

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**E GOVERNO**

HEBER SILVEIRA ROCHA

**Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de  
alternativas e embates no Governo Lula**

SÃO PAULO

2012

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E**  
**GOVERNO**

HEBER SILVEIRA ROCHA

**Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de  
alternativas e embates no Governo Lula**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Administração Pública e Governo.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Cesar Pinto da Fonseca.

SÃO PAULO

2012

ROCHA, Heber Silveira. **Juventude e políticas públicas: formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula** / Heber Silveira Rocha. – 2012. 166 f.

Orientador: Francisco Cesar Pinto da Fonseca

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Jovens - Política governamental - Brasil. 3. Movimento da juventude. 4. Jovens. I. Fonseca, Francisco Cesar Pinto da. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 308-053.2(81)

HEBER SILVEIRA ROCHA

**Juventude e políticas públicas: formação de agenda e elaboração de alternativas no Governo Lula**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Francisco Cesar Pinto da Fonseca.

Data da aprovação:

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

---

Prof. Dr. Francisco Cesar Pinto da Fonseca.  
(orientador)

FGV-EAESP

---

Prof. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

FGV – EAESP

---

Prof. Dr. Gustavo Venturi Jr.

FFLCH - USP

Ao Cursinho Comunitário Pimentas – um movimento que  
encanta pelo seu ideal e prática utópica.

“Juntos somos melhores”

Bárbara Cristina Sá (2007) *in memoriam*

Lema dos guerreiros do Cursinho Comunitário Pimentas

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à minha família. À minha mãe Ivanilde que pela simplicidade me ensina a viver, ao meu pai pela determinação ao enfrentar o cotidiano e à minha irmã pela ousadia. Os três me deram a base para que eu estivesse aqui.

Ao Cursinho Comunitário Pimentas, um espaço que me ensinou a acreditar que *outro mundo é possível*, um espaço que transborda solidariedade. Certamente sem ele não estaria aqui. Gostaria de citar nominalmente os mais de 500 jovens, voluntários e militantes deste movimento que desde 2004 tenho contato, mas receio ser injusto e esquecer alguém. Portanto, agradeço ao Cursinho Pimentas nas pessoas de seus fundadores: Rosalvo Alves e Rômulo Ornelas (meus eternos professores).

Agradeço à Fernanda Papa e Helena Abramo, sempre dispostas a me ajudarem e guiarem nesta teia de pesquisas sobre juventude. Pessoas que me inspiram a pesquisar a vida e atuação das diferentes juventudes brasileiras.

Ao meu orientador Francisco Fonseca, pela paciência com que me orientou e pela plena liberdade que me concedeu em pesquisar. Sempre atento e pronto para oferecer palavras sábias para me orientar no caminho da pesquisa.

Aos professores Peter Spink e Marco Antônio Teixeira por contribuírem para esta pesquisa na qualificação, seus conselhos foram úteis e ajudaram amadurecer este trabalho. A humildade de ambos é algo que me inspira.

Aos professores Gustavo Venturi e Marta Farah por aceitarem o convite para serem membros da banca de defesa.

A todos que me concederam entrevista, sem eles este trabalho não teria a consistência devida.

Ao Renato e Darlan, que nos últimos anos de amizade contribuíram para o amadurecimento do meu pensamento crítico. Ao Rogério, que nos últimos meses ouviu minhas angústias e soube ajudar não somente no trabalho em si, mas conceder seu abraço amigo enquanto roia as unhas de ansiedade.

Por fim agradeço à Lígia De Locco, minha companheira, que nos últimos dois anos foi minha fortaleza, meu ponto de equilíbrio. Sua paciência comigo nessa fase foi incrível. Muito deste trabalho é resultado do seu companheirismo.

## RESUMO

Esta dissertação analisa os principais fatores, atores e contexto político que levaram o tema das políticas públicas de juventude adentrar na agenda governamental, culminando na criação da política nacional da juventude em 2005. Entende-se como política nacional de juventude os seguintes elementos: Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Analisou-se o período de 2002 a 2005, quatro anos determinantes para os diferentes atores promoverem o tema da política de juventude, bem como elaborarem alternativas de políticas e promoverem o processo de definição do problema, na perspectiva de J. Kingdon.

O postulado deste autor quanto a três fluxos à tomada de decisão de políticas públicas – problema, políticas públicas e política – foi usado ao longo da dissertação, servindo de referencial teórico para compreender o movimento e entrada do tema juventude na agenda.

Em termos metodológicos, sistematizou-se a literatura a respeito da juventude em dimensões diversas. Foram realizados questionários e entrevistas qualitativas com atores responsáveis e participantes dos diferentes processos e fluxos envolvidos na discussão da política nacional de juventude. As entrevistas evidenciaram que as diferentes dinâmicas analisadas – Projeto Juventude, Comissão de Juventude da Câmara, grupo interministerial de juventude – aglutinaram diferentes atores conferindo legitimidade e peso político à pauta. Embora houvesse disputas de fundo ideológico entre eles sobre a concepção das políticas públicas de juventude, houve relativa unidade e consenso a respeito da necessidade da institucionalização do tema.

As políticas públicas são um campo multidisciplinar que possibilita a análise de um problema por diferentes enfoques. O campo das políticas de juventude congrega diferentes atores com lógicas de atuação diferentes; portanto, para analisar as políticas de juventude foi necessário compreender tais lógicas à luz de um referencial da agenda governamental.

Palavras chaves: Políticas Públicas, Políticas Públicas de Juventude, Juventudes; Agenda Governamental; Agenda Pública; Movimentos Juvenis

## ***ABSTRACT***

This dissertation analyzes the main factors, actors and political context that led to the issue of institutionalization of youth to enter the government agenda in 2005. It is understood as the creation of institutional national youth policy, consisting of the National Secretariat for Youth, the National Youth Council and the National Youth Inclusion Program (ProJovem).

It was analyzed the period from 2002 to 2005, four years that were decisive for the different actors to promote the theme of youth policy, enter on the government agenda, to be debated by the Legislature and to guide the agenda of the president's decision. For this purpose, it was used the concepts of agenda setting of J. Kingdon. The premise of this author on three streams to the decision making of public policy – problem, policy and politics – was used throughout the dissertation, serving as a theoretical framework for understanding the movement and entry of the theme of youth on the agenda.

In methodological terms, the literature was systematized regarding the youth in various dimensions. Questionnaires and qualitative interviews were conducted with key actors and participants of the different processes and flows involved in the discussion of a national youth policy. The interviews showed that the different dynamics analyzed – Youth Project, Parliament Youth Commission, inter-ministerial group of youth – coalesced different actors giving legitimacy and political weight to this agenda. Although there were disputes in the bottom of the ideological point of view between them on the design of public policies for youth, there was relative unity and consensus on the need for institutionalization of the subject.

Public policy is a multidisciplinary field that enables the analysis of a problem by different approaches. The field of youth policy brings together different actors with different logics of action. Therefore, to examine youth policy was necessary to understand such a logical framework in the light of the government agenda.

Keywords: Public Policy, Public Policy for Youth, Youth, Government agenda, Public Agenda, Youth Movements.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Quadros e figuras

Figura 1- O modelo do fluxo múltiplo.....	29
Figura 2- Histórico dos principais momentos que antecederam a Política Nacional de Juventude.....	121
Quadro 1 – Paradigmas nas Políticas de Juventude.....	51
Quadro 2 – As duas principais visões sobre juventude na contemporaneidade.....	52
Quadro 3 – Principais atividades dos organismos internacionais entre 1985 a 2004 ...	55
Quadro 4 – Institucionalidade de juventude nos países da América Latina.....	58
Quadro 5 – Oficinas do Projeto Juventude.....	79
Quadro 6 – Seminários do Projeto Juventude.....	80
Quadro 7 – Audiências públicas realizadas pela Comissão de Juventude da Câmara...	106
Quadro 8 – Os principais atores “visíveis”.....	128
Quadro 9 – Os principais atores “invisíveis”.....	129

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CF – Constituição Federal
- CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- ECA – Estatuto da Criança e Adolescente
- FES – Fundação Friedrich Ebert
- FETRAF – Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
- IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MST – Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
- OIJ – Organização Ibero-americana de Juventude
- OMS – Organização Mundial de Saúde
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PCdoB – Partido Comunista do Brasil
- PCO – Partido da Causa Operária
- PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPJ – Políticas Públicas de Juventude
- PPS – Partido Popular Socialista
- PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão Social dos Jovens
- PSB – Partido Socialista Brasileiro
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
- PT – Partido dos Trabalhadores
- SESC – Serviço Social do Comércio
- SGPR – Secretaria Geral da Presidência da República
- UNE – União Nacional dos Estudantes
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para as crianças

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	14
1.1 Referencial Teórico .....	18
1.1.1 Políticas Públicas.....	18
1.1.2 Agenda Governamental .....	23
1.1.3 Sociedade civil.....	30
1.1.4 Campo.....	31
1.2 Procedimentos Metodológicos .....	32
2. Contexto da emergência de novos direitos e novas institucionalidades no Governo Lula...	34
3. Políticas Públicas para Juventude.....	39
3.1. Contextualização do tema Juventude no Brasil.....	39
3.2. A era dos direitos: fragmentação e construção do campo da juventude.....	42
3.3. Conjuntura intrnacional: agências de cooperação internacional .....	52
4. Análise da agenda de políticas de juventude no Governo Lula.....	58
4.1. Eleição de Lula – Início do fluxo político .....	59
4.2. Mobilização e articulação da sociedade civil .....	63
4.2.1. Seminário Juventude em Pauta.....	67
4.2.2. Instituto Cidadania.....	70
4.3. Grupo interministerial.....	89
4.4. Legislativo .....	95
4.4.1. Dinâmica política da Comissão de Juventude .....	98
4.5 Elementos do debate que fundamentaram a formulação da Política Nacional de Juventude.....	107
4.6 Atores visíveis e invisíveis, relação entre os diferentes espaços de formulação: o Grupo Interministerial, Projeto Juventude e Comissão Especial de Políticas. ....	114
4.7 Política Nacional de Juventude – “janela de oportunidades” .....	124
5. Conclusão .....	129
6. Bibliografia.....	137
ANEXOS.....	149
Anexo A – Lei nº 11.129 de 2005 que instituiu o ConJuve, a Secretaria Nacional de Juventude e o ProJovem .....	149

Anexo B – Quadro da composição da primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude .....	153
Anexo C – Participantes das plenárias do Projeto Juventude.....	157
Anexo D - Escolaridade de jovens com idade entre 18 e 24 anos em dez regiões metropolitanas brasileiras em 2003 .....	162
Anexo E – Questionário com os gestores governamentais do período 2003 a 2005.....	163
Anexo F – Questionário com atores da sociedade civil .....	164
Anexo G – Apresentação dos entrevistados .....	165

## 1. Introdução

A ideia desta pesquisa surgiu ao longo de anos de atuação deste autor em fóruns de participação de jovens, tais como as conferências de juventudes que se iniciaram no Brasil a partir de 2008, como membro do Conselho Municipal de Políticas Públicas de Juventude em Guarulhos, bem como em um movimento de juventude no município de Guarulhos – Cursinho Comunitário Pimentas. Diversas questões emergiram a partir dessas participações: por que o tema da juventude foi priorizado na agenda do Estado brasileiro? Como este tema entrou para a agenda governamental? Quais foram os principais atores e interlocutores que levantaram a bandeira da juventude? Houve embates e disputas político-ideológicas na conformação dessa agenda? Se sim, quais foram as visões? Estes tipos de questões sempre nos intrigaram durante os fóruns de participação.

A pós-graduação foi a oportunidade e o espaço apropriado para refletir sobre essas questões à luz de um referencial teórico, e também de uma metodologia científica. Como estivemos em diversos espaços e momentos de consolidação da política nacional de juventude e imbricado com o tema, fizemos um esforço para nos afastarmos do objeto de estudo e manter uma postura crítica frente ao tema – algo central nas ciências sociais.

Esta dissertação visa analisar de que forma ocorreu a definição do problema, o processo de elaboração de alternativas de políticas de juventude e seu ingresso na agenda governamental, bem como se houve disputas políticas e ideológicas sobre a concepção de políticas de juventude.

Sabe-se que o tema das políticas públicas de juventude tem ganhado centralidade no debate sobre a garantia de efetivação de direitos nos últimos oitos anos (2003-2011), e que nesse aspecto a pauta das políticas públicas de juventude ganhou projeção a partir de 2005 com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens (PROJOVEM), os quais compuseram a política nacional de juventude.

Nas últimas duas décadas (1990-2010) o Brasil passou por uma fase de consolidação das instituições e o surgimento de novas. Tendo como uma de suas causas a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, que reafirma a importância dos direitos sociais e confere ao Estado, especialmente ao Executivo, a responsabilidade de formular e implementar políticas públicas para efetivação de tais direitos.

Diante desse contexto, vários grupos e atores sociais que compõem a sociedade civil no Brasil tencionam o Estado para que atenda a suas reivindicações. Grupos distintos e com demandas mais diversas possíveis passam a requerer a criação de novas instituições e marcos legais. Cada ator luta para que o Estado crie instituições específicas, bem como políticas públicas para atender a suas demandas. É neste cenário que surgem também os diferentes grupos, que, já na década de 1990, passam a demandar do Estado maior atenção no que diz respeito à formulação de políticas públicas de juventude.

Segundo Abramo (2003), até os anos 1960, a visibilidade da temática juventude no Brasil ficou restrita a jovens escolarizados de classe média. O debate acerca das questões juvenis orbitava em torno de como os jovens (sobretudo através dos movimentos estudantis, da contracultura e do engajamento em partidos políticos de esquerda) centravam energias na continuidade ou subversão do sistema cultural, político e econômico que recebiam como herança.

Após a década de 1980, o foco de uma parcela da sociedade civil<sup>1</sup> centrou-se na questão das crianças e adolescentes em situação de risco. A defesa que os movimentos sociais e entidades da sociedade faziam era, dentre outras questões, pela institucionalização dos direitos sociais, que culminou nos diversos direitos sociais previstos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e Adolescente em 1990. Essa preocupação com os direitos sociais dos adolescentes concentrou esforços além do âmbito específico da juventude, fazendo com que este termo, por muito tempo, se referisse ao período da adolescência, muitas vezes indistinto da infância. Os jovens, tal como categoria que conhecemos hoje – isto considerando apenas a faixa etária 15 a 29 anos –, ficaram de fora do escopo das ações e do debate sobre direitos e cidadania (ABRAMO, 2003).

A visão de que o termo juventude poderia ir além da adolescência em risco e para além dos setores de classe média é mais recente; esse movimento se iniciou na década de 1990. A ampliação da preocupação das autoridades públicas e, sobretudo, de ONGs (Organizações Não-Governamentais) com a adolescência em risco levou a uma preocupação com os jovens após eles passarem da idade formal da adolescência, isto é, dos 18 anos. A construção do discurso sobre juventude passou a ganhar relevância nesse momento na medida

---

<sup>1</sup>Entende-se sociedade civil conforme aponta Gramsci (2001).

em que se descola do debate da criança e do adolescente e passa a reivindicar ações do Estado para resolver demandas.

Sposito e Carrano (2003) expõem as questões e problemáticas inseridas dentro do campo da juventude, nos discursos e práticas. A juventude era vista por certos grupos sociais como problema, caso de polícia, em que o problema da “delinquência juvenil” era o elemento central da defesa de uma agenda de promoção de políticas públicas de juventude. Havia a visão de que os jovens deveriam ser qualificados para o mercado de trabalho, haja vista a sua crescente participação proporcional na sociedade brasileira.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990 surgem novos atores juvenis, em grande parte dos setores populares que vieram a público com expressões e estilos culturais próprios (Hip Hop, Punk, Roqueiros etc.). Esses grupos passam a pautar temas inéditos. Há uma clara disputa na sociedade civil e no Estado sobre de que forma as juventudes deveriam abordadas.

Embora houvesse o debate sobre juventude, ele ainda era fragmentado na década de 1990. Segundo Helena Abramo (2008), isto ocorria porque o debate acerca da criança e adolescente hegemonizava a discussão, deixando a questão juventude em segundo plano. É na virada da década de 1990 para 2000, sobretudo na eleição presidencial em que o então candidato Luis Inácio Lula da Silva venceu, em 2002, que o tema ganhou peso, uma mudança no fluxo da política, conforme aponta Kingdon.

A partir de 2003, o Governo federal passa a promover novas institucionalidades. Há criação de organismos governamentais para responder às novas demandas sociais. A criação da política nacional de juventude está inserida nessa conjuntura de novas institucionalidades. Portanto, o surgimento desta política não foi isolado no governo, pois estava inserido em uma nova dinâmica política.

Escolheu-se analisar o tema à luz da teoria de John Kingdon visto que este autor analisa o porquê de alguns temas serem priorizados na agenda governamental e outros não. Kingdon trabalha os dois principais processos pré-decisórios: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. Segundo Kingdon, “*Uma agenda governamental é uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento*” (KINGDON, 2006, pp. 225). O processo de especificação de alternativas restringe um conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor que pode ser efetivado. Diante desses dois movimentos é que surge a questão da priorização de alguns assuntos nas agendas, como

foi o caso da juventude, e o porquê de algumas alternativas receberem mais atenção do que outras, como foi o caso do PROJOVEM.

Kingdon considera a existência de três dinâmicas de processos que influem na formulação da política pública: a dos problemas, a das políticas públicas e a da política. A junção destas três dinâmicas abre a “janela de oportunidades” que permite que um tema se consolide definitivamente na agenda de decisão. Nas palavras de Kingdon, *“janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e políticas, e assim criam oportunidades de se introduzirem pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisões”* (KINGDON, 2006, p. 238).

Diante do exposto, trabalhamos com a hipótese a ser testada de que a formação da política nacional de juventude foi disputada por diferentes visões ideológicas e políticas, sobretudo pela concepção “liberal” que enfatiza o “empreendedorismo juvenil”, e pela concepção da juventude como “sujeito de direitos”, que prioriza os “direitos de cidadania”.

Para desenvolvermos este estudo, será discutido, ao longo da próxima seção, o referencial teórico utilizado neste trabalho como os conceitos de políticas públicas, agenda governamental, sociedade civil, campo, entre outros. Em seguida será exposta a metodologia adotada neste estudo.

No segundo capítulo, será exposto o contexto e a emergência de novas institucionalidades no governo Lula. Trabalha-se neste capítulo a ideia de que a criação da política nacional de juventude estava inserida dentro de uma nova conjuntura política. Embora o tema da juventude já estivesse sendo discutido desde a década de 1990, é na mudança de governo ocorrida nas eleições de 2002 que se abre um fluxo propício para a temática, inserida na conjuntura de novas institucionalidades, e que, dessa forma, se concretiza em uma política nacional.

O terceiro capítulo apresenta o histórico e a contextualização do tema juventude no Brasil e em perspectiva internacional. Discutem-se as características deste novo campo, definido como “campo de juventude”, e sua fragmentação, que lhe é uma característica peculiar, já que não existe uma única juventude e sim diversas. É exposta brevemente a conjuntura internacional, sobretudo da América Latina, e como a agenda internacional tornou-se um vetor importante para pressionar o Brasil a adotar políticas de juventude.

O quarto capítulo é o maior e mais denso. Nele trabalhamos os fluxos, na perspectiva de Kingdon, que influíram na formulação da política nacional de juventude; os principais

atores e seu respectivo papel desempenhado; e os fóruns que legitimaram a formulação da política nacional de juventude. Além disso, o Projeto Juventude, a Comissão de Juventude da Câmara e o grupo interministerial de juventude são enfatizados na análise como espaços privilegiados de formulação no momento analisado – 2002 a 2005.

Por fim, no último capítulo, apresentamos as conclusões finais do trabalho. Conclui-se que embora houvesse disputas de concepções sobre juventude, não houve efetivamente divergências no desenho de sua política nacional.

## **1.1 Referencial Teórico**

### **1.1.1 Políticas Públicas**

Nas últimas décadas do século XX houve o surgimento de um campo de estudos nas ciências sociais denominado políticas públicas, bem como o surgimento das instituições, modelos e regras que detêm a decisão a respeito dessas políticas. Segundo Celina Souza (2006) alguns fatores contribuíram para o aumento da visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas dos gastos públicos, sobretudo nos países em desenvolvimento. Com tal restrição a forma como eram realizados os gastos, assim como o aumento da eficiência ganhou atenção dos governos e das universidades. O segundo fator, elencado pela autora, foi a substituição das políticas keynesianas por políticas de restrição de gastos. O ajuste fiscal hegemonizou a discussão a partir desse período, levando os governos a definirem como foco a relação entre receitas e despesas. O terceiro fator, característico dos países em desenvolvimento, sobretudo os da América Latina, é que esses países não conseguiram formar coalizões políticas capazes de sustentar formulações de políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento, sobretudo no pós-guerra.

Nesse contexto social surge o campo interdisciplinar das políticas públicas. Estas surgem enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nos Estados Unidos, voltada à análise empírica da produção das ações governamentais (neste caso, no pós-guerra). Esta tradição “pragmática” se diferencia da tradição europeia, que analisa a política pública enquanto subordinada à dinâmica do Estado e suas instituições, isto é, as análises das ações

governamentais são desdobramentos dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado na sociedade de classes. Nos EUA, ao contrário, a área surge na academia sem vínculos com as bases teóricas sobre o papel do Estado, analisando de forma direta o estudo sobre a ação dos governos.

Segundo Eduardo Marques (1997), na perspectiva da ciência política no Brasil por muito tempo interpretou-se o processo de decisão e ação prática não como uma questão central, visto que as principais correntes teóricas, como o marxismo, a teoria sistêmica e o pluralismo, centravam sua análise nas questões estruturais – superiores e exteriores. Segundo tais teorias as ações práticas de governo eram resultados das dinâmicas estruturais da sociedade capitalista. A questão do jogo de interesses, a disputa pela hegemonia e o conflito de classes eram vistos como mais relevantes. Nesta visão, o governo apenas executava o que já fora decidido pela dinâmica econômica, sendo o processo governamental apenas reativo à superestrutura. Ao longo do século XX, a ciência política enfatizou mais o jogo político, a formação da sociedade de classes, a estrutura e o funcionamento do sistema político e o processo de “produção” de consenso do que propriamente as políticas públicas de fato.

Segundo Souza (2006), o pressuposto analítico que fundamenta a constituição do campo das políticas públicas é que nas democracias estáveis o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser: (a) formulado cientificamente; e (b) analisado por pesquisadores independentes. Souza define política pública de forma objetiva:

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o Governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os Governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Segundo Marta Farah (2011), até a década de 1950 nos EUA a Administração Pública distinguia administração e política. Cabia aos políticos pensarem e decidirem as ações e à burocracia implementá-las. Este modelo foi pensado e enfatizado na Universidade como forma de combater o patrimonialismo presente na sociedade americana ao longo do século XIX. A tensão entre administração e política, na possível separação entre os tomadores de decisão (políticos) e os implementadores (burocracia) sofre inflexão a partir da década de 1960. Este fato deriva do “reconhecimento de que administradores públicos não

apenas executam políticas, mas participam de suas formulações” (FARAH, 2011, p. 817). A incorporação do estudo de políticas públicas na universidade brasileira, por sua vez, ocorreu praticamente no mesmo momento em que essa incorporação ocorria nos Estados Unidos.

Farah (2011) afirma que o estudo das políticas públicas emerge nos EUA nos departamentos de ciência política, em escolas profissionais de *business* e de Direito no final dos anos 1970 como uma forma de entender o “governo em ação”. É neste momento que as políticas públicas passam a ser refletidas no Brasil, sobretudo em um contexto marcado por forte centralização política (regime militar) com uma lógica de promover o desenvolvimento do país por meio de um Estado atuante<sup>2</sup>.

No campo de discussão sobre políticas públicas existem diferentes modelos de análises para compreenderem como e por que governos têm ou deixam de ter ações que, de alguma forma, afetam a vida das pessoas<sup>3</sup>. Dentre esses diversos modelos, há alguns que são os principais modelos teóricos.

Há o modelo “tipo da política pública” de Theodor Lowi (LOWI, 1964; 1972 apud SOUZA, 2006). Este modelo trabalha as tipologias mais conhecidas sobre política pública, no qual defende que a política pública faz a política. Cada política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas, podendo assumir quatro formatos. O primeiro diz respeito às políticas distributivas, ou seja, referem-se às ações que geram impactos mais individuais do que universais. O segundo grupo são as políticas regulatórias, que possuem atores mais visíveis tais como a burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro formato são as políticas redistributivas que têm por objetivo atingir o maior número de pessoas. Elas impõem perdas a alguns grupos, gerando forte disputa política, são as políticas sociais universais. O quarto tipo são as políticas constitutivas que desenham o sistema de procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas tem um determinado grupo de atores políticos que as apoiam e outro que tentam vetá-las.

Outro modelo é o incrementalismo. Os principais autores são Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980). Neste modelo a política pública é tida como um processo incremental; esses autores afirmam que os recursos governamentais para um programa não

---

<sup>2</sup> Para maiores informações acerca do desenvolvimento do campo da Administração Pública e da disciplina de Políticas Públicas no Brasil ver o artigo de FARAH, M, 2011 “Administração Pública e Políticas Públicas”.

<sup>3</sup> Celina Souza (2006) apresenta o que considera serem os principais modelos de análise sobre as políticas públicas.

partem do zero e sim de decisões marginais que fortalecem, ao longo do tempo, os programas públicos existentes. Com isso, as decisões governamentais seriam apenas incrementais e pouco substantivas.

O ciclo da política pública analisa as ações governamentais como um ciclo deliberativo, sendo composto pelos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Este modelo enfatiza a definição de agenda (*agenda setting*), ou seja, o porquê de algumas questões entrarem na agenda política enquanto outras não. Este trabalho usará parte desta tipologia para compreender por que e como o tema da juventude começou a fazer parte da agenda pública. Algumas vertentes deste modelo conferem maior peso analítico aos participantes do processo decisório, outras ao próprio processo de formulação da política pública.

Segundo Souza (2006), para a pergunta de como os governos definem sua agenda, três respostas são possíveis. A primeira é focada nos problemas, que entram na agenda quando a sociedade entende que se deve enfrentá-los. Desta forma, o reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta enfatiza a dinâmica da política propriamente dita. A sociedade conscientiza-se da necessidade de se enfrentar um determinado problema. A terceira resposta focaliza na dinâmica das políticas públicas, que são formuladas pelos participantes visíveis – políticos, mídia, partidos, grupos de pressão – e os participantes invisíveis, tais como os acadêmicos e os burocratas.

O modelo “*garbage can*” ou “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), afirma que autores as soluções para os problemas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”; como se houvesse vários problemas e poucas soluções. Dessa forma, quando surge um problema, as soluções não são necessariamente criadas especificamente para o problema em questão, mas os decisores (*policy makers*) escolheriam uma alternativa dentre as diversas possíveis. As organizações seriam formas anárquicas com um conjunto de ideias pouco consistentes. Segundo Souza, neste modelo “*a compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas*” (SOUZA, 2006, pp.31).

Há também o modelo da coalizão de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que tem uma visão diferente do ciclo da política, não explica por que mudanças ocorrem nas

políticas públicas. Segundo Souza (2006), no modelo formulado por Sabatier e Smith, a política pública seria um conjunto de subsistemas estáveis que se articulam com o contexto, o qual por sua vez confere os parâmetros para os constrangimentos e os recursos necessários de cada política pública. Além disso, os autores desse modelo afirmam que crenças, valores e ideias são elementos importantes no processo de formulação de políticas públicas, geralmente ignorados por outros modelos. Cada subsistema que está integrado a uma política pública é composto por uma ou várias coalizões de defesa, que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem.

A arena social é um modelo que analisa a política pública como iniciativa de empreendedores políticos. Para que algum problema da realidade ganhe visibilidade para fazer parte da agenda pública é preciso que as pessoas se convençam de que é preciso uma atitude para solucioná-lo. Nesse momento surgem os *policy makers* do governo, estes passam a prestar atenção em alguns temas e ignorar outros. Segundo este modelo, existiriam três formas para que os decisores e formuladores de políticas públicas passassem a prestar atenção em algum problema: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres e (c) informações que mostram as falhas da política atual (SOUZA, 2006).

Já o modelo do “equilíbrio interrompido” (*punctuated equilibrium*) foi elaborado por Baumbartner e Jones (1993). Segundo Souza (2006), este modelo os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, promovendo alterações a partir da implementação e avaliação das políticas públicas. Este modelo defende também que em alguns momentos ocorrem profundas mudanças em razão de períodos de instabilidade, seja no contexto político ou no campo das políticas públicas. Dessa forma, este modelo é capaz de explicar tanto as mudanças graduais geradas de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, quanto explicar mudanças profundas ocorridas por conta de instabilidade.

Esta dissertação entende a política pública como integrante do ciclo da política pública, mas de forma não linear. Entende-se política pública como resultado das disputas ou consensos políticos entre os atores sociais. Kingdon (1984) utiliza elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda (*agenda setting*), com elementos do *garbage can* – surgimento das ideias e a busca que os especialistas fazem para que suas soluções sejam reconhecidas como as mais apropriadas para os problemas – constituindo um

novo modelo chamado de *multiple streams* ou “múltiplas correntes”. Este modelo mostrou-se o mais apropriado para a análise do objeto desta dissertação, entender o contexto político e os principais fatores que levaram o tema das políticas de juventude a entrar na agenda governamental, resultando na criação da política nacional de juventude em 2005.

### 1.1.2 Agenda Governamental

Como exposto anteriormente, este trabalho analisa de que forma ocorreu a definição do problema, bem como o processo de elaboração de alternativas de políticas públicas de juventude e seu ingresso na agenda governamental. Diante disso, o referencial teórico utilizado foi a perspectiva da formação de agenda. Embora diferentes autores tenham trabalhado com o tema<sup>4</sup>, optou-se pela análise e formulação de John Kingdon. Para este, agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento.

A análise da formação de agenda busca averiguar os mecanismos causais, relacionais e contextos que introduzem determinado tema na agenda de governo. Assim, é possível compreender a dinâmica da política e o papel que os atores políticos desempenham na formulação de determinada política pública. Entende-se também que contingências políticas e ações de governo são variáveis definidoras de determinada política.

A teoria proposta por Kingdon (2003) considera a política pública como um ciclo. No entanto, diferentemente das abordagens anteriores, dada as contingências políticas, o ciclo da política pública não é linear, pelo contrário, é complexo, o que implica sinuosidade. Assim, a teoria da formação de agenda preocupa-se em saber como o governo toma decisão sobre determinada política pública em um ambiente político plural e sob a influência e a pressão de grupos diversos. A questão geral que a teoria da *agenda setting* busca responder é a seguinte: como determinado tema torna-se relevante para o governo?

Kingdon (2003) diferencia três tipos de agenda, constituindo uma tipologia para análise de casos concretos. São elas: a não-governamental (ou sistêmica), a governamental e a de decisão. A agenda não-governamental contém os temas, assuntos e questões que são

---

4 A teoria da formação de agenda foi constituída por diferentes teóricos, de diferentes áreas do conhecimento. . Para maiores informações consultar CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas* (2007).

reconhecidos pelo público e atores, sem, no entanto, receber atenção do Poder Público. A governamental é o espaço onde os temas públicos considerados relevantes são tratados e recebem, em certa medida, atenção dos formuladores de políticas públicas. Porém, como muitos temas emergem simultaneamente e são complexos, somente alguns problemas se destacam em algum momento. Estes problemas constituem a agenda de decisão, isto é, onde os problemas elencados receberão atenção, recurso, tempo e ação dos gestores públicos<sup>5</sup>. É na agenda de decisão que se efetiva a formulação e implementação de políticas públicas. Nas palavras de Kingdon: “a agenda de decisão, como eu a concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades” (KINDGON: 2006 p.222).

O processo de estabelecimento da agenda governamental filtra um conjunto de temas que poderiam de alguma forma disputar a atenção governamental. As grandes perguntas que Kingdon realiza são: por que alguns assuntos são priorizados nas agendas enquanto outros são negligenciados? Por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras? Segundo o autor, algumas respostas para essas perguntas estão no papel desempenhado pelos participantes, que segundo ele são quem influencia o estabelecimento das agendas e as especificações das alternativas.

Há três fluxos (*streams*) de processos que ajudam a compreender o ingresso de um tema na agenda de decisão: o dos problemas (*problems*); das soluções (*policies*); da política (*politics*).

### **Fluxo dos Problemas**

Kingdon afirma que há uma diferença entre uma situação e um problema. Vivenciamos constantemente diversas situações que nos incomodam e que, no entanto, não ocupam espaços de atenção e não estão nas agendas governamentais. Tais situações passam a serem consideradas como problemas quando as pessoas ou atores sociais acreditam que devem se mobilizar para mudar tal situação. Segundo Kingdon há três motivos que podem

---

<sup>5</sup> No original “We should also distinguish between the *governmental* agenda, the list of subjects that are getting attention, and the *decision* agenda, the list of subjects within governmental agenda that are up for an active decision” (Kingdon, 2003, p. 4).

levar uma situação a tornar-se um problema: (I) situações que questionam valores importantes são transformadas em problemas; (II) situações tornam-se problemas comparados com outros países ou com outras unidades relevantes; e (III) classificação de uma situação em certa categoria ao invés de outra.

A transformação de situação em problema é o primeiro passo para o reconhecimento das autoridades de que o mesmo existe. Nessa lógica as chances de uma determinada proposta ou tema ganhar destaque em uma agenda são bem maiores se elas estiverem associadas a um problema importante (Kingdon, 2006). Após o problema ser reconhecido e definido como importante/urgente algumas alternativas/soluções ganham força enquanto outras desaparecem. Os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) são pessoas que investem seu tempo, recursos para convencer as autoridades públicas sobre a existência de problemas, além de apresentarem um conjunto de soluções para os mesmos.

### **Fluxo das soluções**

O fluxo das soluções surge de forma desordenada, sem manter uma linearidade, ou seja, as ideias surgem de formas desarticuladas e desorganizadas, muitas vezes chocando-se umas com as outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações. Kingdon (2003) afirma que é muito difícil afirmar a origem exata da ideia de determinada política pública, pois a dinâmica é formada por diversos meandros, recombinações de diversas influências e ideias em diferentes arenas. Contudo, no meio do caos inicia um processo para impor uma racionalidade na dinâmica. Isto ocorre por meio da imposição de critérios, tais como “viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, antecipação de possíveis restrições, incluindo orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (KINGDON, 2006, p.232). As propostas que não atendem a estes critérios – valores da comunidade de especialistas, custos orçamentários excessivos que despertam a oposição do público geral ou especializado ou que não encontram eco e receptividade nos políticos eleitos – são consideradas inviáveis para serem propostas como política pública. Nesse fluxo a comunidade formada por especialistas constitui um espaço importante. A avaliação das propostas precisa levar em consideração o

apoio político ou a oposição, porém, por outro lado, precisa estar fundamentada em critérios lógicos e analíticos.

Há, segundo Kingdon, um longo processo de “amaciamento” das propostas pelo sistema. Os empreendedores políticos promovem diferentes formas de promoção das soluções que julgam as mais adequadas em diversos fóruns. A articulação e reelaboração (junção de elementos já conhecidos entre os especialistas) são mais importantes que o surgimento de novas ideias. Dessa forma, os empreendedores políticos que investem em pessoas e ideias tornam-se mais importantes do que as pessoas que formulam as políticas. Muitas vezes a recombinação de ideias e propostas é mais importante do que propriamente uma ideia nova, por conta disso os empreendedores que são capazes de articular pessoas e ideias são chaves. Esse longo processo de “amaciamento” é um dos fatores determinantes para que uma política se efetive na agenda governamental.

### **Fluxo da Política**

Outra linha para explicar o alto ou baixo grau de importância de um determinado tema na agenda está no fluxo da política. Os eventos políticos têm sua dinâmica própria, independente do reconhecimento de um determinado problema. A eleição pode promover a mudança de governo e, com isso, mudar as configurações partidárias tanto no Executivo quanto no Legislativo. A entrada de um novo grupo no governo abre novas possibilidades de agendas e de acesso de novos grupos de interesse ao novo governo.

Kingdon (2003) cita três elementos que compõem esse fluxo. O primeiro refere-se ao que ele chama de “humor nacional” (*national mood*), isto é, um momento em que uma ideia é aceita por todos, possibilitando o desenvolvimento da política pública. O segundo elemento é composto pelas forças políticas organizadas, sobretudo pelos grupos de pressão. Quando há consenso entre todos os grupos de uma temática a respeito de uma política, não há dificuldade em implementá-la. Se houver grande oposição e resistência, ou ela não será implementada ou seu custo será alto politicamente. Já o terceiro elemento são mudanças dentro do próprio governo: pessoas localizadas em posições estratégicas no governo; mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; e mudanças de órgãos e de empresas públicas (CAPELLA, 2005). A mudança de quadros técnicos introduz novos itens

na agenda e bloqueia ou mesmo elimina temas na agenda. Segundo Kingdon, o início de um novo governo é o momento mais propício para mudanças na agenda.

John Kingdon afirma que há dois tipos de participantes no estabelecimento de uma agenda: os “visíveis” e os “invisíveis”. Os participantes “visíveis” são aqueles que recebem atenção do público através da exposição na imprensa, inclui o Presidente e seus assessores do alto escalão, membros do Congresso nacional, mídia, partidos políticos e comitês de campanha. O grupo de participantes “invisíveis” inclui acadêmicos, burocratas de carreira, e funcionários do Congresso. Para Kingdon, os grupos visíveis têm o poder para definir as agendas enquanto que os atores invisíveis conseguem ter maior influência na proposição de alternativas.

Outro tema abordado dentro da agenda é como ocorre a especificação das alternativas. Há duas respostas possíveis: (I) as alternativas de soluções são geradas na dinâmica de debates e discussões de políticas públicas; (II) o envolvimento dos participantes invisíveis, que são especialistas em áreas temáticas de políticas públicas.

Os participantes invisíveis, ou os chamados especialistas, são os que maior peso têm na formulação de alternativas, propostas e soluções. Este grupo é composto por acadêmicos, funcionários de carreira do Executivo ou do Legislativo, pesquisadores, consultores. Segundo Kingdon, a tarefa destes participantes é pensar no desenho das propostas, sua viabilidade técnica e orçamentária junto à burocracia dos governos.

Os eventos políticos ou a dinâmica política seguem uma dinâmica própria: eleições, disputas e acordos entre os partidos políticos. O fluxo das propostas de políticas públicas também é desenvolvido por dinâmicas próprias, com critérios de seleção e formulação independente do cenário político existente ou da força do problema. E, por sua vez, o fluxo dos problemas existe em função do reconhecimento de uma situação social como algo que deva merecer atenção das autoridades. Quando ocorre a junção dos três fluxos – políticas públicas, problemas e política – ocorre a conexão para abertura da “janela de oportunidades”.

As agendas governamentais são listas de temas que são alvo de séria atenção por parte de funcionários do governo (Kingdon, 2006) e podem ser estabelecidas por atores “visíveis”, tais como os políticos, funcionários do alto escalão do governo. Portanto, a probabilidade de um tema entrar na agenda governamental aumenta significativamente se os três elementos – problemas, propostas de políticas públicas e política – estiverem conectados.

### **Janelas para políticas públicas**

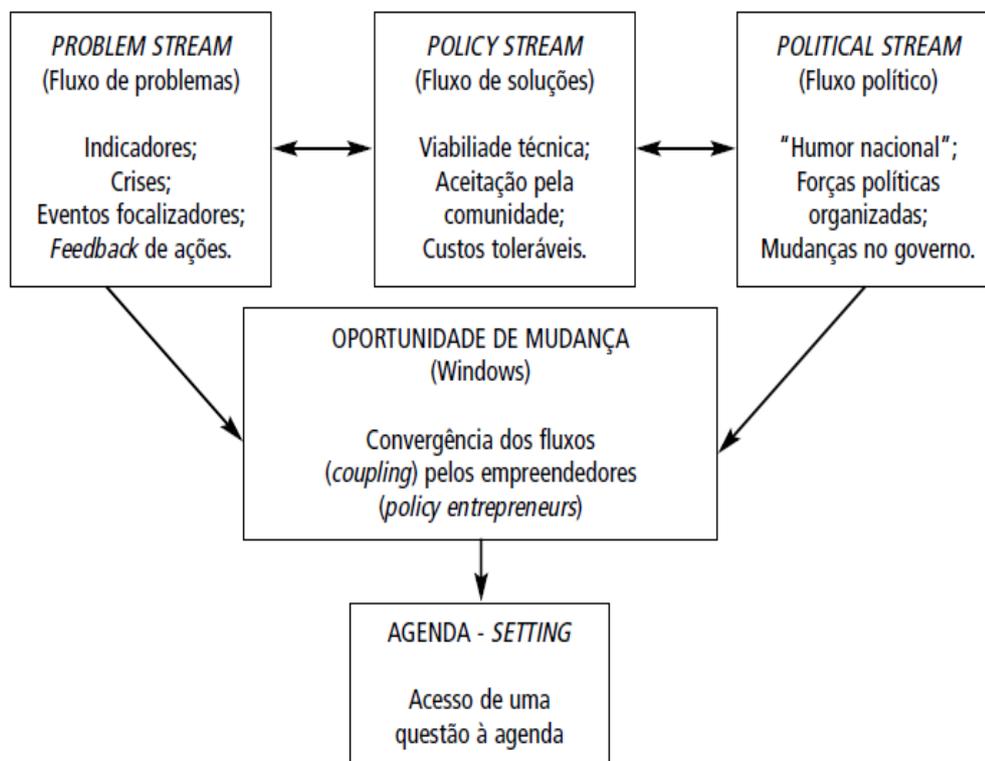
Em certo momento os três fluxos convergem e é neste exato momento que ocorrem as mudanças na agenda de decisão, quando novos temas entram transformando-se em política pública. Assim, a formação da agenda decisional é resultado da convergência entre os três fluxos: problemas (*problems*); soluções (*policies*); e política (*politics*).

As janelas abertas constituem oportunidades para que os defensores de determinado assunto ofereçam soluções, como por exemplo, os atingidos por uma situação a presente como problema a ser inserido na agenda governamental. As janelas são abertas por eventos que acontecem em dois fluxos: problemas e política. Há, portanto, janelas de problemas e janelas na política. Quando um novo problema surge abre-se a oportunidade de se propor uma determinada solução para ele. Quando ocorre mudança no fluxo da política, tais como a eleição de novos políticos, a mudança no clima político-nacional, a formação de poderosos lobbies, entre outros fatores.

Os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) são figuras chaves no ingresso de um tema na agenda. Segundo Kingdon, são pessoas dispostas a investir recursos financeiros e tempo para promover políticas públicas que solucionem os problemas. Segundo o autor, é possível encontrá-los em três conjunturas: (I) quando se esforçam em colocar suas preocupações de certos problemas na agenda governamental; (II) quando promovem suas principais propostas; e (III) quando fazem articulação entre diferentes atores para que uma determinada solução para um problema seja colocada na agenda.

Em certas ocasiões estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos gerando a janela de oportunidade. Nestas ocasiões, um problema é reconhecido como tal, uma solução está disponível e as condições políticas são favoráveis. A junção destes três fluxos faz com que o tema ascenda à agenda, conforme apresentado na Figura 1:

Figura 1: O modelo do fluxo múltiplo



Fonte: Capella (2005)

As janelas de oportunidades que possibilitam a convergência dos fluxos são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. A possibilidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando as mudanças são inseridas na dinâmica política (por causa do clima nacional e mudanças no governo). O fluxo de alternativas não tem um papel direto, isto é, não influencia diretamente a agenda governamental. As alternativas chegam à agenda quando os problemas já foram percebidos, estão na agenda e demandam respostas, isto é, soluções.

Como exposto, o referencial adotado para compreender como o tema juventude entrou na agenda é o modelo dos fluxos múltiplos de John Kingdon. No entanto, ressalto que este modelo teórico é apenas um ponto de partida, pois a análise do processo de como o tema juventude começou a fazer parte da agenda governamental não se resumirá a esta teoria, por diversos motivos, mas principalmente por causa da limitação no que tange ao papel

desempenhado pelos movimentos sociais e pela pressão política dos atores sociais no contexto de reivindicação de direitos<sup>6</sup>.

### 1.1.3 Sociedade civil

A sociedade civil é entendida neste trabalho como proposto por Gramsci. Diferentemente do que preconizava Marx, Gramsci considerava que a sociedade civil não era controlada exclusivamente por “interesses e relacionamentos materiais” ou econômicos, mas também por hegemonia.

O poder dos grupos dominantes está incrustado em normas, regras, leis, hábitos e consensos gerais, ou como Gramsci nomeou de “hegemonia” (GRAMSCI, 1975). A hegemonia é entendida como uma forma de controle ideológico da sociedade por uma classe, uma fração de classe ou uma aliança de classes (ALVES, 2004).

Segundo Bobbio (1999), Gramsci foi importante na literatura marxista ao colocar a sociedade civil na superestrutura, envolvendo as características ideológicas e intelectuais.

Para Coutinho (1999), “o par conceitual sociedade civil/Estado (...) forma em Gramsci uma unidade na diversidade” e de acordo com Alves (2004), Estado/sociedade civil constituem dois níveis de superestrutura que representam um *continuum*, “um espaço por onde os grupos sociais (ou classes sociais) se encontram em conflito buscando a hegemonia” (ALVES, 2004). Dessa forma, Gramsci, diferente de Marx, considera que a luta de classes não está restrita à infraestrutura, isto é, nas condições objetivas de produção, mas transcende para a superestrutura, no Estado/sociedade civil. Assim, a sociedade civil é o espaço em que os grupos e classes sociais se encontram em disputa objetivando conquistar a hegemonia.

A escola liberal, por sua vez, acredita que existe separação entre o Estado moderno e a sociedade civil, ou seja, a sociedade civil seria o espaço onde indivíduos manteriam sua liberdade e autonomia. Neste trabalho a visão liberal é adotada por muitos atores, ela é evidenciada pelo paradigma juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento preconizado pelo Banco Mundial e pelo BID. Esta visão liberal afirma que cabia ao Estado conceder qualificação profissional aos indivíduos e, com isso, preparar as bases ao

---

<sup>6</sup> O modelo de Kingdon não prioriza o papel desempenhado pelos movimentos sociais. Os três fluxos (política, problema, e soluções) conseguem explicar a dinâmica geral dos atores sem, no entanto, entrar na lógica das reivindicações dos movimentos.

desenvolvimento do país. Esta qualificação profissional ajudaria os indivíduos a “vencer na vida”.

#### 1.1.4 Campo

Ao longo da dissertação é usada constantemente a expressão “campo de juventude” e, por isso, faz-se necessário conceituar o termo “campo”. O conceito de campo é usado para definir uma determinada arena, seja ele um espaço político ou social, para discussão, formulação, embate, disputa e efetivação de políticas públicas para a juventude: *“implica reconhecimento mútuo de atores políticos e interlocutores; linguagem comum. Isto é, consensos sobre ‘do que estamos falando’ quando enunciamos juventude e políticas públicas de juventudes”* (CARRANO, 2011).

Conforme aponta Renato Ortiz, a noção de campo para Bourdieu é marcada pela ideia de que *“a comunicação se dá enquanto interação socialmente estruturada: os agentes da ‘fala’ entram em comunicação num campo onde as posições sociais já se encontram objetivamente estruturadas. O ouvinte não é o ‘tu’ que escuta o ‘outro’ como elemento complementar da interação, mas se defronta com o ‘outro’ numa relação de poder que reproduz a distribuição desigual de poderes agenciados ao nível da sociedade global* (ORTIZ, 1983, p.13).

Para Bourdieu (1989), faz-se necessário compreender a gênese de um campo para, com isso, ter o quadro das disputas, bem como o conjunto de atores que fazem parte do campo:

Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os atos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir (BOURDIEU, 1989, p. 69).

Em Bourdieu o espaço social é disputado por diferentes grupos em diferentes arenas, isto é, o campo é o espaço onde se travam as batalhas e as lutas de classificação. Com isso, a disputa principal seria a *“luta simbólica pela produção do senso comum, ou mais precisamente pelo monopólio da nomeação legítima como imposição oficial – isto é, explícita e pública – da visão legítima do mundo social [...]”* (op. Cit., p. 146).

Diante disso, o campo das políticas públicas de juventude denota um campo que disputa significados e concepções sobre o termo juventude na sociedade, mas, sobretudo, para o Estado. Para Carrano (2011), *“disputa o reconhecimento da existência de uma população jovem que demanda política pública, direitos e espaço de poder de decisão no Estado, representada até bem pouco tempo atrás, por definições mais do campo acadêmico do que do campo político no Brasil”* (CARRANO, 2011, p.286).

O campo de políticas públicas de juventude é ocupado e disputado por “atores”. Por “atores” entende-se toda pessoa, organização, instituição e movimento social que tenta influir na tomada de decisões sobre algum tema que esteja em disputa política.

## **1.2 Procedimentos Metodológicos**

A metodologia do trabalho foi qualitativa e consistiu na coleta de dados mediante entrevistas semiestruturadas com pessoas consideradas chaves no processo da elaboração da política nacional de juventude. A escolha dessas pessoas foi resultado do levantamento bibliográfico sobre o tema políticas públicas de juventude em periódicos acadêmicos do período de 2000 a 2010 e pelo conhecimento do autor desta dissertação. Este período compreende o ingresso do tema das políticas de juventude na agenda governamental e o levantamento da bibliografia possibilitou obter um quadro geral do contexto da época e os principais atores e espaços de gestação das propostas de políticas para a juventude.

Foram três os espaços citados na bibliografia e nas entrevistas como as arenas de formulação da política de juventude: Projeto Cidadania/Instituto Cidadania; Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar as Políticas Públicas para a Juventude da Câmara de Deputados; Grupo Interministerial de Juventude.

A dinâmica dos três espaços ocorreu nos anos 2003 e 2004 e a instituição da política nacional de juventude foi em 2005. Portanto, a análise desta dissertação compreende o período destes três anos. Foram realizadas a leitura e análise de cada documento final resultantes destes três espaços.

Dentre os documentos e materiais analisados destacam-se os seguintes:

- Relatório Final do Grupo Interministerial de Juventude (2004)<sup>7</sup>
- Documento de conclusão do Projeto Juventude (2004)
- Relatório final da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados (2004)
- Livro produzido pelo Conselho Nacional de Juventude “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas” (2006)
- Guia de Políticas Públicas de Juventude (2005)

O material foi colhido em *sites* do Governo federal e em visita de campo realizado em Brasília nos dias 8, 9 e 10 de novembro de 2011. Nestes três dias foram colhidos documentos na Câmara dos Deputados, Senado Federal, Secretaria Nacional de Juventude e nos Ministérios do Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação.

Além disso, realizou-se um conjunto de entrevistas com pessoas que tiveram papel importante nos anos de 2002 a 2005 no governo, no parlamento ou na sociedade civil. Em São Paulo, nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2011, foi realizado um conjunto de entrevistas com pessoas que ocuparam posições de destaque no Governo federal. As descrições das pessoas e as datas das entrevistas são apresentadas no anexo G.

As entrevistas semiestruturadas seguiram o auxílio de roteiros de questões (anexos B e C). O primeiro foi elaborado junto aos participantes do Projeto Juventude – espaço de grande centralidade política na formulação de alternativas para os “problemas” da(s) juventude(s). A construção do roteiro de questões buscou estimular os entrevistados a contar a sua visão, sendo perguntas semiabertas, o que possibilita ao entrevistado ter uma margem para expor o que julga serem os fatos mais importantes que levaram o tema juventude à agenda do governo federal. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. O recorte das principais falas transcritas foi utilizado no texto.

Com as entrevistas objetivou-se entender a dinâmica da política da época, dos embates, das contradições. Por conta disso, foram entrevistados os pesquisadores do tema, o deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), que coordenou a Comissão da Juventude, ministros de Estado, tais como Paulo Vannuchi (Justiça) e Luiz Dulci (Secretaria Geral), o coordenador do projeto Juventude, jovens militantes, dentre outros.

---

<sup>7</sup> O Documento final do Grupo interministerial de Juventude não foi encontrado.

Nem todas as entrevistas foram utilizadas. Como foi o caso das entrevistas dos coordenadores das quatro modalidades do ProJovem (urbano, campo, adolescente e trabalhador). Isto ocorreu por não possuírem memória institucional (todos os quatro ocuparam suas respectivas funções após 2007) e, por conta disso, pouco tinham a falar sobre aquele momento histórico que compreendeu o período entre 2003 a 2005.

Além desse conjunto de entrevistas e análise documental, este pesquisador tem atuação e participação em alguns espaços de juventude, pois participou ativamente das conferências municipal, regional, estadual e nacional em 2008 e foi membro do Conselho Municipal de Juventude de Guarulhos – gestão 2008-2011. Embora não tenha caráter metodológico, esta dimensão particular contribuiu para se ter um quadro geral do campo das políticas públicas de juventude.

A partir desse arcabouço metodológico, visou-se problematizar como os diferentes fluxos – problemas, política e políticas públicas – propostos por Kingdon, inseridos em um novo governo e, conseqüentemente, em um novo contexto político, contribuíram para a formulação da Política Nacional de Juventude (Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e o ProJovem).

## **2. Contexto da emergência de novos direitos e novas institucionalidades no Governo Lula**

Segundo Luchmann (2002), na perspectiva democrática pensar institucionalidade significa “pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade” (LUCHMANN, 2002, p.21). Dessa forma, em uma democracia em que diferentes atores se colocam no espaço público reivindicando direitos, a institucionalidade apresenta-se como meio para garantir que tais direitos sejam efetivados. A institucionalidade é uma forma de organizar democraticamente os interesses individuais e coletivos a serem implementados pelo aparato estatal. A definição que a autora utiliza foi adotada neste trabalho, pois:

(...) sustenta-se aqui que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente através da discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser implementado pelo complexo administrativo estatal. Requer-se, neste sentido, um aparato institucional pautado em regras e critérios que, resultantes de processos deliberativos, sejam capazes de desobstruir os canais que impossibilitam

ou limitam a efetividade decisória dos processos participativos, tais como: as diferenças de poder e/ou as desigualdades sociais, a cultura clientelista e autoritária e a lógica burocrática da organização político-institucional. (LUCHMANN, 2002, p.44).

A eleição de Lula em 2002 foi resultado de ampla mobilização de um conjunto de atores da sociedade civil, tendo no Partido dos Trabalhadores o seu maior centro aglutinador. Desde o final da década de 1980, passando pelos anos 1990, os movimentos sociais e atores da sociedade civil<sup>8</sup> aglutinaram-se em torno da candidatura de Lula à Presidência da República.

Estes movimentos sociais se contrapunham fortemente à lógica neoliberal que imperava na economia na década de 1990, legitimada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Ao longo desta década, a participação do Estado na economia reduziu-se drasticamente com as privatizações de empresas públicas e com a retirada do Estado de setores considerados “*não essenciais*”. Além disso, ocorria forte criminalização dos movimentos sociais e enfrentamento ao sindicalismo. Diversos grupos da sociedade civil estavam na defensiva, isto é, estavam em uma perspectiva de defesa dos direitos conquistados por conta da ofensiva neoliberal de desmonte do Estado e desregulamentação da economia, o que, muitas vezes, afetava direitos já conquistados (SADER, 2008)<sup>9</sup>.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva – coligação de centro-esquerda que venceu a eleição presidencial de 2002<sup>10</sup> – representou um contraponto ao avanço do neoliberalismo, iniciando uma nova página do papel do Estado.

Embora tal candidatura representasse o que se chamava de “campo democrático popular”, desde o seu início foi marcada pela conciliação de interesses do Capital e do Trabalho. O vice da chapa em 2002, José Alencar, era um dos empresários mais ricos e influentes no Brasil, tendo sido Presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e Vice-Presidente da Confederação Nacional da Indústria. Isto, por si só, de certa forma, era um indicador de como a candidatura tentava compor uma aliança de classes sociais.

---

<sup>8</sup> Entende-se o conceito de Sociedade Civil conforme aponta Gramsci, portanto não inclui a noção de mercado.

<sup>9</sup> Ver Emir Sader e Pablo Gentili em “Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático” de 2008.

<sup>10</sup> Para ver o alinhamento político ideológico nos anos de 1990 ler SINGER, A. “*Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*”. São Paulo: EDUSP, 2002.

Havia também outros indicativos dessa aliança, destacando-se a Carta ao Povo Brasileiro<sup>11</sup>. Este documento sinaliza um compromisso com a ordem, com o *status quo*, servindo para mostrar ao mercado financeiro que Lula eleito não faria grandes mudanças na macroeconomia.

Este tom conciliador de interesses distintos seguirá ao longo do Governo Lula gerando conciliação de classes, em que interesses do Capital e do Trabalho estarão assegurados dentro do corpo burocrático do Estado brasileiro. Por conta disso, toda a análise de novas institucionalidades – como a criação da Política Nacional de Juventude – deve estar dentro de um contexto de correlação de forças políticas e econômicas.

Embora houvesse contradições, o novo governo abriu canais de diálogos para ouvir as reivindicações dos movimentos sociais por novos direitos e demandas por novas institucionalidades. Quem reivindica direitos são os sujeitos ativos, segundo Telles (2006), os direitos na ótica dos sujeitos das políticas são:

Colocar os direitos na ótica dos sujeitos que os pronunciam significa, de partida, recusar a ideia corrente de que esses direitos não são mais do que a resposta a um suposto mundo das necessidades e das carências. Pois essa palavra que diz o justo e o injusto está carregada de positividade, é através dela que os princípios universais de cidadania se singularizam no registro do conflito e do dissenso quanto à medida de igualdade e à regra de justiça que devem prevalecer nas relações sociais. Para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça. E isso significa um certo modo de tipificar a ordem de suas causalidades e definir as responsabilidades envolvidas, de figurar diferenças e desigualdades, e de conceber a ordem das equivalências que os princípios de igualdade e de justiça supõem, porém como problema irreduzível à equação jurídica da lei, pois pertinente ao terreno conflituoso e problemático da vida social (TELLES, 2006, p.178).

Partindo da ideia de que o direito é resultado da luta e de embates, é possível compreender claramente que por detrás de cada luta existem os sujeitos políticos que ocupam a esfera pública reivindicando novas institucionalidades, lutando para que suas demandas sejam reconhecidas e absorvidas pelo Estado.

No dia 1º de janeiro de 2003, posse do novo governo, foram criados ministérios e Secretarias Especiais<sup>12</sup>, tais como: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres<sup>13</sup>; Ministério da Pesca e Agricultura<sup>14</sup>; Ministério das Cidades<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Disponível em <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva..> Acessado em 18 de dezembro de 2011.

<sup>12</sup> Estas Secretarias Especiais têm status de Ministérios.

<sup>13</sup> Foi criada no dia 1º de Janeiro de 2003 por meio da Medida Provisória nº 103 de 2003, convertida na Lei nº 10.683/2003.

Ao longo do governo foram criados outros aparatos governamentais, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial<sup>16</sup> e alguns ministérios como o Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Além da criação desses órgãos governamentais, houve a criação de conselhos setoriais. Foram criados e/ou reestruturados no Governo Lula 23 conselhos, que somaram aos 43 dos governos anteriores.

O caso dos conselhos é paradigmático. Além de institucionalizar e garantir voz aos setores da sociedade civil organizada, promoveu a agenda da participação. Avritzer e Navarro (2003) analisam como os conselhos marcam as novas relações de poder entre Estado e sociedade civil organizada<sup>17</sup>. Esta agenda de participação, com a emergência e fortalecimento dos conselhos, está inserida em um contexto da criação de novas institucionalidades resultante das reivindicações por novos direitos.

Como mencionado anteriormente, a sociedade civil se organiza reivindicando novos direitos sociais e, sobretudo, reconhecimento de suas demandas e especificidades por parte do Estado. Como é o caso da luta do movimento negro ao longo de décadas pela criação da Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial em 2003<sup>18</sup>, bem como o caso da luta do movimento feminista, que ao longo dos anos foi pautando políticas voltadas às suas especificidades, culminando na criação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas para as Mulheres no ano de 2003.

A luta desses movimentos é mais do que uma luta por demandas concretas, é uma luta por reconhecimento de que existem e que a noção de cidadania só será plena se o Estado atender suas especificidades. Segundo T.H. Marshall em sua clássica obra “Cidadania, Classe Social e Status” o conceito de cidadania é resultado de um processo histórico formado pelo

---

<sup>14</sup> O ministério foi criado em 1º de janeiro de 2003 com o nome de **Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca (SEAP)** pela medida provisória 103, que depois se transformou na lei nº 10.683. A transformação em ministério se deu pela Lei nº 11.958 de 26 de junho de 2009.

<sup>15</sup> O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, depois convertida na Lei nº 10.683.

<sup>16</sup> Foi criada pelo Governo no dia 21 de março de 2003 por meio da Medida Provisória nº111 de 2003, convertida em Lei nº 10.678/2003.

<sup>17</sup> A participação é marcada por algumas características. Em tese, ela é aberta a todos os cidadãos, sem distinção de classe ou de conhecimento técnico. Outra característica é a combinação de elementos da democracia representativa com elementos da democracia direta e alocação de recursos por meio de consenso entre os especialistas e a população.

<sup>18</sup> Marcus Vinicius Peinado Gomes trabalhou este tema em sua dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo na EAESP/FGV, dissertação de mestrado defendida em 2009. **O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil.**

acúmulo dos direitos civis, políticos e sociais, todos conquistados, respectivamente, ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX.

Estarei fazendo o papel de um sociólogo típico se começar dizendo que pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais (MARSHALL, 1967, p.64).

A luta pelas políticas públicas de juventude está na perspectiva de reivindicações por novos direitos, do reconhecimento de um segmento da sociedade com demandas próprias por parte do Estado.

Vale ressaltar que é uma reivindicação que inicia com diversos atores juvenis. Alguns deles surgem ao longo da década de 1990, no auge do neoliberalismo, como o movimento Hip Hop, que traz à cena política as juventudes das periferias dos centros urbanos, grupos culturais, além de grupos “tradicionais” como as entidades estudantis, UNE, UBES.

Conforme aponta Helena Abramo (2004), os conteúdos, a duração e a significação social para interpretar o significado de “juventude” são culturais e históricos e nem sempre a juventude apareceu como uma etapa singular da vida. Segundo ela, a noção de juventude surge na sociedade moderna ocidental, ganhando força ao longo do século XX, com um tempo a mais de preparação para a “*complexidade das tarefas de produção e a sofisticação das relações sociais que a sociedade industrial trouxe*” (ABRAMO, 2004, p.41). O reconhecimento da juventude como uma etapa da vida, articulado com a crescente mobilização de atores juvenis, resultou na reivindicação por novos direitos. A expressão “juventude como sujeito de direitos” cunhada e disseminada no Brasil por Helena Abramo é sintomática desta nova situação.

Carrano (2011) afirma que as políticas de juventude fazem parte de um campo mais amplo das políticas que buscam assegurar direitos sociais, “*Inserir as políticas de juventude*

*no debate mais amplo pelos direitos sociais públicos, e na luta contra as desigualdades no Brasil, pode se constituir em via estratégica para a afirmação do campo das PPJ nas políticas de Estado”* (CARRANO, 2011, p.239). A criação da Política Nacional de Juventude deve ser entendida no contexto da criação de novas institucionalidades no Governo Lula.

### **3. Políticas Públicas para Juventude**

Este capítulo resgata o histórico das políticas e programas de juventude no Brasil, apresentando em linhas gerais os principais marcos, grosso modo, no mundo e na América Latina. São apresentados os principais conceitos e evolução do debate acadêmico sobre a temática juventude.

O “campo” das políticas de juventude é relativamente recente, o que por si só faz com que a análise seja mais complexa e difícil. Além disso, as diferentes juventudes constituem um todo (um tema) fragmentado e com diferentes identidades.

Um conjunto amplo de atores apoiando-se em diferentes paradigmas e visões constituiu o chamado “campo da juventude”. Consensos, dissensos, aproximações e conflitos marcam este campo, conforme aponta Bourdieu.

Também é aqui apresentada a conjuntura internacional, o papel que as agências de cooperação internacional desempenharam na agenda de políticas públicas, sobretudo na América Latina ao longo da década de 1980, 1990 e 2000 e no Brasil.

#### **3.1. Contextualização do tema Juventude no Brasil**

Segundo Abramo (2003), até meados dos anos 1960, a visibilidade do tema juventude no Brasil ficou restrita aos jovens estudantes de classe média, tidos como politizados. O debate sobre o tema juventude girava em torno do papel que os jovens engajados – leia-se movimentos estudantis, jovens da contracultura e jovens militantes de partidos políticos de esquerda – exerciam na continuidade ou enfrentamento do sistema capitalista.

Após a década de 1980, o foco da preocupação, para uma parcela da sociedade civil, centrou-se na questão das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. A defesa destes segmentos mostrava-se na luta pela institucionalização dos direitos, que culminou no Estatuto da Criança e Adolescente em 1990. Esta preocupação com os direitos

sociais das crianças e adolescentes concentrou esforços dos atores em detrimento ao tema da juventude, fazendo com que este termo por muito tempo se referisse ao período da adolescência, isto é, até os 18 anos. Os jovens, como categoria que conhecemos hoje, ficaram de fora do escopo das ações e do debate sobre direitos e cidadania (ABRAMO, 2003).

A visão de que a palavra juventude poderia ir além da adolescência em risco e além dos setores de classe média é mais recente. Esse movimento iniciou na década de 1990. Em certa medida, com a ampliação da preocupação vigente com a adolescência em risco iniciou-se uma inquietação com os jovens após eles passarem da idade formal da adolescência, isto é, dos 18 anos. Sposito e Carrano (2003) e Abramo (2003) defendem a hipótese de que o debate acerca da juventude ganhou maior peso e visibilidade pública na medida em que se destacou do campo específico da luta pelos direitos da criança e adolescente.

O conjunto de movimentos sociais, pesquisadores, ativistas, ONGs e militantes que lutaram pela implantação do ECA era de uma tradição de luta por ampliação dos direitos sociais, de reivindicação por novas institucionalidades. Na medida em que surgiu a necessidade de se ampliar o debate acerca de um segmento vulnerável, com suas próprias especificidades, suas próprias demandas e que incluía maiores de 18 anos, abriu-se caminho para discutir a(s) juventude(s) fora do eixo do debate da criança e adolescente.

A descoberta de novos atores juvenis por grande parte dos setores populares que vieram a público, sobretudo por meios ligados a um estilo cultural próprio, passou a pautar temas inéditos (ABRAMO, 2010). Segundo Abramo<sup>19</sup>, o movimento Hip Hop contribuiu fortemente na medida em que colocou assuntos até então “invisíveis” na ordem do debate do dia<sup>20</sup>.

Sposito e Carrano (2003) expõem as questões e problemáticas inseridas no campo da juventude, nos discursos e práticas dos atores sociais. A juventude era vista por certos grupos da sociedade como caso de polícia, em que o problema da “delinquência juvenil” era o elemento central da defesa de uma agenda de programas para a juventude. Ademais, havia

---

<sup>19</sup> Helena Abramo concedeu entrevista a este pesquisador no dia 12 de novembro de 2010.

<sup>20</sup> O caso mais exemplar foi o grupo Racionais MCs na década de 1990. Um grupo de Rap comandado por Mano Brow que expunha as mazelas sociais, bem como a exploração que os pobres sofriam nas periferias das grandes cidades, denunciando a situação da juventude pobre e negra. Helena Abramo, expôs isto de forma clara na entrevista a este pesquisador, da importância dos grupos de Hip Hop para “visibilizar” o tema juventude. Ainda segundo ela, em 1998, na eleição presidencial, houve um encontro entre vários grupos e lideranças do Hip Hop com o então candidato Lula e seus assessores José Genoíno e Zé Dirceu para pautar os temas que consideravam relevante no programa de governo. Apesar deste pesquisador não possuir atas ou registros de tal momento, optou-se por expor isto para mostrar como os grupos já se movimentavam no campo discursivo, segundo Fuks, para sensibilizar outros atores para a importância da sua reivindicação.

também a visão de que os jovens deveriam ser qualificados para o mercado de trabalho, dada sua crescente participação proporcional na sociedade brasileira. Existia uma clara disputa de direcionamento no campo da sociedade civil sobre a forma como o tema da juventude deveria ser pautado.

Viver-se a simultaneidade de tempos no debate sobre a juventude, o que faz a convivência, muitas vezes dentro de um mesmo aparelho de Estado, de orientações tais como as dirigidas ao controle social do tempo juvenil, à formação de mão-de-obra e também as que aspiram à realização dos jovens como sujeitos de direitos. No que pese o maior ou o menor predomínio de determinada tendência ao longo da história, algumas formulações em torno dos segmentos juvenis e da juventude têm sido mais fortemente reiteradas nos últimos anos. Os jovens ora são vistos como problemas ou como setores que precisam ser objeto de atenção. Manter a paz social ou preservar a juventude? Controlar a ameaça que os segmentos juvenis oferecem ou considerá-los como seres em formação ameaçados pela sociedade e seus problemas? (*ibidem*, p. 19).

Ainda na década de 1990, em paralelo aos discursos proferidos e disputados no campo da sociedade civil, o tema da juventude começou a ganhar espaços nos governos. Problemas reais, identificados sobretudo na área de segurança pública, saúde, trabalho e emprego e educação, conferem materialidade ao tema para formular políticas públicas. Sposito e Carrano (2003)<sup>21</sup> afirmam que as formulações das políticas continham nas estratégias elementos de enfrentamento dos “problemas da juventude”, por exemplo, nos programas esportivos, culturais e de trabalho orientados para o controle social do tempo livre dos jovens, direcionados aos jovens moradores das periferias dos grandes centros urbanos.

No período do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999) foram criados seis programas voltados para a juventude, entre 1999 e 2002 ocorreram 18 programas. Isto significa que o tema cresceu muito em importância para o governo, ainda que tenha ocorrido de forma muito fragmentada setorialmente, não havendo uma articulação institucional e pouca consistência conceitual e programática (SPOSITO e CARRANO, 2003).

Nos municípios iniciaram-se o surgimento de órgãos governamentais – coordenadorias ou secretarias – incumbidos de articular ações e estabelecer parcerias com a sociedade civil, tendo em vista a implantação de programas e projetos para os jovens, alguns financiados pela

---

<sup>21</sup> Sposito, Marília Pontes; Carrano, Paulo César R. Juventude políticas públicas no Brasil. In: LEÓN, Oscar D. (Ed). Políticas Públicas de juventude na América Latina: políticas nacionais. CIDPA, 2003. Este artigo faz um balanço das políticas públicas, programas e/ou ações para juventude nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

esfera federal. Conforme aponta Fuks (2000), a criação de órgãos governamentais retroalimenta a atenção pública concedida a um determinado tema, haja vista que já há um canal institucional direcionado ao problema e pronto para receber as demandas.

Frequentemente, a criação de novos órgãos estatais antecede a atenção pública em relação a certos assuntos sendo, inclusive, responsável pelo fomento de novas demandas sociais. Ou seja, a existência de agências governamentais dedicadas à solução de um determinado problema social incentiva a formulação e o encaminhamento de demandas sociais difusas em termos adequados ao perfil do problema tal como definido institucionalmente (FUKS, 1996 apud FUKS, 2000).

O debate sobre juventude acentuou-se na sociedade no início da década de 2000, envolvendo uma miríade de atores, de âmbitos distintos, em diferentes arenas públicas: gestores locais buscaram se articular e aumentar sua força política e orçamentária; entidades da sociedade civil aumentaram seu escopo sobre a visão de juventude; fundações empresariais e agências de cooperação internacional passaram a financiar projetos de apoio aos jovens; proliferaram-se núcleos acadêmicos e instituições de pesquisa ligadas à ONU com o tema juventude; parlamentares instituíram comissões e marcos legais acerca da juventude (ABRAMO, 2003).

### **3.2. A era dos direitos: fragmentação e construção do campo da juventude**

Quando se discute juventude, uma das questões centrais que emerge é: Qual o espaço dos jovens na sociedade? Qual o lugar social destinado aos jovens? Quais espaços devem ocupar?

Segundo Abramo (2003), a concepção da juventude na sociedade moderna define essa etapa do ciclo da vida como um momento de preparação para um exercício futuro da cidadania.

A concepção de juventude na sociedade moderna define esta etapa do ciclo da vida como um momento de preparação para um exercício futuro da cidadania dado pela condição de adulto, quando as pessoas podem e devem (em tese) assumir integralmente as funções sociais, inclusive as produtivas e reprodutivas, com todos os deveres e direitos implicados na participação social. Tal preparação deve ser realizada em espaços separados do mundo produtivos, do mundo adulto, da algarvia

social; e esse espaço é, por excelência e em primeiro lugar, a escola (ABRAMO, 2003, p.220).

O desenvolvimento histórico da escola participou da constituição da juventude como categoria social, haja vista que focava no isolamento de jovens em um espaço físico. As primeiras escolas eram de tempo integral, internatos que separavam os jovens inclusive de suas famílias, e tinham o papel de prepará-los para o futuro. Com isso, a instituição escolar definiu o papel específico para os jovens, postergando sua entrada no mundo social.

A questão central posta é que somente os filhos das famílias ricas, da aristocracia ou mesmo da nascente burguesia industrial tinham condições de postergar seu ingresso ao mercado de trabalho. Os filhos dos trabalhadores do campo ou da cidade, desde crianças, já tinham que trabalhar para auxiliar no sustento da família e, naquele espaço, se realizava o aprendizado. Por conta disso, mal eram considerados jovens (ABRAMO, 2003).

Nas últimas décadas do século XX, a compreensão da condição juvenil passou por grandes transformações. Juventude já não se resumia exclusivamente à preparação para uma vida adulta futura. O significado do termo juventude se ampliou, ganhando diferentes conteúdos. Deixou de ser restrito às classes médias e altas que tinham acesso à educação formal, até mesmo porque a educação se universalizou a todas as classes. Assim, ser jovem não é mais uma condição estudantil, mas está relacionada a outras dimensões, como a relação com o mundo do trabalho, a vida afetiva/sexual, a produção cultural, a participação social, dentre outros. A fase da juventude constitui-se hoje como um momento *“de intensa experimentação e de construção de caminhos de participação na sociedade; é ainda um tempo de formação – mas não mais isolado da intensidade da vida social”* (ibidem, p. 222).

Paulo Carrano (2011) afirma que a literatura sobre políticas públicas de juventude no Brasil tem uma preocupação de que o debate sobre juventude não fique restrito ao eixo juventude enquanto elemento problemático para a sociedade. Houve ao longo do tempo visões hegemônicas sobre o entendimento da juventude, os jovens foram analisados pelas elites e pela academia como transgressores dos “bons costumes” (na década de 1950), como focos de “agitação social e subversão da ordem pública” (nas décadas de 1960 e 1970) e como promotora e vítimas de situações de violência e risco social (anos 1980 e 1990). São visões que tiveram hegemonias em determinadas épocas, mas que seus elementos encontram-se presentes até hoje em diferentes programas, conforme aponta Carrano (2011) *“essas representações dominantes de épocas, mas que, em grande medida, transcendem as próprias*

*épocas e, não raramente, são encontradas hibridizadas em concepções do presente”* (CARRANO, 2011, p. 240).

A questão dos jovens e a juventude são pontos tratados por diferentes abordagens. Há a visão que define a juventude pela faixa etária, sendo uma maneira de delimitar o universo de sujeitos que habitam esta categoria. É um critério variável e que muda de país para país. No Brasil e em diversos países da América Latina vem se estabelecendo um consenso de que devem ser consideradas jovens pessoas até 29 anos<sup>22</sup>. Segundo Carrano (2011), a definição pela faixa etária encontra elementos objetivos no aspecto da maturidade biológica, encontrando sua importância para a contagem de população, definição de políticas e recursos orçamentários. Porém, como sinaliza ainda Carrano, “(...) *compreender os jovens apenas pelo fator idade, contudo, seria simplificar uma realidade complexa, que envolve elementos relacionados ao simbólico, ao cultural e aos condicionantes econômicos e sociais que estruturam as sociedades”* (ibidem, p. 243).

Segundo Abad (2003), a visão que predomina na pesquisa acadêmica acerca das políticas públicas para juventude refere-se à ideia de moratória social, entendida como um período de transição e preparação para a vida adulta brindado pela possibilidade de postergar exigências da vida – sobretudo o que provém da própria família e trabalho – para com isso ter um tempo socialmente legitimado para se concentrar e dedicar ao estudo e à capacitação.

Margulis e Urresti (1996 & 1998) afirmam que há duas macrovisões acerca da definição de juventude: juventude enquanto geração e juventude enquanto ator político. A ideia de geração está inserida no marco de moratória social e moratória vital. Esta noção refere-se à ideia de que os jovens formam um grupo etário que compartilha um potencial físico-biológico que é próprio da idade “*sobre esta base, a ideia de geração, pensada com o substrato sócio-histórico compartilhado, e outorga um sentido social a esta materialidade, já que cada geração é portadora de uma sensibilidade distinta, de uma nova epistemologia, de diferentes recursos; é expressão de outra experiência histórica*” (Margulis & Urresti, 1998, p.3). Esta ideia de juventude implica alguns desafios, como compreender que essa etapa da vida não se resume a uma simples transição entre infância e vida adulta. Posto isto, é possível promover uma revalorização de outras dimensões presentes nessa etapa da vida, como os

---

<sup>22</sup> O Congresso Nacional Brasileiro, em 13 de julho de 2010, aprovou a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 42/2008, conhecida como PEC da Juventude. Esta emenda incluiu o termo “Juventude” na Constituição e estabeleceu como critério a faixa etária de 15 a 29 anos. Sobre a PEC da juventude, consultar [www.juventude.gov.br](http://www.juventude.gov.br).

interesses coletivos baseados em experiências culturais próprias. A segunda visão baseia-se na juventude como um ator político, como “*promotora de uma transformação social baseada na construção política de demandas juvenis pensadas como direitos e posicionadas no espaço público pelos próprios jovens para exigir respostas do Estado e dos adultos*” (ibidem, p. 3). A questão central que necessita ser problematizada nesta visão é que muitas das lutas e demandas levantadas pela juventude coincidem com as promovidas por outros atores sociais e políticos “tradicionais” ou “não jovens”. De qualquer forma, a possibilidade de “rejuvenescer” as mesas nutre as potencialidades das experiências históricas serem compartilhadas por diferentes gerações sobre uma determinada demanda.

Bourdieu (1983) em um clássico artigo sobre o tema – “Juventude é apenas uma palavra” – problematiza o termo juventude. Segundo o sociólogo, é necessário fazer uma reflexão da noção juventude como uma ideia relativizada em cada contexto histórico e social, a juventude não deve ser tomada exclusivamente na definição biológica (faixa etária). As relações entre os diferentes grupos sociais, sociedades e classes sociais definem a identidade juventude aos indivíduos. “(...) *A idade é um dado biológico socialmente manipulado e manipulável; e que o fato de falar dos jovens como se fossem uma unidade social, um grupo constituído, dotado de interesses comuns, e relacionar estes interesses a uma idade biologicamente já constitui uma manipulação evidente (...)*” (BOURDIEU, 1983, p. 02). A noção “juventude” é produtora de sentidos e produz representações sociais. Como diria Bourdieu, *somos o jovem ou o velho de alguém*.

Melucci (1997) considera que a juventude está intimamente relacionada com a problemática do tempo na sociedade contemporânea, construída por investimentos culturais simbólicos. O tempo torna-se uma questão central nos conflitos sociais e na mudança social. A juventude está inserida biológica e culturalmente em uma relação íntima com o tempo, levando consigo para o resto de suas vidas dilemas conflituais básicos, expressando os anseios de uma geração.

A natureza precária da juventude coloca para a sociedade a questão do tempo. A juventude deixa de ser uma condição biológica e se torna uma definição simbólica. As pessoas não são jovens apenas pela idade, mas porque assumem culturalmente a característica juvenil através da mudança e da transitoriedade. Revela-se pelo modelo da condição juvenil um apelo mais geral: o direito de fazer retroceder o relógio da vida, tornando provisórias decisões profissionais e existenciais, para dispor de um tempo que não se pode medir somente em termos de objetivos instrumentais (MELUCCI, 1997, p.10).

Segundo Helena Abramo, em uma pesquisa realizada com grupos focais no Brasil<sup>23</sup>, os jovens não consideram que a diferença etária ou de geração seja um determinante para a desigualdade, isto é, não se trata de um embate entre jovens e adultos. Os próprios jovens brasileiros lembram que a juventude é uma construção social *“o ser jovem no Brasil, assim parece estar se impregnando de novos significados, em parte pela própria experiência dos segmentos juvenis e pela interferência dos atores e que assumiram esta identidade”* (ABRAMO, 2008, p. 87).

As lutas sociais em que os jovens estão inseridos perpassam a condição juvenil e atingem outros temas. Essas lutas abrangem grupos culturais das periferias dos grandes centros urbanos que produzem conteúdo, compartilham, recriam; jovens que se mobilizam contra os aumentos da tarifa de transporte público (pela sua gratuidade para estudantes ou pela extensão dos usos do passe escolar) e que formam um coletivo chamado Movimento Passe Livre (MPL); jovens feministas que pautam os debates acerca da legalização do aborto, defesa dos direitos sexuais e reprodutivos; jovens negros que pautam a discriminação racial, bem como a desigualdade entre brancos e negros; jovens que lutam pelo compartilhamento do conhecimento, por meio da pauta do software livre.

Apesar de a juventude estar inserida em diversas lutas e pautas que lhes são importantes, nem sempre a identidade juvenil se apresenta imediatamente para todos esses grupos como um elemento significativo para a constituição de sua posição e atuação social e política. Em muitos aspectos as contradições sociais se tornam mais intensas, ou mais visíveis, na juventude.

Na dimensão social, ou de classe, as contradições relativas à inclusão aparecem na especial dificuldade de acesso à terra ou à obtenção de emprego; na questão da discriminação racial, pela questão do genocídio da juventude negra; na questão das mulheres, pelo mito do corpo jovem etc. Pode-se tornar, assim, uma categoria boa para expor as contradições, ou para levantar a luta pela sua superação, e é dessa maneira que alguns dos atores têm apostado na sua importância (ABRAMO, 2008, p.96).

Regina Novaes (2008) realizou uma pesquisa entre diferentes grupos de juventudes e concluiu que eles consideram que ser jovem é positivo. No entanto, os constrangimentos

---

<sup>23</sup> A pesquisa em questão está inserida em uma pesquisa maior chamada “Juventude e integração sul-americana: diálogos para construir a democracia regional” (CIDPA, 2008), iniciou-se em 2007, por meio de uma rede que congrega parceiros institucionais de seis países: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai. Na primeira etapa desta pesquisa, foi realizado um amplo estudo qualitativo, envolvendo os seguintes temas: educação, trabalho, cultura, meio ambiente, segurança e mobilidade. Em uma segunda etapa foi realizada uma escuta qualificada através da realização de 36 grupos focais com jovens participantes de grupos organizados.

sociais gerados pelo capitalismo impõem restrições para o alcance de seus objetivos, convertendo possíveis vantagens de ser jovem em desvantagens. *“O que pode recuperar a positividade é a consciência crítica da própria condição, a manutenção da capacidade de sonhar e a disposição para atuação e a luta”* (NOVAES & SANTORO, 2008, p. 97).

No contexto do capitalismo, a demanda pelo trabalho digno é comum a todos, porém ganha nuances diferentes conforme a classe social. Os jovens trabalhadores das classes populares reivindicam o trabalho digno para encontrar mecanismos para coibir a super exploração da sua força física, ausência de contratos, discriminação salarial, abusos de poder. Para jovens de classes sociais mais abastadas financeiramente, a demanda por trabalho digno remete à intenção de encontrar postos de trabalho no futuro, especialmente por meio de estágios bem remunerados de ensino superior que representem aprendizado profissional.

Segundo Novaes (2008), o chamado campo da juventude é intergeracional, contém diversos atores juvenis, atores da sociedade civil e do Estado (além de espaços institucionais de políticas públicas para juventude como os conselhos). Estes espaços, além de formularem as diretrizes das políticas públicas, conformam um espaço de disputas, tensões, diálogos, aproximações, consensos, dissensos a partir da identificação e/ou reconhecimento de demandas concretas da juventude. Nesses espaços de interação os atores se posicionam quanto às questões/demandas juvenis em jogo, sobretudo no que tange as concepções subjacentes que definem a juventude e seus direitos.

### **As disputas por concepções pelo entendimento da(s) juventude(s)**

Helena Abramo sistematizou os embates ideológicos sobre as concepções de juventude em quatro visões que se tornaram referência na bibliografia e são consideradas a principal classificação de visões sobre juventude que há na literatura. A autora propõe as seguintes categorias: Juventude como período preparatório; Juventude como etapa problemática; Jovem como ator estratégico do desenvolvimento; Juventude cidadã como sujeito das políticas. Cada visão é sustentada por um conjunto de atores que lutam para que sua visão seja implementada através de programas. Embora cada visão tenha predominado em um momento histórico, elas convivem até hoje, disputando seu espaço e tentando influenciar o desenho da Política Nacional de Juventude.

A visão “Juventude como período preparatório” compreende juventude enquanto transição entre infância e vida adulta. Tal visão enfoca as políticas educacionais como sendo as prioritárias para a juventude, objetivam a preparação do jovem para o mundo adulto “*como complemento do termo livre, atividades nas áreas de lazer, voluntariado e de esporte, de modo a garantir uma formação sadia para os jovens*” (ABRAMO, 2005, p.20). Esta visão afirma que é necessário ter uma perspectiva universalista, garantindo os direitos previstos pela Constituição Federal (1988), e, por conta disso, um dos problemas desta visão é que considera a juventude como um grupo homogêneo, desconsiderando a diversidade social e cultural existente no interior deste segmento. Outra limitação é que por considerar a juventude como uma preparação, as políticas são voltadas a um resultado futuro e não presente. Segundo Abramo, este enfoque predominou até a década de 1950. Para autores como Castro e Abramovay (2003, p12), este enfoque perdurou entre as décadas de 1950 a 1980.

A categoria “Juventude como etapa problemática” aborda a juventude a partir dos problemas “*que ameaçam a ordem social ou desde o déficit nas manifestações de seu desenvolvimento*” (ABRAMO, 2005, p.20). Para a autora, estes sujeitos ficam em evidência a partir dos comportamentos de risco e transgressões que protagonizam. Diante dessa situação, o Estado teria por finalidade implantar políticas públicas de caráter compensatório focalizadas em setores vulneráveis. Os setores mais atuantes na produção de políticas sob este paradigma são os da saúde e justiça, através de programas que tratam dos jovens a partir do seu envolvimento com drogas, álcool, gravidez precoce etc. Abramo faz críticas a essa concepção, haja vista que ela é responsável pela construção de uma imagem estigmatizada da juventude, como se esta fosse representada por um setor homogêneo, dando maior prioridade às ações em detrimento do contexto.

Esta concepção orientou as ações adotadas no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990, quando a temática foi problematizada pela opinião pública e, desta maneira, pressionou tanto o Estado quanto a sociedade civil para realização de ações voltadas ao segmento juvenil.

Já a perspectiva do “Jovem como ator estratégico do desenvolvimento” coloca o jovem como ator chave para o desenvolvimento da nação. Esta abordagem atribui aos jovens as possibilidades de resolverem os problemas do sistema produtivo por meio da incorporação de novas tecnologias, assim como incorporar jovens em situação de exclusão, de maneira diferente da adotada na abordagem anterior (jovem em situação de risco/vulnerabilidade), sendo esta, por sua vez, realizada em uma perspectiva inclusiva por meio da formação

educacional visando à resolução de problemas em comunidades locais por projetos sociais ou do voluntariado (ABRAMO, 2005, p.21). Segundo Abramo, este é o enfoque mais difundido por organismos multilaterais e agências de cooperação internacional.

A autora faz críticas a este modelo, pois o mesmo é introduzido desconsiderando o contexto local e o modo de participação do jovem em cada realidade. Além disso, os jovens têm pouca participação nas discussões sobre o modelo de desenvolvimento que é chamado a construir. Esta abordagem desconsidera os conflitos e disputas em torno de modelos de desenvolvimento e das ações, induzindo a produção de políticas públicas muitas vezes desconexas com a realidade local.

Por fim, a quarta categoria é a “juventude cidadã como sujeito de direitos”. Segundo Abramo, a juventude é entendida nesta categoria como uma etapa da vida “*per si*”, ao contrário de outras abordagens que adotam visões a partir das quais este momento da vida do sujeito é considerado apenas transitório, como uma preparação para o futuro. Esta abordagem foi adotada a partir da década de 1990, em decorrência da superação das visões negativas dos jovens, com a adoção de políticas intersetoriais para estes sujeitos que passam a ser considerados em sua integridade. Além disso, as políticas adotadas sob esta abordagem são centradas na noção de cidadania (ABRAMO, 2005, p.22).

A próxima tabela apresenta um quadro-resumo dos paradigmas apresentado por Helena Abramo, bem como as respectivas políticas de juventude com seus principais elementos norteadoras.

**Quadro 1 – Paradigmas nas Políticas de Juventude**

<b>Paradigmas</b>	<b>Políticas de juventude</b>
Juventude como etapa de preparação – transição entre a infância e a idade adulta	<p>Enfatiza a preparação para a vida adulta, sobretudo com foco na aquisição de experiências. As políticas educacionais e de qualificação profissional e suas organizações seguem esta orientação.</p> <p>Vinculação do jovem com as instituições de transição ao mundo adulto como, por exemplo, o modelo atual de escola.</p>

Juventude como etapa problemática	Programas que têm o jovem como uma fase de problemas. Tais programas estão nas áreas de saúde e justiça. Os temas giram em torno da violência, drogas, gravidez precoce e indecisão profissional.
Juventude formada por atores estratégicos para o desenvolvimento	Enfatiza a qualificação profissional, por entender que os jovens são uma possibilidade de capital humano estratégico para o desenvolvimento.
Juventude cidadã como sujeito de direitos	Propõe uma visão multidimensional do jovem. Os programas trabalham a integralidade do jovem.  Colocam os jovens como sujeitos dos direitos civis, sociais e políticos.

Fonte: Elaboração do autor baseado em Rodrigues (2008), Krauskopf (2003); Abramo (2005); Freitas e Papa (2003).

A próxima tabela apresenta de forma detalhada as duas principais visões que predominam desde a década de 1990 até o presente momento (2012) e que travam embates e disputas para alcançar a hegemonia e, com isso, influenciar o desenho e as premissas dos programas para a juventude.

**Quadro 2 – As duas principais visões sobre juventude na contemporaneidade**

Concepção de Juventude / Categorias	Ator Estratégico do Desenvolvimento	Sujeito de Direitos
Enfoque	Os jovens	As relações entre as gerações
Problema Político	Exclusão dos jovens do mundo adulto	A desigualdade nas relações sociais adulto-jovem
Meta	Integração dos jovens na sociedade	Autonomia e autodeterminação dos jovens
Orientação Política	Reprodução da sociedade	Mudança social e política
Concepção de desenvolvimento	Produção de capital humano e capital social	Geração de capacidade humana
Ênfase prioritária	Competitividade de capital humano e	Autoestima/capacitação

	capital social	
Valor Ético	A experiência (como acumulação) do adulto	A experimentação (como vivência) da cidadania
Políticas a serem adotadas	Integração	Autovalorização

Fonte: Rodrigues (2008), baseado em Abad (2003).

A visão “Juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento” foi promovida, principalmente, pelo Banco Mundial e por setores empresariais da sociedade brasileira. Seus elementos permearam um conjunto de programas governamentais destinados à juventude.

A visão “Juventude enquanto sujeito de direitos” é enfatizada por um campo de ONGs, entidades movimentos da sociedade civil que se aglutinaram ao longo dos anos 1990 e 2000, tais como as ONGs Ação Educativa, IBASE, Instituto Pólis e os pesquisadores acadêmicos.

Esta dissertação compreende o conceito de juventude conforme proposto pelo Conselho Nacional de Juventude (ConJuve), que situa juventude enquanto categoria social, em suas múltiplas identidades, posições e vivências, compreendidas na faixa etária entre 15 e 29 anos. Compreendemos a definição na perspectiva da “juventude enquanto sujeito de direitos”. Ressalta-se que, embora assumamos esta definição enquanto referencial para compreender juventude, buscou-se analisar criticamente este referencial como um paradigma que orientou diferentes atores.

Compreendemos também que não existe uma única juventude no Brasil, e sim diferentes juventudes. Esta é uma característica e natureza do campo da juventude. Como já exposto por Melluci, a definição de ser jovem não é meramente uma condição biológica, e sim, sobretudo, uma definição simbólica, que também tem relação com sua identidade e classe social. Passaremos a utilizar a expressão “juventudes” (no plural) para expressar e enfatizar esta característica do campo de juventude.

### **3.3. Conjuntura intrnacional: agências de cooperação internacional**

Ao longo da década de 1990, o tema da juventude foi enfatizado nas agências de cooperação internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU) incorporou em suas missões a questão da juventude através de diferentes agências, tais como: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Organizações das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização Internacional do Trabalho (OIT); e Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA).

O ano de 1985 foi instituído pela ONU como Ano Internacional da Juventude, o que fortaleceu a agenda de juventude no mundo e em especial na América Latina, favorecendo e estimulando o surgimento de debates a respeito de políticas públicas para juventude, bem como instrumentos institucionais necessários para sua efetivação. Após este ano, inúmeros eventos, conferências, fóruns internacionais e reuniões de cúpulas de países promovem debates a fim de definir diretrizes, objetivos, metas para a defesa da juventude.

Em 1998, ocorreu a Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pela Juventude. As agências da ONU buscaram incorporar os conceitos de políticas de juventude e participação juvenil em suas declarações. Além disso, passaram a apoiar a realização de encontros de jovens e a financiarem seminários. Dessa forma, a ONU passou a promover pesquisas, diagnósticos, organização de encontros, programas, campanhas e ações de estímulos para que os países adotassem o tema da juventude em seus programas governamentais.

Em 1998, ocorreu em Portugal, na cidade de Braga, o primeiro Fórum Mundial da Juventude do sistema das Nações Unidas.

Embora este tema tenha ganhado força nas agências internacionais de cooperação do sistema ONU, ele pouco reverberou no Brasil. Helena Abramo aponta<sup>24</sup> como uma das hipóteses disso ter ocorrido o fato de grande parte dos atores sociais e governamentais estarem concentrando seus esforços na criação do ECA em 1990 e sua implementação ao longo da mesma década. Segundo esta pesquisadora, outros países da América Latina tiveram o tema da juventude já absorvido ao longo da década de 1990, influenciados fortemente pela ONU, como é o caso do Chile.

---

<sup>24</sup> Em entrevista a este pesquisador.

Naquele momento, segundo Helena Abramo, o sistema ONU teve um papel importante ao ser mais um vetor de pressão para o tema emergir na agenda de discussões, sobretudo por meio da organização de seminários.

Ana A. M. Rodrigues, em sua dissertação de mestrado (2008), analisa as redes sociais na constituição da Política Nacional de Juventude. Ela executou um levantamento minucioso acerca do papel das organizações internacionais. Segue abaixo o quadro que relata os principais eventos entre os anos de 1985 a 2004.

**Quadro 3 – Principais atividades dos organismos internacionais entre 1985 a 2004.**

<b>Ano</b>	<b>Atividade</b>	<b>Ator</b>	<b>Esfera</b>
1985	Declaração do Ano Internacional da Juventude	ONU	Organismo Internacional
1986	Conferência anual da OIT	ONU	Organismo Internacional
1989	Criação do Programa Saúde do Adolescente	Ministério da Saúde	Poder Público
1991	Primeiro Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas	ONU	Organismo Internacional
1995	Início do Programa Mundial de Ação para a Juventude para o ano 2000 e além – PMAJ	ONU	Organismo Internacional
1995	Lançamento do Guidelines for Further Planning and Suitable Follow-Up in the Field of Youth	ONU	Organismo Internacional
1995	Realização do I Encontro Nacional de Técnicos em Juventude	Fundação Mudes	Sociedade Civil
1996	Segundo Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas	ONU	Organismo Internacional
1996	Realização do II Encontro Nacional de Técnicos em Juventude	Fundação Mudes	Sociedade Civil
1997	Criação da Assessoria de Juventude do Ministério da Educação	Ministério da Educação	Poder Público
1997	Criação do Departamento de Pesquisa em Juventude da UNESCO	UNESCO	Organismo Internacional
1998	Realização do Terceiro Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas	ONU	Organismo Internacional
1998	Aprovação do Plano de Ação da Juventude de Braga	ONU e entidades da Sociedade Civil	

1998	Realização do Seminário Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas e divulgação da publicação de mesmo nome.	CNPD, UNESCO e MP	Organismo Internacional e Poder Público
1998	Divulgação dos livros “Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília” e “Mapa da violência: os jovens do Brasil”.	UNESCO	Organismo Internacional
1999	Criação do Fórum de Juventude da UNESCO	UNESCO	Organismo Internacional
1999	Realização do Fórum Jovem Século XXI: educação, formação profissional e empregabilidade e lançamento do livro "Desemprego juvenil: Em busca de opções à luz da experiência internacional".	OIT	Organismo Internacional
1999	Promoção do Encontro sobre Melhores Práticas em Projetos com Jovens do Cone Sul	UNESCO	Organismo Internacional
1999	Lançamento das publicações "Gangues, galeras, chegados e <i>rappers</i> : juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília", "Fala Galera: Juventude, Violência e Cidadania na cidade do Rio de Janeiro", "Ligado na galera: juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza" e "Os jovens de Curitiba: esperanças e desencantos, juventude, violência e cidadania".	UNESCO	Organismo Internacional
2000	Criação da Rede de Alto Nível de Políticas de Promoção do Emprego Juvenil (YEHLPN)	ONU e OIT	Organismo Internacional
2000	Mapa da Violência II: os jovens do Brasil	UNESCO	Organismo Internacional
2001	Realização do Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas	ONU	Organismo Internacional
2001	Aprovação da "Estratégia de Dakar para o Empoderamento da Juventude"	ONU e entidades da Sociedade Civil	Organismo Internacional e Sociedade Civil

2001	Divulgação das Publicações “Cultivando vidas, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza”, “Escolas de Paz”, “Espaço aberto ao diálogo da infância e juventude: o jovem lendo o mundo” e “Abrindo Espaços: Educação e Cultura de Paz”.	UNESCO	Organismo Internacional
2002	Divulgação do documento "Por uma Política de juventude para o Brasil".	Instituto Ayrton Senna Gife, Unesco e FIESP	Sociedade Civil e Organismo Internacional
2002	Realização Seminário Internacional Violência nas Escolas.	UNESCO	Organismo Internacional
2002	Divulgação das publicações “Violência nas Escolas”, “Drogas nas Escolas”, “Violência nas Escolas e Políticas Públicas”, “Paz, como se faz? Semeando a cultura de paz nas escolas”, “Mapa da violência III: os jovens do Brasil”, “AIDS: o que pensam os jovens” e “Juventude, Violência e Vulnerabilidade Social na América Latina: Desafios para Políticas Públicas”.	UNESCO	Organismo Internacional
2003	Publicações “Ensino Médio: múltiplas vozes”, “Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas”, “Escola e Violência e “Violência na escola: América Latina e Caribe”.	UNESCO	Organismo Internacional
2004	Realização do “Vozes Jovens: Um olhar das organizações” e movimentos de Juventude sobre o Brasil do Século XXI	Banco Mundial	Organismo Internacional
2004	Divulgação do Estudo “Juventude Ibero América: tendências e urgências”.	CEPAL	Organismo Internacional
2004	Lançamento do Manual Tirando os Acordos do Papel	ONU	Organismo Internacional
2004	Publicações “Mapa da violência IV: os jovens do Brasil”, “Juventudes e sexualidade”, “Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes”, “Políticas públicas de/para/com juventudes” e “Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003”.	UNESCO	Organismo Internacional

Fonte: Rodrigues (2008).

Como exposto no quadro, percebe-se que o tema juventude passou a ser item permanente na agenda do sistema ONU, sobretudo na UNESCO, que fomentou diversos seminários, encontros e publicações sobre a temática.

A agenda de juventude foi iniciada fortemente em 1985. No entanto, foi na década de 1990 que o tema ganhou força na agenda internacional. É preciso ressaltar que na Europa, sobretudo na Espanha e em Portugal, bem como em diversos países da América Latina, a temática juventude já estava presente.

O próximo quadro mostra como os demais países da América Latina já estavam avançados em termos de institucionalidades das políticas de juventude, ou seja, criaram órgãos governamentais para formularem e/ou coordenarem as políticas para juventude.

**Quadro 4 – Institucionalidade de juventude nos países da América Latina**

País	Nome	Criação	Missão	Área a que é ligado
Cuba	União dos Jovens Comunistas	1962	Coordenar	Partido Comunista
Honduras	Comissão Ordinária	1983	Executar, Coordenar	Congresso Nacional
Argentina	Direção Nacional da Juventude	1987	Executar, Coordenar, Avaliar	Ministério do Desenvolvimento Social e Meio Ambiente
Equador	Direção Nacional de Juventude	1987	Desenhar Executar	Ministério do Bem-Estar Social
Uruguai	Instituto Nacional de Juventude	1990	Desenhar, Executar, Avaliar	Ministério dos Esportes e Juventude
Chile	Instituto Nacional de Juventude	1991	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Ministério do Planejamento e Cooperação
Colômbia	Colômbia Jovem	1994	Desenhar, Coordenar	Presidência da República
Nicarágua	Secretaria de Juventude	1994	Desenhar	Presidência da República
Paraguai	Vice-Ministério de Juventude	1994	Desenhar, Executar, Coordenar	Ministério da Educação
Costa Rica	Vice-Ministério de Juventude	1996	Desenhar, Executar, Coordenar	Ministério da Cultura, Juventude e Esportes
Guatemala	Conselho Nacional de Juventude	1996	Coordenar	Presidência da República

Panamá	Ministério da Juventude, da Mulher, da Criança e da Família	1997	Desenhar, Executar, Coordenar	Presidência da República
México	Instituto Mexicano de Juventude	1999	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Secretaria de Educação Pública
República Dominicana	Secretaria de Estado da Juventude	2000	Desenhar, Executar, Coordenar	Presidência da República
El Salvador	Secretaria de Estado da Juventude	2001	-	Presidência da República
Peru	Comissão Nacional de Juventude	2002	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Presidência da República
Venezuela	Instituto Nacional de Juventude	2002	Desenhar, Executar, Coordenar	Ministério da Educação
Brasil	Secretaria Nacional de Juventude	2005	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Secretaria Geral da Presidência da República
Bolívia	Vice-Ministério de Assuntos de Gênero, Geracionais e Família	Não disponível	Desenhar	Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Planejamento

Fonte: Rodrigues (2008) baseado em Cepal (2004).

Conforme aponta o quadro anterior, a maior parte dos países da América Latina implantou seus organismos governamentais de juventude ao longo da década de 1990, muito por conta da influência da agenda internacional dos organismos do sistema ONU. O Brasil foi um dos últimos países latino-americanos a instituir um organismo governamental destinado a formular e coordenar as políticas de juventude. Uma das hipóteses para este atraso foi o fato de a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ter consumido as energias das entidades da sociedade civil que lutavam pelos direitos sociais e que poderiam estar inseridos na agenda das políticas de juventude, conforme aponta Bango (2003) e Abramo (2005).

## 4. Análise da agenda de políticas de juventude no Governo Lula

Neste capítulo são descritos e analisados os principais elementos e atores que contribuíram para que o tema de políticas de juventude entrasse na agenda governamental. A eleição de Lula é exposta como um momento importante, um novo fluxo político, como o proposto por Kingdon, que contribuiu com a uma nova agenda de institucionalização por novos direitos. A mobilização e articulação da sociedade civil foram fatores importantes para o fortalecimento do campo dos atores que discutiam políticas públicas, bem como para a legitimação das propostas. Por conta disso, são analisados dois espaços que tiveram importância na articulação por parte da sociedade civil, o seminário juventude em pauta e o Projeto Juventude coordenado pelo Instituto Cidadania. A atuação do Executivo pelo grupo interministerial foi determinante na mobilização dos atores visíveis e consolidação da prioridade no núcleo do governo de alternativas e propostas de políticas de juventude. A atuação da Câmara dos Deputados, por meio da Comissão Especial de Políticas de Juventude, é abordada como um momento que confere legitimidade e importância política ao tema.

A perspectiva de Kingdon pode ser utilizada na análise de outras políticas públicas. Alexandre Gomide analisa a dinâmica de como foi formulado o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. O autor utilizou o processo de definição de agenda, especificamente a definição de agenda governamental. O trabalho mostra que diferentes definições e propostas de soluções para os problemas de transporte e mobilidade urbana das cidades brasileiras estiveram em disputa no decorrer do processo<sup>25</sup>. Segue uma citação em que Gomide operacionaliza os conceitos do modelo dos fluxos múltiplos em sua análise sobre a constituição da política de mobilidade urbana:

O objetivo desse trabalho foi o de fornecer elementos para se compreender o processo político e o contexto institucional que desembocou na formulação do projeto de lei de diretrizes da política de mobilidade urbana e o seu encaminhamento ao Congresso Nacional pelo presidente da República. (...) Da análise realizada podem ser extraídas algumas proposições gerais. Primeiro, para que um problema capture a atenção do governo e da classe política é preciso que o seu entendimento efetue a ligação com uma efetiva solução: a forma como uma política é entendida e

---

<sup>25</sup> Para maiores informações ver GOMIDE, Alexandre de Ávila. Agenda Governamental e Formulação de Políticas Públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. IPEA, 2008.

discutida é estratégica para mobilização da atenção em torno de uma questão (True et al., 2007). No caso analisado, a despeito da definição do problema apresentada pelo movimento para desoneração da tarifa ter conseguido mobilizar a atenção da classe política, nomeadamente, dos prefeitos, a proposta de solução apresentada se mostrou potencialmente inviável e com resultados incertos. Ou seja, não existiam garantias de que as renúncias fiscais, na forma proposta, resultassem em redução efetiva das tarifas de forma sustentada no tempo, bem como na melhoria da qualidade dos serviços para a população. Além disso, significariam custos inadmissíveis para governo. Segundo, para um tema ter acesso à agenda de decisão e ser transformado num item de política pública ele deve ter o apoio de personalidades políticas ou autoridades chave no governo, que servirão como promotores da questão no momento de sua definição e decisão (Cobb & Elder, 1995, p. 102). A reforma ministerial ocorrida no meio do processo interrompeu um dos fluxos necessários para a concretização das medidas elaboradas. Assim, o diagnóstico e as propostas formuladas pela Semob não contavam com o apoio necessário do novo ministro das cidades. Terceiro, a emergência de questões na agenda explica-se mais em termos da dinâmica política do que das condições objetivas, pois o problema é uma construção social; contudo, é necessário que o problema seja bem definido, com suas relações causais (Fuks, 2000). A “crise” no setor e suas causas, na forma apresentada pelos movimentos políticos pela desoneração do transporte coletivo, não foi bem definida. Como apontaram as pesquisas realizadas sobre o tema (ver Gomide, 2003; Itrans, 2004), o problema é de natureza distinta, apresentando outras dimensões e relações causais. Quarto, a constatação de que reformas institucionais e regulatórias são alcançadas quando há, no mínimo, convergência de três elementos: uma janela de oportunidade, uma coalizão de defesa estável e uma liderança política (ou policy entrepreneur). Nenhuma dessas condições se fez presente no caso em análise (GOMIDE, 2008, p.19-20).

#### **4.1. Eleição de Lula – Início do fluxo político**

A eleição para a Presidência da República no ano de 2002 reuniu, no primeiro turno, seis candidatos: José Serra (PSDB – 23% dos votos), Luis Inácio Lula da Silva (PT – 46%), Anthony Garotinho (PSB – 18% ), Ciro Gomes (PPS – 12%), Rui Costa (PCO – 0,5%) e José Maria de Almeida (PSTU – 0,5%). No segundo turno, a disputa ficou entre Lula (PT) e Serra (PSDB). O primeiro foi eleito com 61,28% dos votos válidos. Serra ficou com 38,72%<sup>26</sup>.

A eleição presidencial de 2002 foi um evento importante para o tema juventude se fortalecer. Esta foi a primeira campanha em que o tema juventude apareceu de forma evidente nos programas de governo dos dois principais candidatos (Lula e Serra). Ambos assinaram um documento de comprometimento com a promoção de políticas de juventude. Este documento, chamado “Política de Juventude para o Brasil” (2002), foi organizado pelo Instituto Ayrton Senna, GIFE, UNESCO e FIESP e propunha uma política de

---

<sup>26</sup> Disponível [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/result\\_blank.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/result_blank.htm) - site do Tribunal Superior Eleitoral. Acessado em 05/01/2012.

desenvolvimento humano focado na educação básica e profissional, uma política de saúde com viés educativo, bem como uma política de tempo livre para os jovens com promoção de uma cultura de paz.

Embora as organizações da sociedade civil já se detivessem em um debate acerca do paradigma “juventude enquanto sujeito de direitos”, os programas de governo dos dois candidatos mais votados enfatizavam a associação da juventude com temas da criminalidade e violência, isto é, na perspectiva da juventude como etapa problemática. O programa de governo da Coligação Lula Presidente afirmava:

(...) superação desse quadro deixado pelas atuais políticas do governo requer uma atenção especial para os milhões de jovens que anualmente tentam entrar no mercado de trabalho, mas não encontram reais oportunidades de emprego. É preciso evitar que a juventude se torne presa fácil da criminalidade, do tráfico de drogas e do contrabando de armas (PROGRAMA DE GOVERNO DA COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.5).

O programa de governo de Serra seguia o mesmo paradigma, embora citasse a necessidade da criação de um órgão na esfera federal para a formulação, coordenação e avaliação de políticas de juventude. O programa enfatizava a discussão do percentual de jovens nos presídios, o número de adolescentes que cumpriam medidas socioeducativas e as altas taxas de gravidez precoce.

Percebe-se que a visão dos partidos era focada no paradigma “juventude como etapa problemática” mesclada com elementos do paradigma “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento”. A discussão sobre a juventude enquanto sujeito de direitos estava restrito a algumas ONGs, pesquisadores acadêmicos e alguns técnicos da UNESCO.

O então candidato a presidente Lula assume um compromisso de instituir uma Política Nacional de Juventude em um comício em Belo Horizonte. Embora as diretrizes das políticas públicas de juventude não estivessem consistentes do ponto de vista de políticas públicas no programa de governo, Lula assinou a carta-compromisso com a juventude brasileira neste comício, conforme aponta Beto Cury<sup>27</sup>.

Na campanha de 2002 o então candidato Lula assinou, no comício da reta final do primeiro turno, uma carta-compromisso com a juventude brasileira (um comício em BH) que instituiria uma política nacional de juventude (Beto Cury).

---

<sup>27</sup> Beto Cury foi Subsecretário de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República de janeiro de 2003 a junho de 2005. A partir de junho de 2005 a janeiro de 2011 ocupa a função de Secretário Nacional de Juventude.

Desde a campanha presidencial de 1998, de acordo com Helena Abramo, Lula fazia compromissos com a juventude brasileira no que se refere à proposição de políticas públicas. Em 2002, não foi diferente. Este foi o primeiro passo para que o tema efervescesse no futuro governo.

Havia um conjunto de atores sociais em torno do tema de juventude, como ONGs e pesquisadores que enxergaram na candidatura de Lula uma oportunidade de colocar o tema na agenda governamental. Como afirma Kingdon (2002), a eleição pode promover mudanças de governo, abrindo novas possibilidades de agendas e, conseqüentemente, o acesso de novos grupos de interesse ao novo governo. Os atores que formaram o fluxo das políticas públicas perceberam na candidatura do petista uma forma de pautar o Governo federal para o tema da juventude<sup>28</sup>. Helena Abramo relatou isto de forma clara em entrevista a este pesquisador:

Havia também outros tipos de movimentos juvenis, sociais, pesquisadores, ONGs postulando a necessidade de ter políticas públicas para juventude, algumas iniciativas, alguns parlamentares, mas nunca uma coisa bem articulada. Os partidos tinham uma questão, uma preocupação, mas pouca formulação. Neste momento, quando o Lula assume, havia alguma demanda, algumas experiências locais, vários desses atores se desdobraram e viram na eleição de Lula uma chance de colocar o tema na agenda. Ao mesmo tempo tem um Lula com uma grande preocupação com este tema (HELENA ABRAMO, 2011).

Como afirma Helena Abramo, os partidos tinham o tema da juventude como uma questão genérica, pouco estruturada e organizada. Não havia uma formulação de política pública. O fato de o tema não estar expresso de forma consistente no programa de governo de Lula em 2002 é sintomático, mostra que, embora houvesse uma comunidade de pesquisadores e uma rede ONGs que discutisse o tema no Brasil, ele ainda era pouco sistematizado.

Segundo Luiz Dulci<sup>29</sup>, o tema da juventude chegava à campanha petista por diferentes movimentos da juventude, ONGs que trabalhavam a temática e juventudes partidárias que, embora sem força política naquele momento, já atuavam como vetor de pressão.

[A proposta de implantar uma política nacional de juventude] chegou ao próprio Lula, à coordenação da Campanha e à direção dos partidos da aliança, que apoiou o

---

<sup>28</sup> O Fluxo das Políticas Públicas inicia-se ao longo da década de 1990, no entanto é a partir de 2002, com a realização do seminário Juventude em Pauta que a rede das ONGs que discutiam a temática juventude ganha força.

<sup>29</sup> Membro e fundador do Partido dos Trabalhadores, ocupando desde a fundação funções na direção partidária. Foi coordenador da campanha presidencial de Lula em 2002 e tornou-se Ministro Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República de janeiro de 2003 a dezembro de 2010.

Lula. Além disso, chegou também por meio da coordenação de governo que estava assessorando o Lula nessas definições de desenho de formação de governo, como por exemplo na criação de órgãos e de designação de ministros (LUIZ DULCI em entrevista a este pesquisador).

Apesar de ter assinado em Belo Horizonte a carta-compromisso com a juventude brasileira, diversos movimentos e entidades de juventude procuraram a coordenação da campanha e pressionaram o governo após Lula ter sido eleito. As reivindicações eram direcionadas à coordenação da transição (que era basicamente a mesma da campanha), Luiz Dulci, Zé Dirceu, Antônio Palocci e o próprio Lula.

A eleição de Lula em outubro de 2002 foi um momento importante para que o tema da juventude iniciasse o processo de institucionalização no Governo federal. Como afirma Kingdon (1995), as eleições são parte importante para que os temas que estão na agenda não-governamental ascendam para o topo das prioridades do governo. A campanha é um momento importante para aglutinar e atrair grupos e indivíduos, os candidatos se comprometem em torno de uma questão. A eleição – juntamente com o clima nacional e a pressão das forças políticas organizadas – é um dos três componentes que constituem o fluxo das políticas<sup>30</sup>.

Assim, as mudanças no governo por conta do processo eleitoral criam o fluxo da política afetando mudanças no próprio governo, mudanças na composição do Congresso, mudanças nas chefias de órgãos. As eleições trazem novos governos e novas configurações partidárias e ideológicas ao Congresso, facilitando que novos temas entrem na agenda.

Desdobramentos na esfera política são poderosos formadores de agenda. Um novo governo, por exemplo, muda as agendas completamente ao enfatizar as suas concepções dos problemas e suas propostas, e torna bem menos provável que assuntos que não estejam entre as suas prioridades recebam atenção (KINGDON, 2006, p. 229).

Foi o que ocorreu com a eleição de Lula à Presidência da República em 2002. Um novo governo, formado por uma coalizão de centro-esquerda, tinha em volta de si diversos

---

<sup>30</sup> “O terceiro componente do fluxo político – além das oscilações do “humor” nacional e do equilíbrio de forças políticas organizadas – é composto de eventos no próprio governo. Administrações mudam, trazendo com elas mudanças nas agendas políticas. Novos parlamentares são eleitos no Congresso, criando oportunidade para que algumas propostas surjam e outras saiam de cena. Agências burocráticas e Comissões do Congresso são espaços de batalhas e confrontos políticos, afetando o processo de formação de agenda” (Kingdon, 1995, p. 153) – Tradução nossa.

atores da sociedade civil com diferentes temas e possibilitou que o tema das políticas de juventude ganhasse força na agenda governamental.

O mesmo ocorreu com o Poder Legislativo. Este passou por um processo de renovação da ordem de 40%<sup>31</sup> na eleição de 2002. Novos deputados foram eleitos, com novos temas a serem priorizados (dentre eles o tema juventude). O deputado Reginaldo Lopes, proponente da Comissão de Juventude, e Cláudio Vignatti, um dos principais articuladores do tema juventude na Câmara, foram eleitos em 2002.

Portanto, a eleição do novo governo, bem como a de novos deputados, possibilitou o fluxo político para que o tema juventude iniciasse sua trajetória também no Executivo e no Legislativo.

## **4.2. Mobilização e articulação da sociedade civil**

Como exposto no capítulo anterior, os atores sociais que discutem de forma sistemática políticas para a juventude emergiram na década de 1990. Muitos desses atores iniciaram sua trajetória na luta pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes na década de 1980, mas a emergência de novos atores juvenis nas periferias urbanas ganhou grande destaque ao longo da década de 1990, conforme aponta Abramo (2003).

A Universidade com seu conjunto de pesquisadores e um conjunto de ONGs (Organizações Não-Governamentais) foram os atores aglutinadores no debate sobre a situação das juventudes no Brasil. Eles foram aglutinando outros atores no processo de discussão do tema juventude, tais como as entidades estudantis e demais movimentos juvenis. O conjunto de professores universitários e pesquisadores formaram a comunidade epistêmica sobre o tema juventude que teve forte influência na conformação do desenho institucional, bem como na legitimação das propostas e alternativas que culminaram na Política Nacional de Juventude.

Foi a partir da década de 2000 que a rede das entidades, movimentos e pesquisadores de juventude evoluiu quanto a sua organização, tornando-se um campo<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ver site TSE.

<sup>32</sup> Conforme aponta Bourdieu (1989), campo é o espaço social onde os atores disputam a concepção do tema em questão. Tal disputa ocorre no plano simbólico, pela produção do senso comum “ou mais precisamente pelo

Sposito (2011) afirma que houve três grandes momentos que marcaram a organização da sociedade civil<sup>33</sup> sobre o tema juventude, ou mais especificamente o campo de pesquisadores acadêmicos. O primeiro momento remete aos anos 1990, no seminário “Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas” realizado em Brasília e na publicação de um importante livro<sup>34</sup>. O segundo momento ocorre em 1998, com um ciclo de debates organizado pela ONG Ação Educativa. Diversos especialistas discutiram os diferentes problemas que atingiam o universo jovem (trabalho, violência, drogadição, cultura e participação, entre outros).

Tratava-se assim de colaborar para a constituição de um debate público em torno dos jovens que descolasse os olhares, que problematizasse diagnósticos dominantes; enfim, que pudesse qualificar melhor um emergente modo de compreensão dos jovens no Brasil, mais próximo da ideia de democracia, de direitos a serem conquistados e de construção do desenvolvimento sustentável (SPOSITO, 2011, p. 332).

O terceiro momento ocorreu em 2002, com o seminário “Políticas Públicas – Juventude em pauta”. Este ponto será aprofundando em um item específico, por entendermos que ele consolida a organização da comunidade epistêmica de pesquisadores e da rede de ONGs que atuavam na área da juventude.

A comunidade epistêmica de especialistas pode ser interpretada, conforme aponta Kingdon, como um espaço onde são apresentadas soluções para os problemas existentes. O grupo dos atores “invisíveis” formula as alternativas, as propostas de políticas públicas.

Muitas ideias são geradas nestas comunidades. Propostas são sugeridas por vários - meios: discursos, projetos de leis, audiências públicas no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *papers* e conversas particulares. Os atores divulgam suas ideias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas ideias e discutem novas versões. Algumas dessas ideias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Contudo, muitas ideias são possíveis e são de alguma forma, consideradas durante o processo (KINGDON, 2006, p. 231).

A comunidade epistêmica de especialistas que se formou em torno do tema juventude, em grande parte formada por professores universitários, teve papel significativo e

---

monopólio da nomeação legítima como imposição oficial – isto é, explícita e pública – da visão legítima do mundo social” (BORDIEU, 1989, p.69).

<sup>33</sup> A sociedade civil é entendida aqui nos termos gramscianos, isto é, como espaço – nos âmbitos político e ideológico – de confronto e disputas políticas entre classes e grupos sociais visando conquistar a hegemonia.

<sup>34</sup> Publicação “Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas”. Brasília: CNPD/IPEA, 1998.

fundamental no processo de aglutinar os demais atores da sociedade e sobretudo em formular alternativas, isto é, propostas de ações governamentais para as juventudes. Embora houvesse outros atores, tais como ONGs e movimentos juvenis, foram os pesquisadores (em sua maioria acadêmica) que produziam sistematicamente análises e reflexos da juventude no Brasil. Além da avaliação das realidades das juventudes brasileiras, os pesquisadores tinham uma alta capacidade de formulação sobre as necessidades das diferentes juventudes por conta das pesquisas empíricas e, principalmente, por conta dos seminários de pesquisa que abriam oportunidade de diálogos entre pesquisadores e diferentes grupos de juventude. Formou-se um circuito de discussão e debates, constituindo, na perspectiva de Kingdon, os “atores invisíveis”. Embora não tivessem visibilidade pública no momento da criação da Secretaria Nacional de Juventude, estiveram em todos os espaços de formulação.

De acordo com Kingdon, este circuito de pesquisadores tornou-se com o passar do tempo uma comunidade geradora de alternativas. Capella (2007) relata como se organizam estas comunidades e o papel que desempenham na formulação da política.

As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas – pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros – que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). No processo de seleção (...) quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das ideias tampouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, vinculando a audiências as propostas e construindo progressivamente sua aceitação (CAPELLA, 2007, p. 92).

A comunidade geradora não compartilha necessariamente das mesmas crenças e convicções, embora o grupo de especialistas que giravam em torno da visão “juventude como sujeito de direitos” tenha tido maior protagonismo em propor alternativas, especialmente porque hegemonizou a formulação do Projeto Juventude coordenado pelo Instituto Cidadania.

No entanto, é bom ressaltar que havia outros atores com posicionamentos distintos da visão “sujeito de direitos” que imperou no Projeto Juventude. O Banco Mundial organizou em 2004 o Encontro “Vozes Jovens – um olhar das Organizações e Movimentos de Juventude sobre o Brasil do Século XXI” e reuniu diversas entidades e atores, tendo maior participação

as entidades ligadas às fundações empresariais e aos conselhos de jovens empresários. O Banco Mundial disputava claramente uma visão política do papel do jovem na sociedade, calcada na visão do jovem como agente estratégico do desenvolvimento<sup>35</sup>. Esta organização entendia a questão da juventude enquanto a possibilidade de governos e empresas realizarem maiores investimentos na qualificação do capital humano.

O incentivo aos jovens à participação pelo Banco Mundial é interpretado por Souza & Arcaro (2008) como um instrumento de legitimação que seria desprovido de reflexão, crítica e discernimento. Havia um conjunto de entidades ligadas às fundações empresariais (muitas delas participaram do Encontro “Vozes Jovens” promovido pelo Banco Mundial) que também formavam um circuito, trocavam informações, experiências e realizavam encontros com o objetivo de influenciar e hegemonizar o campo de debate sobre políticas públicas de juventude e de discutir qual deveria ser o papel da juventude<sup>36</sup> na sociedade.

Percebe-se que o campo da juventude foi marcado por tensões, dissensos e embates políticos. Havia diferentes atores e movimentos de juventudes que discordavam quanto a qual deveria ser o papel desempenhado pelo Estado junto ao tema. Porém, a ampla maioria dos pesquisadores da comunidade epistêmica tinha a visão do jovem como sujeito de direitos. Esta visão logrou maior protagonismo na proposição e na conformação do que se convencionou chamar da Política Nacional de Juventude.

Os momentos chaves na formação da comunidade geradora de propostas e que serviram de espaços de interlocução com o Governo federal foram o Seminário Juventude em Pauta e o Projeto Juventude. O primeiro ocorreu no final de 2002 e consolidou a organização da comunidade epistêmica e a rede de ONGs/entidades que discutiam no eixo “juventude enquanto sujeito de direitos”. O segundo foi um espaço de forte interlocução da rede de ONGs, movimento estudantil, comunidade epistêmica, consórcio dos jovens empresários, novos atores juvenis das periferias urbanas, juventudes partidárias, gestores públicos e

---

<sup>35</sup> Para maiores informações ver Documento “Vozes Jovens – um olhar das Organizações e Movimentos de Juventude sobre o Brasil do Século XXI” disponível em [www.bancomundial.org.br](http://www.bancomundial.org.br). Acessado em 15 de agosto de 2010. Para uma análise crítica sobre o papel e a visão que o Banco Mundial desenvolveu junto à juventude ver Souza, Regina M. & Arcaro Nicolau T., (2008). O Banco Mundial e o Investimento na Juventude Brasileira. *Psicologia Política*, 8(16), 251-270. Este artigo analisa três documentos referentes à juventude produzidos nos anos 2000 pelo Banco Mundial, com o propósito de identificar a posição atribuída ao jovem indivíduo objeto de políticas públicas.

<sup>36</sup> Outros organismos internacionais tiveram destaque na discussão sobre políticas públicas de juventude no Brasil. Destaca-se a atuação da UNESCO como apontado no capítulo 3. Esta discutia em consonância com a visão da comunidade epistêmica de pesquisadores.

representantes do Governo federal. As deliberações deste espaço tiveram forte incidência no desenho final da Política Nacional de Juventude.

#### **4.2.1. Seminário Juventude em Pauta**

O seminário juventude em pauta aconteceu entre os dias 26 e 29 de novembro de 2002 em São Paulo, unindo, na mesma atividade, a experiência latino-americana e a brasileira, envolvendo pessoas de todas as regiões do Brasil e de diferentes segmentos, como gestores, organizações juvenis, outras organizações da sociedade civil e pesquisadores (FREITAS e PAPA, 2003).

Nomes como Helena Abramo, Regina Novaes, Mary Castro, Fernanda Papa, que são conhecidas neste circuito, foram as organizadoras do seminário.

A Ação Educativa e a Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES), como organizações que atuam no campo de políticas de juventude, reconheceram a importância de algumas iniciativas desenvolvidas pelo poder público no âmbito municipal, tais como os municípios de Santo André e Diadema na região metropolitana de São Paulo, outras mostraram grande poder de organização no tema como foi o caso de Betim, Uberlândia e Itabira em Minas Gerais. Segundo Carrano e Sposito (2003), ao longo dos anos 1990, no plano local e regional iniciam o surgimento de organismos públicos voltados a articular programas e ações de juventude no âmbito do Executivo e estabelecer relações com entidades da sociedade civil.

Este fato é bastante recente e decorre sobretudo de compromissos eleitorais de partidos, principalmente de esquerda e de centro-esquerda que, por meio de sua militância juvenil ou de setores organizados do movimento estudantil, incluíram na sua plataforma política (...) Os novos organismos assumem predominantemente o caráter de assessorias, embora em algumas situações sejam criadas secretarias de estado ou coordenadorias (CARRANO e SPOSITO, p.26, 2003).

Diante desse contexto, tanto a Ação Educativa e a Fundação Friedrich Ebert realizaram o seminário objetivando aprofundar o debate das políticas de juventude e seus principais desdobramentos no Brasil. O temário, bastante diversificado, abordou diferentes dimensões das políticas de juventude, recuperação histórica de sua trajetória na América Latina até discussões de políticas setoriais como saúde, trabalho, cultura, educação, comunicação e drogas (FREITAS e PAPA, 2003).

Fernanda Papa, coordenadora de Projetos da Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES) e organizadora do evento, afirma<sup>37</sup> que o encontro foi fundamental para apontar a importância da perspectiva da juventude para as políticas públicas. Além disso, a importância do encontro também se dá pela época em que foi realizado, já que no mesmo ano (2002) foi eleito o candidato Luis Inácio Lula da Silva para Presidência e que parte da rede de ONGs e pesquisadores estavam inseridos no mesmo campo político da candidatura do PT. Após ganhar a eleição, muitos desses agentes da área da juventude trabalharam no Governo federal.

Em 2002 é organizado o Seminário Políticas Públicas Juventude em Pauta, que reuniu mais de 200 pessoas, entre organizações juvenis, acadêmicos/ pesquisadores, gestores. O encontro permitiu apontar para a importância da perspectiva da juventude para políticas públicas locais e nacionais, demonstrando que existe demanda e forma de tratar o tema não pelo caminho do jovem como problema, mas em função de seus direitos. Seminário publica livro no começo de 2003, em meio ao processo de Conferência Nacional (mas não no formato do que viriam as ser as conferências do Governo) de Juventude, convocada pela Frente Parlamentar da Juventude, na Câmara. No mesmo ano ocorre a eleição do Governo Lula em outubro. Em 2003 parte do campo que organizou e participou do seminário vai trabalhar no Governo federal (FERNANDA PAPA, 2010).

Segundo Fernanda Papa, os pesquisadores deste seminário tinham como paradigma a juventude enquanto sujeito de direitos, tanto é que se optou por não discutir em nenhuma mesa neste seminário o tema da violência juvenil, discussão predominante na mídia<sup>38</sup>.

Regina Novaes confirma que o Seminário no final de 2002 foi uma etapa importante para unir a rede de atores e entidades de juventude, bem como para promover a formação da comunidade epistêmica de juventude.

---

<sup>37</sup> Fernanda Papa concedeu entrevista a este pesquisador no dia 10 de novembro de 2010.

<sup>38</sup> Este seminário resultou no livro “Políticas Públicas: juventude em pauta” (2003) que traz exposições de todos os acadêmicos sobre o assunto. Este livro tornou-se referência no campo das políticas de juventude porque foi escrito pelos principais interlocutores acadêmicos que discutem juventude e também porque consolidou a comunidade epistêmica. Além disso, vale ressaltar que quem ajudou na publicação do livro foram duas entidades da rede de juventude protagonistas na ascensão do tema, a Ação Educativa (Maria Virgínia de Freitas – organizadora) e a Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Fernanda Papa – organizadora). Esta publicação é paradigmática, pois já mostra em 2003 o imbricamento entre a comunidade acadêmica e um grupo de ONGs que ajudavam a financiar atividades de discussão pública, fazendo *advocacy* da visão “juventude enquanto sujeito de direitos”. Em 2010, estas duas entidades realizaram um novo seminário a fim de fazer um balanço da política nacional de juventude implantada no Governo Lula. Este seminário foi composto pela comunidade epistêmica que estava presente no seminário de 2002, consolidando o trabalho de influência destes pesquisadores. Do seminário de 2010 resultou novamente outro livro “Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil” (2010).

No final de 2002, logo após a eleição presidencial, merece destaque o Seminário Políticas Públicas de Juventude em Pauta, organizado pela Ação Educativa e a Fundação Friedrich Ebert. Para este Seminário foram convidados diferentes grupos, redes e movimentos juvenis, jovens sindicalistas, jovens ligados a pastorais e partidos políticos e, ainda, gente do terceiro setor e estudiosos do tema em nível nacional e internacional. Na plateia e na composição das mesas se revezavam os “interessados” na possibilidade de “pautar” a sociedade civil e o governo no novo período que se iniciaria em 2003 (REGINA NOVAES).

Neste seminário foi feita uma avaliação das políticas públicas de juventude no Governo Fernando Henrique Cardoso e apontada a necessidade de se institucionalizar uma Política Nacional de Juventude que respondesse aos principais anseios das diferentes juventudes no Brasil.

Muitos dos participantes do seminário participarão do Projeto Juventude organizado pelo Instituto Cidadania. Sposito, uma das pesquisadoras do tema juventude, participou do seminário em pauta e relata:

O terceiro momento ocorre em 2002, com o seminário ‘Políticas Públicas – juventude em pauta’, quando o país acabava de eleger um novo presidente e o tema das ações e políticas voltadas para os jovens voltava a ocupar a atenção, tendo em vista a particularidade de ser uma conjuntura de transição e o fato de o governo anterior já ter iniciado uma série de ações dirigidas para adolescentes e jovens, ainda que fragmentadas e pontuais (SPOSITO, 2011, p. 333).

Os organizadores e participantes deste seminário tinham noção da importância do momento, de um novo governo que se iniciaria no próximo janeiro e do papel que eles tinham como especialistas em ajudar na formulação da agenda de políticas públicas para juventude. Este encontro serviu para fazer um balanço das ações do Governo federal realizadas naquele momento, como apontou Fernanda Papa. Sposito fez a mesma avaliação do evento.

O que seria importante resgatar do seminário de 2002? Estávamos na expectativa de inaugurar um novo ciclo, uma vez que já existia certo acúmulo de discussões e debates, grupos variados da sociedade civil se organizavam em torno dos direitos de juventude, novos diagnósticos eram produzidos, ao lado da análise da condição juvenil no Brasil. Havia uma energia criativa na esfera dos executivos municipais que desenvolviam não só novas modalidades de ação para os jovens, mas também esboçavam a criação de organismos específicos que poderiam, finalmente, dar maior visibilidade à condição juvenil e criar canais de interlocução entre o poder público e os jovens das cidades (*ibidem*, p.332).

Este evento, “Seminário Juventude em pauta”, consolida a organização de um grupo de especialistas acadêmicos que tem grande influência na área de Políticas Públicas de

Juventude. Helena Abramo, Regina Novaes, Marília Pontes Sposito, Paulo Carrano, Mary Garcia Castro, Elisa Guaraná de Castro, entre outros, tiveram grande influência para pautar as alternativas de políticas públicas, forçar o fluxo das alternativas na formulação, visto que se apresentava, e eles tinham claro isto, a abertura de um fluxo político, a eleição de Lula.

#### 4.2.2. Instituto Cidadania

O Instituto Cidadania foi criado em 1992 visando ser um espaço de elaboração de propostas de políticas públicas para os principais problemas do Brasil. Esta organização estava fortemente ligada ao Partido dos Trabalhadores. Lula era naquele momento (início da década de 1990) uma das principais lideranças políticas e sindicais do país – foi o presidente de honra desde a fundação do Instituto até assumir a Presidência da República em Janeiro de 2003.

Paulo Vannuchi relata que após perder a eleição presidencial para Collor em 1989, Lula anunciou, em dezembro do mesmo ano, a criação de um governo paralelo como forma de continuar com a plataforma política dos setores da sociedade que apoiaram sua candidatura no segundo turno. Este governo paralelo teve pouca efetividade por falta de estrutura e recursos. Em 1992, com o *impeachment* de Fernando Collor, a existência do governo paralelo deixou de ter sentido<sup>39</sup>. Por conta disso, funda-se o Instituto Cidadania como espaço para dar vazão ao pensamento e reflexão de um projeto de país, conforme aponta Paulo Vannuchi<sup>40</sup> em entrevista a este pesquisador.

Este período [entre 1989 a 1992] é absolutamente vital para o Lula iniciar outros momentos da vida dele. Primeiro “- eu posso ser presidente da República, quase fui”. Na campanha presidencial de 1989, coisas óbvias, falta de dinheiro, massacre da Rede Globo, mas, sobretudo a percepção de que nossos projetos não tinham a consistência devida, por exemplo, nosso programa de governo de 1989, tinha por objetivo a nacionalização do sistema financeiro. Era mais fácil o Bradesco ou o Itaú

---

<sup>39</sup> Segue o relato disponível no site do Instituto Cidadania: “A origem do Instituto foi a experiência do chamado Governo Paralelo, que se estruturou sob a liderança de Lula após a derrota de 1989, entre 1990 e 1992, para apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava, criticamente, o Governo Fernando Collor de Mello. Nessa primeira fase, ofereceu suporte estrutural e jurídico para o Governo Paralelo. Depois vieram as Caravanas da Cidadania e as atividades de debate, estudos, pesquisas, informação e elaboração de políticas públicas em profundidade, sempre com o cuidado de assegurar o pluralismo de enfoques que deve marcar uma instituição suprapartidária”. Disponível em <http://www.institutoLula.org/historia>. Acessado em 15 de janeiro de 2012.

<sup>40</sup> Um dos fundadores do PT. É considerado um dos intelectuais do partido e fazia a interlocução do partido com a Universidade. Foi um dos coordenadores do Instituto Cidadania no período do Projeto Juventude.

derrubar nosso governo do que o contrário. Era um programa de governo ainda sem o exercício real e concreto da decisão de que queremos governar, pois o PT nasce da duplicidade, nasce querendo ganhar o governo e de que não querer dirigir o capitalismo (PAULO VANNUCHI).

Como exposto por Paulo Vannuchi, a criação do Instituto Cidadania surge como resultado de diversos fatores, dentre deles a percepção de que era necessário qualificar as propostas de políticas públicas do chamado “campo democrático-popular”. A percepção de Lula e das pessoas ao seu redor era que as propostas que tal campo apresentava “não tinham consistência devida”, visto que o programa de governo de 1989 foi elaborado “sem o exercício real e concreto de decisão”. Esta afirmação é importante, pois o Projeto Juventude será essencial como espaço aglutinador de pesquisadores da área de políticas públicas.

A metodologia adotada a partir de então é estruturar o recém-criado Instituto Cidadania em projetos temáticos. Tal metodologia será utilizada até 2002, inclusive no Projeto Juventude.

Ao longo dos anos, de 1993 até 2002, há uma rotina de trabalhar dois ou três projetos simultaneamente (...) O instituto padroniza uma metodologia de não mais elaborar projetos políticos em gabinetes, e sim por meio de seminários em todas as regiões do país. Assim, antes de escrever uma proposta, ocorriam seminários, que tinham duração de seis a doze meses (PAULO VANNUCHI).

O Instituto Cidadania padroniza uma metodologia de trabalho com projetos temáticos, de forma a promover maior participação de atores envolvidos naquele tema. Este método, utilizado no Projeto Juventude, favorece a criação de redes e desenvolvimento de circuito do campo da juventude em torno de uma determinada temática, conferindo maior legitimidade política em torno da proposta apresentada ao Estado.

O Instituto Cidadania reunia nomes da intelectualidade brasileira, gestores públicos e políticos para pensar a realidade e produzir propostas. Quando o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva ganha a eleição presidencial em 2002, assumindo a Presidência da República em 2003, grande parte dos membros do Instituto Cidadania vai trabalhar no Governo federal.

Lula havia assumido compromisso na campanha presidencial de 2002 de instituir uma Política Nacional de Juventude e, em 2003, o incumbe ao Instituto Cidadania a tarefa de realizar uma ampla pesquisa sobre juventude para subsidiar a elaboração de uma Política Nacional de Juventude.

Segundo Paulo Vannuchi, que naquele momento ocupava a função de coordenador-executivo do Instituto Cidadania e se tornaria o coordenador do Projeto Juventude, embora o

termo juventude fosse uma preocupação constante de Lula, não havia algo sistematizado em termos de propostas de políticas públicas para a juventude.

Por que Juventude entrou na agenda do governo federal? Porque quando Lula ganha em 2002, não havia uma proposta consistente. Em meados em 2003, levamos ao Lula no planalto o novo plano do Instituto Cidadania, um conjunto de projetos, sendo que um deles foi o Projeto Juventude. O tema vai tendo maior peso, os atores das periferias, os novos interlocutores da juventude, os jovens não são mais a UNE (União Nacional de Estudantes) e o Lula sabia disso. Ele fala para fazer o Projeto Juventude (PAULO VANNUCHI).

Assim o Projeto Juventude nasce com a anuência e com grande respaldo político do então Presidente Lula.

É interessante notar que a ideia de juventude já estava na preocupação do Presidente da República e de dirigentes do governo, mas não havia uma proposta consistente. O Projeto Juventude é em parte resultado disso, da não-elaboração sistemática de propostas para as juventudes. Apesar da organização da comunidade epistêmica ter se reunido em 2002 no seminário “Juventude em Pauta”, não havia propostas de políticas públicas. Este encontro ficou restrito em análises sobre condições e dimensões de vida do universo jovem. Havia pouco acúmulo sobre políticas de juventude. Havia algumas experiências municipais, mas não estavam sistematizadas<sup>41</sup>.

Luiz Dulci afirma que Lula foi uma pessoa importante para pautar o tema juventude no governo, bem como para incentivar o Projeto Juventude no Instituto Cidadania. Lula, além de ser uma das principais lideranças populares ao longo das décadas de 1980 e 1990 e de exercer forte influência no Instituto Cidadania, era o Presidente da República, e por conta disso mobilizou o Executivo Federal em torno da agenda de juventude.

O Lula sempre foi um entusiasta desta situação. A própria criação do projeto juventude no instituto cidadania foi uma demanda de Lula. A preocupação de Lula sempre foi com o jovem da periferia, com que o Lula chamava do “jovem que vai ficando para trás”. Ele usava expressão como, o jovem que vai ficando como estoque, os outros vão seguindo e ele vai ficando para trás. O Lula queria atingir este público. Seja dentro do Instituto Cidadania que ele pautou, seja enquanto Presidente,

---

<sup>41</sup> Na perspectiva de Kingdon, o Projeto Juventude, organizado pelo Instituto Cidadania, estava inserido no fluxo das Políticas Públicas, isto é, nas alternativas sugeridas por especialistas. Este fluxo abriu-se em paralelo com o fluxo da política, iniciado com a eleição de Lula para a Presidência da República em 2003, compondo um novo governo, bem com novos membros no Congresso Nacional.

o tempo todo ele falava o seguinte “- com secretaria ou sem secretaria, precisa”. O Lula foi o fio condutor (LUIZ DULCI).

Regina Novaes confirma que foi Lula quem encomendou ao Instituto Cidadania o Projeto Juventude no primeiro ano de seu governo.

Quando fui convidada para fazer parte da coordenação do Projeto Juventude, o que me contaram foi que aquela era uma encomenda específica de Lula no momento em que ele deixava a presidência do Instituto Cidadania para assumir a Presidência. Neste momento a questão do desemprego e da violência eram os temas mais candentes ligados à juventude (REGINA NOVAES).

Portanto, o Instituto Cidadania tinha fortes interlocutores e personalidades políticas, tais como o Presidente da República, ministros, pessoas com trajetória política, respeitadas na Universidade e nos movimentos sociais. Este conjunto conferiu respaldo político para que o Projeto Juventude fosse um espaço importante na formulação da Política Nacional de Juventude.

#### **4.2.2.1. Projeto Juventude: Contribuição à formulação da Política Nacional de Juventude**

O Instituto Cidadania iniciou o Projeto Juventude com o intuito de realizar um amplo diagnóstico da realidade das diferentes juventudes no Brasil. O Projeto ocorreu entre agosto de 2003 e maio de 2004 e foi entregue ao Presidente Lula em junho de 2004, coordenado por Paulo Vannuchi, que nesta época era Coordenador Executivo do Instituto Cidadania, e Pedro Paulo Martoni Branco, Diretor Administrativo e Financeiro do Instituto Cidadania.

O Projeto se desenvolveu por meio de uma metodologia participativa. A dinâmica de encontros possibilitou a participação de diferentes juventudes e atores no campo da juventude. O objetivo era oferecer um conjunto de diretrizes e propostas de políticas públicas para o Estado. Os objetivos gerais do Projeto Juventude contidos no documento final são:

- a) Um diagnóstico geral sobre juventude brasileira hoje, que focaliza os dados econômicos e sociais mais importantes para se compreender sua realidade, analisa as políticas públicas vigentes e suas lacunas, questiona preconceitos recorrentes e valoriza a diversidade de iniciativas já em curso;
- b) Um conjunto de diretrizes e orientações estratégicas que despontaram como forte consenso nos estudos e seminários do Projeto Juventude, para serem

sugeridas às autoridades governantes e às organizações da sociedade civil, consideradas peças indispensáveis para que o Brasil assumira como prioridade a questão;

- c) Uma agenda detalhada de avaliações, recomendações e propostas específicas a serem consideradas em cada uma das áreas setoriais da ação governamental, no âmbito do Legislativo e da pluralidade de sujeitos institucionais que compõem a sociedade civil (Documento Final Projeto Juventude, 2004).

O Projeto foi orientado para abarcar a análise das condições de vida das diferentes juventudes, propiciando mudanças e avanços na maneira como o Poder Público compreendia as demandas juvenis nas diferentes dimensões: trabalho, educação, saúde, cultura, lazer, esporte, vida artística, sexualidade, direitos, participação, segurança, dentre outras. Reuniu contribuições de políticas existentes em âmbito nacional e internacional e, baseado na realidade brasileira, propôs novas diretrizes para subsidiar as políticas públicas para a juventude. As atividades do Projeto Juventude reuniram diferentes atores, incentivando o diálogo entre pontos de vistas divergentes e comuns. O Projeto produziu diagnóstico e interpretações por meios de estudos, debates e consultas (ABRAMO, 2005).

Em parcerias com atores e poderes públicos locais, foram realizados dez seminários em diferentes estados, 20 oficinas temáticas e um seminário internacional com participantes de 17 países. Aproximadamente 3.000 pessoas, na maioria jovens, participaram dos encontros, debates, compartilhando suas experiências e ajudando a formular diretrizes para as políticas públicas para juventude (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004).

Os seminários ocorridos reuniram, cada um, uma média de 100 pessoas, com um público variado, contando com jovens de diferentes grupos, autoridades do Executivo Federal, Estadual e Municipal, especialistas, parlamentares e membros de entidades locais, dentre outras pessoas relacionadas com a questão. Membros de governos estaduais e federal e partidos com posicionamentos distintos<sup>42</sup> foram chamados para discutir visões sobre as PPJ's. *“Como regra geral, as autoridades presentes correspondiam a posicionamentos distintos no espectro partidário, para que Governo e posição, em cada contexto, fossem convidados a explicitar suas divergências e buscar campos de consenso em torno do desafio comum presente no tema juventude”* (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004). Este

---

<sup>42</sup> Embora o Instituto Cidadania, que coordenava o Projeto Juventude, tivesse uma forte relação com o Partido dos Trabalhadores, o processo foi aberto para todos os posicionamentos políticos e ideológicos.

fato foi mencionado por Paulo Vannuchi e Luiz Dulci, que participaram dos seminários realizados pelo Projeto Juventude.

As oficinas e encontros temáticos serviram para aprofundar itens e aspectos específicos que os debates realizados nos seminários não haviam aprofundado. *“As oficinas temáticas consistiram em reuniões de menor duração, com equipes mais restritas de jovens e especialistas diretamente relacionados com os temas de cada sessão”* (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004).

Além do Documento Final (utilizado aqui como fonte primária), o Projeto Juventude teve como produto as seguintes publicações:

1. Volume apresentando os dados da pesquisa quantitativa nacional realizada em parceria com o Sebrae, bem como relatório dos grupos de pesquisa qualitativa;
2. Volume com o registro editado do seminário internacional realizado em São Paulo;
3. Volume com o registro editado das 20 oficinas e encontros temáticos;
4. Volume com o registro editado das 18 plenárias de coordenação;
5. Volume registrando o conteúdo veiculado pelo site do Projeto;
6. Volume com o índice do acervo de documentos realizados no trabalho de rastreamento e mapeamento;
7. Livro “Juventude e Sociedade – trabalho, educação, cultura e participação”, com ensaios de 13 autores, publicado pela Editora Fundação Perseu Abramo;
8. Livro “Retratos da Juventude Brasileira Hoje”, contendo ensaios de leitura e interpretação dos dados reunidos quantitativamente;
9. Livro “Narrativas de Participação Juvenil” com relatos sobre experiências de jovens de todas as regiões do Brasil nas mais diferentes áreas de atuação;
10. Caderno-síntese do presente documento de conclusão.

#### Quadro 5 – Oficinas do Projeto Juventude

OFICINAS			
TEMA	LOCAL	DATA	PARCERIA/APOIO
1. Painel no Fórum Social Brasileiro	Belo Horizonte	07 de novembro de 2003	UNE, CUT e MST
2. Maratona da Juventude no ABC	São Bernardo do Campo	14 de novembro de 2003	Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
3. Encontro "Mulheres jovens: demandas para as políticas públicas"	Rio de Janeiro	25 de novembro de 2003	Fundação Friedich Ebert Stiftung/Ildes

4. Encontro temático "Juventude e desigualdades raciais"	Diadema	06 de dezembro de 2003	Prefeitura de Diadema
5. Oficina "Juventudes, mundo do trabalho e o Primeiro Emprego"	Santos	10 a 12 de dezembro de 2003	Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung/Ildes
6. Oficina temática: Cultura	Instituto Cidadania	12 de abril de 2004	
7. Oficina temática: Sexualidade	Instituto Cidadania	23 de abril de 2004	
8. Oficina temática: Mídia	Instituto Cidadania	26 de abril de 2004	
9. Oficina temática: Esporte	Instituto Cidadania	27 de abril de 2004	
10. Oficina temática: Saúde	Instituto Cidadania	05 de maio de 2004	
11. Oficina temática: Juventudes partidárias	Instituto Cidadania	10 de maio de 2004	
12. Oficina temática: Trabalho	Instituto Cidadania	12 de maio de 2004	
13. Oficina temática: ONGs	Instituto Cidadania	13 de maio de 2004	
14. Oficina temática: Mulheres jovens	Instituto Cidadania	13 de maio de 2004	
15. Oficina temática: Drogas	Instituto Cidadania	14 de maio de 2004	
16. Oficina temática: Espaço urbano	Instituto Cidadania	18 de maio de 2004	
17. Oficina temática: Juventude e empresas	Instituto Cidadania	20 de maio de 2004	
18. Oficina temática: Juventude e empresas	Faculdades Trevisan – São Paulo	20 de maio de 2004	
19. Oficina temática: Juventude e a questão racial	Instituto Cidadania	20 de maio de 2004	
20. Oficina temática: Violência, segurança e jovens em conflito com a lei	Instituto Cidadania	21 de maio de 2004	

Fonte: Documento Final Projeto Juventude (2004)

**Quadro 6 – Seminários do Projeto Juventude**

Seminários		
LOCAL	DATA	PARCERIA/APOIO
1. Recife (PE)	14 de novembro de 2003	Prefeitura de Recife
2. Goiânia (GO)	22 e 23 de janeiro de 2004	Prefeitura de Goiânia
3. Rio de Janeiro (RJ)	29 e 30 de janeiro de 2004	Ibase, Iser/Assessoria, Comissão de Direitos Humanos da Alerj, Observatório Jovem do Rio de Janeiro/UFF
4. Chapecó (SC)	05 e 06 de fevereiro de 2004	Prefeitura de Chapecó
5. Teresina (PI)	11 e 12 de fevereiro de 2004	Governo do Estado do Piauí
6. Brasília (DF)	18 de fevereiro de 2004	Sebrae
7. Porto Alegre (RS)	04 e 05 de março de 2004	Prefeitura de Porto Alegre
8. Belo Horizonte (MG)	12 e 13 de março de 2004	Prefeitura de Belo Horizonte
9. Belém (PA)	20 e 21 de março de 2004	Prefeitura de Belém
10. Vitória (ES)	25 e 26 de março de 2004	Governo do Estado do Espírito Santo e Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo
11. Seminário Internacional em São Paulo (SP)	15 a 17 de abril de 2004	PNUD

Fonte: Documento Final Projeto Juventude (2004)

O Documento Final Projeto Juventude aponta três razões principais que justificam a prioridade das políticas públicas de juventude: a crescente participação proporcional dos jovens na população; a gravidade dos problemas enfrentados pela juventude; o potencial de engajamento dos jovens.

Há pelo menos três razões para sustentar a importância dessa aposta: o peso numérico do segmento populacional envolvido; a gravidade dos problemas diferenciais enfrentados por ele; e ainda a reconhecida energia, a criatividade e o potencial de engajamento em mobilizações de cunho cidadão que a juventude tantas vezes demonstrou na história de nosso país e de outros povos (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p.8).

O Projeto Juventude foi composto por diferentes atores e movimentos juvenis, portanto, havia diferentes concepções de juventude em disputa. Contudo, a visão que orientou o Projeto foi o paradigma “Juventude enquanto sujeito de direitos”, conforme expresso no documento final.

A condição juvenil não pode mais ser compreendida como apenas uma fase de preparação para a vida adulta, embora envolva processos fundamentais de formação. Ela corresponde a uma etapa de profundas definições de identidade na esfera pessoal e social, o que exige experimentação intensa em diferentes esferas da vida. A condição juvenil se desenvolve em múltiplas dimensões. Os jovens são sujeitos com necessidades, potencialidades e demandas singulares em relação a outros segmentos etários. Requerem estruturas de suporte adequadas para desenvolver sua formação integral e também para processar suas buscas, para construir seus projetos e ampliar sua inserção na vida social (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p.12, 2004).

A ideia de que o jovem passa a ser protagonista de sua vida, que tem autonomia em todas as dimensões, torna-se a visão que orienta as políticas públicas propostas. Este enfoque tinha como objetivo combater o paradigma da juventude enquanto etapa problemática, que enfatizava o jovem através dos problemas da criminalidade, gravidez precoce, violência urbana, entre outras. O documento faz uma crítica a esta visão, afirmando que ela reduzia o jovem a esses problemas, desconsiderando outras dimensões.

A visão da juventude como etapa problemática influenciou diversos programas públicos de combate à chamada “delinquência juvenil”, como a antiga Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor (FEBEM), hoje Fundação Casa. Esta visão enfatizava a qualificação profissional como forma de levar o jovem para o “bom caminho”, para ela, o trabalho é visto como edificante<sup>43</sup>.

As políticas públicas para os jovens no Brasil foram desenvolvidas, até pouco tempo atrás, com uma dualidade que reproduziu desigualdades pré-existentes. De um lado, políticas de educação, ainda longe de se concretizarem como universais, que se tornaram acessíveis, nos seus graus mais avançados, apenas aos jovens de classes médias e altas. De outro, políticas de assistência, para jovens em situações especiais de “abandono”, desvio e marginalidade, quase sempre das classes populares (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p.19, 2004).

Parte das políticas implementadas ao longo das décadas 1970, 1980 e 1990 seriam universais (como educação e saúde), sendo a juventude mais um público atendido por tais programas. As políticas de assistência social focavam o jovem em situação de vulnerabilidade social. As demais dimensões do jovem seriam ignoradas por tais políticas.

Muitos dos pesquisadores acadêmicos que se tornaram referência na área, tais como Regina Novaes, Helena Abramo, Paulo Carrano, Mary Castro, Marília Sposito, participaram

---

<sup>43</sup> Esta visão era defendida especialmente por setores conservadores da sociedade. Para ela, o trabalho promovia a dignidade para o jovem pobre. Portanto, nesta lógica, o jovem da periferia que não estivesse trabalhando estaria à mercê de toda sorte, como drogas e violência urbana.

do Projeto Juventude e afirmam que um dos motivos do atraso do governo brasileiro em ter formulado sua Política Nacional de Juventude foi que o debate acerca da criança e adolescente consumiu esforços das entidades da sociedade civil que lutavam pela ampliação dos direitos sociais nas décadas de 1980 e 1990. O Documento Final Projeto Juventude também defende esta hipótese.

Nos anos 70 e 80, quando o país vivia sob regime ditatorial, cresceram, para se contrapor a uma onda de violência contra os “menores de idade” em situações diversas de desvio, como os meninos de rua, as mobilizações em defesa dos direitos da criança e do adolescente, exigindo que passassem a ser tratados como sujeitos de direitos. Essa luta colocou o tema da infância na agenda pública, suscitou o desenvolvimento de políticas e programas, e resultou no Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, que se tornou importante marco para o estabelecimento de nova noção de cidadania para esses segmentos (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p.19, 2004).

A ideia do jovem “enquanto sujeito de direitos” ganha destaque a partir da década de 2000 (o Projeto Juventude é expressão disso), embora outras visões, tais como o paradigma “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento”, também permeassem diversos programas de juventude.

Segundo Helena Abramo, uma das pesquisadoras e coordenadoras de pesquisa do Projeto, o Projeto Juventude articulou uma rede considerável de pesquisadores acadêmicos, ONGs e atores juvenis para discutir propostas de políticas públicas.

Projeto Juventude – liderado pelo Instituto Cidadania. Articulou um campo de pesquisadores, juventudes partidárias (sobretudo PT e PCdoB), ONGs (Ação Educativa, IBASE), movimentos juvenis, parlamentares como os deputados federais Reginaldo Lopes e Vinhaght (HELENA ABRAMO).

Fernanda Papa<sup>44</sup> compartilha da mesma opinião. Segundo ela, o Projeto Juventude foi importante por unir diferentes atores que trabalhavam com a questão da juventude.

Esta dinâmica de encontros e seminários fortaleceu o campo da juventude e a pauta da institucionalização, isto é, a necessidade da criação de um órgão governamental que fosse referência na formulação das políticas de juventude.

---

<sup>44</sup> Fernanda Papa em entrevista a este pesquisador. É coordenadora para assuntos de Juventude da Fundação Friedrich Ebert. Em 2002 foi uma das organizadoras do Seminário Juventude em pauta.

Em 2003 tem início o Projeto Juventude, coordenado pelo Instituto Cidadania, através da coordenação de Paulo Vanucchi, Helena Abramo, Pedro Paulo e Regina Novaes. Várias outras entidades apoiam e contribuem com a construção do projeto. Este projeto é concluído em 2004 com diversas diretrizes. Em 2005 é criada a Secretaria Nacional de Juventude, ligada à Secretaria Geral da Presidência da República (FERNANDA PAPA).

O coordenador da Pastoral da Juventude de São Paulo Alexandre Piero<sup>45</sup> concorda que o Projeto da Juventude foi um passo fundamental para que o tema da juventude ganhasse peso político no debate nacional. Piero menciona que o Projeto Juventude estabeleceu diálogo constante com o governo. Um grupo interministerial foi criado objetivando mapear as políticas públicas de juventude.

A prioridade política do governo federal desembocou na elaboração do Projeto Juventude e na publicação do livro “Juventude e Sociedade e Retratos da Juventude Brasileira”. Quando se estabeleceu o grupo interministerial para mapear políticas públicas de juventude, este grupo, no executivo, acaba demandando a necessidade da existência de uma Secretaria Nacional específica, que pudesse transitar entre os diversos ministérios (por isso, alocada dentro da Secretaria Geral da Presidência) (ALEXANDRE PIERO).

A noção do campo da juventude e sua inserção no Projeto Juventude ficam evidentes quando analisado que parte considerável das entidades e pessoas que compunham o campo de juventude (rede de ONGs, comunidade epistêmica, movimentos de juventudes, membros de agências internacional) participou dos seminários e oficinas do Projeto Juventude. Severine Macedo, atual Secretária Nacional de Juventude do governo federal, colaborou com o Projeto Juventude enquanto representante do movimento de jovens camponeses do sul do país.

Eu acompanhei a constituição da política nacional a partir do movimento (já era coordenadora da FETRAF). Meu contato era muito a partir do movimento. Eu participei do PROJETO JUVENTUDE em um debate sobre juventude rural. Acompanhava os debates sobre outras temáticas (SEVERINE MACEDO).

---

<sup>45</sup> Alexandre Piero concedeu entrevista a este pesquisador no dia 11 de novembro de 2010. Alexandre Piero é coordenador da Pastoral da Juventude, membro do Conselho da Juventude da cidade de São Paulo. Graduado em Ciências Sociais e Gestão de Políticas Públicas pela USP, tem pós-graduação em Juventude e mundo contemporâneo.

Gabriel Medina, atual presidente do Conselho Nacional de Juventude, participou do Projeto Juventude, reforçando a ideia de que o campo da juventude já estava articulado e que o Projeto foi um espaço chave.

Em 2003 eu participei também do projeto juventude, fui chamado a contribuir. Coordenado pelo Instituto Cidadania, até hoje foi o plano mais consistente elaborado. Foram chamados professores, pesquisadores, diferentes juventudes, livros publicados, pesquisa ampla, participação de movimentos. Eu ajudei, fui inclusive um dos relatores em uma das plenárias (GABRIEL MEDINA).

É interessante notar que o Projeto Juventude conseguiu grande projeção em diferentes espaços. É possível notar isto inclusive nos depoimentos.

A atual Secretária Nacional de Juventude, Severine Macedo, liderança do movimento de jovens camponeses (FETRAF), participou do Projeto Juventude e em seguida foi eleita para compor a primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude (2005-2007). Em 2008 é eleita Secretária Nacional de Juventude do Partido dos Trabalhadores (PT), assumindo a Secretaria Nacional de Juventude em Janeiro de 2011.

Gabriel Medina, atual presidente do Conselho Nacional de Juventude, também participou do Projeto Juventude em 2004 e afirma que foi uma experiência fundamental na sua concepção de políticas públicas para juventude.

A primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude<sup>46</sup> foi composta consideravelmente por membros da comunidade epistêmica e da rede de entidades que participaram do Projeto Juventude (nos anexos B e C estão os nomes dos membros participantes do Projeto Juventude e a relação da primeira gestão do CONJUVE).

A rede de pesquisadores, entidades, movimentos sociais e partidos políticos que se uniram na dinâmica do Projeto Juventude foi importante na formulação de propostas de políticas pública. Estes atores garantiram força política ao prosseguimento das alternativas apresentadas no Projeto Juventude, que não deixava de ser político e constituía um importante vetor de pressão.

Conforme Helena Abramo, o Projeto Juventude tinha por finalidade embasar e fundamentar as propostas de políticas públicas da juventude que conseguissem responder aos desafios existentes e que fossem uma política de Estado, isto é, que garantissem a

---

<sup>46</sup> O Conselho Nacional de Juventude é composto por 2/3 (dois terços) ou 40 membros da sociedade civil e 1/3 (um terço) ou 20 membros do Poder Público.

institucionalidade das ações, programas e políticas. Segundo Abramo (2010), o Projeto se orientava em formular uma política de Estado na tradição do sistema ONU, com um sistema que incentivasse programas e uma linha de financiamento.

Conforme aponta Kingdon, o fluxo das soluções ocorre de forma desordenada, sem manter necessariamente uma linearidade. Nele, as ideias aparecem de forma desarticulada e desorganizada. Entretanto, no meio do caos, inicia-se um processo de racionalidade na dinâmica da formulação das políticas públicas.

O Projeto Juventude foi um espaço que organizou os diferentes atores. Até então cada segmento fazia a sua discussão à parte. A UNESCO reunia algumas ONGs e discutia o tema em seminários, a comunidade epistêmica iniciava sua articulação (com o seminário juventude em pauta), as ONGs discutiam de forma desarticulada, o Banco Mundial organizava seminário dentro da sua perspectiva tentando aglutinar outros atores.

O Projeto Juventude consegue iniciar de forma sistêmica o fluxo das políticas públicas contando com diferentes atores e sendo um espaço aberto. Este fluxo iniciou-se porque o Projeto discutiu o tema à luz de desenhos institucionais<sup>47</sup>.

Beto Cury, que ocupava a função de Secretário Nacional de Articulação Social da SGPR, ressalta que a sociedade civil se mobilizou por meio do Projeto Juventude como o Executivo se organizaria no grupo interministerial e o Congresso por meio da Frente e da Comissão especial de Políticas para Juventude.

Havia por parte do Instituto Cidadania o debate em torno do Projeto Juventude. O Instituto Cidadania chamou um conjunto de organizações sociais que trabalhavam com os jovens ou de jovens e fez um conjunto de seminários pelo país. Fez uma pesquisa nacional e um conjunto de seminários em torno de uma política nacional. Muito do que o grupo interministerial propôs ao presidente foi apresentado com incorporações nesse diálogo que fizemos a partir desses seminários que o Instituto Cidadania fez. Já naquele momento não havia como dizer que foi só de governo, que havia movimentos que iniciaram de formas distintas que convergiam para o mesmo caminho, seja pela audiência pública no parlamento, seja pelo projeto juventude que reuniu diversos movimentos, seja o governo federal através pelo trabalho interministerial (BETO CURY).

---

<sup>47</sup> O Projeto Juventude foi organizado com uma metodologia de participação, levando-se sempre em consideração a viabilidade de execução das propostas deliberadas. Dessa forma, todas as propostas contidas no documento final tinham consistência técnica. Segundo Kingdon, este é um fator importante para que as alternativas (Políticas Públicas) ganham força e projeção. Como afirma Kingdon, “a viabilidade técnica, congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área, antecipação de possíveis restrições, incluindo orçamentárias, aceitabilidade do público e receptividade dos políticos” (KINGDON, 2006, p. 232)

Percebe-se na fala do então coordenador do grupo interministerial e, naquele momento, futuro Secretário Nacional de Juventude, que o Projeto Juventude tinha forte relação com o grupo interministerial de juventude. O relatório final desse grupo interministerial recebeu forte influência do Projeto. A fala sugere que o campo de políticas públicas de juventude estava intrincado, articulado, conexo, com forte coesão. Este campo perpassava em diferentes espaços, isto é, as mesmas pessoas participavam, com ênfases distintas, do Projeto Juventude, do grupo interministerial e das atividades promovidas pelo Congresso<sup>48</sup>. Embora houvesse forte articulação, nem sempre havia consensos.

Dentre os principais embates destacam-se as disputas sobre os jovens e sua inserção no mercado de trabalho. Alguns atores e pesquisadores argumentavam que era necessário postergar o ingresso ao mercado de trabalho, garantindo a moratória social para os jovens de todas as classes sociais, e, em paralelo a isto, garantir educação pública de qualidade para todos, incluindo o ensino superior público. Alguns atores argumentavam a necessidade, caso fosse necessário, de um auxílio financeiro – bolsa estudantil – para atender as necessidades básicas dos jovens estudantes. A outra visão afirmava que era necessário o Poder Público enfatizar em programas de qualificação profissional dos jovens de baixa renda, visto que estes tinham baixa escolaridade e estavam em grande parte desempregados, como apontava o IBGE (Censo, 2000). Assim, haveria um investimento na qualificação do capital humano, tão necessário para o desenvolvimento do país<sup>49</sup>.

As visões “juventude enquanto sujeito de direitos” e “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento” constituem os principais embates na atualidade, segundo Helena Abramo. Os elementos dessas visões e suas propostas muitas vezes se chocavam e em outras havia consensos. Podemos citar como consenso o caso do ProJovem. Na dimensão da qualificação profissional, ambos os programas defendiam este ponto, no entanto, com objetivos distintos.

---

<sup>48</sup> Fica novamente expressa nesta passagem a noção do conceito de campo proposto por Bordieu (1983).

<sup>49</sup> Esta visão era defendida pelos liberais e difundida pelo Banco Mundial conforme análise dos documentos analisados.

## **Propostas do Projeto Juventude para a Política Nacional de Juventude**

O documento final apresenta as diretrizes gerais do que deve ser compreendida como Política Nacional de Juventude. Uma das diretrizes aponta a política como ação estratégica do Estado frente ao desenvolvimento do país, garantindo aos jovens os direitos sociais para prover cidadania a todos.

Reafirmando o papel indutor do Estado na condução de um projeto de desenvolvimento nacional consistente, democrático e soberano, aos governos do país cabe a responsabilidade de equacionar as demandas, oferecer perspectivas de futuro e propiciar amplos direitos de cidadania aos milhões de brasileiros que compõem sua população juvenil (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p.23, 2004).

A lógica da cidadania e da promoção dos direitos sociais foram pressupostos que orientaram a visão do Projeto Juventude, bem como sua proposta de uma Política Nacional de Juventude. Por isso, as diretrizes do documento apontavam políticas para a juventude com caráter redistributivo, e não compensatório, como fica expresso no trecho do documento: “Frente ao contexto de exclusão social que afeta a maior parcela desse contingente, as políticas públicas de juventude devem ter caráter redistributivo. Porém, não terão efeito duradouro se forem pensadas apenas como políticas sociais compensatórias” (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, 2004, p. 08).

O documento faz críticas às políticas públicas e programas para a juventude existentes até aquele momento espalhados em diferentes Ministérios do governo federal, pelo fato dos programas não terem uma coordenação e articulação intergovernamental. Cada Ministério elaborava e implementava seus programas de juventude sem uma diretriz do que se entendia por juventude. Entende-se a integração e a transversalidade como elementos e características fundamentais para que as políticas de juventude cumpram com os seus propósitos em atender o jovem em suas múltiplas dimensões.

Afirmar a necessidade de uma política nacional de juventude em nosso país, de alcance estratégico, significa reconhecer que as diretrizes do Estado não podem ser pensadas apenas como um somatório do que já existe – ou venha a existir – para os jovens em cada Ministério e nas diferentes áreas e secretarias dos demais entes federados. A integração e a transversalidade devem ser assumidas e praticadas como elementos fundamentais de todas as políticas públicas de juventude, exigindo um novo amálgama de sentidos, enfoque geracional e meios apropriados de validação, implementação, gestão e avaliação (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p.23, 2004).

É interessante notar que a forte defesa da integração e transversalidade das políticas públicas de juventude não está isolada. A luta de outras institucionalidades, como, por exemplo, a do movimento negro que resultou na criação da SEPPIR, tinha como diretriz a integração e transversalidade das políticas de ação afirmativa e o combate ao racismo. A criação da Secretaria Especial de Direitos das Mulheres seguiu a mesma diretriz. Esta agenda de integração e transversalidades das novas institucionalidades permeou o primeiro Governo Lula.

Pelo fato das Secretarias Especiais terem pouco orçamento, estariam restritas na atribuição da formulação de políticas para os demais ministérios implementarem. Portanto, se houvesse integração e transversalidade nas políticas formuladas, todos os demais Ministérios implementariam conforme a formulação da Secretaria em questão. Esta nova forma de pensar as políticas públicas combateria a visão fragmentada e de “caixinha” da administração pública, que cada política setorial segue sua própria lógica sem diálogos com outras áreas governamentais.

O segundo ponto para a defesa da integração e transversalidade é que a necessidade de integração se fez presente visto que a visão que imperava, “juventude enquanto sujeito de direitos”, afirmava que a juventude deveria ser abordada em suas diferentes dimensões: cultura, trabalho, assistência social, econômico, educacional. Para tanto, fazia-se necessário uma política integrada e transversal que conseguisse responder às diversas dimensões da vida do jovem.

Além da integração e coordenação da política de juventude, o documento aponta a necessidade de uma “inovadora política nacional de juventude”, mecanismos de proteção social que “*gerem novas oportunidades de inserção profissional e sociocultural e incentivem a participação de jovens*” (Documento Final Projeto Juventude, 2004).

Dentre as diversas proposições, as que julgamos ter uma interface com a constituição do que se convencionou chamar Política Nacional de Juventude são: a criação da Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Foi realizada uma análise do Documento Final Projeto Juventude a fim de averiguar as propostas que apontavam para os elementos constitutivos da Política Nacional de Juventude. No eixo “**A escola e o trabalho: transformações para o jovem no século XXI**” uma das

linhas seguidas foi a conciliação entre formação educacional e qualificação profissional, sobretudo para jovens de baixa renda que estavam fora da escola e em defasagem idade/série. A garantia de uma bolsa de estudo ou transferência de renda aos beneficiários de tal programa também foi apontado como algo necessário.

Implementar programas que combinem escolaridade, capacitação para o trabalho e inserção em atividades comunitárias para jovens que estão fora da escola ou em defasagem idade/série, sempre levando em conta a diversidade de situações. Esses programas devem garantir apoio financeiro para os jovens, com contrapartida em trabalho social, visando alavancar sua autonomia em relação à família. Variantes do programa devem ser desenvolvidas para jovens do meio rural, das comunidades quilombolas, aldeias indígenas e periferias das metrópoles (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p. 32, 2004).

No eixo “**Trabalho**” também foi apontada a necessidade da conciliação entre formação educacional, capacitação profissional e ações comunitárias.

As propostas contidas no Documento Final Projeto Juventude que julgamos ter forte inserção e contribuição na formação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens são:

- Assegurar o direito à educação básica, à formação e educação profissional de caráter complementar e não substitutivo, à elevação da escolaridade e o direito à cultura e ao lazer;
- Articular políticas de educação e formação profissionais com aquelas voltadas à geração de trabalho e renda;
- Incentivar a elevação da escolaridade por meio da transferência de renda e a realização de atividades sociais e comunitárias relacionadas aos interesses dos jovens em cada localidade, privilegiando os de baixa escolaridade e baixa renda;
- Promover a inserção de jovens no mercado formal de trabalho, introduzindo ou dinamizando;
- Maior articulação entre educação profissional e locais de trabalho, buscando elevação do nível de escolaridade e concebendo a educação profissional como formação complementar à educação básica (Documento Final Projeto Juventude, 2004).

Estas propostas de ações tinham por objetivo a criação de um programa social com auxílio financeiro aos jovens de baixa renda visando elevar a escolaridade, bem como promover qualificação profissional. Todas estas características compõem o ProJovem.

Paulo Vannuchi afirma que, diante do diagnóstico de 4,5 milhões de jovens fora da idade/série escolar no Brasil e desempregados, fazia-se necessário um programa que unificasse a dimensão educacional, econômica e a dimensão de cidadania/participação.

Eu fui um defensor grande da ideia de consubstanciar em um programa grande, no caso o ProJovem. Nós queríamos um programa que envolvesse: atividade econômica/educação/ participação (PAULO PANNUCHI).

Para Helena Abramo, o ProJovem foi uma diretriz clara do Projeto Juventude, embora seja categórica ao afirmar que a autoria do programa foi do grupo interministerial. O ProJovem foi resultado do diálogo entre dois espaços, Projeto Juventude/Instituto Cidadania e o grupo interministerial de juventude.

O Projeto Juventude apontava para a necessidade da criação de um programa carro-chefe. A autoria (do ProJovem) foi do grupo interministerial, houve um diálogo entre os dois grupos e o grupo interministerial aproveitou o relatório do Projeto Juventude e a proposta da criação do programa (HELENA ABRAMO).

No eixo “**Participação**” do Documento Final Projeto Juventude, as propostas giraram em torno da criação de espaços paritários para que a sociedade civil pudesse, juntamente com o governo, formular e avaliar as políticas públicas de juventude. É possível identificar claramente as contribuições na formulação do Conselho Nacional de Juventude. São propostas contidas no Documento Final Projeto Juventude:

- Definir espaços e canais permanentes, legitimados e garantidos por lei, para a discussão e definição de políticas públicas: fóruns, conferências, conselhos etc.;
- Constituir conselhos paritários para controlar e fiscalizar a implementação das políticas públicas de juventude.

No eixo “**Partidos Políticos**”, as juventudes partidárias (com maior participação da juventude do PT e PCdoB, segundo Helena Abramo) propuseram também a criação de espaços institucionais que garantissem a participação como necessidade de criação do Conselho Nacional de Juventude.

- Criar um organismo federal para elaborar, coordenar e executar um plano nacional de políticas de juventude;
- Criar o Conselho Nacional de Juventude;
- Consolidar espaços de participação da juventude nos municípios, nos estados e em nível nacional.

No eixo “**Institucionalidade**”, as propostas buscavam conferir às ações governamentais maior institucionalidade. Portanto, fazia-se necessária a criação de um órgão governamental para formular as políticas de juventude, bem como um diálogo do governo com as diferentes juventudes. Neste ponto é possível identificar a necessidade da criação de uma **Secretaria Nacional de Juventude** e de um **Conselho Nacional de Juventude**.

Para dar respostas urgentes às necessidades dos jovens, os governos precisam consolidar instâncias de deliberação conjunta de políticas, destinando a elas os recursos orçamentários cabíveis (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p. 77, 2004).

A existência de um fórum de participação permanente, que fortaleça a relação entre a sociedade civil e o governo, deve ser estudada e debatida com urgência. A criação de um conselho nacional de juventude, composto através de mecanismos a serem estabelecidos por meio de um diálogo com as próprias entidades e organizações juvenis, deve ter por objetivo propor, avaliar e fiscalizar a execução das políticas públicas de juventude (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p. 79, 2004).

A proposição das alternativas ocorre, segundo Kingdon, por duas formas possíveis, pela dinâmica política ou pelo envolvimento dos participantes invisíveis, que são especialistas em áreas temáticas de políticas públicas. No caso da juventude, a proposição ocorreu tanto pela dinâmica política da rede de atores de juventude que já vinha organizada desde a década de 1990 quanto pelo papel que os especialistas desempenharam, em especial os pesquisadores acadêmicos<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Embora utilize J. Kingdon e sua abordagem de múltiplos fluxos, vale ressaltar algumas limitações dessa abordagem na análise em questão. Os participantes “visíveis” e “invisíveis” que o modelo propõe devem ser mediados neste caso. Os especialistas acadêmicos – comunidade epistêmica - que tiveram grande papel de articuladores no Projeto Juventude, segundo Kingdon, seriam invisíveis, pois seu papel *strictu* senso estaria na formulação de alternativas. No entanto, se foram invisíveis para o grande público e para a imprensa, tiveram grande visibilidade dentro do campo de políticas de juventude, da comunidade epistêmica, da rede de ONGs e para o núcleo decisório do governo federal.

Conforme Mário Fuks (2000), o campo discursivo é importante para pautar temas na agenda governamental. Os atores reivindicam, em seus discursos, ações do Estado para resolver problemas que julgam fundamentais de serem resolvidos na sociedade. Ao longo da década de 90, as ações que os atores reivindicavam no campo discursivo giravam em torno da criança e adolescência. Ao surgirem novos atores reivindicando a juventude como eixo central, o discurso é alterado. O campo discursivo é importante para pautar temas na agenda governamental. O seminário Juventude em Pauta e o Projeto Juventude foram espaços que possibilitaram aos atores emitirem argumentos, discursos e se articularem em torno da pauta de políticas de juventude.

O Projeto Juventude contou com uma pesquisa quantitativa que visava obter um perfil da juventude brasileira. Foi realizado um amplo levantamento estatístico referente aos jovens, seguindo características regionais e outras 12 dimensões: perfil socioeconômico e situação familiar; percepções da condição juvenil, da escola, do mundo, do trabalho remunerado e de políticas públicas voltadas para a juventude; valores e referências que norteiam suas escolhas; inserção em espaços de participação; percepções da política, dos direitos, da cidadania e das relações de gênero; fruição cultural e lazer; influências e preferências de mídia; percepções sobre sexualidade e AIDS; percepções sobre drogas lícitas e ilícitas; violência e políticas de segurança (VENTURI IN ABRAMO & MARTONI, 2008).

### **4.3. Grupo interministerial**

As condições de vida, sobretudo o desemprego entre os jovens, eram preocupações constantes dos dirigentes e de Lula quando o Projeto Juventude foi iniciado no segundo semestre de 2003. Por isso, em 2004, o governo criou um grupo interministerial de juventude com o objetivo de mapear as políticas públicas, programas ou ações de juventude existentes em todos os Ministérios, para se ter um diagnóstico geral das condições de vida da população jovem no Brasil.

Este grupo interministerial era composto por 18 Ministérios: Casa Civil, Cultura, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esporte, Fazenda, Justiça, Meio Ambiente, Planejamento, Saúde, Turismo, Trabalho e Emprego, Direitos Humanos, Promoção da Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres, Gabinete de Segurança Institucional. A coordenação do grupo ficou a cargo da Secretaria-

Geral da Presidência da República, tendo como coordenador político o então ministro Luiz Dulci e Beto Cury como coordenador do grupo interministerial, na época Secretário de Articulação Social da Secretaria Geral.

Luiz Dulci, homem forte de Lula na relação com os movimentos sociais, era o chefe da Secretaria Geral da Presidência da República. Esta Secretaria, com *status* e prerrogativa de Ministério, tinha por finalidade estabelecer a relação com os movimentos da sociedade civil e, no caso analisado, com os atores que discutiam o tema juventude. Ficou sob responsabilidade de Dulci coordenar este grupo interministerial. Ele mesmo relata como foi o processo da constituição do grupo interministerial de juventude:

O número de 18 ministérios pareceu, para alguns, um pouco “assembleísta”, gente de mais para fazer reunião (...) Eu tinha consultado o Lula, tinha explicado para ele, eu não queria fazer uma coisa minha, não estava dentre as atribuições da Secretaria Geral, eu não queria ficar sozinho, “- ah, é o Dulci que tá tocando então deixa pra ele”. Eu queria respaldo político, conversava muito com o José Alencar [Vice-Presidente da República], para envolver, para não ficar mais uma corporação dentro do governo. E o Lula só não deu força como insistiu que tinha que envolver. Aí nós envolvermos um pouco mais. Fizemos diversas reuniões do grupo interministerial, cada vez mais qualificada, com exceção de eventualmente uma ou outra (LUIZ DULCI).

Os 18 ministérios que compuseram o grupo interministerial de juventude aumentaram o respaldo político da pauta de juventude no governo federal. A estratégia de reunir os principais ministérios fez reverberar o tema para o Executivo Federal, fazendo com que a pauta juventude não ficasse restrita ao gabinete do Presidente ou do Ministério da Casa Civil.

O núcleo do governo (Planalto) tinha por objetivo, por meio do grupo interministerial, mapear todas as ações, programas e políticas de juventude desenvolvidas pelos diferentes Ministérios. Ter um diagnóstico da situação governamental era considerado necessário para otimizar recursos e ter um quadro de como o governo estava em relação à situação da juventude e, sobretudo, para o tema juventude ganhar força política no governo.

Dentro do governo, pelo próprio raciocínio que tinha levado a criar uma Secretaria de Juventude, nós pensamos que tinha que envolver muita gente. Nós mapeamos todos os programas que tinham como público alvo os jovens. E foi muito grande o número encontrado, como educação, saúde, cultura. Mas havia também os militares. A ideia era mapear tudo o que se tinha para ter um diagnóstico geral. Nós chegamos à conclusão que tinha que envolver muita gente, e também os Ministérios que não tinham programas de juventude, mas que julgamos ser importantes participar (LUIZ DULCI).

Como exposto pelo então chefe da SGPR Luiz Dulci, o objetivo era fazer o mapeamento no governo. Percebe-se na fala que a intenção de criar uma Secretaria ou Ministério de Juventude já estava no primeiro escalão. Contudo, era necessário sistematizar as diversas ações governamentais em um diagnóstico para justificar a criação da Secretaria de Juventude, bem como de uma política nacional para juventude. Por conta disso, a tarefa de se fazer um diagnóstico era tão importante. Essa intenção fica clara na seguinte fala de Luiz Dulci para este pesquisador:

Já estava encaminhado que o órgão a ser criado ficaria vinculado na Secretaria Geral da Presidência da República, tanto é que o Lula deu a Secretaria Geral a tarefa de coordenar o grupo interministerial de juventude. Se tivessem dúvida, geralmente os grupos interministeriais eram coordenados pela Casa Civil, então já pressupunham que o órgão ficaria vinculado à Secretaria Geral. A Casa Civil participou do grupo, porém não coordenou (LUIZ DULCI).

A necessidade da institucionalização do tema juventude no governo federal estava clara e a ideia de se criar uma Secretaria Nacional de Juventude foi ganhando força. Um dos fatores que mostra isto foi o fato da Secretaria Geral da Presidência da República coordenar um grupo interministerial, o que geralmente fica a cargo do Ministério da Casa Civil.

O grupo de trabalho que durou oito meses, de março a outubro de 2004, realizou 44 reuniões de coordenação-executiva e sete oficinas com os subgrupos temáticos.

O então Secretário de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República e coordenador do grupo interministerial de juventude Beto Cury, em entrevista a este pesquisador, afirmou que a primeira ação do grupo foi realizar um diagnóstico sobre a situação da juventude.

O que nós fizemos foi primeiro realizar um diagnóstico, o perfil da juventude brasileira utilizando os dados do PNAD e do Censo do IBGE. Fizemos um diagnóstico da juventude brasileira, quem eram os jovens, onde estavam. Trabalhamos com a definição etária de 15 a 24 anos (BETO CURY).

O diagnóstico levantou os principais problemas que afligiam as juventudes brasileiras. Foram utilizadas informações do IBGE e PNAD (Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios) para analisar as condições de vida e os principais anseios das juventudes no Brasil. Em paralelo, se realizava o mapeamento das ações, programas e políticas dos Ministérios do governo federal.

Levamos os principais problemas que afligiam o jovem e alguns desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro para implementar uma política nacional de juventude. Eu sei que entre estes desafios tinha enfrentar a questão do analfabetismo, gerar oportunidade de emprego, maior participação da juventude. Eram desafios que dialogavam com os problemas apresentados pelo diagnóstico (BETO CURY).

Beto Cury expõe alguns problemas detectados no diagnóstico – questão do analfabetismo, oportunidade de emprego, maior participação da juventude – e que eram desafios para se elaborar a Política Nacional de Juventude.

Retomando Kingdon (2002), uma situação transforma-se em um problema socialmente percebido quando, além dos diversos grupos sociais terem despertado para o problema, o governo toma iniciativas para enfrentar tal questão. Além da dinâmica política da pressão dos atores sociais, uma forma de chamar a atenção dos gestores públicos é por meio de indicadores que revelam em números a realidade de determinado problema. Os indicadores e dados utilizados – CENSO/IBGE e PNAD – revelaram uma realidade de extrema pobreza das juventudes, especialmente nos centros urbanos.

O grupo interministerial utilizou o censo demográfico de 2000 realizado pelo IBGE. De acordo com o censo, 20% da população brasileira tinham entre 15 e 24 anos, totalizando 34 milhões de jovens. Desse total, 17% eram da região rural, 31% das regiões metropolitanas e 52% das áreas urbanas, evidenciando uma juventude majoritariamente urbana.

A renda dos jovens também era baixa, cerca de 60% viviam com menos de um salário mínimo. 12,2% dos jovens ganhavam até um quarto de salário mínimo, 20,1% de um quarto a meio salário, 26,4% de meio a um salário mínimo e 41,3% acima de um salário mínimo.

O diagnóstico produzido pelo grupo interministerial de juventude levantou dados e sistematizou indicadores, contribuindo para o levantamento de nove desafios das diferentes juventudes brasileiras, desafios que uma Política Nacional de Juventude teria que se atentar. São eles:

- Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade;
- Erradicar o analfabetismo entre os jovens;
- Preparar para o mundo do trabalho;
- Gerar trabalho e renda;

- Promover vida saudável;
- Democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação;
- Promover os direitos humanos e as políticas afirmativas;
- Estimular a cidadania e a participação social;
- Melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais.

Para cada desafio foi sistematizado um conjunto de indicadores que trazia à tona a realidade, bem como propostas de ações governamentais existentes que, de alguma forma, tinham como objetivo enfrentar os desafios.

Além do diagnóstico realizado, foi elaborado também um conjunto de propostas pelo grupo interministerial para cada desafio levantado. Optou-se, neste trabalho, por analisar as propostas que tiveram, no nosso entendimento, maior relação com a Política Nacional de Juventude.

No desafio “**Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade**”, um dos grandes problemas da juventude detectado pelo diagnóstico foi que 17,1 milhões (51%) de jovens estavam fora do sistema formal de ensino e, desse total, 11 milhões (66%) não haviam concluído o Ensino Médio. Havia um grande número, 4,5 milhões (20%), de jovens entre 18 e 24 anos, que ainda frequentava a formação escolar básica (fundamental e médio). Luiz Dulci afirmou isto na entrevista, conferindo grande peso a este diagnóstico como um elemento na formulação da Política Nacional de Juventude:

No diagnóstico vimos que tinha 4,5 milhões de jovens que se enquadravam nesta categoria. Estes jovens não eram atendidos pelo sistema regular de ensino. Tínhamos que combinar a escolaridade com qualificação profissional. A experiência mostrava que o jovem pobre para voltar para a escola, somente a escolarização não era suficiente, era necessário ter um atrativo para atraí-lo para a escola, a qualificação profissional seria para isto, ser uma motivação forte (LUIZ DULCI).

Beto Cury afirma que o diagnóstico detectou que no Brasil havia milhões de jovens fora da escola, desempregados e sem o ensino fundamental, constituindo um problema na perspectiva apontada por Kingdon.

Nós identificamos na época que no Brasil havia milhões de jovens que estavam fora da escola, desempregados e sem ensino fundamental, por isto a necessidade de um programa específico que era o ProJovem, que combinava a dimensão da educação,

do trabalho e da cidadania em um currículo integrado. Isto foi apresentado em outubro (BETO CURY).

Embora houvesse disputas entre visões acerca do papel do jovem na sociedade, diferentes perspectivas por vezes se articularam. As diferentes dimensões trabalhadas pelo ProJovem expressam essa articulação. O desemprego entre os jovens era visto como um problema crucial para todos os atores envolvidos na discussão sobre políticas de juventude, independentemente da visão e perspectiva adotada. A necessidade da qualificação profissional era defendida pela visão “juventude enquanto sujeito de direitos” como forma de garantir autonomia ao jovem de baixa renda, já que este fazendo cursos de qualificação profissional conseguiria entrar no mercado de trabalho. Por outro lado, os setores que entendiam qualificação profissional na chave do capital humano eram favoráveis ao ProJovem, pois o consideravam uma boa oportunidade do Estado agir quanto à formação de jovens de baixa renda. Todos os atores concordavam com a importância da elevação da escolaridade, com a certificação da oitava série, bem como com a bolsa que os jovens recebiam do programa.

Vale ressaltar que a situação dos jovens desempregados era alarmante. O Brasil havia passado pela década de 1990, auge do neoliberalismo, com reestruturação produtiva, diminuição das políticas sociais e forte desemprego, sendo a juventude o grupo mais penalizado nesta dinâmica social do capitalismo.

A formulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) respondeu a um contexto de forte retração econômica. Segundo a PNAD de 2003, dos 23,4 milhões de jovens de 18 a 24 anos (aproximadamente 13,5% da população total), 14 milhões (60%) desenvolviam algum tipo de ocupação e três milhões (13%) declararam-se desempregados (55% eram mulheres). As maiores taxas de desempregos estavam concentradas nas regiões metropolitanas, 24,6%, e nas áreas urbanas, 17,6% (PNAD, 2003).

A criação do grupo interministerial ocorreu pela necessidade do núcleo decisório do governo ter um diagnóstico de todos os programas de juventude que estavam espalhados pelos diferentes ministérios. Além do diagnóstico, isto é, o relatório final do grupo interministerial, o grupo contribuiu para que o tema juventude ganhasse força política no governo, haja vista que eram reuniões em que o primeiro ou o segundo escalão participavam. O tema ganhou força e visibilidade pelos dirigentes internos do governo.

#### 4.4. Legislativo

O Poder Legislativo desempenhou um papel significativo quanto a sustentar politicamente o tema da juventude. Embora sua influência no desenho da Política Nacional de Juventude tenha sido pequena, o Poder Legislativo, mais especificamente a Câmara dos Deputados, contribuiu ao reunir em torno do tema “políticas públicas de juventude” diferentes forças políticas, partidos da situação e de oposição, o que certamente fez com que o tema ganhasse destaque no Congresso Nacional entre os anos de 2003 e 2006.

No ano de 2003, foi criada na Câmara dos Deputados a Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude (CEJUNVET). A criação ocorreu por ato da Presidência da Câmara dos Deputados em 7 de abril de 2003, a partir do requerimento apresentado pelo deputado Reginaldo Lopes e por parlamentares de diversos partidos políticos. A comissão foi instalada em 7 de maio e iniciou seus trabalhos no dia 15 do mesmo mês (DOCUMENTO CÂMARA).

O deputado federal por Minas Gerais Reginaldo Lopes (PT) foi um dos protagonistas da discussão das políticas públicas para juventude no Congresso Nacional. Foi de sua autoria a proposição da Comissão de Juventude. Além do documento da Câmara, este registro fica expresso na entrevista que o deputado concedeu a este pesquisador.

A comissão foi resultado de um acordo político entre mim e o presidente João Paulo Cunha ainda na campanha dele quando ele esteve em MG. Eu disse a ele em MG: “Olha presidente, eu quero fazer um acerto político, eu quero criar a comissão de políticas de juventude.” Então, quando eu tomei posse, entrei com um requerimento para criar a comissão, o presidente falou que iria analisar. Então eu criei a Frente Parlamentar em defesa das políticas para juventude. Em seguida a Comissão foi criada e eu me tornei presidente (DEP. REGINALDO LOPES).

Como exposto, o então candidato a deputado Reginaldo Lopes fez um “acerto político” com o deputado João Paulo Cunha (Presidente da Câmara dos Deputados de 2003 a 2005) para que fosse criada a Comissão de Juventude. Quando Reginaldo Lopes toma posse e assume a função de deputado, apresenta o requerimento propondo a criação da Comissão de Juventude. Em paralelo, cria a Frente Parlamentar de Juventude na Câmara como forma de unir os deputados e pressionar o governo para que a Comissão fosse efetivada pela Presidência da Câmara.

Segundo Reginaldo Lopes, seu interesse pelo tema surgiu por conta da percepção pessimista que os jovens brasileiros tinham sobre a vida, conforme apontava um relatório da

UNESCO<sup>51</sup>. Além disso, não havia no Brasil um marco regulatório ou um conjunto de legislação sistematizada para garantir os direitos dos jovens.

Quando me elegi deputado em 2002, analisando a realidade da juventude brasileira, que era a juventude mais pessimista do mundo entre 200 países filiados a UNESCO e também não tinha um marco jurídico e regulatório sobre os direitos da população jovem, eu pensei que tínhamos que pagar esta dívida, reconhecer a juventude enquanto sujeito de direitos, em um país que tratava a juventude enquanto problema (DEP REGINALDO LOPES).

O Congresso Nacional é, geralmente, um termômetro para avaliar como os temas políticos estão situados na agenda pública. É interessante notar que há uma sintonia clara e evidente entre os movimentos e atores da sociedade civil reunidos no Projeto Juventude e na atuação do grupo interministerial de juventude pelo Executivo. Luiz Dulci – ministro da Secretaria Geral da Presidência da República – fazia interlocução política do Executivo com o Congresso e negociou todo o trâmite da criação da Política Nacional de Juventude.

Segundo Dulci, “*muitos deputados participaram de forma ativa, de forma plural, partidos de situação e oposição*”. Esta pluralidade de visões e de partidos constituirá uma característica da Frente Parlamentar e da Comissão de Juventude, o que explica o porquê do tema ter ganhado tanta força política no Congresso, já que não havia movimentos políticos contrários ao tema juventude, embora houvesse disputas e visões distintas. Um dos motivos para isto é que o tema, por estar ainda no início em termos de debate político no Congresso e por não ter um conteúdo previamente definido, não havia discussão de mérito, e sim da necessidade da “questão juventude” ganhar centralidade nas políticas públicas.

Acho que pelo fato de ser criada uma frente parlamentar em um congresso tradicional, mostra como o tema era consensuado por diferentes forças políticas. Diferentes comissões são propostas semanalmente e, no entanto, não são criadas. Juventude foi. Este fato revela uma consolidação do tema na pauta da agenda política do país (...). Portanto, conceitualmente, ninguém era contra e, além disso, o Lula era o maior entusiasta (LUIZ DULCI).

A criação da Frente Parlamentar de Juventude e da Comissão de Juventude revelam por si só, segundo Dulci, a força política do tema. É importante notar que neste mesmo ano, 2003, iniciava o Projeto Juventude e o núcleo do governo já discutia a possibilidade da

---

<sup>51</sup> O relatório da Unesco disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>>. Acessado em 10 de dezembro de 2011.

criação de um órgão governamental para fomentar a institucionalidade do tema. Foram três movimentos que em alguns momentos estavam sincronizados, e em outros não. A dinâmica da política no Poder Legislativo é diferente do Executivo, no entanto, segundo Dulci, a interlocução política entre os dois poderes ocorria de forma constante.

Nas conferências buscávamos chamar os parlamentares a participar e eles participavam. No campo da juventude tudo foi feito com muita interlocução política. Eu devo ter feito sete ou oito reuniões com a Frente Parlamentar de Juventude ou mesmo Comissão de Juventude. Integrando todos ao debate, absorvendo sugestões e críticas. Foi um processo muito integrado (LUIZ DULCI).

A relação era constante, o deputado Reginaldo Lopes confirma isto. Segundo ele, as articulações foram permanentes com o Executivo Federal, sendo que o Congresso teria tido papel chave no fortalecimento do tema juventude, sobretudo pelo seu poder de reunir atores e mobilizar a opinião pública em torno de um tema.

Regina Novaes, uma das coordenadoras do Projeto Juventude, relata como foram as relações estabelecidas com o Legislativo nacional.

A Frente é anterior ao Projeto Juventude. No balanço geral, eu diria que as relações foram produtivas porque eram iniciativas diferentes que puderam ser complementares. Na Frente valia a lógica parlamentar e suprapartidária e havia o desafio de conquistar outros parlamentares – de todos os partidos – para a questão da juventude que se apresentava naquele momento. Quando o Projeto começou, dois deputados ficaram bem próximos do Projeto. Eles foram também os primeiros representantes da Frente Parlamentar de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados no ConJuve: Cláudio Antonio Vignatti (titular) e Reginaldo Lopes (suplente). Como a FRENTE é suprapartidária, outros deputados foram se aproximando, como, por exemplo, Lobbe Neto, que posteriormente presidiu a Frente. Mais tarde Manoela Dávila terá um papel importante (REGINA NOVAES).

Como exposto na fala, a Frente Parlamentar é anterior ao Projeto Juventude, que serviu como um centro para reunir outros parlamentares. A Frente Parlamentar criou as condições políticas para o surgimento da Comissão de Juventude, haja vista que praticamente foram os mesmos parlamentares que participaram.

O Congresso, mais especificamente a Câmara dos Deputados, teve uma dinâmica política de realizações de audiências públicas, seminários e conferências. As informações constam em um relatório final da Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar

Propostas de Políticas Públicas para a Juventude de 2004 que relata os principais eventos de discussão sobre juventude na Câmara dos Deputados.

Foram realizadas audiências públicas sobre diferentes temas que, de acordo com os parlamentares, tinham relação com as dimensões da vida dos jovens, como educação, cultura, trabalho e renda, desporto e lazer, saúde e sexualidade e cidadania. Estas audiências serviram de subsídio aos coordenadores e relatores dos grupos temáticos na elaboração de seus relatórios. Nesse período, os deputados Reginaldo Lopes, Benjamin Maranhão e Lobbe Neto realizaram viagens de estudo a Portugal, Espanha e França a fim de conhecer de que forma funcionavam os órgãos de representação institucional juvenis desses países (DOCUMENTO CAMARA, 2004).

Segundo o relatório da Comissão, após a conclusão de cada trabalho temático, foi realizado um relatório preliminar, apresentado aos jovens nos encontros regionais realizados em todos os estados da Federação, com exceção de Alagoas e Piauí. Após esses encontros regionais, foi realizada a Conferência Nacional de Juventude, espaço que consolidou as propostas da Comissão de Juventude que foram entregues ao Poder Executivo como forma de influenciar a Política Nacional de Juventude.

#### **4.4.1. Dinâmica política da Comissão de Juventude**

O relatório da Comissão aponta de forma detalhada como ocorreu a dinâmica política dos encontros e etapas no Congresso Nacional, mais especificamente na Câmara dos Deputados. Serão expostos nesta seção os eventos de forma reduzida<sup>52</sup> a fim de evidenciar o grau de influência e o papel do Congresso no desenho da Política Nacional de Juventude.

- a) Criação de seis Grupos de Trabalho (GT): O Jovem, o Desporto e o Lazer; o Jovem e o Trabalho; O Jovem, a Educação e a Cultura; O Jovem – família, cidadania,

---

<sup>52</sup> Para maiores informações consultar o relatório final.

- consciência religiosa, exclusão social e violência; o jovem como minoria; deficiente, afrodescendente, mulher, índio, homossexual, jovem do semi-árido e jovem rural<sup>53</sup>;
- b) Realização da Semana Nacional do Jovem;
  - c) Viagens de estudo;
  - d) Realização de Encontros Estaduais (em colaboração com a Frente Parlamentar da Juventude);
  - e) Audiências públicas temáticas;
  - f) Realização da Conferência Nacional da Juventude;
  - g) Audiência pública com o Presidente da República (Documento Comissão Juventude, p.10)

Como subsídios aos Grupos de Trabalho, foram realizadas dez audiências públicas e uma reunião, em São Paulo, nas quais foram abordados os mais variados assuntos por ministros e Secretários de Estado, representantes do Ministério Público e de organizações governamentais e não-governamentais e estudiosos em Juventude.

A primeira audiência pública, realizada no dia 12 de junho de 2003, traçou uma radiografia do jovem brasileiro (...) A segunda audiência pública, realizada no dia 26 de junho de 2003, abordou o tema 'O Jovem, o Desporto e o Lazer'(...) A terceira audiência pública, realizada no dia 7 de agosto de 2003, tratou do tema 'o Jovem e o Trabalho' (...) A quarta audiência pública, realizada no dia 14 de agosto, abordou o tema 'O Jovem e a Educação'(...) Na quinta audiência pública, realizada no dia 21 de agosto de 2003, discutiu-se o tema 'O Jovem e a Saúde', ouvidos os seguintes convidados (....) Na sexta audiência pública, realizada no dia 28 de agosto de 2003, abordou o tema 'o jovem e a cultura' (...) A sétima audiência pública, realizada no dia 4 de setembro de 2003, debateu o tema 'o jovem: família, cidadania, consciência religiosa, exclusão social e violência' (...) A oitava audiência pública, realizada no dia 11 de setembro de 2003, debateu o tema 'o jovem e a dependência química' (...) A nona audiência pública, realizada no dia 30 de outubro de 2003, abordou o tema 'o jovem como minoria'. (DOCUMENTO COMISSÃO DE JUVENTUDE DA CAMARA, p. 11-12, 2004).

Cada audiência pública contou com uma autoridade sobre a temática, seja ministro ou um assessor da pasta, bem como um Secretário de Estado, professores universitários,

---

<sup>53</sup> Embora o relatório da Comissão de Juventude da Câmara estruturou dessa forma os grupos de trabalho e colocou juventude enquanto minoria, entendemos também que "deficientes, afrodescendentes, mulheres, índios e homossexuais" também são considerados minorias.

movimentos ou entidades juvenis. As audiências contribuíram para reverberar o tema em diferentes setores da sociedade<sup>54</sup>.

A comissão realizou, na Câmara dos Deputados, a Semana Nacional do Jovem, de 23 a 26 de setembro de 2003. Essa Semana contou com um Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Juventudes, exposição de experiências das organizações e entidades que atuam com a juventude, lançamento de três livros (*Políticas Públicas – Juventude em pauta, Rebelião dos Estudantes e Esmeralda – Porque não Dancei*), uma sessão solene em homenagem à Semana Nacional do Jovem, realizada no dia 25 de setembro de 2003 no Plenário da Câmara dos Deputados e um debate sobre Políticas Públicas para a Juventude, veiculado pela TV Câmara e realizado no dia 26 de setembro.

A Semana Nacional do Jovem teve início no dia 23 de setembro de 2003, com a abertura do Seminário Nacional de Políticas Públicas para a Juventude, no Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, que contou com a presença de mais de mil jovens de todo o país, representando 121 instituições juvenis; estudiosos no tema Juventude; gestores públicos; representantes de entidades nacionais e internacionais; parlamentares, que debateram os mais variados temas relacionados à Juventude; inúmeras associações juvenis, a exemplo do Hip Hop, e do Movimento de Meninos e Meninas de Rua; movimentos estudantis e, em destaque, o então ministro de Estado da Educação Cristovam Buarque (DOCUMENTO COMISSÃO JUVENTUDE DA CÂMARA, p. 13, 2004).

A semana reuniu diversas entidades e movimentos de juventude, gestores públicos, parlamentares de diferentes níveis da federação e, junto às audiências públicas, ajudou a fortalecer o circuito de discussão sobre políticas públicas de juventude.

O ano de 2004 foi marcado por uma série de encontros regionais. De março a abril, os deputados da Comissão de Juventude realizaram encontros regionais nas capitais de 24 estados e no Distrito Federal. Somente em Piauí e Alagoas não foram realizados encontros por conta de dificuldades “quanto à conciliação de datas, coordenadores e disponibilidade dos representantes das diversas juventudes” (Documento Comissão, p.25).

---

<sup>54</sup> Os deputados federais e agentes do primeiro escalão do governo federal foram os que conferiram visibilidade pública ao tema das políticas de juventude. Segundo Kingdon (2002), os empreendedores políticos investem em ideias para transformarem-se na formulação de políticas públicas. O processo de discussão, debate, recombinação de ideias e propostas são promovidas pelos empreendedores políticos e servem para conferir legitimidade ao processo. Segundo Kingdon, este longo processo de amaciamento é um dos fatores-chaves para que um tema se efetive na agenda governamental. Os deputados federais engajados no tema juventude tornaram-se empreendedores das políticas, conforme a perspectiva de Kingdon, pois realizavam encontros chamando a atenção da mídia e do governo.

O objetivo dos encontros era discutir o Relatório Preliminar da Comissão Especial e conhecer o perfil da juventude em cada um dos estados brasileiros. Ouvir quais são os anseios e angústias dos jovens, relacionarem suas colaborações, ordenar por grupos temáticos suas propostas para a elaboração dos marcos legais e sugerir ao Poder Executivo iniciativas que permitam a adoção de políticas adequadas à juventude, respaldadas pela vontade juvenil.

Por meio da dinâmica dos encontros nos estados, a Comissão consegue promover uma reverberação do tema, embora seja necessário mediar essa dinâmica com certo cuidado, haja vista que os parlamentares mobilizaram suas respectivas bases de jovens para participar de tais encontros, não havendo um critério objetivo para garantir a representatividade das diferentes juventudes.

O quadro 7 mostra a lista de encontros, a capital, a data, o coordenador e o local do encontro.

**Quadro 7 – Audiências Públicas realizadas pela Comissão de Juventude da Câmara**

<b>Capital/Estado</b>	<b>Data (ano 2004)</b>	<b>Coordenador(es)</b>	<b>Local</b>
Fortaleza/Ceará	07 e 08 de maio		Escola Estadual de Messejana
Boa Vista/Roraima	29 e 30 de abril	Senador Augusto Botelho	Auditório da Escola de Música de Roraima
Brasília/Distrito Federal	30 de abril	Deputado Wasny de Roure	Câmara Legislativa do Distrito Federal
Aracaju/Sergipe	06 e 07 de maio	Deputado Heleno Silva	CEFET/SE
Porto Velho/Rondônia	03 de maio	Deputada Marinha Raupp	Plenarinho da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
Campo Grande/Mato Grosso do Sul	15 e 16 de abril	Deputado João Grandão	Palácio Guaicuru, Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul
São Luís/Maranhão	23 de abril	Deputado Luciano Leitoa	Auditório Central da Universidade Federal do

			Maranhão – “Campus Bacanga”
Manaus/Amazonas	30 de abril	Deputada Vanessa Graziotin	Auditório Dr. Zerbine da Universidade Federal do Amazonas
Natal/Rio Grande do Norte	12 e 13 de maio	Deputada Fátima Bezerra e deputada Sandra Rosado	Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte
Recife/Pernambuco	19 de abril	Deputado Maurício Rands	Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
Goiânia/Goiás	27 de abril	Deputada Raquel Teixeira e Neyde Aparecida	Câmara de Vereadores de Goiânia
Rio de Janeiro/Rio de Janeiro	16 de abril	Deputado Deley e deputado Lindberg	Sede do SESC – Rio
Vitória/Espírito Santo	14 e 15 de maio	Deputada Rose de Freitas	Escola Técnica – CEFET de Vitória
Belém/Pará	22 e 23 de abril	Deputada Ann Pontes	Assembleia Legislativa do Estado do Pará
Belo Horizonte/Minas Gerais	29 e 30 de abril de 2004	Deputado Reginaldo Lopes e deputado Eduardo Barbosa	
Porto Alegre/Rio Grande do Sul		Deputado Milton Cardias e deputado Paulo Pimenta com a colaboração do deputado Ary Vanazzi	Plenarinho da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
Manaus/Amazonas	30 de abril	Deputada Vanessa Graziotin	Auditório Dr. Zerbine da Universidade Federal do Amazonas
Recife/Pernambuco	19 de abril	Deputado Maurício Rands	Plenário da Assembleia Legislativa do Estado de

			Pernambuco
Rio Branco/Acre	10 de março de 2002	Deputado Zico Bronzeado e deputado Júnior Betão	
Curitiba/Paraná	1º e 02 de abril	Deputado André Zacharow e deputada Selma Schons	Plenarinho da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
Cuiabá/Mato Grosso	11 e 12 de março	Deputado Carlos Abicalil	Auditório da Universidade Federal de Mato Grosso
Florianópolis/Santa Catarina	26 de março	Deputado Cláudio Vignatti e deputado Odacir Zonta	Auditório do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
Macapá/Amapá	26 de março	Deputado Davi Alcolumbre e deputado Eduardo Seabra	Assembleia Legislativa do Estado do Amapá
João Pessoa/Paraíba	30 de abril	Deputado Benjamin Maranhão	Auditório da Reitoria da Universidade Federal da Paraíba
São Paulo/São Paulo	29 e 30 de abril	Deputado Lobbe Neto	Palácio Nove de Julho, sede da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Palmas/Tocantins	20 de abril	Deputado Maurício Rabelo	Auditório do Colégio Estadual de Palmas
Salvador/Bahia	15 e 16 de abril	Deputada Alice Portugal e deputado Marcelo Guimarães	Centro de Convenções de Salvador

Fonte: elaboração do autor baseado no relatório final da Comissão de Juventude da Câmara (2004).

Após os encontros regionais foi realizada a Conferência Nacional de Juventude convocada pelo Congresso Nacional por meio da Comissão de Juventude. A Conferência ocorreu nos dias 16, 17 e 18 de junho de 2004 em Brasília e contou com a participação de cerca de dois mil jovens de todo o país, parlamentares, especialistas e representantes do

governo que debateram diversos temas relacionados à juventude (DOCUMENTO COMISSÃO JUVENTUDE DA CÂMARA, 2004).

Para se ter uma ideia da representatividade do evento, basta notar as personalidades que compareceram à solenidade de abertura. Personalidades como o deputado Reginaldo Lopes, presidente da Comissão de Juventude da Câmara, deputado Benjamin Maranhão, relator da Comissão de Juventude, ministro Nilmário Miranda, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, ministra Matilde Ribeiro, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Beto Cury, Subsecretário de Articulação Social, representando Luiz Dulci, Chefe da Secretaria Geral da Presidência, Marlova Noletto, representante da UNESCO, Regina Novaes, do Projeto Juventude do Instituto Cidadania e Márcia Lopes, Secretária Nacional de Assistência Social, representando Patrus Ananias, ministro do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (Documento Comissão).

Segundo Gabriel Medina<sup>55</sup>, os participantes da Conferência e da Semana Nacional da Juventude eram majoritariamente ligados aos partidos políticos e mandatos, já que não houve critérios claros na escolha de delegado à Conferência Nacional. Isso afetou a representação e teria “enviesado” as propostas, uma vez que a diversidade da juventude não estaria contemplada. Em cada encontro regional realizado na capital dos 24 estados, os parlamentares mobilizaram suas respectivas bases e no encontro nacional não foi diferente.

Em 2003, a Câmara de Deputados chama a primeira semana de juventude em Brasília. Eu vou pra lá, eu me lembro bem [...] Houve esta semana, que impulsionou um pouco este tema nacionalmente. Em 2004, houve as audiências que se chamavam de conferências de juventude, que também impulsionaram um grande processo de mobilização nos estados. Nestes espaços, que pese que eu tivesse uma participação no PT, eu achava que a juventude partidária era muito distante da juventude como um todo. A linguagem, a forma organizativa era muito afastada dos jovens (...). E nos processos das conferências nós começamos a articular a participação dos movimentos, como eles atuavam (...) e existia pouco espaços na articulação desses movimentos. Como foi articulado pelos deputados, eles chamavam as juventudes de seus mandatos e partidos, portanto, a interlocução ocorria muito via juventude partidária (GABRIEL MEDINA).

Não desconsiderando o viés na participação relatada por Medina, o que vale para nossa análise é perceber que o Legislativo se consolida naquele momento como mais um

---

<sup>55</sup> Gabriel Medina é presidente do ConJuve na gestão 2010-2012. Militante dos movimentos juvenis, participou ativamente nos diferentes espaços discutidos neste trabalho.

espaço aglutinador do tema juventude, trazendo para si as diferentes redes que já estavam discutindo em outros espaços, como no Projeto Juventude. A Conferência elaborou um documento reivindicatório com propostas de políticas públicas para subsidiar a elaboração dos projetos de leis da Comissão de Juventude, bem com o Estatuto da Juventude.

Como resultado desses encontros e da Conferência, gerou-se um relatório final da Comissão de Juventude que propõem recomendações ao Poder Executivo.

– Indicações ao Poder Executivo sugerindo a criação das seguintes instâncias:

- Conselho Nacional de Juventude
- Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Juventude
- Instituto Brasileiro de Juventude
- Conferência Bienal de Juventude

– Projetos de lei dispendo sobre:

- Plano Nacional de Juventude
- Estatuto da Juventude
- Instituição de 2005 como o “Ano da Juventude”

– Projeto de resolução:

- Criação da Comissão Permanente de Juventude

– Proposta de Emenda à Constituição

- Inclusão da expressão na denominação do Capítulo VII, e no art. 227 da Constituição Federal.

O Congresso teve três papéis importantes no fortalecimento do ingresso do tema na agenda governamental. O primeiro é propriamente político, ter formado uma rede de atores, fortalecendo um circuito que já existia e mantendo relação com o Projeto Juventude e o grupo interministerial. O segundo refere-se à proposição de propostas ao Executivo, como a criação de um Conselho Nacional de Juventude, de uma Secretaria Nacional de Políticas Públicas de

Juventude que compuseram mais tarde a Política Nacional de Juventude. O terceiro papel importante foi o do marco legal do tema juventude.

Até aquele momento – 2003 – não havia marco legal sobre o que era juventude e a discussão girava em torno da criança e adolescente. A Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Juventude, inicia um processo do marco legal com três proposituras: Plano Nacional de Juventude; Estatuto da Juventude<sup>56</sup>; e a Proposta de Emenda à Constituição<sup>57</sup>. A discussão de um marco legal sobre a temática juventude estava inserida nos novos direitos para uma parcela da juventude que tinha demandas específicas.

Essa dinâmica política da Comissão de Juventude é parte do fluxo da política que Kingdon descreve. Segundo Kingdon, há três elementos que compõe o fluxo da política. O primeiro é o “humor nacional”, o momento em que uma ideia é aceita por todos possibilitando a implementação de uma política pública<sup>58</sup>. O segundo é composto por forças políticas organizadas. O terceiro são as mudanças no próprio governo, como foi a eleição de 2002.

A dinâmica do Legislativo enquadra-se no segundo elemento. Os parlamentares reuniram suas bases e novos atores políticos em torno da proposta de uma Política Nacional de Juventude.

O consenso sobre a necessidade de uma Política Nacional de Juventude se explicava pela elevada participação proporcional dos jovens na população, considerando a faixa etária de 15 a 29 anos, os jovens representavam cerca de 25% da população. Diante do ‘boom’ jovem, todas as forças sociais passam a ter interesse em atribuir um papel a este segmento, bem como disputá-lo ideologicamente.

---

<sup>56</sup> Até a finalização desta dissertação o Estatuto da Juventude havia sido aprovado em votação na Câmara dos Deputados e enviado para o Senado. Ver maiores informações <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/DIREITOS-HUMANOS/203600-CAMARA-APROVA-O-ESTATUTO-DA-JUVENTUDE.html>>

<sup>57</sup> A PEC da juventude foi aprovada no dia 13 de julho de 2010. Para maiores informações consultar <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=88335](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=88335)>. Acessado em 20 de novembro de 2011.

<sup>58</sup> O Brasil passava por mudanças na conjuntura política governamental. A primeira gestão de Lula na Presidência da República (2003-2006) é marcada pelo ingresso de novas institucionalidades em âmbito federal e novos programas sociais. Em termos de conjuntura econômica, os índices de desemprego estavam altos conforme apontou a pesquisa PNAD (2003) e o governo esforçava-se em criar programas sociais de combate à pobreza e geração de renda. Em paralelo, a comunidade epistêmica de pesquisadores que discutem juventude se organizam de forma sistemática, tendo o Seminário Juventude em Pauta e o Projeto Juventude como momentos chaves. A rede de atores juvenis passa a formar circuitos de encontros, seja no Projeto Juventude ou nas diversas audiências públicas realizadas pela Comissão de Juventude da Câmara. Os organismos internacionais investem em seminários de discussão sobre o tema de políticas públicas de juventude no país. Todos estes elementos contribuíram para um clima nacional favorável para que o tema juventude entrasse na agenda governamental.

## **4.5 Elementos do debate que fundamentaram a formulação da Política Nacional de Juventude**

Como exposto por Carrano, Sposito, Abramo, Castro, entre outros, não havia um consenso sobre a definição de juventude, seja do ponto de vista acadêmico, do debate político e mesmo dos demais atores sociais. No plano normativo não havia um marco claro, o ECA (Estatuto da Criança e Adolescente) – referência até então – era voltado para criança e adolescente (até completar os dezoito anos). A faixa etária geralmente era um fator utilizado como sendo um critério objetivo que perpassava todas as juventudes e, com isso, seria uma definição menos relativizada, que também não era consenso.

A Comissão de Juventude da Câmara adotou como referência, em termos de faixa etária, dos 15 aos 29 anos. Segundo tal Comissão, diferentes países do mundo adotavam este critério, tais como Portugal e Espanha, países considerados modelos em formulação de políticas públicas de juventude, além de Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, países integrantes de uma das cinco zonas geográficas que compõem a Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ).

Outros organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo de População das Nações Unidas (NFPA), consideravam ‘juventude’ a faixa de 10 a 24 anos de idade. A Assembleia Geral das Nações Unidas convencionou a faixa de 15 a 24 anos.

No Brasil, até 2005, além de não haver um marco legal sobre o que se considerava ‘juventude’, a maior parte dos setores do governo federal considerava o período dos 15 aos 24 anos de idade.

Tendo ciência disso, o Congresso inicia em 2003, por meio da Frente Parlamentar e da Comissão Especial de Juventude, um trabalho para criar este marco legal, como a PEC da Juventude, o Estatuto da Juventude e o Plano Nacional da Juventude.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considerava ‘juventude’ a faixa dos 15 aos 24 anos em 2003/2004. Nessa referência havia 34 milhões de jovens, de acordo com o Censo Demográfico de 2000. Porém, segundo este mesmo Censo, se fosse considerada a definição da Comissão Especial de Juventude – 15 a 29 anos – este número saltaria para 47.939.723 indivíduos, 28% do total da população brasileira, 50% dos jovens da América Latina e 80% dos jovens na América do Sul. Este grande contingente, proporcionalmente ao restante da população, ficou conhecido como uma “onda jovem” no Brasil.

Diversos atores, sobretudo os da sociedade civil, utilizaram indicadores para desnudar a realidade da condição da juventude e da necessidade de uma política nacional para coordenar as diferentes ações existentes no âmbito do governo federal. Conforme aponta Kingdon, os indicadores evidenciavam a dimensão de um determinado problema, ajudavam uma situação a ser percebida pelos atores visíveis como um problema. Os grupos de pressão utilizam os dados para forçar o tema a ingressar ou consolidar-se na agenda governamental.

A questão da desigualdade social que atingia fortemente os jovens e a necessidade de efetivar direitos a uma parcela considerável da juventude, especialmente a de baixa renda, ficou evidente após a realização dos diferentes diagnósticos produzidos pelo Projeto Juventude, pelo grupo interministerial e pela Comissão da Juventude da Câmara Federal. Conforme apontou Luiz Dulci, o ProJovem foi resultado de uma decisão do grupo interministerial, levando-se em consideração o diagnóstico e a pressão política que vinham dos movimentos juvenis. O entendimento era de que o sistema de ensino regular não dialogava com a realidade dos jovens mais pobres que estavam fora da idade/série, era necessário criar um programa com bolsa para que estes jovens voltassem a estudar.

No ano de 2003 também surgiu no grupo interministerial a ideia de um programa de transferência de renda para os jovens de baixa renda. Chegamos à conclusão de que devíamos tentar integrar programas que já existiam para os jovens de classe média, mas que seria necessário criar um programa integrado que foi o ProJovem, que deveria ser executado pela Secretaria Nacional de Juventude. Este programa seria para os jovens muito pobres que estavam fora do mercado de trabalho, fora da idade escolar. Era um universo que tinha ficado para trás, que não conseguiria atender por dentro do sistema de ensino formal. Todas estas questões surgiram ali (LUIZ DULCI).

Os dados da PNAD deixavam claro que havia uma população jovem de baixa renda que estava à margem das políticas públicas. Esta conclusão ficou evidente tanto no Projeto Juventude, coordenado pelo Instituto Cidadania, como no diagnóstico produzido pelo grupo interministerial. A ideia de se criar um programa “carro-chefe” foi uma deliberação de ambos os espaços.

O programa pretendia articular três dimensões: atividade econômica (formação profissional), escolaridade (certificação da oitava série) e promoção da cidadania (envolvimento com ações comunitárias). Paulo Vannuchi, coordenador do Projeto Juventude, foi a favor do projeto quando a ideia surgiu nos seminários realizados no Instituto Cidadania.

Eu fui um defensor grande da ideia de consubstanciar em um programa grande, no caso o ProJovem. Nós queríamos um programa que envolvesse: atividade econômica/educação, participação (PAULO VANNUCHI).

Helena Abramo afirma que havia um debate sobre a criação de um programa voltado para jovens de baixa renda, sobre a focalização. Havia muitos atores que reivindicavam políticas universais, que atingissem todos os jovens, sem distinção de gênero, renda, etnia. Outros grupos consideravam que o Estado deveria investir na formação educacional do jovem até a conclusão do ensino superior público, postergando o ingresso ao mercado de trabalho, garantindo assim a moratória social para todos os jovens, independente da classe social.

Não existe um programa que consiga dar resposta a todas as demandas dos jovens. Cindida por classe social por um lado e não há uma dimensão na vida do jovem, existem várias dimensões. E não adianta dizer “– vamos fazer uma política que contemple todas as dimensões dos jovens”, porque isto não existe. Um programa não consegue dar respostas a todas as dimensões. É impossível. Só se fizesse um internado que oferecesse cultura, esporte, lazer, educação, qualificação, que é um absurdo, que vai contra tudo o que nós entendemos que deve ser entendido o jovem na sociedade complexa (HELENA ABRAMO).

O relato de Helena Abramo deixa clara a visão da comunidade epistêmica de pesquisadores que lutavam na perspectiva do jovem enquanto sujeito de direitos. Embora considerassem que o jovem possuía diversas dimensões que precisariam ser resguardadas e potencializadas por políticas públicas, compartilhavam da visão que um único programa não conseguiria abarcar todas as dimensões das diferentes juventudes brasileiras. A opção por ter um programa direcionado aos jovens de baixa renda, o ProJovem, foi vista como um ponto de partida para fortalecer a institucionalidade da política pública de juventude.

O mérito do ProJovem foi ter sido elaborado para o jovem em uma situação de vulnerabilidade, pensar em um programa adequado, mas o que é um programa adequado? Não se tem consenso, não é fácil fazer isto, é uma coisa que precisa ter ajustes, isto é uma coisa bacana no projeto, ele se permitiu mudanças. Um exemplo, no começo o projeto era somente para quem não trabalhava, isto é, quem trabalhava não podia se inscrever, na ideia que o programa tinha que pegar os jovens mais vulneráveis, o programa era somente para quem queria estudar. Ignorando a ideia que a relação do jovem com o mercado de trabalho é muito intermitente. Se você confronta o jovem com a oportunidade de trabalhar ou estudar, você muitas vezes vai ter a escolha pelo trabalho. Ela parece mais essencial do que o estudo, por mais que o jovem reconheça a necessidade da certificação, ele opta pelo trabalho (HELENA ABRAMO).

Parte dos pesquisadores e entidades de juventude defendia que os jovens postergassem o ingresso no mercado de trabalho.

A tese de que era necessário ter um programa que conciliasse qualificação profissional e educacional prevaleceu, já que os jovens pobres precisavam trabalhar fundamentalmente por dois motivos: ajudar no sustento da família e ter autonomia financeira. Era difícil o jovem parar de trabalhar, ficar sem dinheiro, estudar e, depois, voltar ao mercado de trabalho.

Diante dessa situação, fazia-se necessário ao jovem receber um recurso financeiro para custear seus gastos. Foi então criada uma bolsa no valor de R\$ 100,00, com a condição do jovem ter uma frequência mínima de 75% das aulas e de todas as atividades do programa.

O ProJovem foi a proposta que mais se aproximou de um consenso entre as forças sociais e as diferentes visões que disputavam a hegemonia do campo de políticas públicas de juventude.

A educação era um elemento fundamental para todos os campos, mas era encarada por perspectivas diferentes. Em todas as entrevistas e nos documentos analisados fica expresso que a educação tem o papel de trabalhar os aspectos da cidadania e promoção do desenvolvimento comunitário em que os jovens estão inseridos. Neste aspecto não havia disputas políticas, houve consenso sobre o elemento educacional no programa.

No que se refere ao mercado de trabalho, houve tensões. Nenhum ator chegou a vetar a proposta, contudo, as ênfases das visões eram diferentes. Enquanto a visão “juventude enquanto sujeito de direitos”, que hegemonizava a comunidade epistêmica, defendia a qualificação profissional como fator de promoção da autonomia do jovem, a visão “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento” analisava a qualificação do jovem como forma de promover o desenvolvimento do país, que, de acordo com a visão liberal, precisava de capital humano qualificado.

A professora e pesquisadora Regina Novaes, junto com Helena Abramo, coordenou a pesquisa do Projeto Juventude. Segundo ela, os jovens sabem “*que os certificados escolares são imprescindíveis. Mas sabem também que as rápidas transformações econômicas e tecnológicas se refletem no mercado de trabalho, precarizando relações, provocando mutações, modificando especializações e sepultando carreiras profissionais*” (NOVAES, 2005, p. 272). Dessa forma, ainda segundo a autora, caberia ao sistema educacional o desafio de oferecer respostas diferenciadas e de formas distintas ao acesso e permanência de jovens na formação escolar. Além de professores bem qualificados e uma boa infraestrutura, seria

necessário um “*novo casamento entre educação e qualificação profissional. O que está em jogo é uma nova perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento e cooperação condizentes com o século XXI*” (ibidem, p. 272).

A decisão de priorizar a juventude de baixa renda foi eminentemente política e não consensual. Retomando Kingdon, a decisão política é a que define a política pública, cabendo somente às alternativas um mínimo de consistência técnica para serem efetivadas. Embora não houvesse um ator frontalmente contrário à proposta de um programa “carro-chefe”, que garantisse a formação educacional com certificado, uma bolsa financeira e promoção à cidadania, havia certo desconforto em alguns atores sociais que tinham outros objetivos. A fala de Luiz Dulci elucida essa problemática do desconforto.

Se dependesse da pauta que vinham dos movimentos juvenis tradicionais (sobretudo os estudantis), talvez não tivesse tanta ênfase a demanda que resultou no ProJovem. Somente algumas entidades juvenis colocavam esta questão [do jovem de baixa renda], sobretudo aquelas entidades ligadas ao jovem marginalizado das periferias urbanas. É necessário ter um programa para este público (LUIZ DULCI).

É importante ressaltar que havia muitas expectativas no novo governo, em uma gestão de esquerda<sup>59</sup> tida como democrática popular. Diversos movimentos sociais e entidades que lutavam há décadas por mudanças estruturais propunham, em espaços como o Projeto Juventude, ações ousadas, tais como o financiamento direto, com bolsa de estudos a todos os alunos do ensino básico ao ensino superior<sup>60</sup>.

A pauta de políticas universais para a juventude foi preterida pelo governo para a formulação de um programa focalizado, como o caso do ProJovem, apesar de tal formulação não ser consensual entre os movimentos juvenis e atores participantes. Muitos grupos reivindicavam políticas universais que contemplassem todas as dimensões da juventude e que não fossem cortadas por renda.

Por outro lado, como problematizou Helena Abramo em entrevista a este pesquisador, como elaborar uma política de juventude universal que atendesse a todas as especificidades das diferentes juventudes brasileiras? Como elaborar uma Política Nacional de Juventude que atenda todos em uma conjuntura governamental de restrição de gastos? As disputas políticas

---

<sup>59</sup> O conceito de esquerda é entendido neste trabalho conforme aponta Norberto Bobbio em seu trabalho “Direita e Esquerda – razões e significados de uma distinção política”.

<sup>60</sup> Um dos grandes defensores da política de financiamento aos estudantes até o ensino superior público é Márcio Pochmann, que participou do Projeto Juventude.

de visões estavam mediadas muitas vezes pela capacidade orçamentária do Estado, haja vista que muitos dos participantes do Projeto Juventude eram gestores do primeiro e segundo escalão do governo federal<sup>61</sup>.

O ProJovem era considerado por alguns atores como uma política de inclusão social. Severine Macedo, atual Secretária Nacional de Juventude, afirma que o programa foi pensado em uma perspectiva de inclusão da juventude na lógica da cidadania. “*A lógica da construção da Política Nacional de Juventude do Governo Lula era muito de inclusão social, pelos índices de desemprego de juventude e pelos índices de baixa escolaridade, defasagem idade série no ensino fundamental*”. O debate sobre jovens de baixa renda tornou-se central, considerando a ampliação da cidadania em um contexto de políticas sociais. Vale ressaltar que a agenda do primeiro Governo Lula foi composta em grande medida por programas sociais, sendo o mais conhecido o programa Fome Zero, transformado mais tarde no programa Bolsa Família.

O ProJovem não apareceu nas deliberações da Comissão da Juventude da Câmara. Uma das hipóteses possíveis era que os parlamentares estavam mais preocupados com a institucionalidade pela criação de um órgão – a chamada Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Juventude –, com um Conselho Nacional de Juventude e com leis que dariam suporte legal às políticas, como a PEC da Juventude, o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude.

Segundo a pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania (2004), 85% dos jovens não participavam de atividades associativas ou comunitárias. Assim, a diretriz apontada pelo grupo interministerial foi estimular a cidadania e a participação social por meio da criação de um **Conselho Nacional de Juventude** em que os atores juvenis pudessem propor ações, discutir e compartilhar experiências. A criação de um espaço institucional de diálogo entre Estado e atores sociais seria um mecanismo para fomentar a participação de jovens nos espaços de decisão.

Segundo Beto Cury, foi apresentado ao presidente Lula um conjunto de propostas baseadas no diagnóstico realizado. Dentre elas, a **Secretaria Nacional de Juventude**

---

<sup>61</sup> Além das disputas de concepções políticas que estavam por detrás das alternativas propostas, havia a preocupação da coordenação do Projeto Juventude a viabilidade técnica das propostas apresentadas. Eles tinham consciência de que as chances de deliberação das propostas serem assumidas pelo Executivo eram altas. Portanto, a capacidade de gestão e de orçamento foram variáveis também levadas em consideração. Neste caso, segundo Kingdon, as alternativas para lograrem êxito e ganhar a agenda governamental precisam ter viabilidade técnica.

vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República. A vinculação à SGPR era necessária por esta não estar vinculada a uma área meio<sup>62</sup> e, por conta disso, a Secretaria Nacional de Juventude conseguiria ter um papel transversal em todo o governo.

A Secretaria de Juventude ficaria vinculada à SGPR para ter a neutralidade por não estar em uma área meio, por entender que a política de juventude perpassa educação, trabalho, saúde, meio ambiente, justiça, desenvolvimento social. Para ter neutralidade fim e não em uma área meio. Para ter a autoridade de cobrança das áreas meios da implementação voltada aos jovens (BETO CURY).

O debate sobre a necessidade da transversalidade<sup>63</sup> das políticas públicas para juventude era fundamental para os pesquisadores nesse campo. A transversalidade das políticas públicas é uma forma de ação que perpassa as diferentes áreas da Administração Pública. A formulação de políticas levam em consideração todas as dimensões e áreas setoriais de governo, sendo implementadas pelas áreas finalísticas, respeitando os princípios norteadores do desenho transversal.

A visão da transversalidade permeou todo o Projeto Juventude. Era uma reivindicação clara dos atores juvenis e dos pesquisadores. Portanto, quando foi pensada a criação de uma Secretaria Nacional de Juventude, esta visão já estava colocada como essencial na institucionalização. Os atores invisíveis, especialistas, pesquisadores e técnicos do governo, já tinham essa noção, bem como os atores visíveis, os dirigentes políticos, conforme aponta Beto Cury e Luiz Dulci.

O papel da futura Secretaria de Juventude seria formular as políticas públicas de juventude para os Ministérios implementarem. Por conta disso, a vinculação à SGPR fazia-se necessária. Por estar no palácio, a Secretaria Nacional de Juventude, em tese, teria maior peso político, embora não tivesse um orçamento compatível com a grandeza e as expectativas em relação a este novo órgão governamental.

O principal trabalho da Secretaria não seria tanto de executar diretamente (depois veio a questão do ProJovem), mas era dar visibilidade, integrar, garantir a interface e uma interlocução de política real com os movimentos, fazer uma boa relação com o parlamento (LUIZ DULCI).

---

<sup>62</sup> Na fala de Beto Cury, no governo as áreas meios tem por objetivo implementar os programas e políticas de caráter setorial (Educação, Assistência Social, Cultura, Meio Ambiente).

<sup>63</sup> Sobre transversalidade e políticas públicas ver Marta Farah (2004).

É possível afirmar que estes foram os principais pontos de debate nos anos de 2003 a 2005. Todos estes elementos foram sintetizados e apresentados ao presidente Lula em uma proposta de criação de uma Política Nacional de Juventude que contivesse os três elementos considerados chaves: Secretaria Nacional de Juventude; Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens.

A proposta final que levamos ao Lula foi de ter uma secretaria de juventude com certo desenho de ter um conselho, de ter uma conferência e de ter certa modalidade de integração de programa e tal. Inclusive unificando uma série de programa para os jovens muito pobres (LUIZ DULCI).

Como exposto anteriormente, os diferentes atores tentavam influenciar a conformação da agenda de políticas de juventudes com seus elementos ideológicos, por meio de seminários, encontros, projetos e espaços institucionais (Comissão de Juventude da Câmara). A rede de ONGs (Ação Educativa, FES, IBASE, Instituto Pólis) que giravam em torno da visão “juventude enquanto sujeito de direitos” e a comunidade epistêmica tiveram maior poder de influenciar e formular alternativas (propostas).

#### **4.6 Atores visíveis e invisíveis, relação entre os diferentes espaços de formulação: o Grupo Interministerial, Projeto Juventude e Comissão Especial de Políticas.**

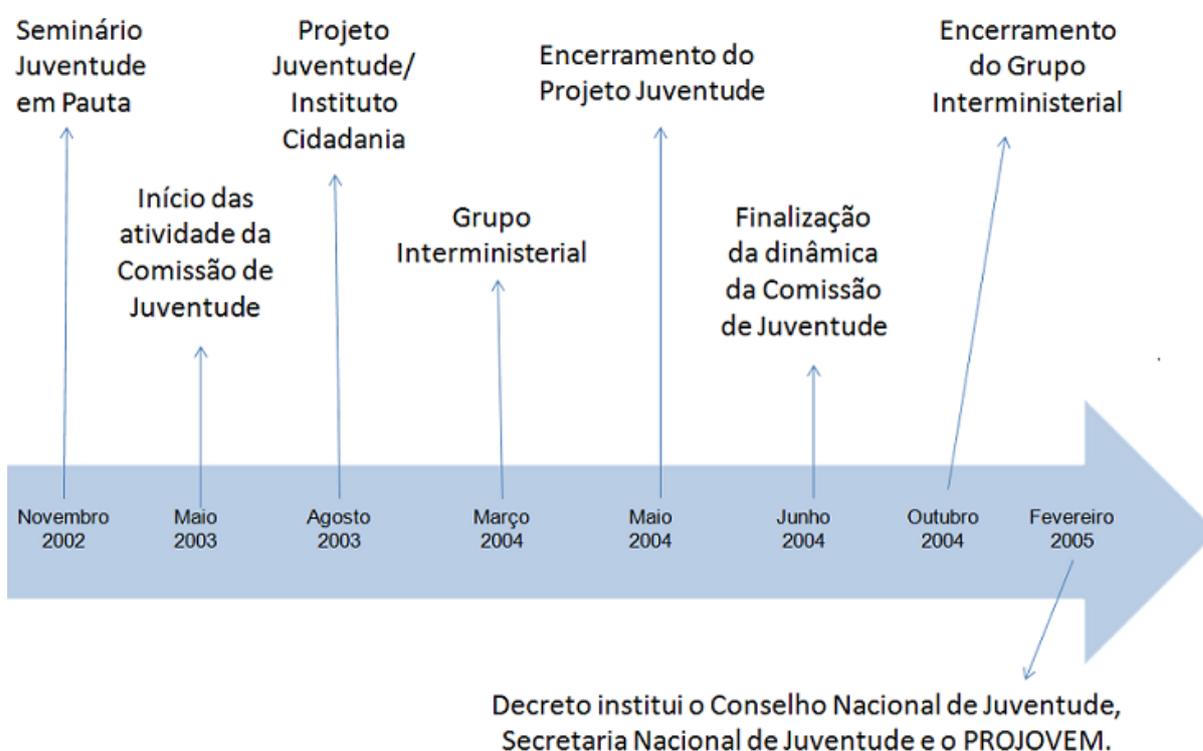
Conforme exposto nas seções anteriores, neste trabalho considera-se que houve três espaços importantes de discussão sobre a temática juventude, a Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados, o Projeto Juventude do Instituto Cidadania e o Grupo Interministerial de Juventude do governo federal, cada um com características que convergiram e deram legitimidade política e social para a formulação da Política Nacional de Juventude.

Cada espaço era composto por forças sociais diferentes. A Comissão de Juventude era composta basicamente por deputados, embora tivesse organizado audiências públicas, encontros regionais e uma conferência nacional de juventude, as forças políticas eram basicamente as que giravam em torno de cada candidato. Já o Projeto Juventude reunia

pesquisadores, movimentos de juventudes, ONGs e entidades estudantis em uma metodologia de seminários, a fim de chegar a uma síntese de consensos entre as principais propostas. O Grupo Interministerial reunia o primeiro escalão visando a um diagnóstico dos programas que o governo federal tinha para a juventude. Participavam ministros e assessores do segundo escalão do governo.

A figura a seguir apresenta em uma linha do tempo os três eventos analisados ao longo desta dissertação. Fica evidente como houve um momento de intersecção temporal em que dois ou mesmo três eventos ocorreram simultaneamente, convergindo os três fluxos para abertura de uma janela de oportunidade.

**Figura 2 – Histórico dos principais momentos que antecederam a Política Nacional de Juventude.**



Fonte: elaborado pelo autor

Os três espaços chaves ocorreram nos anos de 2003 e 2004 – início do governo Lula e renovação do Congresso na eleição de 2002. Esta conjuntura política possibilitou a abertura

de um fluxo político favorável, com um clima nacional favorável<sup>64</sup>, em que diferentes atores em diferentes espaços pautavam o tema da institucionalidade das políticas públicas de juventude. Em paralelo às reivindicações das políticas de juventude, a pauta das institucionalidades das minorias e as principais pautas dos movimentos sociais também estavam pressionando o governo, conforme apontado no capítulo 2.

O fluxo político foi formado, sobretudo por conta da renovação do governo na eleição de 2002 que elegeu uma candidatura com apoio de diversos movimentos sociais e com apoio de parte do campo das entidades e ONGs de juventude. A renovação do Congresso foi um item importante, tanto é que o propositor da Frente e da Comissão de Juventude – e futuro presidente de tal Comissão – deputado federal Reginaldo Lopes foi eleito em 2002 pelo PT de Minas Gerais.

O Seminário Juventude em Pauta foi o evento que, nesse fluxo político, organizou o campo após a vitória eleitoral de Lula e o Projeto Juventude serviu como espaço para reunir a comunidade epistêmica de pesquisadores, atores juvenis, entidades que trabalhavam com a temática da juventude, parlamentares, gestores públicos, juventudes partidárias e outros grupos sociais.

Estes espaços deram oportunidade para o envolvimento da comunidade de especialistas a formularem alternativas e proporem políticas públicas, com foi o caso da comunidade epistêmica e a técnicos da rede de ONGs<sup>65</sup> Este grupo foi composto por pesquisadores, consultores, funcionários de carreira do Executivo e do Legislativo. Estes pesquisadores, que tiveram inserção nos três espaços analisados, pensaram no desenho das propostas, bem como sua viabilidade técnica e orçamentária.

Embora fossem espaços distintos, o Projeto Juventude e o Grupo Interministerial mantinham forte relação. O primeiro era o espaço em que comunidade epistêmica, ONGs, movimento estudantil e novos atores juvenis (como o Hip Hop) se reuniam e pautavam as políticas. O Grupo Interministerial era o espaço para o Executivo mapear as políticas existentes e propor uma Política Nacional de Juventude.

---

<sup>64</sup> O clima nacional favorável, como proposto por Kingdon (2002), neste caso, significou que as entidades estavam organizadas no campo da juventude, a comunidade epistêmica tinha forte atuação e havia diferentes espaços, seja no Instituto Cidadania, no Executivo, no Legislativo, formulando alternativas para a questão da juventude.

<sup>65</sup> Segundo Kingdon (2006) os especialistas invisíveis têm um poder maior de pautar as alternativas e soluções, haja vista que se organizam em circuitos, debatem propostas e as levam adiante, como ocorreu no Projeto Juventude.

Nas entrevistas com pessoas consideradas fundamentais naquele momento, Helena Abramo, Luiz Dulci, Paulo Vannuchi, Beto Cury e demais, percebe-se que são categóricos em afirmar que havia uma interlocução muito grande entre os dois espaços. Luiz Dulci, um dos principais interlocutores do “núcleo duro” do governo, afirma que o diálogo era constante.

Como exposto anteriormente, a metodologia utilizada pelo Projeto Juventude era a realização de seminários, os quais muitas vezes participavam pessoas do governo, membros do Grupo Interministerial de Juventude e membros do Legislativo.

Eu me lembro que fizemos uma reunião e fizemos uma reunião aqui [Instituto Cidadania]. (...) Os coordenadores do Projeto Juventude reuniram cerca de 50 a 60 pessoas de todas as entidades que tinham participado do Projeto Juventude. É aquilo que havia comentado, da parte governamental e não-governamental que havia articulação. Ao longo de todos estes percursos, a ideia de que precisava de um programa para jovens de baixa renda foi crescendo. [ProJovem] (LUIZ DULCI).

A fala do então chefe da Secretaria Geral mostra a interlocução entre o núcleo do governo e o Projeto Juventude coordenado pelo Instituto Cidadania. Luiz Dulci era muito próximo do Instituto Cidadania desde sua fundação por ser um dirigente do PT desde a década de 1980. Outro fator que contribuiu para esta forte interlocução entre o Instituto Cidadania e o núcleo do governo foi a rede de relações muito próxima entre o ministro Luiz Dulci e Paulo Vannuchi (na época diretor do instituto que acompanhava o Projeto Juventude).

A forte articulação e sintonia entre os dois espaços mostram como o tema da juventude já havia entrado na agenda governamental e na agenda de decisão. Deixou de ser uma mera situação para tornar-se um problema. Conforme aponta Kingdon, há uma diferença entre uma situação e um problema, as pessoas convivem diariamente com inúmeras situações que as incomodam, no entanto, essas situações não estão na agenda governamental<sup>66</sup>.

Além da forte relação e articulação com o Projeto Juventude, o governo, por meio da Secretaria Geral da Presidência, mantinha relação constante com os movimentos de juventude, com instituições tradicionais, como a UNE, UBES e Pastoral da Juventude, e com o Hip Hop, que, desde a década de 1990, emerge como um ator de juventude importante no cenário político.

---

<sup>66</sup> Conforme aponta Kingdon, as situações socialmente percebidas passam a ser consideradas problemas quando as pessoas e atores sociais se mobilizam para mudar tal situação.

Helena Abramo afirma que o Grupo Interministerial tem forte relação com o Projeto Juventude porque alguns membros do Grupo participaram do Projeto, que ocorreu no mesmo momento<sup>67</sup>.

Assim como o Grupo Interministerial, o Projeto Juventude também havia feito um diagnóstico que evidenciava diversos problemas, como alto índice de desemprego juvenil, baixa escolaridade e jovens com idade inadequada a sua série escolar. O Grupo Interministerial aproveitou o relatório do Projeto Juventude e se apoiou nele para sugerir a criação do ProJovem. Segundo Helena Abramo, embora isso tenha ocorrido, a autoria do ProJovem foi do Grupo Interministerial.

O Grupo Interministerial quando se reúne para discutir o tema da juventude no primeiro Governo Lula decide pela elaboração de um programa chefe. Este é um debate que é travado. Embora não fossem os mesmos atores, estava articulado com o debate travado dentro do Projeto Juventude (foco transversal, aliar as políticas universais com as políticas focadas e emergenciais). Articulava educação e trabalho, com uma política integrada (HELENA ABRAMO).

A sintonia entre os dois espaços fica evidente também no Documento Final Projeto Juventude. Segundo este documento, a criação do Grupo Interministerial foi importante para fortalecer a temática, bem como a integração dos diferentes órgãos governamentais.

A recente constituição pelo presidente da República de um Grupo Interministerial, sob responsabilidade da Secretaria Geral da Presidência, articulando 19 Ministérios para elaborar um diagnóstico unificado das dezenas de ações voltadas à juventude no âmbito do Executivo Federal, representou um passo adiante bastante promissor. Cabe ressaltar o ineditismo desse procedimento de integração interministerial, propondo aos demais entes federativos que repitam essa experiência pioneira em seus respectivos âmbitos de autoridade (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p. 21, 2004).

Segundo Dulci, o processo se deu em dois movimentos paralelos, um em que o governo federal, por meio de sua Secretaria, fazia com o Grupo Interministerial e o outro que ocorria diretamente com os movimentos e entidades juvenis.

---

<sup>67</sup> O Projeto Juventude ocorreu entre agosto de 2003 a maio de 2004 e o grupo interministerial de juventude entre março e outubro de 2004.

Foram dois movimentos, paralelos: Grupo Interministerial e diálogo com as entidades. Foi simultâneo e articulado. Enquanto o Grupo Interministerial fazia as reuniões, nós íamos fazendo reuniões com as entidades. Fizemos uma reunião com o movimento nacional de hip hop em Brasília. Nesta reunião estava eu, Gilberto Gil e outros ministros do Grupo Interministerial. Estava eu, Gilberto, mv Bill, a CUFA (Central Única das Favelas). (LUIZ DULCI).

Esta fala de Dulci exemplifica como a sociedade brasileira era pulsante em termos de atuação dos atores juvenis, especialmente os novos movimentos populares de jovens que emergiram na cena política durante a década de 1990<sup>68</sup> e que reivindicavam diferentes ações dos governos para suas respectivas demandas. As principais formas de reivindicação da juventude eram as manifestações, seja por passeata, música, gritos e reuniões com o chefe da Secretaria Geral da Presidência da República para cobrar providências, ações, políticas públicas. Muitos desses movimentos entraram no Projeto Juventude.

Lula, por ser uma grande liderança popular desde o final da década de 1970, mantinha relações políticas com diferentes entidades e movimentos populares nas periferias dos grandes centros urbanos. Quando se tornou Presidente da República, passou a responsabilidade de atender a essas reivindicações a Luiz Dulci.

Eu diria que se juntaram várias coisas: elaboração do Instituto Cidadania, um pouco mais científica, com respaldo dos movimentos, um pouco mais acadêmica; nossa discussão com os movimentos populares de comunidade (LUIZ DULCI).

O Executivo mantinha forte articulação com o Projeto Juventude pela sua capacidade de reunir mais de 50 organizações e movimentos da sociedade civil e, por outro lado, mantinha relação política com movimentos populares dos centros urbanos. Além disso, como será exposto adiante, o Executivo manteve relação com o Congresso Nacional que discutiu o tema da juventude, garantindo força política para que o tema se consolidasse na agenda.

A importância da eleição de Lula para a institucionalização do tema juventude, embora seja essencial para a compreensão da questão analisada, deve ser mediada. A mudança de governo de forma isolada não é um fato necessariamente suficiente para que um tema tenha força para entrar na agenda governamental.

---

<sup>68</sup> Ver dissertação de mestrado Helena Abramo

Um conjunto de atores foi fundamental para pautar o tema juventude, os participantes “visíveis”. Segundo Abramo, Paulo Vannuchi, Clara Ant, deputado federal Reginaldo Lopes, deputado federal Cláudio Vignatti e ministro Luiz Dulci foram pessoas fundamentais para a entrada do tema na agenda.

Paulo Vannuchi, apesar de não estar no governo, coordenou o Projeto Juventude pelo Instituto Cidadania<sup>69</sup>, usando toda sua rede de relações com os ministros e até mesmo com Lula para “banciar politicamente” o tema da juventude, conforme expôs Helena Abramo em entrevista a este pesquisador.

Paulo Vannuchi foi quem liderou o processo, quem apostou, não estava no governo ainda, estava no Instituto Cidadania. Ele foi a figura central de comprar a proposta, de fazer a negociação política, de articular com o Lula e com outros ministros. A Clara Ant, assessora especial da República dentro do governo foi fundamental para ajudar a pautar este tema dentro do governo, abrindo espaço para este tema (HELENA ABRAMO).

Clara Ant, assessora especial da República, trabalhava no gabinete da Presidência e foi uma figura central por manter o diálogo aberto com o presidente.

Os deputados federais, Cláudio Vignatti (PT-SC) e Reginaldo Lopes (PT-MG) foram importantes porque estavam na recém-inaugurada Comissão da Juventude da Câmara Federal<sup>70</sup> no período 2003 a 2005. Os parlamentares conferiam visibilidade para a importância de marcos legais, bem como de políticas públicas de juventude, retroalimentando o campo discursivo, conforme nos aponta Mário Fuks (2000).

No parlamento foi criada a Comissão de Juventude, puxado pelo Reginaldo Lopes (MG-PT) e O Paulo Vignoti (SC-PT). Foram os deputados que puxaram este tema no Congresso. Uma das funções do Projeto Juventude era articular com os parlamentares, pois tinha por função articular e elaborar as propostas. Em paralelo, os deputados estavam abrindo espaço no Congresso (HELENA ABRAMO).

---

<sup>69</sup> Este instituto foi criado pelo campo que elegeu Lula. Até dia 31 de dezembro de 2002 Lula era presidente de honra de tal instituto. Portanto, todos que trabalharam nesta organização tinham um bom trânsito no governo. Além disso, Paulo Vannuchi é uma pessoa com trajetória histórica pelo Partido dos Trabalhadores.

<sup>70</sup> Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude (CEJUVENT). Esta comissão foi criada em 2003, para maiores informações consultar o site do Congresso nacional <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdoDia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=8166>>

Segundo Abramo, o ministro Luiz Dulci teve papel-chave no Executivo Federal, pois fazia a interlocução com o Projeto Juventude. Além disso, coordenou o Grupo Interministerial em 2004, que mapeou as políticas públicas de juventude resultando na proposta do Programa ProJovem.

Enquanto o Projeto Juventude estava acontecendo, foi criado o Grupo Interministerial, comandado pelo Luiz Dulci, que tinha por objetivo mapear as políticas de juventude existente. O Dulci era uma pessoa-chave no governo, era um interlocutor com o Projeto Juventude. O Beto Cury era seu secretário adjunto, que mais tarde seria nomeado secretário de juventude. Após o mapeamento foi proposto o ProJovem, que foi resultado desta ação interministerial (HELENA ABRAMO).

O coordenador da Pastoral da Juventude Alexandre Piero concorda com este ponto. Segundo ele, o Grupo Interministerial teve papel protagonista no Executivo quanto ao tema da juventude e para sua institucionalização no governo, demandando a criação da Secretaria Nacional da Juventude.

Quando se estabeleceu o Grupo Interministerial para mapear políticas públicas de juventude, este grupo, no executivo, acaba demandando a necessidade da existência de uma secretaria nacional específica, que pudesse transitar entre os diversos Ministérios (por isso, alocada dentro da secretaria geral da presidência) (ALEXANDRE PIERO).

Como exposto, muitos atores tiveram papel importante no debate sobre a necessidade de implantar uma Política Nacional de Juventude. Os quadros 8 e 9 apresentam os principais atores “visíveis” e “invisíveis” que tiveram papel de destaque nos respectivos espaços. Como aponta Kingdon, o grupo de atores “visíveis” define a agenda, enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas.

#### **Quadro 8 – Os principais atores “visíveis”**

<b>Nome</b>	<b>Área de atuação</b>
Deputado Reginaldo Lopes	Fundador da Comissão Especial de Juventude, bem como da Frente de Juventude. Articulou e conferiu visibilidade ao tema juventude no Congresso Nacional.
Luiz Dulci	Chefe da Secretaria Geral da Presidência. Coordenou politicamente a formação do Grupo Interministerial de Juventude. Fazia a ligação com o Projeto Juventude e a Comissão de Juventude da Câmara.

Beto Cury	Coordenou operacionalmente o Grupo Interministerial. Mantinha diálogos constantes com o Projeto Juventude e a Comissão de Juventude da Câmara
Deputado Claudio Vinghati	Deputado federal.
UNICEF	Organismo internacional de proteção à criança e adolescente
Banco Mundial	Organismo internacional de apoio aos países em desenvolvimento

Fonte: elaboração própria do autor.

O grupo de atores visíveis propiciou visibilidade ao tema juventude na agenda governamental, seja por audiências públicas, seminários e conferências organizados pela Comissão Juventude, seja por articulações que os ministros do governo federal tinham com diferentes atores juvenis.

Segundo Kingdon (2006), as chances de um tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam consideravelmente se este for promovido por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for desprezado por tais participantes. *“A administração – o presidente e seus subordinados – constitui um poderoso formador de agenda, assim como importantes membros do Congresso, tais como os líderes de partidos políticos e os chefes de comitês importantes”* (KINGDON, 2006, p. 230).

O Grupo Interministerial fortaleceu politicamente e deu visibilidade ao tema, e os deputados federais, por meio da Comissão de Juventude da Câmara, com as audiências públicas e os encontros regionais em 25 estados, tiveram o papel de publicizar a necessidade da institucionalização do tema juventude.

### Quadro 9 – Principais atores “invisíveis”

Nome	Área de atuação
Helena Abramo	Socióloga e Mestre em Sociologia. Foi uma das coordenadoras do Projeto Juventude.
Regina Novaes	Pesquisadora sobre o tema juventude. Junto com Helena Abramo foi uma das coordenadoras do Projeto Juventude. Transitava por movimentos juvenis e Universidade. Foi secretária adjunta da Secretaria Nacional de Juventude e presidente do Conselho Nacional de Juventude, entre 2005 e 2007.
Paulo Vannuchi	Coordenador do Instituto Cidadania. Fez a interlocução política com o núcleo do governo sobre a importância do tema juventude, bancou politicamente a interlocução entre Instituto Cidadania e o Palácio da Alvorada.
Paulo Carrano	Coordenador do grupo de pesquisa Observatório Jovem do Rio de Janeiro da UFF.

Fernanda Papa	Coordenadora da FES-ILDES.
Marília Sposito	Pesquisadora do tema. Professora da Universidade de São Paulo.

Fonte: elaboração própria do autor.

A comunidade de especialistas, formada por acadêmicos e pesquisadores de universidades, teve forte inserção na formação da Política Nacional de Juventude. Muitos deles, além do papel desempenhado na academia, construíram laços e identidades com a juventude, na visão juventude enquanto sujeito de direitos, e com pesquisadores das entidades de juventude.

As entidades de juventude eram constituídas por um amplo conjunto de entidades, destacando-se: FES (Fundação Friedrich Ebert Stiftung), Ação Educativa, IBASE, Instituto Pólis. Estas organizações foram mencionadas por diferentes pessoas nas entrevistas como organizações fomentadoras do debate sobre os direitos dos jovens. A Fundação FES financiou encontros e publicações com a temática, tais como o Seminário Juventude em Pauta.

Estes pesquisadores discordavam da visão de juventude, especialmente, do Banco Mundial. Eram visões antagônicas, já que o Banco Mundial entendia a juventude enquanto capital humano, portanto, enfatizava políticas de qualificação profissional e educação profissionalizante. Era o grande defensor da visão “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento”. Organizava encontros, tal como o seminário “Vozes Jovens”, com o propósito de difundir a sua visão.

Ao longo da década de 1990, o modelo neoliberal tornou-se hegemônico, sobretudo na formulação de programas para os países em desenvolvimento saírem das crises. Dentre estes programas formulados por organismos oficiais e agências de cooperação internacional, coube à juventude assumir um papel de agente do desenvolvimento, tendo o crescimento econômico como diretriz a ser alcançada, prevalecendo o enfoque dos jovens como capital humano. Esta visão desdobrou-se em programas de combate ao desemprego de jovens por meio de capacitação ocupacional e inserção produtiva, no que se convencionou chamar de empreendedorismo juvenil. Os vários programas e projetos sociais executados em parcerias entre governos e organizações do terceiro setor foram apoiados por organismos internacionais. Além do Banco Mundial, destaca-se o papel que o Banco Interamericano (BID) desempenhou por meio do financiamento de programas de capacitação de jovens em diferentes países na América Latina, inclusive no Brasil.

Portanto, percebe-se que a formulação de alternativas e concepções por diferentes atores era permeada por disputas ideológicas e políticas de concepção do papel da juventude e do papel do Estado frente à juventude. No entanto, compreender as disputas e os elementos que permearam mais tarde o desenho final da Política Nacional de Juventude deve ser objeto de estudos futuros.

#### **4.7 Política Nacional de Juventude – “janela de oportunidades”**

O contexto internacional, em que tanto o Banco Mundial apontava orientações de políticas para juventude em sua concepção de juventude enquanto capital humano, quanto a UNESCO que apontava a necessidade de maiores investimentos em educação e outros organismos internacionais afirmavam a necessidade de maior atenção à população jovem no mundo, sobretudo a dos países em desenvolvimento, era propício para a discussão de juventude.

Além do contexto internacional favorável ao debate de políticas públicas de juventude, iniciou-se na década de 2000 uma série de indicadores que desnudava a situação social dos jovens pobres, principalmente no que diz à educação e emprego. Segundo o Censo do IBGE de 2000, os jovens entre 15 e 24 anos correspondiam a um número próximo a 34 milhões de brasileiros, aproximadamente 20% da população brasileira. Segundo a PNAD 2003, a maioria desses jovens (68,7%) vivia em famílias que tinham renda per capita menor do que um salário mínimo, 4,2 milhões (12,2%) de jovens em famílias com renda per capita de até um quarto de salário mínimo e 14,1 milhões (41,3%) viviam em família com renda per capita acima de um salário mínimo<sup>71</sup>.

Entendemos que os indicadores dessa década, aliados com o trabalho das ONGs, contribuíram para promover o fluxo dos problemas. Uma situação que até a década de 1990 era ignorada, embora existisse, passa a ser socialmente percebida na década de 2000.

À luz da teoria dos fluxos múltiplos de Kingdon, a união desses três elementos possibilitou a abertura da “janela de oportunidades”, fazendo com que o tema de juventude entrasse na agenda de decisões. Conforme Kingdon, “*a probabilidade que um item tem de se*

---

<sup>71</sup> Ver <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=226](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=226)>. Acessado em 10/01/2011

*tornar prioritário em uma agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – problemas, propostas de políticas públicas e receptividade na esfera políticas – estiverem em um único pacote”* (p. 234). Entre junho de 2004 e início de 2005 é aberta a janela de oportunidade. Em maio de 2004, é encerrado o Projeto Juventude, sendo que em junho é entregue o relatório final ao presidente Lula. Em junho daquele mesmo ano é finalizado a dinâmica da Comissão da Juventude da Câmara. Em outubro de 2004, ocorre o encerramento do Grupo Interministerial. Nos três espaços, como já exposto anteriormente de forma detalhada, é sugerida a criação de uma Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude de um programa que conciliasse formação educacional, qualificação profissional com um auxílio financeiro. A medida provisória nº238 é decretada em 1º de fevereiro, convertida na Lei 11.129/2005.

O programa foi uma junção de alguns elementos das visões que disputavam a hegemonia. No entanto, quem hegemonizou a concepção do desenho do programa foram os especialistas da comunidade epistêmica, que estavam alinhados com a visão “juventude enquanto sujeito de direitos”.

A confluência da dinâmica política, das propostas de especialistas de juventude, a pressão dos atores juvenis, o contexto político governamental de criação de novas institucionalidades e a agenda internacional foram elementos importantes que contribuíram na formulação da Política Nacional de Juventude.

No dia 1º de fevereiro de 2005 é decretada a medida provisória nº 238 que lança a Política Nacional de Juventude que compreendia a criação de uma Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem).

Em maio desse mesmo ano, Beto Cury toma posse como Secretário Nacional de Juventude. Em junho, toma posse a primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude. Em julho, iniciam-se as primeiras turmas do ProJovem. Este ano marca, portanto, o início da institucionalização do que se entendia como uma Política Nacional de Juventude, de caráter nacional, articuladora de diversos programas e com participação dos jovens.

Como expresso na Lei 11.129/2005<sup>72</sup> no art. 11, cabe à Secretaria Nacional de Juventude “articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, ressalvados o disposto na Lei

---

<sup>72</sup> A lei completa está no anexo A deste trabalho.

9.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente”. A integração e articulação entre diferentes programas e projetos de juventudes espalhados pelos Ministérios constituiu uma das pautas centrais em diferentes espaços de formulação, conforme aponta a mensagem Presidencial (2006, p. 95-96).

(...) A criação da Secretaria Nacional de Juventude colocou definitivamente a pauta da juventude brasileira na condição de política estratégica para o país e definiu um marco gerencial para a integração das ações do governo federal voltadas a este público, em consonância com os desafios estabelecidos pela Política Nacional de Juventude. A Secretaria Nacional de Juventude é instrumento importante para a incorporação da temática juvenil também no âmbito dos municípios e dos estados, de forma a impulsionar e contribuir para a criação de organismos de juventude em todo o país (BRASIL, 2006).

No entanto, esta diretriz prevista pela lei não se concretizou. Diversos programas ficaram em seus respectivos Ministérios, sob a lógica institucional da área de origem, o que demonstra que a pauta da integração continua sendo um desafio para o Poder Público<sup>73</sup>.

A criação dessa Secretaria foi uma resposta do Poder Público frente aos elevados indicadores de vulnerabilidade social<sup>74</sup>. A Secretaria de Juventude, desde sua concepção e formação foi hegemonizada politicamente pela visão “juventude enquanto sujeito de direitos”, e as pessoas que tiveram maior protagonismo e hegemonia no processo de elaboração da política nacional estavam alinhadas a esta visão.

A pessoa nomeada para assumir a pasta da Secretaria Nacional de Juventude foi Beto Cury. O governo optou por escolher uma pessoa com trajetória política no Partido dos Trabalhadores, no movimento sindicalista nas décadas de 1980 e 1990. Cury foi vereador e dirigente do PT no município de Divinópolis. Apontado em algumas entrevistas como braço direito de Luiz Dulce e próximo do grupo de Lula, Beto Cury tinha mais de 29 anos, isto é,

---

<sup>73</sup> Podemos citar como exemplo o Prouni – Programa Universidade para todos – que tem por objetivo a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação privada. Embora parte considerável do público atendido por este programa é de jovens entre 15 aos 29 anos, ele é coordenado pelo Ministério da Educação. A Secretaria Nacional de Juventude tem pouca influência no desenho, execução e avaliação de tal programa. Uma das hipóteses para isto é que o Ministério tem o maior orçamento e peso político, enquanto a Secretaria recém criada, além de não ter orçamento compatível e quadros técnicos, não teria peso para assumir um programa de tal magnitude. Outros programas de juventudes continuaram espalhados em diferentes Ministérios, sem ocorrer real intersetorialidade e integração.

<sup>74</sup> Kingdon aponta os indicadores sociais com uma das formas possíveis de transformar uma questão socialmente percebida em um problema para os governantes. Este parece ser o caso da temática juventude. Os indicadores sociais – sobretudo desemprego e baixa escolaridade – foram mencionados em todas as entrevistas para justificar a necessidade de políticas públicas para tal segmento.

não se encaixava na faixa etária entendida por juventude. A opção por Cury gerou algumas contestações de movimentos de juventudes.

O documento do Conselho Nacional de Juventude, publicado em 2006 no segundo ano da gestão, apresenta o que este espaço considera como uma Política Nacional de Juventude. Parte dos indicados para compor o Conselho participou do Projeto Juventude, e esta rede se consolidou, hegemonizando a visão da mesma. Embora o Conselho tivesse reafirmado a classificação do jovem de forma ampliada, dos 15 aos 29 anos, ela não se limita à conceituação de juventude quanto à faixa etária, defendendo o paradigma da juventude enquanto sujeito de direitos.

No entanto, a classificação etária serve apenas como um parâmetro social para o reconhecimento político da fase juvenil, servindo como uma referência imprescindível e genérica para a elaboração de políticas públicas. Há um entendimento mais amplo. Ser jovem no Brasil contemporâneo é estar imerso – por opção ou por origem – em uma multiplicidade de identidades, posições e vivências. Daí a importância do reconhecimento da existência de diversas juventudes no país, compondo um complexo mosaico de experiências que precisam ser valorizadas no sentido de se promover os direitos dos/das jovens (DOCUMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, p. 05, 2006).

Regina Novaes, uma das principais pesquisadoras e teóricas do tema juventude, tornou-se presidente do ConJuve<sup>75</sup>. Além de ser professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro<sup>76</sup>, portanto membro da comunidade epistêmica, transitava na rede de entidades que promovia o paradigma juventude enquanto sujeito de direitos. Este imbricamento entre a comunidade epistêmica e rede de ONGs formou o campo de juventude, que sustentava e legitimavam (do ponto de vista acadêmico e, em menor grau, político) as propostas que compuseram a Política Nacional de Juventude. A primeira gestão do conselho nacional de juventude foi escolhida pelo governo, ao total 40 organizações da sociedade civil foram escolhidas, tendo como critério a representatividade das diferentes juventudes brasileiras. A Regina Novaes tornou-se secretária executiva e mais tarde presidente do Conselho Nacional de Juventude.

Este campo de juventude (formado pela rede de ONGs e comunidade epistêmica) defendeu também a criação de um programa carro-chefe, que se tornou o ProJove. O desenho

---

<sup>75</sup> Foi Secretária Nacional de Juventude -Adjunta e presidente do Conselho Nacional de Juventude de 2005 até março de 2007.

<sup>76</sup> Aposentou-se em 2005.

deste programa estava em consonância com a recomendação do Projeto Juventude (2004, p.27), como fica claro na seguinte passagem:

(...) torna-se urgente construir um programa nacional de larga escala, em cujo âmbito se interliguem educação, trabalho, cultura e participação, e cuja gestão seja marcada pela integração e pela transversalidade. É recomendável que o novo programa abrangente combine aceleração escolar, capacitação profissional e o engajamento em ocupações sociais remuneradas: trabalho comunitário, cuidados ambientais, alfabetização, campanhas de saúde e inúmeras modalidades de convivência solidária e acesso ao esporte, lazer e bens culturais. Não é recomendável que esse programa abrangente centralize todo o leque de ações hoje dirigidas à juventude, o que resultaria em gigantismo, morosidade burocrática e provável engessamento de uma questão que tem na diversidade seu elemento central. Mas ele deverá valer como uma espécie de carro-chefe interligando todas as iniciativas com sinergia, complementaridade, flexibilidade e conexões dinâmicas (DOCUMENTO FINAL PROJETO JUVENTUDE, p. 27, 2004).

O ProJovem, trata-se de um programa destinado a jovens entre 18 e 24 anos que terminaram a 4ª série, porém não concluíram a 8ª série do ensino fundamental e estavam fora do mercado de trabalho. O objetivo desse programa era prover formação nas seguintes dimensões: elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva e o desenvolvimento de ações comunitárias. O ProJovem é oferecido em forma de curso, com duração de 12 meses com um auxílio financeiro mensal no valor de R\$ 100,00.

O programa seguiu uma lógica de política social, o atendimento aos jovens de baixa renda, articulado com a qualificação profissional e elevação da escolaridade. Este programa “carro-chefe” atendeu tanto ao paradigma da “juventude enquanto sujeito de direitos”, que via no atendimento aos jovens de baixa renda uma forma de garantir e promover a cidadania quanto à visão liberal do paradigma “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento” que focava na qualificação do capital humano para o desenvolvimento.

Estes três elementos (Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e ProJovem) compuseram a Política Nacional de Juventude. A janela de oportunidade surgiu neste período, de 2003 a 2005, como resultado do surgimento do fluxo político (eleição de Lula e um novo governo a partir de 2003), o surgimento do fluxo das políticas públicas (consolidação do campo de juventude, por meio da rede de ONGs e comunidade epistêmica). Em 2005, estes fluxos culminaram em um decreto, instituindo a Política Nacional de Juventude.

## 5. Conclusão

O debate acerca das políticas públicas para a juventude, ao longo da década de 1990, distanciou-se da discussão das políticas para crianças e adolescentes (que culminou no Estatuto da Criança e Adolescente). Nessa década surgiu uma consistente rede de ONGs que trabalhava com a temática da juventude, bem como surgiram novos atores juvenis nas periferias urbanas (como o Hip Hop).

Em paralelo, no contexto internacional, as organizações internacionais, sobretudo as do sistema ONU, passaram a investir no debate sobre políticas públicas de juventude. O ano de 1985 foi escolhido como o ano internacional da juventude. Na Europa, Espanha e Portugal criaram um conjunto de programas para a juventude.

Porém, embora a agenda internacional estivesse propícia ao debate de políticas de juventude nas décadas de 1980 e 1990, não conseguiu influenciar a agenda nacional. Uma das hipóteses levantada por Helena Abramo é que a agenda sobre juventude foi travada pelo debate sobre o ECA, que consumiu energia e esforços da sociedade civil organizada em torno da criança e adolescente. De qualquer forma, havia uma agenda internacional que passou a influir no debate nacional no final da década de 1990 e, principalmente, em 2000, financiando encontros, seminários e publicações com a temática juventude.

Do ponto de vista teórico, a década de 1990 não consegue ser explicada somente pela lente de Kingdon – autor utilizado como principal referencial teórico deste trabalho – pelo fato de a dinâmica analisada ser complexa, sendo que o campo, na perspectiva de Bourdieu, ainda estava se estruturando. Além disso, Kingdon, que está inserido na tradição da ciência política norte-americana, muitas vezes analisa a dinâmica política estruturada em fluxos exatos e “frios”, o que não ocorre na realidade.

É possível notar como os diferentes grupos de juventude foram criando e reforçando discursos ao longo dessa década, fazendo com que esses grupos chegassem fortalecidos para pautar o tema quando o fluxo político foi favorável. Mario Fuks afirma que os atores utilizam os elementos discursivos e simbólicos para dar visibilidade a uma determinada questão, como foi o caso dos movimentos do Hip Hop, denunciando a situação de extrema violência, seja do tráfico ou da polícia, nas periferias urbanas. Um conjunto de ONGs, destacando-se a Ação Educativa, a FES e o IBASE, passou a formular discursos em defesa dos direitos das diferentes juventudes. Os pesquisadores nas universidades iniciaram de forma sistematizada a

produção acadêmica sobre as condições de vida dos jovens no país. Foi a partir dessa movimentação intensa da sociedade civil organizada que se iniciou a formação do campo de atores em torno da temática das políticas públicas de juventude.

Dessa forma, há três grandes movimentos de discussão sobre a temática da juventude que se constituíram em vetores importantes para pautar o tema na agenda governamental: a comunidade epistêmica, a rede de ONGs e as agências de cooperação internacional. Como apresentado ao longo da dissertação, a comunidade epistêmica é formada por pesquisadores acadêmicos das universidades públicas, bem como alguns pesquisadores atuantes em entidades de pesquisa. A rede de ONGs formou-se a partir dos diferentes encontros e dinâmicas de debate iniciados no final da década de 1990. Já as agências de cooperação internacional tiveram papel importante no plano do debate macro ao longo da década de 1990. A divisão em categorias procurou facilitar a análise, havendo forte interação e sinergia entre a comunidade epistêmica e a rede de ONGs. Muitos dos membros da comunidade epistêmica eram pesquisadores ou faziam parte de ONGs que lutavam pela bandeira da juventude, assim como em muitas ONGs havia técnicos/especialistas que tinham alta capacidade de formulação de alternativas/políticas públicas, bem como de reflexão teórica sobre as condições de vida dos jovens.

Estas três categorias formavam o campo de políticas públicas de juventude, campo com fortes embates, dissensos, consensos e, sobretudo, o reconhecimento da importância do tema de juventude. Por ser um campo, na perspectiva de Bourdieu, não era possível ser homogêneo em termos de formulação e visão. Havia fortes disputas políticas e ideológicas na sociedade civil em relação a qual deveria ser o papel do Estado no que se refere às políticas públicas de juventude.

Havia a visão de que as políticas deveriam ser orientadas para a qualificação profissional, isto é, o jovem visto como capital humano estratégico para o desenvolvimento do país. Portanto, investir em educação profissionalizante, especialmente para a imensa maioria dos jovens pobres, era estratégico: além de combater o desemprego e a pobreza, geraria mão-de-obra qualificada para as empresas. O Banco Mundial era o maior baluarte dessa visão, e ao lado dele estavam organizações e fundações empresariais. O Banco organizou o Seminário “Vozes Jovens” em 2004, em parceria com as agências do Sistema das Nações Unidas. O encontro reuniu 250 lideranças jovens e fundou uma rede nacional de jovens, chamada Renaju, com o objetivo de influenciar a formação da agenda da juventude. O

BID financiava diversos seminários na América Latina e no Brasil fomentando a ideia do empreendedorismo juvenil como forma de combater o desemprego. Os atores faziam encontros na tentativa de ganhar legitimidade política e se tornarem os “verdadeiros” porta-vozes das juventudes brasileiras.

Em outro extremo havia a visão de que a política pública de juventude deveria ser centrada na dimensão educacional; portanto, o maior desafio seria investir na elevação da escolaridade. Diferentes atores de diferenciadas orientações ideológicas defendiam esta visão; no entanto, cabe a reflexão: qual educação? para quem? de que forma? Isto é, jovens de baixa renda teriam condições e tratamento do Estado para terem acesso ao ensino superior público tal como jovens de classe média? Perguntas que ficaram sem uma resposta clara e sem serem enfrentadas pela Política Nacional de Juventude.

A perspectiva “juventude enquanto sujeito de direitos” entendia que as políticas públicas deveriam trabalhar todas as dimensões da vida dos jovens, garantindo sua plena cidadania e promovendo sua autonomia. A maior parte da comunidade epistêmica assumia essa visão e a propagava nos meios onde tinha maior atuação, como foi o caso do Projeto Juventude, coordenado pelo Instituto Cidadania.

Nas entrevistas e nos documentos analisados, aparecem como pano de fundo disputas ideológicas para hegemonizar o desenho da futura Política Nacional de Juventude, bem como o entendimento do papel da(s) juventude(s) na sociedade. No entanto, esta disputa não se traduziu efetivamente no desenho da política nacional, o que está relacionado com as características do campo das políticas de juventude. Pelo fato de ser um campo em formação em termos de origem do campo e também por sua característica fragmentada (diferentes juventudes), os atores ainda não tinham concepções e projetos completamente estruturados para serem defendidos. É certo que alguns atores seguiam elementos dos paradigmas discutidos, porém eram muito mais elementos de práticas do que propriamente de reflexão.

A dificuldade em mapear os atores-chaves na sociedade civil é devida a uma característica do próprio campo da juventude. Não é possível encontrar um movimento de juventude geral e que represente todos os diferentes anseios dos jovens, como ocorre, por exemplo, com o movimento negro, feminista, sem terra, dentre outros. Embora no interior desses diversos movimentos existam conflitos – que são salutares, pois a política é o espaço do conflito –, há certa unidade, uma vez que compartilham um problema comum, uma identidade geral que os unifica, seja ela a discriminação social, racial ou a luta pela reforma

agrária, como é o caso do MST. No caso da juventude é diferente, pois não existe uma única juventude homogênea. A questão da juventude é reflexo da sociedade complexa. Dessa forma, existem diferentes juventudes que se diferenciam por suas identidades culturais, classes sociais, etnias, opção sexual etc.

Até a década de 1990, a entidade que falava em nome dos jovens brasileiros em diferentes espaços, sobretudo com o Estado, era a União Nacional dos Estudantes (UNE), pois jovem era comumente considerado estudante. A partir da problematização do tema pelas agências internacionais, sobretudo a UNESCO, a rede de ONGs e a comunidade epistêmica, o olhar do governo voltou-se às diferentes juventudes.

Existem diferentes juventudes, cada uma com sua demanda e identidade. Os jovens camponeses muitas vezes têm como primeira identidade o ser camponês, e ser jovem vêm como segunda identidade, bem como os jovens negros, homossexuais, feministas etc. No entanto, todas as juventudes compartilham características e desafios de uma geração, de um momento histórico. Diante disso, pensar uma institucionalidade de juventude que considere essa enorme diversidade e que reconheça as diferentes identidades, garantindo seus direitos, torna-se um desafio. Daí a própria interdisciplinaridade com que o Estado trata o tema.

Por não haver uma organização e articulação dos diferentes movimentos de juventudes, algumas ONGs e pesquisadores acadêmicos sobre o tema juventude tiveram destaque na articulação e proposição da Política Nacional de Juventude ao Poder Público nos diferentes espaços que participaram, haja vista que outros movimentos e atores não tinham discussão acumulada acerca dos programas governamentais. Os pesquisadores, por sua vez, além de formularem propostas e refletirem sobre condições de vida dos jovens, articulavam debates e encontros a fim de pautar suas respectivas visões.

A comunidade de especialistas, chamada por Kingdon de atores invisíveis, pautou as alternativas, propôs soluções para os problemas, constituindo o fluxo dos problemas. Neste caso, embora os especialistas fossem “invisíveis” na perspectiva de Kingdon, tiveram papel central de reunir e organizar os debates. O Projeto Juventude evidencia a enorme diversidade de entidades, movimentos sociais, organizações e juventudes partidárias que participaram dos seminários organizados ao longo de 2003 e 2004, como mostra o anexo D. Esse espaço foi privilegiado pela sua relação histórica com o Partido dos Trabalhadores, que logrou êxito na eleição presidencial de 2002. Muitos dos participantes do Projeto Juventude compuseram a

primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude, mostrando a força dessa rede de atores, que foi formada principalmente por ONGs na defesa dos direitos juvenis.

A dinâmica do Instituto Cidadania foi analisada à luz de Kingdon como um fluxo da dinâmica das políticas públicas. Este instituto formulou diversas propostas em todas as dimensões da vida dos jovens, tendo sido a criação de um órgão governamental (Secretaria Nacional de Juventude), que foi um espaço de interlocução com a sociedade (Conselho Nacional de Juventude), e um programa “carro-chefe” que atendeu prioritariamente jovens de baixa renda (ProJovem) suas principais propostas, demonstrando o poder e efetividade desse Instituto. A participação dos atores no Projeto Juventude foi plural e diversa, contando com entidades estudantis, ONGs, movimento Hip Hop, CUFA (Central Única das Favelas), jovens empresários, dentre outros (vide anexo D). No entanto, coube à comunidade epistêmica, por meio de seus pesquisadores acadêmicos, a tarefa de sistematizar e organizar o debate, tendo, em razão disso, papel de maior destaque e influência.

A eleição de 2002 foi um marco importante nesse processo de ingresso da institucionalidade do tema juventude na agenda governamental. Lula foi eleito com apoio de amplos setores populares que reivindicavam novas institucionalidades e políticas públicas, no que se convencionou chamar de “campo democrático popular”. A mudança da conjuntura política no governo federal é importante de ser apontada. A eleição de Lula representa um contraponto à ofensiva neoliberal e o papel que o Estado exercia. Em todas as entrevistas com os atores que participaram daquele processo, há unanimidade quanto à eleição de Lula ter sido um momento-chave para a agenda das políticas de juventude. Conforme aponta Kingdon, a mudança de governo possibilita o desenvolvimento do fluxo da política, mais especificamente do que o autor denomina de clima político favorável. Este novo governo, por meio do Grupo Interministerial de Juventude, foi um dos principais espaços para conceber a proposta final da política de juventude que culminou no decreto de fevereiro de 2005.

Como apresentado no capítulo 2, a criação da Secretaria Nacional de Juventude não foi um fato isolado no primeiro mandato de Lula. Nesse período houve a criação de diferentes Secretarias e Ministérios, criando e reforçando institucionalidades. O Governo Lula conciliou diferentes interesses econômicos, tanto de conglomerados financeiros internacionais até de movimentos negros, com a criação da SEPPIR. São necessários estudos mais aprofundados neste tema a fim de compreender essas novas institucionalidades como forma de o Estado estar mais poroso às novas reivindicações sociais. Ao longo do estudo foi enfatizado que a

agenda da criação da Política Nacional de Juventude, e sua conseqüente institucionalização, estava inserida necessariamente no contexto político da relação entre Estado e sociedade civil organizada.

A Câmara dos Deputados foi outro vetor no fluxo político que contribuiu para a formação da política nacional. Muitos deputados foram eleitos pela primeira vez, chegando à Câmara com novos temas e agendas políticas. Um deles foi o deputado Reginaldo Lopes, que propôs a criação da Frente e Comissão de Juventude da Câmara. Os deputados realizaram diversas audiências públicas promovendo o tema na agenda política. A Comissão da Juventude da Câmara teve papel técnico secundário, haja vista que suas propostas finais eram muito frágeis no que diz respeito a desenhos institucionais e propostas consistentes. No entanto, sua contribuição política foi decisiva para que o tema ascendesse e permanecesse na agenda governamental. Embora o Parlamento seja o espaço dos embates políticos e ideológicos em diferentes políticas, no caso da juventude, tais embates não ocorreram de forma sistemática; um dos motivos para isso é que os partidos políticos tinham pouca formulação acerca de políticas de juventude e do papel do jovem. As juventudes partidárias tinham igualmente papel de pouco destaque para pautar os deputados federais. É importante ressaltar que o Parlamento não estava desconectado de outros espaços, uma vez que havia forte interlocução com o Projeto Juventude, já que muitos parlamentares participaram daquele espaço e que pesquisadores e movimentos juvenis participaram das audiências públicas. De qualquer forma, o Parlamento foi mais uma arena de processamento de propostas e alternativas políticas e de legitimação do campo das políticas de juventude.

A hipótese de que havia disputas de concepções visíveis e claramente antagônicas entre os principais atores não foi confirmada, embora houvesse premissas – reitere-se – muito distintas. Campo fragmentado e em formação dificultaram a compreensão dos projetos distintos, embora existissem.

Os elementos ideológicos ficaram como pano de fundo, como demonstraram as entrevistas, os documentos analisados e a análise da Política Nacional de Juventude. O ProJovem é exemplo disso. O programa visou articular diferentes dimensões da vida do jovem. Ele promovia a qualificação profissional aos jovens pobres e, de certa forma, contemplava a visão da “juventude enquanto ator estratégico do desenvolvimento”, haja vista que muitos programas financiados pelo Banco Mundial se enquadravam nesta visão ao promover qualificação profissional. No entanto, o campo que se enquadrava na visão

“juventude enquanto sujeito de direitos” também defendia a qualificação profissional articulada com a elevação da escolaridade como forma de garantir a emancipação e autonomia dos jovens.

Houve negociação de elementos dos diferentes paradigmas que fundamentava visões ideológicas. No entanto, naquele momento (entre 2000 e 2005) o processo de elaboração de alternativas e definição do problema feita pela comunidade epistêmica, pela rede de ONGs e pelas agências de cooperação internacional estava intrincado e misturado. A luta de diferentes atores pelo reconhecimento do problema (ou questão juvenil) da falta de políticas de juventude e a elaboração de alternativas (políticas públicas) por diferentes atores políticos fez com que os mesmos não tivessem claro o que estava em disputa.

A rede de ONGs que girava em torno da visão “juventude enquanto sujeito de direitos” – destacando-se o Instituto Ibase, Instituto Cidadania, Instituto Pólis, Ação Educativa –, junto com pesquisadores acadêmicos, hegemonizou a discussão sobre o desenho da Política Nacional de Juventude. Pelo fato de o campo de juventude estar em construção e ser fragmentado, foi difícil encontrar elementos de maior concretude que demonstrassem as disputas ideológicas. De qualquer forma, é possível concluir que as disputas de concepções existiram e foram pano de fundo no processo de formulação da Política Nacional de Juventude, mas não ocorreram de forma frontal e organizada, ou seja, não houve vetos de atores contra a proposta oficial da Política Nacional de Juventude, pelo contrário, houve muita negociação para que os principais elementos dos paradigmas vigentes estivessem postos na política de juventude.

A Secretaria Nacional de Juventude foi criada em 2005 e teve pouco poder e peso político. Seu orçamento foi relativamente baixo considerando os enormes desafios que se apresentavam para a execução de uma Política Nacional de Juventude. A Secretaria ficou com a incumbência de implementar o ProJovem, que em 2007 foi reformulado, tendo quatro modalidades: trabalhador, adolescente, urbano e campo. A Secretaria de Juventude não obteve êxito em coordenar os diferentes programas de juventudes que continuaram espalhados nos diferentes Ministérios. Contudo, a partir de sua criação, o governo passou a ter um órgão responsável e referência sobre o tema, que retroalimenta o debate para dentro do aparato institucional do Estado.

O Conselho de Juventude cumpriu um papel importante de consolidar a participação e representação da rede de ONGs e da comunidade epistêmica, que tiveram papel determinante

nos debates sobre as políticas públicas de juventude nos três espaços em que participaram: Projeto Juventude, Comissão de Juventude da Câmara e Grupo Interministerial de Juventude.

O campo de políticas de juventude se consolida caracterizado pela pluralidade de atores políticos governamentais e da sociedade civil, com cada ator tentando articular com outras diversidades juvenis para suas respectivas reivindicações ganharem legitimidade. Todos esses atores, com suas próprias visões e ideologias, politizam o campo de juventude e cobram do Estado políticas para suas identidades e necessidades.

A visão “juventude enquanto sujeito de direitos” teve protagonismo no desenho final da Política Nacional de Juventude, como expresso nos documentos e entrevistas concedidas a este pesquisador. Porém, não há grandes definições teóricas ou consensos explícitos sobre o conteúdo da expressão “sujeito de direitos”. Cunhada como um artifício retórico na última década, esta expressão evidencia e enfatiza a importância da noção de direitos e de cidadania.

O Estado abre uma nova institucionalidade de direitos a uma parcela da sociedade, politizando uma questão: como abordar as diferentes juventudes em uma sociedade dividida em classes sociais e cindida por uma forte desigualdade social? A Política Nacional de Juventude tenta enfrentar esses desafios, sendo disputada por diferentes concepções políticas, que, contudo, se entrecruzam dialeticamente.

## 6. Bibliografia

ABAD, M. *Crítica política das políticas de juventude*, in: FREITAS, M.V.; PAPA, F.C (orgs.). *Políticas públicas de juventude – Juventude em Pauta*. São Paulo: Cortez Editora, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung. 2003.

ABEL, Rodrigo. *Para além das políticas de juventude*. Rio de Janeiro, 2007.

ABRAMO, H. *Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, edição especial, nº5-6, 1997.

ABRAMO, H. *O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro*. In: FREITAS, M. V. (Org.) *Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais*. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

ABRAMO, H. W. *Espaços de Juventude*. In: FREITAS, Maria. V. de; PAPA, Fernanda (org.). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez Editora, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung. 2003.

ABRAMO, H. W. *Que é ser jovem no Brasil hoje?*, in: *Ser joven em Sudamérica. Diálogos para lá construcion de la democracia regional*. Valparaiso: Ibase, Pólis e Ediciones Cidpa, 2008.

ABRAMO, Helena W; BRANCO, Pedro P. M. *Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional/ Org. Helena Wendel Abramo, Pedro Paulo Martoni Branco – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.*

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado/Louis Althusser*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

ALVES, M. A. *O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. Organização & Sociedade*, v. 11, n. 30, p. 141-154, 2004.

ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University. Press. 1951.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez. 2003.

BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. “Two Faces of Power”, *American Science Review* 56: 947-952. 1962.

BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social: fundamentos e história/ Elaine Rosseti Behring, Ivanete Boschetti*. - 3. ed. - São Paulo: Cortez, 2007.

BERELSON, Bernard. *Análise satisfeita na pesquisa de uma comunicação*. Glencoe, mal: Imprensa livre 1971.

BERNARDO, Paula C. *Juventudes em debate: sindicalismo e mercado de trabalho*. CUT, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1998.

BOURDIEU, Pierre. *A Juventude é apenas uma palavra IN. Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero. P. 112-121, 1983.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. *Mostra, jovem!: Rompendo invisibilidades: perfil e percepções dos participantes da 1ª Mostra de Produções do ProJovem urbano*/organização Miriam Abramovay e Mary Garcia Castro; - Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude, ProJovem Urbano 2010.

BRASIL. *Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano*. Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem Urbano, 2008.

BUENO, Luciano. “A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da Política Pública de Controle de Armas no Brasil”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. *Planning and Budgeting in Developing Countries*. New York: John Wiley. 1980.

CAMPOS, Anderson de S., 1978 – *Juventude e ação sindical: crítica ao trabalho indecente*/Anderson Campos – Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2010.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS (GT19 - Políticas Públicas). Ago. 2005.

CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. & MARQUES, E (orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. 2ª ed. RJ: Editora Fiocruz, 2007.

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CARRANO, Paulo Cesar Rodrigues . Políticas públicas de juventude: desafios da prática. In: Fernanda de Carvalho Papa, Maria Virgínia de Freitas. (Org.). *Juventude em pauta: Políticas Públicas no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Peirópolis, 2011, v. 1, p. 237-250.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L.M.C.; ANDRADE, C.C. de (orgs.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*: Ipea, 2009.

CASTRO, Jorge A; AQUINO, Luseni. M. C; ANDRADE, Carla C. *Juventude e políticas sociais no Brasil* / organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Luseni Maria C. de Aquino, Carla Coelho de Andrade. – Brasília: Ipea, 2009.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972.

COUTINHO, Carlos Nelson. *GRAMSCI. Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. Nova edição ampliada, 1999.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

EASTONE, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back*. In. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Administração Pública e Política Pública*. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 45, p. 813-836, 2011

FARAH, Marta Ferreira Santos . *Gênero e políticas públicas*. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-72, 2004.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. “Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica”, *Revista Fundação João Pinheiro*: 108-129. 1986.

FONSECA, Francisco C. P da. *O Consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Editorial Hucitec, 2005.

FREITAS, M.V.; PAPA, F.C (orgs.). *Políticas públicas de juventude – Juventude em Pauta*. São Paulo: Cortez Editora, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert Stiftung. 2003.

FUCKS, Mario. “Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro”, *Dados* 41 (1): 230-245. 1998.

FUKS, M. *Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social*. BIB. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 2000.

GENTILI, P.; SADER, E. *Pós-Neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado. *O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil*. Dissertação (mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2009.

GOODIN, R. e KLINGEMANN, H-D. (eds.). *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press. 1998.

GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del carcere*. Vol. I, II, III e IV. Edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Gerratana. Turim: Einaudi, 1975.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, Peter (1998) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s", In STEIMO, S., THELEN, K. e LONGSTRETH, F. (eds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press.1998.

IANNI, Octavio. 1926. *Teorias de estratificação social: leituras de sociologia*. São Paulo, Editora Nacional, 1972.

IBASE. *Livro das juventudes sul-americanas*. Rio de Janeiro: Ibase, 2010.

KINGDON, J. *Formação da Agenda*. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995.

KONDER, Leandro. *A questão da ideologia*. São Paulo. Companhia das Letras. 2002.

LASWELLLaswell, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LEVI, Margaret. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", In: LICHBACH, M. e ZUCKERMAN, A. (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, pp. 19-41. Cambridge: Cambridge University Press. 1997.

LINDBLOM, Charles E. "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526. 1979.

LINDBLOM, Charles E. "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* 19: 78-88. 1959.

LOWI, Theodor. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16: 677-715. 1964.

LOWI, Theodor. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 32: 298. 1972.

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LUCHMANN, Ligia H.H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade, *Cadernos de Pesquisa*, PPGSP/UFSC, n.32, nov.2002

LUCHMANN, Lígia H.H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Campinas, SP. 2002.

MARCH, James G. e OLSEN Johan P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press. 1995.

MARQUES, E. C. *Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos*. BIB. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 43, 1997.

MARQUES, Eduardo C. *Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan. 2000.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, *Policy Currents*, Fevereiro: 1-4. 1999.

MELO, Marcus André. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: MICELI, S. (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política*. São Paulo/ Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MELUCCI, A. *Juventude, tempo e movimentos sociais. Juventude e contemporaneidade*. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: ANPED, n. 5/6, 1997.

NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. *Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação* / (organizadores) Regina Novaes e Paulo Vannuchi: - São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

NOVAES, R. C. R. ; Santoro, M . *Ser jovem na América do Sul: um epílogo*. In: Oscar Dávila. (Org.). *Ser Joven en Sudamérica. Diálogos para la construcción de la Democracia Regional..* Valparaíso Chile: ED. Centro de Estudios Sociales CIPDA, 2008, v. , p. 181-210.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1965.

ORTIZ, R (org.). *Pierre Bourdieu. Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Ática, 1983.

OSTROM, Elinor. “An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press. 1999.

PALOCCI, Antonio (Coord.). *Programa de Governo 2002* . Coligação Lula Presidente. Brasília, 2002. Disponível em: <[www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)>. Acesso em: 17 jan. 2012.

PARSONS, Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar. 1997.

PETERS, B. G. “Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes”, *Public Administration* 76: 408-509. 1998.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. White Plains: Longman Publishers. 1995.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. *Ascensão e Queda de uma Questão na Agenda Governamental: O Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia*. Tese de Doutorado em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA. 2004.

POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*/Nicos Poulantzas. – Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

REIS, Elisa. “Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 18 (51): 21-30. 2003.

REIS, Rogério Batista de. *Políticas Públicas de Juventude: do discurso às tendências – Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão de Políticas Públicas) – São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo, 2009.*

SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press. 1999.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas; coletânea/ Org. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi*. – Brasília: ENAP, 2006.

SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SOUZA, C. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. In: *Sociologias*, ano 8, nº16, jul.-dez., 2006.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”, *Caderno CRH* 39: 11-24. 2003.

SPOSITO, M. P. (coord.). *Espaços públicos e tempos juvenis*. São Paulo: Global, Ação Educativa, Fapesp, 2007.

SPOSITO, M. P. *O estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006)*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009.

SPOSITO, M. P.; CORROCHANO, M. C. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. *Revista Brasileira de Educação*. ANPED. São Paulo: Autores Associados, nº 24, set. – dez., 2003.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César R. *Juventude políticas públicas no Brasil*. In: LEÓN, Oscar D. (Ed). Políticas Públicas de juventude em América Latina: políticas nacionales. CIDPA, 2003.

SPOSITO, M. P. . Breve balanço sobre a constituição de uma agenda de políticas voltadas para jovens no Brasil. In: Freitas, Maria Virgina e Papa, Fernanda de Carvalho. (Org.). *Juventude em pauta : políticas públicas no Brasil*. 1 ed. São Paulo: Editora Peirópolis, 2011, v. 1, p. 333-344.

TELLES, V. S. *Direitos sociais. Afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VENTURI, Gustavo; RECAMAN. Marisol. *Juventude: cultura e cidadania*. 1999. Disponível em: <[www.fpa.org.br](http://www.fpa.org.br)>. Acesso em: 11 set. 2012.

VENTURI, G. . Introdução metodológica e Anexo - Perfil da Juventude Brasileira. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P.P.M.. (Org.). *Retratos da juventude brasileira*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

### **Documentos consultados**

CONJUVE. Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas. Brasília. Conselho Nacional de Juventude/Ação Educativa; Fundação Friedrich Ebert. 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. Documento Final – Projeto Juventude. 2004. Disponível em <<http://www.juventude.gov.br/ConJuve/documentos/projeto-juventude-2013-documento-final>> Acesso em 10 de novembro de 2011.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude. Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL. Decreto Presidencial 11.129 de 30 de Junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis n°s 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm)> Acesso em 19 de dezembro de 2011.

BRASIL. Portal da Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/secgeral/frame\\_juventude.htm](http://www.planalto.gov.br/secgeral/frame_juventude.htm)> Acesso em 4 de janeiro de 2012.

## ANEXOS

### Anexo A – Lei nº 11.129 de 2005 que instituiu o ConJuve, a Secretaria Nacional de Juventude e o ProJovem

#### Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

#### LEI Nº 11.129, DE 30 DE JUNHO DE 2005.

Conversão da MPv nº 238, de 2005

Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem, programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local

§ 1º O ProJovem terá validade pelo prazo de 2 (dois) anos, devendo ser avaliado ao término do 2º (segundo) ano, com o objetivo de assegurar a qualidade do Programa.

§ 2º O Programa poderá ser prorrogado pelo prazo previsto no § 1º deste artigo, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras da União.

§ 3º A certificação da formação dos alunos, no âmbito do ProJovem, obedecerá à legislação educacional em vigor.

§ 4º As organizações juvenis participarão do desenvolvimento das ações comunitárias referidas no caput deste artigo, conforme disposto em Ato do Poder Executivo.

Art. 2º O ProJovem destina-se a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - tenham concluído a 4ª (quarta) série e não tenham concluído a 8ª (oitava) série do ensino fundamental;

II - não tenham vínculo empregatício.

§ 1º Quando o número de inscrições superar o de vagas oferecidas pelo programa, será realizado sorteio público para preenchê-las, com ampla divulgação do resultado.

§ 2º Fica assegurada ao jovem portador de deficiência a participação no ProJovem e o atendimento de sua necessidade especial, desde que atendidas as condições previstas neste artigo.

Art. 3º A execução e a gestão do ProJovem dar-se-ão, no âmbito Federal, por meio da conjugação de esforços entre a Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenará, e os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome, observada a intersetorialidade, e sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Parágrafo único. No âmbito local, a execução e a gestão do ProJovem dar-se-ão por meio da conjugação de esforços entre os órgãos públicos das áreas de educação, de trabalho, de assistência social e de juventude, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação das secretarias estaduais de juventude, onde houver, e de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e Municipal, do Poder Legislativo e da sociedade civil.

Art. 4º Para fins de execução do ProJovem, a União fica autorizada a realizar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos, observada a legislação pertinente.

Art. 5º Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro aos beneficiários do ProJovem.

§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o caput deste artigo será de R\$ 100,00 (cem reais) mensais por jovem beneficiário, por um período máximo de 12 (doze) meses ininterruptos, enquanto estiver matriculado no curso previsto no art. 1º desta Lei.

§ 2º É vedada a cumulatividade da percepção do auxílio financeiro a que se refere o caput deste artigo com benefícios de natureza semelhante recebidos em decorrência de outros programas federais, permitida a opção por apenas 1 (um) deles, nos termos do Ato do Poder Executivo previsto no art. 8º desta Lei.

Art. 6º Instituição financeira oficial será o Agente Operador do ProJovem, nas condições a serem pactuadas com o Governo federal, obedecidas as formalidades legais.

Art. 7º As despesas com a execução do ProJovem correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento da Presidência da República, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do ProJovem às dotações orçamentárias existentes.

Art. 8º Ato do Poder Executivo disporá sobre as demais regras de funcionamento do ProJovem, inclusive no que se refere à avaliação, ao monitoramento e ao controle social, e critérios adicionais a serem observados para o ingresso no Programa, bem como para a concessão, a manutenção e a suspensão do auxílio a que se refere o art. 5º desta Lei.

Art. 9º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Conselho Nacional de Juventude - CNJ, com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.

§ 1º O CNJ terá a seguinte composição:

I – 1/3 (um terço) de representantes do Poder Público;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Ato do Poder Executivo disporá sobre a composição a que se refere o § 1º deste artigo e sobre o funcionamento do CNJ.

Art. 10. O art. 3º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do

Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional, na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas para a juventude e na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude, bem como outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional de Juventude - CNJ, o Gabinete, a Subsecretaria-Geral, a Secretaria Nacional de Juventude e até 2 (duas) outras Secretarias." (NR)

Art. 11. À Secretaria Nacional de Juventude, criada na forma da lei, compete, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito Federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, ressalvado o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Fica assegurada a participação da Secretaria de que trata o caput deste artigo no controle e no acompanhamento das ações previstas nos arts. 13 a 18 desta Lei.

Art. 12. Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para atender às necessidades da Secretaria-Geral da Presidência da República, 25 (vinte e cinco) cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, sendo 1 (um) DAS-6, 1 (um) DAS-5, 11 (onze) DAS-4, 4 (quatro) DAS-3, 4 (quatro) DAS-2 e 4 (quatro) DAS-1.

Art. 13. Fica instituída a Residência em Área Profissional da Saúde, definida como modalidade de ensino de pós-graduação lato sensu, voltada para a educação em serviço e destinada às categorias profissionais que integram a área de saúde, excetuada a médica.

§ 1º A Residência a que se refere o caput deste artigo constitui-se em um programa de cooperação intersetorial para favorecer a inserção qualificada dos jovens profissionais da saúde no mercado de trabalho, particularmente em áreas prioritárias do Sistema Único de Saúde.

§ 2º A Residência a que se refere o caput deste artigo será desenvolvida em regime de dedicação exclusiva e realizada sob supervisão docente-assistencial, de responsabilidade conjunta dos setores da educação e da saúde.

Art. 14. Fica criada, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS, cuja organização e funcionamento serão disciplinados em ato conjunto dos ministros de Estado da Educação e da Saúde.

Art. 15. Fica instituído o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, destinado aos estudantes de educação superior, prioritariamente com idade inferior a 29 (vinte e nove) anos, e aos profissionais diplomados em curso superior na área da saúde, visando à vivência, ao estágio da área da saúde, ao aperfeiçoamento e à especialização em área profissional como estratégias para o provimento e a fixação de jovens profissionais em programas, projetos, ações e atividades e em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde.

§ 1º O Programa de Bolsas de que trata o caput deste artigo poderá ser estendido aos militares convocados à prestação do Serviço Militar, de acordo com a Lei nº 5.292, de 8 de junho de 1967.

§ 2º As bolsas a que se refere o caput deste artigo ficarão sob a responsabilidade técnico-administrativa do Ministério da Saúde, sendo concedidas mediante seleção pública promovida pelas instituições responsáveis pelos processos formativos, com ampla divulgação.

Art. 16. As bolsas objeto do Programa instituído pelo art. 15 desta Lei serão concedidas nas seguintes modalidades:

I - Iniciação ao Trabalho;

II - Residente;

III - Preceptor;

IV - Tutor;

V - Orientador de Serviço.

§ 1º As bolsas relativas às modalidades referidas nos incisos I e II do caput deste artigo terão, respectivamente, valores isonômicos aos praticados para a iniciação científica no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e para a residência médica, permitida a majoração desses valores de acordo com critérios técnicos relativos à dificuldade de acesso e locomoção ou provimento e fixação dos profissionais.

§ 2º As bolsas relativas às modalidades referidas nos incisos III a V do caput deste artigo terão seus valores fixados pelo Ministério da Saúde, guardada a isonomia com as modalidades congêneres dos programas de residência médica, permitida a majoração desses valores em virtude da aplicação dos mesmos critérios definidos no § 1º deste artigo.

§ 3º Os atos de fixação dos valores e quantitativos das bolsas de que trata o caput deste artigo serão instruídos com demonstrativo de compatibilidade ao disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 17. As despesas com a execução do Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente, a título de ações ou serviços públicos de saúde, no orçamento do Ministério da Saúde, observados os limites de movimentação, empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 18. O Ministério da Saúde expedirá normas complementares pertinentes ao Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho.

Art. 19. O caput do art. 1º da Lei nº 10.429, de 24 de abril de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica instituído para os exercícios de 2002, 2003, 2004 e 2005 o Auxílio-Aluno, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos alunos matriculados em cursos integrantes do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem - PROFAE, nos deslocamentos de suas residências para os locais de realização dos cursos que estiverem freqüentando e destes para suas residências".

Art. 20. Os auxílios financeiros previstos nesta Lei, independentemente do nome jurídico adotado, não implicam caracterização de qualquer vínculo trabalhista.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 2005; 184ª da Independência e 117ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fonte:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm)>

## Anexo B – Quadro da composição da primeira gestão do Conselho Nacional de Juventude

<b>Composição política do Conselho Nacional de Juventude (Primeira Gestão)</b>		
<b>Sociedade Civil</b>		
<b>Entidade</b>	<b>Titular</b>	<b>Suplente</b>
Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação	Maria Virgínia Freitas	Pedro de Carvalho Pontual
Associação Nacional de Pós-Graduandos - ANPG	Elisa de Campos Borges	Luciano Rezende Moreira
Confederação Brasileira de Empresas Juniores - Brasil Júnior	José Frederico Lyra Netto	Tiago Francisco
Ceafro - Educação e Profissionalização para a Igualdade Racial e de Gênero e Grupo Cultural Bagunçaco	Agnaldo Neiva Silva	Joselito Crispim dos Santos de Assis
Conselho Latino Americano de Igrejas - Clai e Movimento Evangélico progressista - MEP	Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca	Thiago Machado da Silva
Confederação Nacional dos Jovens Empresários – CONAJE	Doreni Isaías Caramori Júnior	Giovanni Guerra Gobbi
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG	Maria Elenice Anastácio	Armando Santos Neto
Contato - Centro de Referência da Juventude e Associação para o Desenvolvimento da Cidadania e Comunicação – ADESC	Daniel Perini Frizzera da Mota Santos	Cristiano Tadeu da Silveira
Centro Popular de Cultura - CPC/UMES e Centro Universitário de Cultura e Arte - CUCA	Valério da Costa Bemfica	Wadson Nathaniel Ribeiro
Central Única dos Trabalhadores - CUT	Isaac Cardoso dos Santos	Leandro Gomes de Paula
Escola de Gente Comunicação em Inclusão	Cláudia Marina Weneck Arguelles	Fábio Meirelles Hardman de Castro
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF	Severine Carmem Macedo	Eliane de Sousa Oliveira
Força Sindical	José Antonio Simão Rodrigues	Gleides de Freitas Sodré
Fundação Abrinq	Roseni A. dos Santos Reigota	Sandra Amaral de O. Faria
Fundação Gol de Letra	Sóstenes Brasileiro Sampaio Vieira de Oliveira	Raí Souza Vieira de Oliveira
Grupo de Institutos e Fundações e Empresas	Neylar Coelho Vilar Lins	Francisco Tancredi

Grupo Arco-Iris de Conscientização Homossexual e Astra - Direitos Humanos e Cidadania GLBT	Renato Marques Teixeira	Thiago Aquino de Araújo
Grupo de Trabalho Amazônico - GTA	Edjales Benício de Brito	Luã Gabriel dos Santos
Instituto Brasileiro de Análise Sociais e Econômicas - IBASE e Organização Não-Governamental Criola	Patrícia Lânes Araújo de Souza	Luciane de Oliveira Rocha
Associação de Estudantes Indígenas e Coordenação Nacional de Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ	João Felipe Gomes Marcos	Domingas dos Santos Dealdina
Instituto Ayrton Senna	Viviane Senna Lalli	Simone André
Observatório de Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais e Observatório de Juventude da Universidade Federal Fluminense – UFF	Paulo César Rodrigues Carrano	Geraldo Magela Leão
Movimento Hip-Hop Organizado Brasileiro MHHOB e Nação Hip Hop Brasil	Lamartine Silva	Agnaldo Munhoz de Camargo
Frente Brasileira de Hip-Hop - CUFA	Alex Pereira Barboza	Francisco J. Pereira de Lima
Organização Brasileira de Juventude - OBJ	Maurício Mendes Dutra	Sandro de Resende Cardoso
Pastoral da Juventude	Elen Linth Marques Dantas	Renato Barbosa da Silva
Cidade Escola Aprendiz	Yael Sandberg Rosemberg	Judith Rachmuth Terreiro
Rede de Jovens do Nordeste	Cíntia Maria Nascimento Cruz	Erisvaldo Ferreira de Jesus
Rede de Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade – REJUMA	Rangel Arthur de Almeida Mohedano	Juca Ulhôa Cintra P. da Cunha
Rede Feminista da Saúde	Débora Cristina Oliveira Ferreira	Ana Regina Gagliardo Adeve
Rede Nacional de Organizações da Juventude – RENAJU	Josbertini Virgínio Clementino	Daniel Vaz Freire
Instituto Sou da Paz e Projeto Casulo	Daniel Tojeira Cara	Wagner Luciano da Silva
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES	Thiago Franco B. de Oliveira	Gabriel Lischinsky Alves dos Santos
União Nacional dos Estudantes - UNE	Gustavo Lemos Petta	Louise C. S. de Lima e Silva
União dos Escoteiros do Brasil	Luiz Gustavo Córdia Mazetti	Carmen Virgínia C. Barreira
Viva Rio e Rocinha XXI	Pedro Daniel Strozenberg	Lucília Carvalho da Silva

Representantes da sociedade civil - pessoas com notório reconhecimento no âmbito das políticas públicas de juventude	Marcelo F. do Nascimento - YUKA	José Alexandre Santos
	Marcos Flávio Rolim	João José Miguel
	Helena Wendel Abramo	Lívia di Tommasi
	Miriam Abramovay	Mary Garcia Castro
<b>Representantes do Poder Público Federal</b>		
Secretaria Geral da Presidência da República	Regina Célia Reyes Novaes	Danilo Moreira da Silva
Ministério da Educação	Rafael Carlos de Oliveira	Alexandre Mayer César
Ministério do Trabalho e Emprego	Ana Lúcia Alencastro Gonçalves	Alessandro Ferreira Passos
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	José Eduardo de Andrade	Maura Luciane Conceição de Souza
Ministério da Saúde	Thereza de Lamare Franco Netto	Ana Sudária L. Serra
Ministério da Ciência e Tecnologia	Alexandre Navarro Garcia	Andréa de Castro Bicalho
Ministério da Cultura	Ernesto Valença	Eric Meireles de Andrade
Ministério da Defesa	Morvan de Mello Moreira	Joelson Vellozo Júnior
Ministério do Turismo	Kátia Teresinha Patrícia da Silva	Sidney Alves Costa
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Fabiano Kempfer	Márcia da Silva Quadrado
Ministério do Esporte	Orlando Silva de Jesus Júnior	Cássia Damiani
Ministério do Meio Ambiente	Marcos Sorrentino	Daniela Kolhy
Ministério da Justiça	Hélio Pacheco Leão	Dagoberto Albernaz Garcia
Gabinete de Segurança Institucional	Paulina do Carmo Arruda V. Duarte	Doralice Oliveira Gomes
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Ane Rosenir Teixeira da Cruz	Dirce Margarete Grozs
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Cristina Guimarães	Oraida Maria de Abreu
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Carmem Silveira de Oliveira	Amarildo Baesso
Representantes dos Poderes Públicos Estaduais ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal		
Fórum Nacional de secretários e Gestores Estaduais de Juventude	Helena Ferreira de Sena	Roberto Rocha Tross

Frente Nacional de Prefeitos e Confederação Nacional de Municípios	Newton Lima Neto	Ricardo Hermany
Frente Parlamentar de Políticas para a juventude da Câmara dos Deputados	Cláudio Antonio Vignhatti	Reginaldo Lázaro de O. Lopes

## Anexo C – Participantes das plenárias do Projeto Juventude

Participantes das plenárias	
Nome	Instituição que representa
Adriana Carvalho	Assessora da Juventude da Prefeitura de Santo André (SP)
Adriana Pires	Secretário de Juventude do PT-RS
Agnaldo Santos	Departamento da USP
Alci Marcus Ribeiro Borges	Governo do Estado do Piauí - Secretaria
Alessandro Nogueira	Juventude do PT
Alessandro Ponce de Leon	Ministério do Trabalho e Emprego
Alexandre Youssef	Coordenadoria Especial da Juventude da Prefeitura de São Paulo
Alice D. Gambardella	PUC-SP
Álvaro Pereira	Centro Acadêmico XI de Agosto
Amanda Augusto Pinto	Coordenadoria do Negro - Prefeitura de São Paulo
Ana Paula Moura Rodrigues	Ministério do Esporte
Andréia Bessa	Coordenadoria Especial da Juventude da Prefeitura de Campinas (SP)
Anísia Maria Teixeira P. da Silva	Coordenadora Especial de Esportes na Periferia do Piauí
Aroaldo Oliveira da Silva	Sindicato dos Metalúrgicos do ABC
Bárbara Siqueira	Câmara Municipal de Niterói - Gabinete do Vereador Rodrigo
Beto Cury	Assessor do chefe da Secretaria Geral da Presidência da República
Caio Magri	Instituto Ethos
Carlos Odas	Projeto Juventude
Carmen S. de Oliveira	Ex-presidente da FEBEM(RS) e professora da UNISINOS (RS)
Clara Ant	Assessora Especial do Presidente da República e Diretora do Instituto Cidadania
Claudio Vignhatti	Deputado federal (SC) e membro da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados
Cleusa Pavan	Instituto Sedes Sapientias e Escola Paulista de Medicina
Cormarie Guimarães Perez	Diretora de Departamento de Cidadania da Prefeitura de Diadema (SP)
Cristian Avila da Silva	Chefe de Gabinete do Deputado Federal Lindberg Farias
Daniel Benevides	Instituto Cidadania
Daniel Cara	Sou da Paz
Daniel Penalva	DA e DCE - Unicap (PE)
Daniel Vaz Freire	Diretor Executivo da Opção Brasil
Daniela de Melo Custódio	Geledés - Instituto da Mulher Negra
Danilo Moreira	Diretor do Centro de Estudos e Memória de Juventude - CEMJ
Denise Maria Cesario	Fundação Abring
Diogo Castro	MST
Edna Mendonça Oliveira de Queiroz	PUC-GO/Prefeitura de Goiânia
Edson Claudio Pistori	MEC - Ministério da Educação e UFU - Universidade Federal de Uberlândia
Eduardo Valdski	Secretaria Municipal de Juventude do PT (SP)

Elizabeth S. Henna	Assessoria da Juventude - Prefeitura de Santo André (SP)
Eloá Kátia Coelho	PUC-SP/CEJ Parque Veredas - Prefeitura de São Paulo
Eugênio Scannavino Netto	Coordenador Nacional - Projeto Saúde e Alegria - Pará
Fabiana S. Costa	Vice-Presidente da UNE
Fabiano Dempfer	Gerente da Juventude Rural do Ministério de Desenvolvimento Agrário
Fábio Anderson Rodrigues Pena	Coordenador de Educação, Comunicação e Juventude - Projeto Saúde e Alegria - Pará
Fábio Palácio de Azevedo	Presidente do Centro de Estudos e Memória da Juventude e União da Juventude Socialista - UJS
Fábio Souza	FES - Fundação Friedrich Ebert Stiftung / Ildes
Flávio Jorge Rodrigues da Silva	Diretor da Fundação Perseu Abramo e do Instituto Cidadania
Francisco dos Reis Oliveira	Assessoria Juventude de Prefeitura de Ribeirão Pires (SP)
Gabriel Medina de Toledo	Assessor da Vereadora Tita Dias (SP)
Gabriela Junqueira Calazans	Programa Estadual de DST/AIDS-CRT DST/AIDS/ Secretaria de Saúde da Prefeitura de São Paulo
Gustavo Lemos Petta	Presidente da UNE
Gustavo Venturi	Núcleo de Pesquisa da Fundação Perseu Abramo/Criterium Pesquisas
Helena Abramo	Comissão de Juventude da Câmara Municipal de São Paulo e Consultora Especial do Projeto Juventude do Instituto Cidadania
Humberto de Jesus	Secretário Nacional de Juventude do PT
Ivo Corrêa	Ministério da Cultura
Jailton Farias	Assessoria da Juventude da Prefeitura de Diadema (SP)
Jaime Cabral Filho	Secretaria Nacional de Formação Política do PT
Jamerson Almeida	Diretor de Esporte da Prefeitura de Recife (PE)
Janaina Maria Machado	Coordenadoria do Negro - Prefeitura de São Paulo
Jean Liberato	Diretor da Federação Estadual dos Bancários - CUT/FETECSP (SP)
Jefferson Sooma	GYAN (Rede Global - Ação Juvenil)
Joice c. de Carvalho Camargo	Documentarista do Projeto Juventude
Jonah Wittkamper	Diretor Regional da GYAN (Rede Global - Ação Juvenil) na América Latina
Jorge M. M. Silva	Movimento Adolescentes Brasileiros – MAB
José Aroldo A. Correia	Diretor Cultural da UNE
José Damião	MIRE
José de Filippi Júnior	Prefeito de Diadema (SP) e diretor do Instituto Cidadania
José Marcelo Zacchi	Consultor Viva Rio/Banco Mundial
José Ricardo Fonseca	Assessoria do Deputado Federal Cláudio Vinhatti
José Roberto Guido Pereira	Diretor Executivo da Apeoesp
Juliana Bonassa	MST
Julielba Maria dos Santos	CMP-SE/MOPS - Movimento Popular de Saúde de Sergipe
Júlio Silva Santana	UBES
Kelly Cecília Teixeira	Opção Brasil
Kenneth Serbin	Universidade de San Diego, Califórnia, EUA
Laudijane Domingos da Silva	Criança Esperança – Olinda
Leopoldo Vieira Teixeira	DCE-UFPA

Lindberg Farias	Deputado Federal (RJ)
Livia De Tommasi	Projeto Redes e Juventudes
Louise Caroline Lima e Silva	Diretora da UNE
Luciana Guimarães	Diretora de Projetos do Instituto Sou da Paz
Luciana Mandelli	Projeto Juventude
Luciano Garcia Rezende	União Estadual dos Estudantes / Pastoral da Juventude - SP
Luis Fernando da Silva	Diretor Cultural - ABECIC - Associação Beneficente Ed. Vila Conceição
Maicon Michel Vasconcelos da Silva	Coordenador da Juventude Metalurgica do Sincadico dos Metalurgicos do ABC
Marcela Freitas	GYAN (Rede Global - Ação Juvenil)
Marcelo Buzetto	MST
Marelo Frogozo dos Santos	Gabinete do deputado estadual Elvino Bohu Goss (RS)
Marcelo Gomes Ribeiro	Assessor de Juventude da Prefeitura de Goiânia (GO)
Marcelo Viana	Direção Nacional da União da Juventude Socialista - UJS / Negroatividades
Marco Antonio da Silva (Markão)	Rapper do grupo de Hip-Hop DMN
Marcos Ribeiro Mesquita	Estudante de Psicologia da PUC-SP
Marcos Roberto Emílio	Coordenador do Coletivo Nacional de Juventude Trabalhadora da CUT
Maria Beatriz Costa Carvalho	Instituto Sedes Sapientiae
Maria Carla Corrochano	Ação Educativa
Maria Cristina Alves Pereira	Especialista em Saúde Pública, Educação em Foco (MG)
Maria Cristina Corral	Diretora do Sindicatos dos Bancários de São Paulo, Osasco e Região
Maria do Socorro Silva Silva (Socorrinha)	Coordenação de Juventude da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania - SASC (PI)
Maria Victoria Benevides	Professora da USP e Diretora do Instituto Cidadania
Maria Virgínia Freitas (Magi)	Ação Educativa - Coordenado do Programa Juventude
Mariana Bento	Assessoria da Juventude da Prefeitura de Santo André
Mariana Fagundes Lellis Vieira	Centro Acadêmico XI de Agosto
Mariângela Araujo	Assistente de Projetos e Comunicação do Instituto Cidadania
Marília Andrade	Elenko/KVA
Mário Nunes	Secretário de Participação Cidadã da Prefeitura de Ribeirão Pires (SP)
Mauro de Freitas	Secretário Geral Opção Brasil
Michel Freitas Mohallem	Coordenador de Projetos da Coordenadoria da Juventude da Prefeitura de São Paulo
Mônica Alterthum	Editora do Site do Projeto Juventude
Murilo Muniz	Mandato da Vereadora Tita Dias
Nabil Bonduki	Professora da FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e Vereador em São Paulo
Nice Couto	Assessoria deputado estadual Marcelo Cândido (SP)
Oded Grajew	Instituto Ethos
Oíres Assis Ribeiro	Assessoria da Juventude da Prefeitura de Diadema (SP)
Olavo Noletto	Casa Civil da Presidência da República
Olívia Martin	GYAN (Rede Global - Ação Juvenil)

Orlando Silva	Secretário Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte
Pascoal Bordigon	CBMM e Diretor do Instituto Cidadania
Patrícia Rocha Araújo	Educadora - Zulu Nation Brasil
Patrick Paraense	Presidente do Instituto de Juventude da Amazônia
Paula Battistoni	Assistente de Coordenação do Instituto Cidadania
Paulo Barone	Analista de Pesquisas da Criterium Pesquisas
Paulo Carrano	Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Coordenador do Observatório Jovem do Rio de Janeiro
Paulo Okamoto	Diretor de Administração e Finanças do Sebrae Nacional
Paulo Sérgio Maciel	Assessor da Vereadora Tita Dias (SP)
Paulo Vannuchi	Coordenador Executivo do Instituto Cidadania
Paulo Vinicius Santos da Silva	UNE
Pedro Marcos Lopes	Prefeitura Municipal de Aracaju (SE)
Pedro Paulo Martoni Branco	Diretor Administrativo e financeiro do Instituto Cidadania
Pedro Suarez	MST
Plínio Marcos T. de Oliveira	UNE
Preto Ghóez (in memorian)	Movimento Hip Hop Organizado do Brasil - MHHOP
Rafael Barbosa de Moraes	Vice-Presidente da UNE
Ramon Szermeta	Secretário Estadual da Juventude do PT-SP
Regina Brasileiro	Instituto Cidadania
Regina Reyes Novaes	Consultora Especial do Projeto Juventude do Instituto Cidadania
Reginaldo Lopes	Deputado federal (BH) e Presidente da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados
Renato Melo Ribeiro	Coordenadoria de Participação Popular (CCP) da Prefeitura de São Paulo (SP)
Ricardo Abreu (Alemão)	Secretaria da Juventude do PCdoB e IMG - Instituto Maurício Grabois
Rodrigo Nunes	Assessoria Juventude da Prefeitura de Ribeirão Pires (SP)
Rodrigo Ratkus Abel	Assessor da Secretaria Geral da Presidência da República
Rosamaria Rodrigues Gomes	Comitê da Juventude do PT – Ceará
Samuel de A. Carvalho	Diretório Central dos estudantes - UFSCar
Sérgio Maurici Bernardo	Prefeitura Municipal de Blumenau
Silvia Esteves	Instituto Credicard
Simone André	Instituto Ayrton Senna
Simone de Assis	Presidente da ONG Ação Jovem
Sonia Francine (Soninha)	Apresentadora de TV e Comentarista Esportiva
Sueli Chan	Zulu Nation Brasil
Sylvia Antonietta Gasparini	Prefeitura de Diadema
Talita Moniel D'O Castro	GYAN (Rede Global - Ação Juvenil)
Tatiana Calotti	Instituto Cidadania
Tiago Alves Ferreira	Diretor Cultura da UNE
Tiago da Silva Santos	CMP-SE/MOPS - Movimento Popular de Saúde de Sergipe
Ticiane Studart Albuquerque	Coletivo Nacional de Juventude do PT e Secretaria de Formação Política

Tita Dias	Vereadora em São Paulo (SP)
Toni C. Pereira	UJS - União da Juventude Socialista
Vanessa Aparecida Barbosa Ramos	Membro do Setorial de Juventude do PT/Campinas/Secretária CML
Véra Gorczeski	Assistente de Projetos do Instituto Cidadania
Vivian Farias	Juventude Nacional do PT
Wadson Nathaniel Ribeiro	UJS - União da Juventude Socialista
Wagner de Melo Romão	Projeto Juventude
Wagner Santana	Criterion Pesquisa
Walberto Fonseca Junior	Juventude Nacional do PT
Weber Lopes Góes	Núcleo Cultural Força Ativa

### Anexo D - Escolaridade de jovens com idade entre 18 e 24 anos em dez regiões metropolitanas brasileiras em 2003

Região Metropolitana	Anos de estudo completos							Total
	Analfabeto	Fund. Incompleto		Fund. Completo	Médio Incompleto	Médio Completo	Superior	
	Sem instrução	1 a 3	4 a 7	8	9 a 10	11	12 ou mais	
Grande Belém	7.938	15.228	73.225	37.585	61.399	73.226	18.792	287.393
	2,8	5,3	25,5	13,1	21,4	25,5	6,5	100
Grande Fortaleza	15.321	25.236	100.936	57.385	76.163	141.941	41.847	458.829
	3,3	5,5	22	12,5	16,6	30,9	9,1	100
Grande Recife	20.594	27.042	127.106	40.149	75.929	147.491	43.063	481.374
	2,7	5,6	26,4	8,3	15,8	30,6	8,9	98
Grande Salvador	13.817	29.483	116.702	58.366	107.020	143.941	46.812	516.141
	2,7	5,7	22,6	11,3	200,7	27,9	9,1	280
Grande Belo Horizonte	8.018	17.552	116.744	71.348	103.396	245.723	76.317	639.098
	1,3	2,7	18,3	11,2	16,2	38,4	11,9	100
Grande Rio de Janeiro	20.836	41.672	244.648	146.519	245.313	428.144	231.209	1.358.341
	1,5	3,1	18	10,8	18,1	31,5	17	100
Grande São Paulo	45.916	68.869	332.489	226.185	385.183	1.161.546	349.472	2.569.660
	1,8	2,7	12,9	8,8	15	45,2	13,6	100
Grande Curitiba	4.897	12.428	45.950	44.450	61.020	141.635	61.013	371.393
	1,3	3,3	12,4	12,0	16,4	38,1	16,4	100
Grande Porto Alegre	5.739	9.224	90.796	68.457	74.805	160.885	89.365	499.271
	1,1	1,8	18,2	13,7	15	32,2	17,9	100
Grande Brasília	6.472	8.972	55.291	31.504	50.917	103.314	50.506	306.976
	2,1	2,9	18	10,3	16,6	33,7	16,5	100
Total	149.548	255.706	1.303.887	781.948	1.241.145	2.747.846	1.008.396	7.488.476
	2	3,4	17,4	10,4	16,6	36,7	13,5	100

Fonte: Documento Final Projeto Juventude (2004)

Fonte: PNAD (2003)

## **Anexo E – Questionário com os gestores governamentais do período 2003 a 2005.**

1. Conte em linhas gerais sua trajetória pessoal.
2. Como o tema das políticas públicas adentrou na agenda governamental.
3. Quais foram os fatores? Em qual contexto?
4. Em sua opinião quais foram os atores sociais e políticos que tiveram maior influência na formação da política nacional de juventude.
5. Quais foram os principais interlocutores políticos dentro e fora do Governo que pautavam o tema juventude.
6. Como surgiu a ideia da criação do grupo interministerial de juventude?
7. Qual a relação entre o grupo interministerial com o Projeto Juventude?
8. Havia interlocução com a Comissão de Juventude da Câmara? Se sim, como era?
9. Quais foram as principais deliberações do grupo interministerial de juventude?
10. Conte um pouco os fatores que levaram a criação da Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens (PROJOVEM).
11. Porque a Secretaria Nacional de Juventude ficou vinculada a Secretaria Geral?
12. Tem algo a mais que você queira contar, comentar, além do que foi perguntado.

## **Anexo F – Questionário com atores da sociedade civil**

1. Conte em linhas gerais sua trajetória.
2. Em sua opinião como o tema das políticas públicas adentrou na agenda governamental.
3. Quais foram os fatores? Em qual contexto?
4. Em sua opinião quais foram os atores sociais e políticos que tiveram maior influência na formação da política nacional de juventude.
5. Quais foram os principais interlocutores políticos dentro e fora do Governo que pautavam o tema juventude.
6. Como surgiu a ideia da criação do Projeto Juventude?
7. Qual a relação entre o grupo interministerial com o Projeto Juventude?
8. Havia interlocução com a Comissão de Juventude da Câmara? Se sim, como era?
9. Quais foram as principais deliberações do grupo interministerial de juventude?
10. Conte um pouco os fatores que levaram a criação da Secretaria Nacional de Juventude, Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens (PROJOVEM).
11. Tem algo a mais que você queira contar, comentar, além do que foi perguntado.

## Anexo G – Apresentação dos entrevistados

Nome	Área de Atuação	Local	Data da entrevista
Alexandre Piero	Bacharel em Ciências Sociais e Gestão de Políticas Públicas. Pós Graduado em Juventude em mundo contemporâneo. É coordenador nacional da Pastoral da Juventude e membro do Conselho Nacional de Juventude.	São Paulo	
Beto Cury	Subsecretário de Articulação com a Sociedade Civil da Secretaria Geral entre 2003 a junho de 2005. Ex-Secretário Nacional de Juventude entre 2005 a 2010.	Brasília	09/11/2011
Gabriel Medina	Presidente do Conselho Nacional de Juventude. Inicia sua militância através do eixo cultural, movimento estudantil. É membro da Juventude do PT	São Paulo	11/11/2011
Helena Abramo	Socióloga e Mestre em Sociologia. Pesquisadora do tema Juventude. Foi uma das coordenadoras do Projeto Juventude. É funcionária de carreira da Câmara Municipal de São Paulo, assessora especial de temas relacionados a juventude. Esteve nos principais momentos na discussão de juventude no Governo Lula. Está atualmente trabalhando na Secretaria Nacional de Juventude.	Brasília	25/11/2010 e 10/11/2011
Reginaldo Lopes	Deputado Federal por MG (PT). Instituiu a Comissão Especial de Políticas Públicas para Juventude, sendo presidente e lançou a Frente Parlamentar de Políticas Públicas para Juventude. Foi quem teve um protagonismo no Congresso no período analisado.	Brasília	09/11/2011
Severine Macedo	Secretária Nacional de Juventude empossada em janeiro de 2011. Foi coordenadora de jovens da Federação Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul/CUT). Em 2008 assumiu a direção da Secretaria Nacional de Juventude do PT e assessor a campanha da Dilma nas questões relacionadas a Juventude.	Brasília	10/11/2011
Rafael Galvão	Coordenador do ProJovem Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego	Brasília	08/11/2011
Alexandre Reis	Coordenador do ProJovem Adolescente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Brasília	08/11/2011
Eduardo Cabral	Coordenador Executivo do Projovem Campo vinculado ao Ministério da Educação	Brasília	10/11/2011
Luiz Dulci	Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil. Dirigente nacional do PT desde sua fundação, em 1980, foi um dos coordenadores da campanha eleitoral de Lula, em 2002. E um dos seis integrantes da coordenação do Governo Lula. Luiz Dulci foi responsável pela interlocução política do Governo com as organizações e movimentos da sociedade civil. Foi quem coordenou politicamente o grupo interministerial de juventude.	São Paulo	30/11/2011
Paulo Vannuchi		São Paulo	

Regina Novaes	Pesquisadora sobre o tema juventude desde a década de 1990 e Professora da UFRJ. Foi consultora especial do Projeto Juventude e Presidente da primeira gestão (2005-2007) do Conselho Nacional de Juventude.	Via <i>email</i>	01/02/2012
---------------	--	------------------	------------