POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE NO BRASIL: UMA AGENDA EM CONSTRUÇÃO

PUBLIC POLICIES FOR YOUTH IN BRAZIL: AN AGENDA UNDER CONSTRUCTION

DOI: <https://doi.org/10.22388/2525-5894.2018.0078>

Michele Karina Franco - Assistente Social, graduada em Serviço Social pelo Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio (CEUNSP, Itu/SP), Especialista em Políticas Públicas no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFAB). Email: michele.franco@ufabc.edu.br

Trabalho apresentado no Curso de Mestrado (stricto sensu) em Política Públicas no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC), sob o eixo de pesquisa em Análise de Políticas Públicas, 1º quadrimestre de 2018.

Resumo

Pretende-se com este trabalho, apresentar breve análise sobre a realidade que permeia a construção das políticas públicas para juventude no Brasil, tendo como recorte etário sujeitos dos 12 aos 29 anos de idade, público alvo dessas políticas. Procurou-se por meio da metodologia documental, de estudo bibliográfico, legislação e literatura sobre a temática, percorrer a trajetória das políticas de juventude construídas no país a partir dos anos 2000, tendo como marco legal norteador desse processo o Estatuto da Criança e do Adolescente. O texto enseja promover reflexões sobre os conceitos analíticos de políticas públicas e adolescência-juventude, na tentativa de contribuir com o debate e pesquisa na área, analisando conjunturas, desafios e suas implicações para construção de políticas públicas e sociais para juventude no país.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Adolescência; Juventude; Cidadania

Abstract

The purpose of this paper is to present a brief analysis of the reality that permeates the construction of public policies for youth in Brazil, with a target age range from 12 to 29 years of age. It was searched through the documentary methodology, bibliographical study, legislation and literature on the subject, to follow the trajectory of the youth policies constructed in the country from the years 2000, having as legal framework guiding this process the Statute of the Child and the Adolescent. The text promotes reflection on the analytical concepts of public policies and adolescence-youth, in an attempt to contribute to the debate and research in the area, analyzing conjunctures, challenges and their implications for the construction of public and social policies for youth in the country.

Key-words: Public Policies; Adolescence; Youth; Citizenship

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende discorrer acerca das políticas públicas para juventude no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, por meio de pesquisas bibliográficas que tratam do tema, com foco na formação de agenda, passando pela implementação e desafios para execução.

Trataremos aqui sobre políticas pensadas para fruição de sujeitos entre 12 a 29 anos de idade, categorizados entre ‘adolescentes’ e ‘jovens’ de acordo com as normativas legais vigentes no país.

Tendo como reconhecimento que o marco legal de atenção aos adolescentes brasileiros ocorre a partir do processo de redemocratização do país, com o surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) aprovado em 1990, que sob amparo da Constituição Federal de 1988, por meio do Art. 227, apresentou com clareza o norte guiador para o fomento de políticas públicas e sociais para a defesa da proteção integral dessa parcela da população em fase tão peculiar de desenvolvimento.

O presente artigo abordará sobre o conceito da juventude, apresentando um recorte histórico acerca da construção das políticas públicas para esse segmento populacional dentro da arena política brasileira, que por meio de uma *“janela de oportunidades”* incluiu a temática na agenda política do país.

Sendo por meio desse arcabouço legal de normativas e diretrizes, que o Brasil inicia um novo momento político e econômico de intervenção estatal sobre a vida desses sujeitos, de deveres e direito, em fase tão peculiar de desenvolvimento, que desde então, reconhecidos sob a égide da proteção integral.

Temos por objetivo com esse trabalho, poder contribuir para a discussão sobre a temática da juventude no universo da pesquisa, com foco de interesse na construção de políticas públicas juvenis no Brasil, compreendo conjunturas e desafios para implementação.

MÉTODO

O trabalho se desenvolve a partir do estudo documental e bibliográfico sobre a temática da juventude e políticas públicas, por meio de trabalhos acadêmicos de referência; banco de dados estatísticos oficiais; legislação e normativas legais vigentes sobre o objeto e público alvo da pesquisa.

Compreendemos a pesquisa documental etapa inicial, precedente e de suma importância para compreensão do estudo e objeto a ser melhor pesquisado, assim como problemas já investigados e em investigação pela academia científica.

O método documental é parte integrante de qualquer pesquisa e acompanhou o processo de construção dessa pesquisa em fase inicial até etapa final desse percurso.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Segundo último Censo IBGE¹ 2010, a população juvenil no Brasil representa 51,3 milhões de pessoas entre 15 a 29 anos², o que corresponde a ¼ da população, sendo 84,8% residentes da área urbana, e 15,2% da área rural. Deste número, 53,5% dos jovens trabalham, 36% estudam e 22,8% trabalham e estudam. No tocante a escolarização, 32,8% dos jovens de 18 a 24 anos deixaram de estudar³.

Após aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma série de outras normativas, resoluções e diretrizes políticas foram sendo construídas e estabelecidas para atender as necessidades desses sujeitos, que a partir do ECA, crianças e adolescentes foram reconhecidos como sujeitos de deveres e direitos no país, alterando significativamente o olhar da sociedade e comunidade política sobre eles.

O ECA é um documento legal que ampara crianças e adolescentes dos 0 aos 18 anos de idade, estendendo excepcionalmente o foco de atenção até os 21 anos, conforme especificidade do caso.

É uma lei organizada em duas partes: Livro I (do Art. 1º ao 85) que trata dos princípios que norteiam o Estatuto; dos direitos fundamentais e medidas de prevenção. Livro II (do Art. 86 ao 267) que trata da política de atendimento; das medidas de proteção; ato infracional e medidas socioeducativas; conselho tutelar e acesso à justiça.

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi um marco no país ao incorporar o conceito de cidadania, “é considerado a mais acabada proposta do governo para as crianças e os adolescentes do país, pois responsabiliza a família, a sociedade e o Estado pelo cumprimento ou não dos direitos e deveres que lhes são cabidos” (KERBAUY, 2005 p. 200).

Apesar do avanço significativo na discussão, o Estatuto não traz o conceito “jovem” como público de atenção, definindo o recorte etário dos 12 aos 18 anos ao sujeito tipificado como “adolescente”.

O termo adolescente vem do latim “*adulescens* ou *adolescens*, particípio passado do verbo *adolescere*, que significa crescer” (COUTINHO, 2005 p 17), ganhando sentido e referência apenas no século XIX, em meio a intensas mudanças estruturais do país.

Importante pontuarmos, que a ‘adolescência’ é contemporânea as mudanças na sociedade e família do pós-guerra, advinda das crises mundiais do século XIX que abalaram fortemente a economia e política brasileira, fazendo surgir novas realidades e necessidades sociais na população.

Somado a esse contexto de crise que persiste, temos uma sociedade em constante processo de mudança de suas estruturas, a impactar diretamente na dinâmica das relações humanas e sociais dos sujeitos.

¹ https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=12#topo_piramide

²² O recorte etário é utilizado pela Política Nacional de Juventude (2006), como padrão internacional utilizado no Brasil, considera os “adolescentes-jovens” cidadãos de 15 a 17 anos de idade; “jovens-jovens” dos 18 a 24 anos e “jovens adultos” cidadãos que se encontram dos 25 aos 29 anos de idade.

³ Análise mais aprofundada sobre a realidade educacional dos jovens brasileiros, encontramos no estudo da pesquisadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UERJ), professora Eliane Ribeiro do Programa de Pós-Graduação em Educação, no trabalho intitulado “Políticas públicas de educação e juventude: avanços, desafios e perspectivas”, onde a pesquisadora aborda as especificidades da inclusão e exclusão da juventude na política educacional do país, chamando atenção para o enorme desafio da evasão escolar, onde mais da metade da população jovem no Brasil não chega a concluir o ensino médio.

Como por exemplo, a conquista de direitos civis e políticos às mulheres, retirando-as do confinamento doméstico privado, para ocupar o espaço público, seja no mundo do trabalho, na disputa política partidária, na decisão autônoma de seu corpo, sexualidade e reprodução, colocou em cheque as relações de poder até então existentes entre gêneros e gerações.

A autora Maria de Lourdes Trassi (2006), que iluminada por Hobsbawm (1970), aponta que tais mudanças são revoluções sociais importantes de um passado que definitivamente fica para trás:

pelo declínio do operariado industrial e o conseqüente surgimento de novas profissões, mecanização de tarefas, pela difusão e universalidade da educação secundária e superior como exigência das novas ocupações profissionais, e a conseqüente politização da massa estudantil e transformação do papel da mulher na sociedade (TRASSI, 2006, p. 234).

É no meio desse caldo histórico e civilizacional que temos a introdução do ‘adolescente’ e posteriormente do ‘jovem’ em nosso cotidiano político econômico brasileiro, a espera de políticas de atenção e proteção da família, Estado e comunidade, com impacto maior na vida dos jovens empobrecidos.

O adolescente pobre, excluído socialmente, descoberto da proteção de políticas públicas, tem seu estado de risco e vulnerabilidade aumentado diante desejos e necessidades não atendidas. “Correr risco é a alternativa que sobra a quem está vulnerável [...], especialmente entre as camadas mais pobres, configurando um grave quadro de pobreza de alternativas” (AYRES; CALAZANS e JUNIOR, 2007, ps. 78-79).

Ou seja, pensar políticas públicas para juventude faz-se necessário pensar que sujeito político é esse, suas necessidades, e em qual parte do sistema político esse agente se encontra, se sujeitos participativos ou passivos na ação política.

Considerando a multiplicidade conceitual que permeia essa temática, que assumiremos nesse texto o termo “juventudes”, e não apenas juventude, por entender que o universo juvenil é diverso em experiências culturais, sociais e condições de vida que compõem esse universo populacional no país.

O desafio de se traduzir essa fase da vida e suas necessidades, vem ocupando os mais diversos espaços de estudo e pesquisa dentro do campo das ciências humanas e biológicas, para explicar cientificamente as mudanças e interferências no corpo humano nessa fase da vida, que passa da infância a adolescência-juventude, num preparo orgânico e social para vida adulta.

De acordo com alguns autores, os conceitos fazem parte de uma construção social, histórica e cultural, que foram se construindo e reconstruindo de acordo com cada momento histórico da sociedade.

De uma forma genérica, podemos afirmar que, nesse contexto, a psicologia tende a utilizar a noção de adolescência na perspectiva de uma análise que parte do sujeito particular e de seus processos de transformação. Já as Ciências Sociais, em especial a Sociologia e a Antropologia, tendem a utilizar-se da noção de juventude se centrando nas relações sociais passíveis de serem estabelecidas por sujeitos ou grupos particulares nas formações sociais, no processo de traçar vínculos ou rupturas entre eles. (DAYRRELL & CARRANO, 2014 p.109)

Nessa mesma perspectiva, acrescentamos a contribuição de Bourdieu (1983) ao abordar a complexidade existente entre as relações da idade social e da idade biológica dos sujeitos. “O que quero

lembrar é simplesmente que a juventude e a velhice não são dadas, mas construídos socialmente na luta entre os jovens e os velhos” (p. 113).

Nesse sentido, podemos analisar que a definição desse espaço-tempo-etário da vida, se deu em meio a intensas transformações sociais, que por mais necessário que o seja, para organização da vida em sociedade, para o estabelecimento de regras coletivas de convivência e construção de políticas específicas para cada segmento populacional, a definição do que é ser ‘adolescente’ e ‘jovem’ ocorre dentro de uma ordem de dominação e manipulação⁴.

Como refletido inicialmente, as políticas públicas e sociais para juventudes no Brasil, ganham força a partir da Carta-Cidadã de 1988, ao reconhecer a equidade de direitos e deveres a homens e mulheres no país, da garantia de direitos individuais e coletivos a população brasileira, sob a primazia de direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância, a assistências aos desamparados (Art. 6º da Constituição Federal).

Tais princípios legais e de reconhecimento dessas garantias como direito, no tocante ao adolescente e jovem, ganha legitimidade por meio da Lei nº 8.069 de 1990, que institui o ECA no país, reconhecendo na família, sociedade e Estado o dever de assegurar tais direitos sociais, “além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art. 227 da Constituição Federal 1988).

Diante o exposto, compreendendo o recorte temporal em que as políticas públicas e sociais começam a ser delineadas no Brasil para a adolescência e juventude, verifica-se que tal construção foi e ainda é permeada de muita ambiguidade e confusão dentro da atividade política no país, para inclusão da temática e questões da juventude o mais próximo possível das reais necessidades desse público dentro da arena política.

A compreensão histórica e social desses sujeitos é carregada de subjetividades e pré-conceitos, definidos de forma autoritária pelo mundo adulto, a refletir diretamente na leitura que a sociedade faz e impõe sobre o adolescente e o jovem brasileiro, e consequentemente, nas respostas políticas que se esperam para esse segmento populacional.

Nessa linha, Sposito (2006) contribui com a discussão ao analisar o olhar da sociedade sobre essa fase da vida:

tratado como vulnerável ou produtor de risco, são reservadas as ações de inserção social, compensatórias e de forte teor socioeducativo. Aos outros, aqueles que podem minimamente usufruir alguns direitos, o termo jovem passa a ser fortemente aplicado. De modo perverso, a ideia de adolescência carrega não só estigmas de natureza psicológica ou patológica, tradicionais em algumas teorias facilmente absorvidas pelo senso comum, como incorpora o estereótipo que designa aqueles que ameaçam a sociedade (p. 255).

Para podermos melhor analisar as políticas de juventude no Brasil, utilizaremos como base teórica sobre o termo ‘políticas públicas’, conceitos e abordagens a partir da literatura de alguns autores precursores do campo de análise de políticas públicas como:

⁴ O sociólogo francês Pierre Bourdieu, em sua obra “Questões de sociologia” de 1983, aborda a temática da juventude, provocando que o termo é socialmente construído, que a classificação etária acaba por impor limites, produzindo uma ordem entre as gerações, onde cada um tem o dever de se manter em seu lugar. A construção e definição do que é ser jovem e velho na sociedade, são dados socialmente manipulados e manipuláveis pelas instituições familiares, políticas, econômicos por exemplo (BOURDIEU, 1983 p 112-113).

- *Harold Laswell* que em 1951 introduz a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) no campo, ao defender a introdução do conhecimento científico na política, num trabalho integrado entre as ciências, grupos de interesses e governo;
- *David Easton*, que em 1953 ficou conhecido pela explicação da política como um Sistema Político estruturado, de *inputs*, decisões, e *outpus* dentro de um ambiente permeado por interesses contraditórios, entre diversos atores envolvidos;
- *Theodore J. Lowi*, em 1964 contribuiu para o entendimento da política como uma arena de poder, onde o autor categorizou tipologias⁵ de políticas públicas a serem disputadas dentro dessas arenas políticas; e
- *Jhon Kingdon*, que a partir dos anos 80 introduz o modelo de “Múltiplos Fluxos”⁶, com o importante questionamento de quando uma ideia vira preocupação e se insere na agenda política dos governos, para transformar-se então em política pública.

Por política pública, utilizaremos o conceito resumido por Celina Souza (2006), que a define “como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (p. 26). A autora ainda explica que o momento de formulação de políticas públicas, é o estágio onde governos democráticos traduzem seus propósitos eleitorais em programas, ações que poderão ensejar em mudanças na sociedade.

Ainda nessa perspectiva conceitual, David Easton (1968) define o termo política como pela “alocação autoritativa de valores na sociedade”, e o modo como esses valores serão colocados em prática, não por um grupo específico, mas por toda a sociedade, numa relação entre conformismo, obediência medo e coerção.

Kingdon (2006, p. 221) considera:

“que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão”.

O autor pondera de que a aprovação de uma política não necessariamente garantirá sua implementação de acordo com a legislação, demonstrando o cenário complexo de disputa e correlação de forças existentes dentro do campo das políticas públicas, entre diversos atores **visíveis** (presidente, agentes estatais do alto escalão do governo, burocratas de carreira, congressistas, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, partidos políticos, mídia e opinião pública) e **invisíveis** (servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores). (KINGDON, 2006 ps. 230-231).

Tal contribuição teórica é necessária para que possamos analisar com mais rigor acerca das políticas para juventude, compreendo que tal processo é histórico no Brasil, de quando a questão da juventude ganha

⁵ Lowi (1964), apresenta 3 tipos de políticas que são disputadas em arenas política como no Congresso e Comissões de um Parlamento para rejeição ou aceitação entre os membros participantes do processo decisório, de acordo com a pressão ou mobilização dos grupos de interesse para que determinada política seja assumida pelo governo, sendo os principais tipos caracterizados pelo autor: políticas distributivas; regulatórias e redistributivas,

⁶ O autor se debruça sobre dois primeiros processos do estágio pré-decisório, sendo a formação de agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formação das políticas (*policy formulation*). Kingdon apresenta três dinâmicas do processo: “a dos problemas, a das políticas públicas e a da política” que quando convergidas em uma “*janela de oportunidades*”, tem-se a possibilidade do surgimento de políticas públicas para implementação. Maiores contribuições sobre o modelo proposto por Kingdon, encontramos na pesquisadora brasileira Ana Cláudia N. Capella (2006).

força a ponto de entrar na agenda política nacional, sendo esta reconhecida e assumida pelo Poder Executivo Federal como um “problema social”⁷, a ser absorvido pelos governantes para elaboração de políticas públicas que pudessem dar resposta a questão, com resultados (*outputs*) satisfatórios para as demandas apresentadas (*inputs*).

Podemos concluir que uma “janela de oportunidades” no Brasil abriu-se entre os anos 2000 a 2010 para inclusão da temática juventude nos processos políticos decisórios, a partir de uma série de estudos e dados demográficos apresentados, particularmente sobre os países em desenvolvimento.

Estudos como do Banco Mundial (2007), indicava que o Brasil em 1950 já apresentava queda de sua mortalidade (15%), uma taxa de fecundidade de 45%, com crescimento populacional de 2,8% ao ano. “O declínio da fecundidade acentuou-se em 1960. O número de jovens aumentou em 1970, apresentando um pico em 1982, provocando o aumento da população em idade de procriação [...] com declínio previsto para 2035”. (in CASTRO, ABRAMOVAY e LEON, 2007 p 20-21).

Os autores citados foram responsáveis por um estudo comparativo entre dois relatórios substanciais acerca da juventude na América Latina - a “*Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas*”, elaborado pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUV) e o “*Relatório de desenvolvimento mundial 2007: o desenvolvimento e a próxima geração*”, assinado pelo Banco Mundial.

Salvo contradições e interesses específicos contidos nos referidos relatórios, os autores chamam atenção para pontos em comuns de atenção para avaliação e elaboração de políticas públicas a juventude no Brasil, como educação, saúde, trabalho, renda, inclusão, violência, drogas, entre outros.

No entanto, em um tempo de globalização excludente, os dois documentos evidenciam que as urgências da questão juvenil escapam ao nível das decisões estritamente nacionais. Ou seja, para além das especificidades locais, os jovens de hoje sofrem os efeitos negativos das rápidas mudanças econômicas e tecnológicas que não se restringem isoladamente ao controle democrático de seu país (ps. 7-8).

A confusão de entendimento sobre a juventude e recorte etário dessa população para a elaboração de políticas públicas, reflete na diversidade de conceitos e recortes de idade para concessão e fruição dessas políticas no Brasil.

No tocante a Política de Saúde por exemplo, o Ministério da Saúde por meio de convenção elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), trabalha com os termos - *adolescências e juventudes*⁸, delimitando o período entre 10 e 19 anos como adolescência, 15 e 24 anos como juventude, apresentando uma intersecção entre ambos, além de usar o termo “pessoas jovens” para se referir ao grupo todo de 10 a 24 anos de idade.

A Política de Educação prevê a oferta do ensino público e gratuito aqueles entre 4 a 17 anos de idade, tornando obrigatório para esse recorte etário, com previsão para universalização do Ensino Médio, que de acordo com o ECA espera-se por sua progressiva extensão da obrigatoriedade, diferentemente do Ensino

⁷ Diversos pesquisadores da juventude abordaram essa questão da compreensão da demanda juvenil por parte dos congressistas e tomadores de decisão dentro da agenda nacional, como um “problema social” ou “problema político” a ser resolvido. “Como a juventude é pensada como um processo de desenvolvimento social e pessoal de capacidades e ajustes aos papéis adultos, são as falhas nesse desenvolvimento e os ajustes que se constituem em temas de preocupação social” (ABRAMO, 1997). O autor provoca reflexão do quanto as questões da juventude são permeadas de valores que são alocados no sentido de ser olhar para o jovem apenas como “objeto de falha, disfunção ou anomia no processo de integração social” (p29).

⁸ Diretrizes Nacionais para a Atenção Integral à Saúde de Adolescentes e Jovens na Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde, 2010. Disponível em:

http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretrizes_nacionais_atencao_saude_adolescentes_jovens_promocao_saude.pdf

Fundamental legalmente instituído como obrigatório, sujeito a penalidades por parte dos responsáveis (Art. 54).

Quanto à política de Assistência Social, diversos programas e serviços foram criados à população juvenil desde a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, com lei promulgada apenas em 2011, com a oferta de serviços tipificados para esse público alvo, tendo como eixo central o trabalho com a família (*matricialidade familiar*), promovendo ação intergeracional entre os sujeitos, como a oferta de serviços de convivência para grupos de crianças e adolescentes de 6 a 15; adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e para jovens de 18 a 29 anos. Além de executar o Programa de Medida Socioeducativa (com interface direta junto ao Poder Judiciário) a adolescentes de 12 a 18, estendendo aos 21 de acordo com as diretrizes previstas pelo próprio Estatuto.

Entende-se que as políticas públicas para juventudes, ocupam um lugar transversal entre as políticas setoriais existente no país, ficando o árduo desafio da articulação e interlocução constante entre essas políticas para entendimento comum e alinhamento das ações específicas voltadas para esse público, como apresentado por Castro (2011):

Temos, de um lado, um conjunto que pode ser chamado de “núcleo duro da política social”, já bastante antigo e que abrange as políticas setoriais, como saúde, educação, cultura [...] Mas o século XXI traz novos sujeitos para dentro desse conjunto - idosos, jovens, negros, mulheres - que levarão à problematização, em parte, das políticas universais e posterior criação de políticas transversais, demandando a criação de novas forma político-administrativas da condução do dito núcleo duro (p. 323).

Concordamos com a ideia de que a tal “janela de oportunidades”, tenha ocorrido no Brasil após os anos 2000, dado momento político favorável e fértil para o debate e levantamento de propostas, que como entendido por Kingdon (2006) “são desenvolvidas de acordo com critérios próprios de incentivos e seleção, independente do fato de constituírem soluções para determinados problemas ou uma resposta a deliberações de ordem política” (p 233).

De acordo com a bibliografia levantada, o caminho percorrido no Congresso para o fortalecimento de políticas para juventude teve início em pelo menos três momentos: da criação de uma comissão - Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados (Cejuvent) - que promoveu um amplo espaço para discussões e debates com audiências, encontros e consultas públicas em 2003; contribuições do Instituto da Cidadania que entre os anos de 2003 e 2004 promovendo uma série de encontros em fóruns, seminários, oficinas, pesquisa, contando com a participação de gestores, políticos e sociedade civil sobre a temática, além do Grupo Interministerial da Juventude, que em 2004 subsidiados pelos trabalhos anteriores, foram responsáveis por definir uma política nacional integrada de juventude, tendo como prioridade o estímulo a cidadania e a participação social da juventude (SOUZA, 2011, p. 171).

O momento foi fecundo em promover diversas ações de mobilização de atores e sensibilização sobre a juventude pelo país, que mesmo incipiente no sentido da ampla participação e politização em massa desse público, foi importante para abertura de diálogo e conquista de novos espaços de discussão e interlocução com a agenda pública.

Em 2005 cria-se a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), por meio da Lei nº 11.129 de 2005, órgão vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, com a tarefa de articular e supervisionar os programas e as ações voltadas para juventude no país.

A Secretaria foi responsável pela criação e gerência do Programa Pró-Jovem⁹ que buscou unificar projetos já existentes na época, com foco no atendimento de jovens excluídos do processo escolar, que por meio de um trabalho socioeducativo procurou promover cidadania, sua reintegração ao processo educacional, cursos profissionalizantes e acesso a cultura, lazer e esporte.

Nessa mesma época, surgia o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), de caráter meramente consultivo, tendo a tarefa de fomentar estudos, pesquisa e proposição de diretrizes às políticas públicas para juventude.

O CONJUVE permanece ativo, porém ainda sem recurso orçamentário e “sem poder para determinar diretamente mudanças nas políticas, mas com potencial para influenciar caminhos” (SOUZA, 2011, p. 174), o que prejudica e limita sobremaneira a atuação política do conselho na tomada de decisão acerca das políticas de juventude.

Apesar da fragilidade do conselho de juventude, destaca-se algumas conquistas importantes do órgão como: a realização da 1ª Conferência Nacional de Juventude, que em 2008 reuniu mais de duas mil pessoas em Brasília para debater e discutir acerca da juventude brasileira, somando mais de 400.000 pessoas a nível nacional, por meio de conferências municipais e estaduais que se espalharam pelo país no período (SOUZA, 2011, p.180).

Outra conquista a registrar, foi a PEC da Juventude, que em 2010 por meio da Emenda Constitucional nº 65/10, teve o termo “jovem” finalmente incluído na nossa Constituição Federal de 1988, como compromisso do governo brasileiro em se responsabilizar pelos direitos da juventude no país.

Ainda como resultado de todo esse longo e árduo trabalho coletivo de mobilização, debates e discussão sobre políticas para juventude, em 2013 tivemos o Estatuto da Juventude, por meio da Lei nº 12.852/2013. Ficando ainda pendente a elaboração e aprovação do Plano Nacional da Juventude, por meio de projeto de lei que ainda tramita pelo Congresso.

Nota-se que tais instituições criadas para construção de uma política de juventude no país, surgiram de “cima para baixo”, ou o que na teoria de Susan Barrett (2004) chamou-se de políticas “*top-down*”¹⁰, como forma das estruturas de governo existentes tentarem encontrar erros para solução de problemas e melhorar a performance da política, porém, incapazes de dar conta da complexidade que permeia tal realidade.

Apesar da militância e dedicação significativa que os agentes políticos (movimentos sociais, pesquisadores, especialistas, ativistas, sociedade civil, juventude envolvida, políticos) tiveram para abrir caminhos importantes para melhora na construção e elaboração de políticas públicas para juventude, o formato gerou prejuízos e desafios na condução dos trabalhos e processos políticos, principalmente no tocante ao reconhecimento da participação juvenil nesses espaços de disputa dentro da arena política brasileira.

Apesar do avanço legítimo de atenção a juventude por parte da sociedade e Estado no Brasil, essa população ainda permanece como “semi-invisíveis”, diante limites concretos de serem vistos, escutados e entendidos como sujeitos legítimos em suas questões e demandas, para além da cultura do medo e esperança dos outros (ABRAMO, 1997, p. 32).

⁹ Site do Programa: http://www.secretariadegoverno.gov.br/noticias/2007/09/not02_05092007
O ProJovem sofreu várias críticas por não conseguir manter um canal permanente junto ao Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), além da fragilidade em conquistar estrutura e recursos para sua manutenção em conjunta e articulada com demais Ministérios como da Educação, Trabalho e Emprego e Desenvolvimento Social.

¹⁰ Tal abordagem teórica foi muito utilizada até os anos 80 como forma de se analisar políticas públicas, principalmente sobre o papel da governança na fase de implementação das políticas, fossem no formato “de cima para baixo” (top-down”, ou “de baixo para cima” (bottom-up), teoria que caiu em desuso após os anos 90.

Tal provocação é reforçada por Souza (2011), sob inspiração do sociólogo Pierre Bourdieu acerca da existência de um campo das políticas públicas de juventude, que menos que um campo estruturado, com posições e oposições bem definidas nesse sistema, “trata-se de um espaço de pouca visibilidade, com fronteiras porosas e muitas sobreposições” (p. 168).

É nítido o quanto os últimos anos entre 2000 e 2014 foram profícuos na possibilidade de ampliação do debate entre grupos de interesse, sociedade civil e governo, para inclusão do tema juventude na agenda política, porém, ainda longe de se alcançar resultados mais expressivos com relação às políticas públicas juvenis.

...os resultados das conferências, se de um lado expressam o rico processo de participação social, de outro, trazem em seu bojo interesses diferentes e muitas vezes conflitantes entre si, que dificultam sobremaneira seu encaminhamento no ciclo de elaboração e planejamento de políticas públicas (SILVA in SOUZA, 2010, p. 185).

Portanto, faz-se necessário analisar e compreender melhor os meandros das políticas para juventude no Brasil, a partir do entendimento que tais instituições e órgãos de representação foram criados e instituídos dentro de uma agenda definida em gabinete governamental, durante período político de interesse favorável e sensível ao tema.

Ademais, urge compreender melhor quem são esses atores jovens para as políticas, que relações de poder vivenciam, quais suas reais necessidades e o quanto as políticas públicas existentes estão ou não atendendo e alcançando resultados para esse público alvo, principalmente o jovem das camadas mais pobres da sociedade, sendo esse entendido como público prioritário por parte das macros políticas sociais do país.

Em tempos, é necessário avançar, alcançar reconhecimento e legitimidade do jovem na participação política, dar e ouvir de fato sua voz nos processos democráticos e decisórios do sistema político, fazer valer seu dever e direito à cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos o quanto as juventudes são complexas, e constituídas de uma multiplicidade de fatores que as definem como sujeitos singulares dentro das relações sociais e legalmente reconhecidos em deveres e direitos dentro do sistema político brasileiro.

No tocante as políticas públicas de juventude no Brasil, constata-se o quão recentes e ambíguas elas são, exigindo a continuidade de estudos e pesquisas para melhor compreensão desse universo juvenil, assim como os reais interesse dos atores envolvidos, tanto dos tomadores de decisão dentro da esfera política governamental, dos agentes públicos responsáveis pela implementação e execução das políticas no contato direto com a juventude, e dos próprios sujeitos jovens como usuário e demandante das políticas.

Nessa perspectiva não podemos dizer que há de fato uma política de juventude consolidada no Brasil, existem ações, programas e projetos espalhados entre as políticas do “núcleo duro da política social”, onde o jovem se insere junto com a população, enquanto cidadão de direito para fruição de serviços públicos para sua proteção e sobrevivência

Tais reflexões são importantes no sentido de se buscarmos entender melhor esse recorte populacional, e o como estes são vistos e compreendidos pelas políticas públicas no Brasil.

As políticas de juventude precisam antes de tudo de conexão e convergência, de se criar e possibilitar metodologias de intervenção que sejam de fato potencializadoras na vida desses sujeitos, e capazes de romper com velhos paradigmas excludentes no trabalho com os/as jovens dentro dos mais diversos serviços públicos.

Portanto, tais políticas precisam servir de suportes para que a juventude se reconheça enquanto sujeitos em transformação na complexa trama social da vida, e que encontrem sentido no campo da cidadania, enquanto cidadãos possuidores de deveres, direitos e desejos dentro da esfera pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, H. W. **Considerações sobre a tematização social e juventude no Brasil**. Revista Brasileira de Educação. Mai/Jun/Jul/Ago nº 5 - Set/Out/Nov/Dez nº 6, 1997. Disponível em: <http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/442_1175_abramowendel.pdf>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. **Estatuto da Criança e Adolescente (ECA)**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8069.htm>

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf>

_____. **Sistema Único de Saúde (SUS)**. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>

_____. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>

AYRES, J. R. de C. M.; CALAZANS, G. J.; JUNIOR, I. F. **Aids, drogas e adolescência: exclusão e vulnerabilidade**. In: PACHECO, Elza Dias (Org). O cotidiano infantil violento: marginalidade e exclusão social. São Paulo: LAPIC: L'Editora: FAPESP, 2007

BARRETT, S. M. **Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies**. Public Administration. Blackwell Publishing Ltd. Vol.82 Nº 2, p 249-262, 2004

BOURDIEU, P. **A 'juventude' é apenas uma palavra**, in _____. Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação, de Políticas Públicas**. BIB, São Paulo, nº 6, 1º semestre de 2006, p. 25-52

CARRANO, P. **Políticas Pública de juventude: desafios da prática**. In: FREITAS, M.V; PAPA, F. de C. (Org.) Juventude em pauta. Políticas públicas no Brasil. São Paulo: Cortez, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2011.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M.; LEON, A. de. **Juventude: tempo presente ou tempo futuro? Dilemas em propostas de políticas de juventude**. São Paulo: GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 9ª Ed - São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, L. G. **A adolescência na contemporaneidade: ideal cultural ou sintoma social**. Pulsional Revista de Psicanálise, ano XVII, n. 181, março/2015. Disponível em: <http://www.editoraescuta.com.br/pulsional/181_02.pdf>

DAYRELL, J. CARRANO, P.; MAIA, C. L. (organizadores). **Juventude e ensino médio: sujeitos e currículos em diálogo**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014

EASTON, D. **Na Approach to the Analysis of Political Systems**, World Politics, Cambridge University Press, 9: 383-400, 1957

KINGDON, J. W. **Como chega a hora de uma ideia?** In: Saravia, Enrique e Ferrarezi Elisabete (Org). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, V1. P. 219-255, 2006

LASSWELL, H. **On the Policy Sciences in 1943**. Policy Sciences, 36, p. 71-98, 2004.

LOWI, T. J. (1964). **American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, World Politics**. Cambridge University Press, 16: 677-715, 1964

RIBEIRO, E. **Políticas Públicas de educação e juventude: avanços, desafios e perspectivas**. In: FREITAS, M.V; PAPA, F. de C. (Org.) Juventude em pauta. Políticas públicas no Brasil. São Paulo: Cortez, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2011.

SPOSITO, M. P; SILVA. H. H. de C.; SOUZA, N. A. de. **Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas**. Revista Brasileira de Educação, v.11, n.31p. 238-371, maio/ago, 2006.

SOUZA, P. L. A. de. **A participação nas políticas públicas de juventude: caminhos trilhados, caminhos a construir**. In: FREITAS, M.V; PAPA, F. de C. (Org.) Juventude em pauta. Políticas públicas no Brasil. São Paulo: Cortez, Ação Educativa Assessoria-Pesquisa e Informação, Fundação Friedrich Ebert, 2011.

TRASSI. M. L. **Adolescência-Violência: desperdício de vidas**. São Paulo: Cortez, 2006