação e promulgação de uma lei (LABRA, 2007).

Mas o processo de *decision making* também não é linear nem é isento de conflitos, nesse momento há uma série de acordos e ajustes para atender os interesses em jogo (LINDBLUM, *apud* LABRA, 2007).

Na dinâmica da formulação das políticas existem diversos elementos que podem alterar o curso do processo, como as influências do contexto econômico e político, a mobilização dos atores, o apoio da mídia, a abrangência da questão, os costumes, tornando esse ainda mais complicado (LABRA, 2007).

Se for considerado, ainda, que os formuladores por vezes não possuem dados completos e fidedignos da realidade e que

concebem estratégias muitas vezes com base em conjecturas, será possível entender a complexidade desse procedimento (ARRETCHE, 2002).

Para entendimento desse processo, é preciso ter ciência de que mesmo que a decisão seja tomada, essa pode se dar de forma diferente dos propósitos daqueles que as impulsionaram, já que na dinâmica da sua promulgação perpassam várias instâncias não só do executivo como do legislativo e ocorrem pressões internas e externas, como a daqueles que serão atingidos diretamente por aquela política ou que almejam outra prioridade na agenda.

Sobre isso, é importante ponderar que a liberdade sem restrição de se formular uma política não é uma premissa que vigora nessa etapa, já que essa é permeada de barganhas e negociações, de tal modo que *“seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas - sim - aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório”* (ARRETCHE, 2002, p.6).

Do mesmo modo, o potencial de aceitação de uma proposta pelos implementadores costuma ser mais visado pelos formuladores do que a própria relevância e efetividade da mesma. Por conta da aquiescência de uma proposta, já se tornou prática consolidada a criação de estratégias para a sua aceitação, tal como a criação de incentivos, embora existam problemas na manutenção dos mesmos.

Interessante na análise desse momento de formulação é a observação sobre as mudanças ocorridas no projeto inicial e naquele promulgado, os debates empreendidos, os argumentos e contra-argumentos dos formuladores e dos beneficiários diretos, as lutas político-partidárias e os avanços ou retrocessos obtidos nessa dinâmica.

No caso da Política de Juventude, caso se considere que a institucionalização dessa política iniciou no governo FHC também há que se aceitar que o início da recente trajetória da formulação de políticas para a juventude foi marcada por um conjunto diversificado de ações efêmeras pautadas no ‘ensaio e

erro', pois é certo que, para esse segmento, até então inexistiam concepções estratégicas que permitiam "*delinear prioridades e formas orgânicas e duradouras de ação institucional*" capazes de compatibilizar "*interesses e responsabilidades entre organismos do Estado e da sociedade civil*" (SPOSITO e CARRANO, 2003, p.22).

Essa análise do panorama da intervenção estatal na área da juventude baliza que, naquele momento, não se estabeleceram o que se poderia chamar de políticas públicas, mas um conjunto de programas desconexos pautados na focalização e marcados pelo viés da estereotipação dos jovens (KERBAUY, 2005).

É possível apontar a frágil institucionalidade das políticas para os jovens empreendidas no governo FHC (SPOSITO e CARRANO, 2003; RUA, 1998), pois o que houve, naquele período, foi uma profusão de ações desarticuladas, com inclusive a superposição de projetos em uma mesma área e para uma mesma clientela.

Por mais que tenha ocorrido uma preocupação mais sistematizada do governo FHC para formular políticas voltadas para a juventude, somente em 2003 houve uma organização maior para discutir a formulação da Política Nacional de Juventude (KERBAUY, 2005).

Considerando, então, que a formulação das políticas para a juventude iniciou no governo Lula, cuja plataforma política do governo já buscava reunir atores e construir diretrizes para propor uma política para garantir os direitos dos jovens, o ano de 2003 passa a ser delimitado como o marco desse processo, porque assim que foi empossado o novo governo designou um grupo interministerial para a definição de ações e construção de uma política e programas direcionados aos jovens.

Esse marco abriga a inclusão, como participantes determinantes desse processo de formulação, dos atores da sociedade civil, pois, como já apontamos, nesse período ocorreu a sua participação ativa, principalmente através da atuação do Instituto Cidadania.

Nesse ínterim, alguns projetos para a juventude iniciados no governo anterior também foram reformulados e adequados pelo governo Lula à nova política que ainda estava nascendo.

Com as demandas para a juventude já incluídas na plataforma política do governo Lula, restou à Secretaria Nacional de Juventude, criada para este fim, articular a política nacional voltada para os jovens e formular programas específicos seguindo as diretrizes da mesma e de seu órgão de controle social, o Conselho Nacional de Juventude.

Com a Política Nacional de Juventude estabelecida em 2005 por meio da Medida Provisória 238 assinada pelo Presidente da República, aprovada pelo Congresso Nacional e transformada em lei, foram criados (e até mesmo redesenhados) diversos programas e projetos sob a responsabilidade de diferentes Ministérios.

Nota-se, especialmente nessa área, através dessa breve análise da fase de formulação da política de juventude, que, além da concretização do desenho jurídico dessa política ter sido posterior aos seus primeiros programas, a trajetória percorrida por essa política, apesar de longa, foi vitoriosa, visto que a mesma conseguiu ser alçada ao patamar de política de Estado.

Isso não ocorre com todas as questões incluídas na agenda governamental. A incerteza é uma característica comum da fase de formulação, quanto mais complexa é a questão, ainda mais duvidosos são caminhos para a formulação da sua política, podendo inclusive não se efetivar de fato.

No campo da produção de políticas para a juventude, podemos afirmar que, por mais que tenha tardado e tenham se estabelecidos acordos e parcerias, efetuado ajustes e criado estratégias para a sua aceitação, nessa esfera o processo foi relativamente linear, culminando com a formulação da política e de seus programas e projetos, quer sejam novos ou adaptados.

É pertinente esclarecer que por mais que uma política seja formulada para ser implementada de uma forma, dificilmente ela ocorrerá tal como foi idealizada, especialmente porque

nesse momento também incidem fatores internos e externos que podem alterar sua execução. A implementação é evolução, pois, na prática, em grande parte o que acontece é o redesenho da política, modificando seus objetivos, equalizando-os com os recursos existentes/ disponibilizados ou, ao contrário, alocando mais recursos para dar conta de objetivos pendentes (LABRA, 2007).

A etapa da implementação é ‘um divisor de águas’, um momento em que os formuladores, ou seja, os políticos, afastar-se-iam para os implementadores/ administradores darem seguimento às ações, executando a política (LABRA, 2007). No entanto, essa separação não ocorre plenamente, pois as lutas políticas para o controle da gestão, para distribuição de cargos, para a definição do *locus* de execução e para a aplicação dos recursos financeiros são comuns nesse momento.

Além disso, a implementação de uma política nacional em um país que, além de ter uma enorme extensão territorial, possui um sistema administrativo descentralizado torna o desafio muito grande.

Ocorre que existe uma grande dificuldade de se implementar em âmbito nacional - num país federativo, multipartidário e com entes subnacionais com autonomia política – uma política cujos programas federais que a materializam têm como proposta a cooperação dos três níveis de governo (ARRETCHE, 2002). Esse é um dilema que se intensifica caso os programas contemplem parcerias público x privado, visto a ampla rede de organizações não-governamentais e os dilemas do associativismo brasileiro.

A execução transforma as políticas públicas, principalmente porque, para atingir determinados objetivos de uma política, diferentes estratégias são estabelecidas de acordo com as preferências e decisões dos formuladores, e não daqueles encarregados de operacionalizá-las. Entretanto, esses que não participaram do processo de formulação podem, ao executarem a política com uma margem de autonomia, produzir resultados distintos daqueles almejados pelos formuladores, pois dificilmente

há uma convergência dos ideais desses com os daqueles (ARRETCHE, 2002).

Da mesma forma, *“a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação”* (ARRETCHE, 2002, p.9).

O grau de sucesso de uma política/ programa também está amarrado ao grau de sucesso no alcance da ação cooperativa dos agentes implementadores e diversas medidas de incentivos são tomadas para conquistar a adesão desses atores. E esse *“não é um problema a ser constatado pelo avaliador, mas um dado da realidade a ser incorporado à análise”* (ARRETCHE, 2002, p.5).

Isso é especialmente factível na Política Nacional de Juventude, pois com ela foram redesenhados diversos programas e projetos. Independente da relevância da reformulação de antigos projetos/ programas que se deu na esfera das políticas para os jovens, a ocorrência de mudanças em ações já iniciadas não se constitui uma novidade no país, muito menos na área da Política de Juventude.

Em outra vertente, é importante considerar que problemas detectados na implementação nem sempre são provenientes da dinâmica complexa dessa fase, pois a política pode ter sido mal formulada e conter erros de concepção que inviabilizariam o seu desenvolvimento de forma ótima (LABRA, 2007). Caso os problemas não sejam provenientes da sua formulação, aí sim há que se investigar os gargalos que causam falhas em políticas bem formuladas.

## CONSIDERAÇÕES

A implantação de uma Política Nacional de Juventude representa um avanço no país, ainda que seu trânsito em meio a outras políticas tão mais experientes não seja isento de dilemas e podem estar ocorrendo entraves e incongruências capazes de dificultarem a sua consolidação através de seus programas.

Além de demandar análises e acompanhamentos que contribuam para as superações dos problemas que enfrenta, é importante que ela seja replicada em todas unidades da federação e que eventuais erros conceituais e problemas de formulação e de implementação sejam analisados e corrigidos, visto que esses também podem comprometer sobremaneira a promoção dos direitos das juventudes.

## REFERÊNCIAS

ADVÍNCULA, Rita de Cássia de A. S. **Sociedade Civil no Espaço de Atuação com a Juventude**: cartografia social. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Natal: UFRGN 2006.

ANDRADE, Carla Coelho de. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, N. 60. Brasília: IPEA: 2010.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA; CARVALHO (orgs). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Um novo paradigma para os movimentos sociais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 35, fev. 1997.

BOSI, Alfredo. **Dialética da Colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRASIL. Congresso Nacional. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8069/90.

\_\_\_\_\_. **Secretaria Geral da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/secgeral/frame\\_juventude.htm](http://www.planalto.gov.br/secgeral/frame_juventude.htm)>. Acesso em: 03 set. 2008.

BRENNER, Ana Karina; LÃNES, Patrícia; CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues. A arena das políticas públicas de juventude no Brasil:

processos sociais e propostas políticas. **Jovenes, Revista de Estudios sobre Juventud**, México, ano 9, n. 22, jan-jun. 2005.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni (org). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Texto para Discussão n. 1335. Brasília: IPEAD, 2008.

CONJUVE. **Guia de Políticas Públicas de Juventude**. Brasília. Brasília: Conselho Nacional de Juventude, 2010.

COSTANZI, Rogério Nagamine. **Trabalho Decente e Juventude no Brasil**. Brasília: OIT, 2009.

CUNHA, José Ricardo. A Nova Política de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente. In: FCDDH Bento Rubião. **Visualizando a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente**. Rio de Janeiro: KROART Editores, 1999.

DAMASCENO, Lúbia Badaró. **O Controle Social das Políticas Públicas para a Infância e Adolescência: uma análise do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade/RJ**. Dissertação (Mestrado em Política Social). Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 2006.

DIÓGENES, Glória ; SÁ, Leonardo. Juventude e Segurança Pública: dissonâncias e ressonâncias. In: FREITAS, Maria Virgínia de ; PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs). **Juventude em Pauta: Políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

FLEURY. La expansión de la ciudadanía. In: **Inclusión social e nuevas ciudadanías: condições para la convivencia y seguridad democráticas**. Colômbia: Ed Pontificia Universidad Javerian, 2003.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. **Revista Nômad**s. n 20, abril. Colômbia: Instituto de Estudios Sociais Contemporâneos – IESCO/ Facultad de Ciencias Sociales, Humanidades y Arte/ Universidad Central, 2004.

GORZ, André. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

GRUPO KRISIS. **Manifesto contra o trabalho**. São Paulo: CONRAD, 2003.

HOUTARD, François. La mundialización de las resistências y de las luchas contra el neoliberalismo. In: SEOANE, José e TADDEI, Emílio. **Resistencias mundiales** [De Seattle a Porto Alegre], 2001.

IBASE; PÓLIS. **Juventude Brasileira e Democracia**: participação, esferas e políticas públicas. Projeto de Pesquisa Juventude Brasileira e Democracia, maio de 2004. In: Relatório Regional. Rio de Janeiro: Ibase/ Polis, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto juventude**: documento de conclusão: versão inicial para discussão, complementação e ajustes. São Paulo: [s.l.], 2004. Disponível em: <[http://www.adolesc.br/bvs/adolesc/P/pdf/doc\\_conclusao.pdf](http://www.adolesc.br/bvs/adolesc/P/pdf/doc_conclusao.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2012.

KEHL, M. R. (org.). **Função Fraternal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

KERBAUY. Maria Teresa Miceli. Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? **Estudos de Sociologia**, 18/19. Araraquara: 2005.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2.ed. New York: Addison, Wesley Longman, Inc. 1995.

LABRA, E. **Existe uma Política de Participação e Controle Social no Setor Saúde?** Contribuições para um debate urgente. Rio de Janeiro: CEBES, 2007.

LIMA, Venício. A atualidade do conceito de Comunicação. In: LIMA, Venício. **Mídia**: teoria e política. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2001.

MSTTR. **Carta Proposta da Juventude**. Carta Proposta da Juventude do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, nov 2003. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/imagens/f274CARTAjuventude.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. As políticas dos anos 90: crise ou reestruturação? **Debates Sociais**, n.57. Rio de Janeiro: CBCISS, 1999.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Renovar, 2000.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. Movimentos sociais: abordagens clássicas e contemporâneas. **Revista CSONline: Revista eletrônica de Ciências Sociais**, nov 2007.

PINHEIRO, Anelise R.O. **Análise histórica do processo de formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003 – 2006): atores, idéias, interesses e instituições na construção de consenso político**. Brasília: ICH/UNB, 2009.

RIZZINI, Irene (org). **A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1993.

RODRIGUES, Júlia A. M. **Participação Social e Políticas de Juventude: A Experiência de Institucionalização do Conselho Nacional De Juventude**. Brasília: UFMG, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. 2 v. Brasília: CNPD, 1998.

SANTANA, Márcio S. de. A Questão Social, a juventude e as relações de força na política. **Anais do XIX Encontro Regional de História: Poder, Violência e Exclusão**. São Paulo: ANPUH/SP/USP, 2008.

SILVA, Cláudio Henrique Ribeiro da. Apontamentos para uma teoria dos entes despersonalizados. **Direito Izabela Hendrix**, v. 4, n. 4. Belo Horizonte: 2004. Disponível em: <<http://pe.izabelahendrix.edu.br/ojs/index.php/dih/article/view/131>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes. **A cidade, o seu Estatuto e a sua gestão 'democrática'**. Rio de Janeiro: UFRJ/ NuPeD, 2004.

SPOSATI, FLEURY e FALCÃO. **Os Direitos dos Desassistidos Sociais**. São Paulo: Cortez, 1991, 2. ed.

SPOSITO, Marília Pontes. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virgínia de e PAPA, Fernanda de C. (org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez: Ação Educativa: Fundação Friedrich Ebert. 2003.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, set-dez. São Paulo: Anped/ Autores Associados, 2003.

SPOSITO, Marilia Pontes; CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Tempo Social**, v. 17, n. 2. São Paulo: USP, 2005.

VIEIRA, Fernando Antonio da Costa e ROEDEL, Hiran. Desafios dos movimentos sociais em tempos de globalização. **Revista Outubro**, n. 7, 2002. Disponível em: <[http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/07/out7\\_03.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/07/out7_03.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2009.

ZUCCHETTI, Dinora Tereza; BERGAMASCHI, Maria Aparecida. Construções Sociais da Infância e da Juventude. **Cadernos de Educação**, jan-jun. Pelotas: FaE/PPGE/UFPel, 2007.

**Recebido em 16/04/2013.**

**Aprovado em 05/08/2013.**

