



INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE: BREVES PALAVRAS

Augusto Sérgio Vasconcelos de Oliveira¹

RESUMO: *A institucionalização das Políticas Públicas de Juventude passa pelo enfrentamento teórico dos dilemas que antecedem a própria definição do conceito. A depender do autor podemos considerá-las sob vários aspectos. A UNESCO aponta quatro modelos teóricos que servem de referência para discussão da Institucionalização das Políticas Públicas de Juventude no Brasil, em especial no que tange às propostas legislativas, com foco para o Estatuto da Juventude.*

Palavras-chave: Políticas públicas; Juventude; Institucionalização; Estatuto

1. POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS

De acordo com o parâmetro teórico escolhido é possível identificar uma grande variedade de definições para o que venha ser políticas públicas. O colombiano Carlos Salazar Vargas (1992:) nos apresenta uma definição como sendo:

"el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas".

Decompondo a definição de Salazar, podemos identificar que por ser um conjunto de respostas do Estado, quase nunca uma política pública é composta de apenas uma decisão, mas de uma variedade de decisões de um determinado regime político. Mesmo quando o Estado não toma decisão acerca de um problema, ou seja, o omite, está tomando uma posição. Além do mais, a definição de políticas públicas vale para situações consideradas socialmente como problemáticas.

Em qualquer sociedade, seja ela desenvolvida ou em vias de desenvolvimento, existe sempre um conjunto grande de problemas por resolver. Todavia, em uma visão reformista, o Estado não pode enfrentar a todos por múltiplas razões: falta de recursos humanos e materiais, tempo, pressões, diversidade de interesses, etc. Portanto, o Estado enfrenta de maneira prioritária aqueles problemas que sofrem uma maior pressão social ou apresentam uma maior incidência, ou seja, aqueles problemas que passam a ser socialmente considerados como tais. Para que os problemas sejam considerados socialmente, entram em cena os atores políticos e sociais que buscam pressionar o Estado para que ele considere as suas demandas e formule respostas através de políticas públicas.

No entanto, as análises sobre a política social habituadas ao racionalismo tecnocrático, limitam-se a discutir sua eficiência e eficácia na “resolução de problemas sociais”, sem

¹ Advogado, professor do Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia, UNIME e Faculdade São Tomaz de Aquino, Especializado em Direito do Estado (UFBA), Mestre em Políticas Sociais e Cidadania (UCSal), Doutorando em Direito (UMSA)



questionar sua impossibilidade de assegurar justiça social e equidade no capitalismo. A análise das políticas sociais, sob o enfoque dialético, precisa considerar: a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevaletentes; o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais; e o papel das classes sociais. (BEHRING & BOSCHETTI: 2006, p. 36-37).

Para Behring e Boschetti,

“As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral, setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.” (2006, p. 51)

Daí porque, o advento das primeiras iniciativas de política social não podem ser encaradas como ruptura do Estado Liberal pelo Estado Social, visto que em ambos predominava o reconhecimento de alguns direitos sem colocar em “xeque” os fundamentos do capitalismo, mesmo considerando que houve um certo abrandamento dos princípios liberalizantes. Ou seja,

“(...) a política social, no contexto do capitalismo em sua fase madura, não é capaz de reverter esse quadro, nem é essa sua função estrutural.” (Idem, p. 190).

Contudo, mesmo entendendo as dificuldades que daí decorrem,

“levar as políticas sociais ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos os que têm compromissos com a emancipação política e a emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais. Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos.” (Idem, p. 190).

Toda política pública comporta três elementos fundamentais: o planejamento, pois não é possível pensar em uma decisão sem ter em mente, pelo menos, uma referência dos resultados futuros, por isso toda decisão implica em uma expectativa com relação ao que está por vir; a decisão, pois significa escolher dentre as alternativas apresentadas qual a melhor resposta do Estado para enfrentar um problema socialmente considerado; a ação, que diferencia a política pública de um simples discurso ou manifestação de intenções, pois o que a caracteriza é o fato de que ela se executa, materializa-se e é concretizada através de intervenções na realidade. Portanto, as leis e normas são apenas parte da política pública, correspondendo à sua formalização. Daí que preocupar-se com políticas públicas é investigar como se decide e quais são os procedimentos para a tomada de decisões, identificando quais são os atores que exercem influência na decisão.



Trazendo à tona nossa reflexão sobre as políticas públicas de juventude, podemos afirmar que não basta a aprovação de um marco legal para que elas dêem certo, mas a transformação das decisões políticas em leis e sua conseqüente formalização representam um passo importante para transformar as discussões relacionadas aos jovens em problemas socialmente considerados, transformando-os em alvo de ações por parte do aparelho estatal.

No entanto, o simples fato de identificar os problemas relacionados aos jovens como socialmente considerados não os coloca em situação privilegiada diante da sociedade, até porque, conforme iremos avaliar no desenrolar da pesquisa, ao longo da história das políticas públicas de juventude chegou-se ao tempo em que o jovem era visto como sinônimo de problema social, ótica que vem mudando, ainda que com mais ênfase no plano acadêmico e reflexivo, com fracas repercussões na implementação de políticas, com a concepção do jovem enquanto sujeito de direitos e agente das mudanças sociais.

Para que um estado de conflito ou demanda converta-se em um problema político é necessária a conjugação em maior ou menor proporção das seguintes condições (ABAD:2003):

- que exista uma mobilização de recursos de poder por parte de grandes ou pequenos grupos, ou de atores individuais estrategicamente situados;
- que o estado de conflito ou demanda constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe;
- que o problema seja uma situação de oportunidade para que atores sociais adquiram ou incrementem seu capital político.

Por tudo isso, as políticas públicas são também instrumentos de governabilidade democrática, pois promovem a interação entre Estado e Sociedade, ao tempo em que remontam à convivência cidadã.

Em documento da Câmara Temática “Desenvolvimento Integral” do Conselho Nacional de Juventude (2006:22), apresenta-se a distinção de três níveis de atividades do governo federal com foco na juventude: políticas estruturais, programas e ações. Ressaltando que este rol não é exaustivo, explica-se que políticas estruturais relaciona-se com políticas continuadas, visando à garantia dos direitos fundamentais, dentre as quais cita-se a ampliação do acesso ao ensino superior médio e profissional, educação do campo, expansão do ensino de jovens e adultos; educação para a diversidade.

Os Programas governamentais que podem estar ou não subordinados às políticas estruturais, teriam prazo definido de existência, tendo como objetivo atuar sobre uma realidade social mais específica. Destacam-se como programas, cuja maioria foi iniciada a partir de 2003: Escola de Fábrica, Escola Aberta, Diversidade na Universidade, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, Programa de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), Fazendo Escola, Projeto Rondon, Soldado Cidadão, Brasil Alfabetizado (com foco em juventude), Programa Universidade Para Todos (PROUNI), Programa de Apoio à Extensão Universitária para Políticas Públicas (PROEXT), Nossa Primeira Terra, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para os Jovens (PRONAF Jovem), Terra Negra, Agente Jovem.



Vale ressaltar que, em 5 de setembro de 2007, o governo federal apresentou o novo ProJovem, que nasce da unificação de programas já existentes resultando em quatro subdivisões: ProJovem Urbano, ProJovem Campo, ProJovem Trabalhador e ProJovem Adolescente. Destaca-se que o ProJovem será uma ação integrada de diversos ministérios do governo federal. De acordo com Beto Cury, Secretário nacional de Juventude, existem hoje 4,5 milhões de jovens entre 15 e 29 anos no Brasil que estão fora da escola, desempregados e que não concluíram o ensino fundamental. Segundo o secretário, o novo ProJovem permite integrar melhor as ações, ampliar a escala de jovens participando dos programas, otimizar os recursos e aumentar a qualidade do que está sendo oferecido aos jovens. A previsão de investimentos é de R\$5,4 bilhões nos próximos três anos, cujo objetivo é aumentar o número de vagas ofertadas nos programas dos atuais 467 mil para 4,2 milhões de jovens até 2010. (www.agenciabrasil.gov.br , acessado em 05/09/2007)

Quanto às Ações, trata-se de medidas de curto prazo ou restritas a determinado público, podendo se articular com as Políticas Estruturais e com os Programas. São exemplos de Ações: Consórcio Social da Juventude, Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio, Pontos de Cultura, Diversidade Sexual nas Escolas (Brasil sem homofobia).

Para o CONJUVE,

“em geral, apenas os Programas e algumas ações têm sido considerados “políticas de juventude”, isto é, políticas governamentais que, em sua elaboração, demonstram preocupação com a singularidade da condição daqueles nascidos entre 15 e 24 ou 29 anos atrás” (CONJUVE, 2006:22).

Como motivo para tal associação, cogita-se a hipótese de que as políticas estruturais, com forte presença no campo educacional, surgiram e existem com pretensões universalizantes, sem uma preocupação específica com a juventude, apesar de contemplá-la em sua ampla maioria. Ou seja, antes mesmo de se fortalecer um movimento juvenil vocacionado para a defesa de políticas públicas, já haviam essas políticas estruturais, surgindo a partir daí uma série de programas e ações governamentais no bojo de uma maior articulação da sociedade em torno da temática, dando esta sensação. Contudo, torna-se necessário aprofundarmos mais o tema para evitarmos conclusões precipitadas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE: DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

De acordo com o Banco Mundial (2007) em 2001, 82% dos países do mundo contavam com uma política nacional de juventude, 89% tinham um mecanismo de coordenação nacional e 60% estariam implementando um programa de ação para jovens. Todavia, em 70% das experiências haveria focalização da política de juventude num estreito leque de ações, limitando-se a poucos departamentos e, via de regra, sem vínculos com outros ministérios, prevalecendo uma lista de programas e políticas em detrimento de um programa estratégico de ação. (Castro, 2007:4)



Na América Latina tem se multiplicado o número de estruturas do Estado especializadas nos jovens. Abad (Idem. p. 247-250) nos traz importante avaliação das dificuldades para um bom funcionamento dessas instituições e levanta algumas questões que iremos debater.

Os órgãos do Estado relacionados à juventude têm uma pretensão, legítima por sinal, de atuar transversalmente, numa perspectiva geracional dentro dos planos setoriais do Estado. Ou seja, o Ministério da Saúde deverá desenvolver políticas destinadas ao jovem e terão nessas políticas a coordenação do órgão responsável pela juventude no aparelho de Estado. De fato, estes órgãos eminentemente novos precisam em primeiro lugar legitimarem-se dentro da estrutura do Estado, ao mesmo tempo em que existe uma desproporção entre as suas responsabilidades e sua verdadeira capacidade técnica e política. A estrutura voltada para políticas de juventude passa a depender de uma disposição de outros setores do governo em ceder recursos e poder para uma estrutura recém-criada. Dessa forma, as estruturas de juventude que deveriam assumir uma função coordenadora, acabam por assumir apenas as tarefas periféricas, preenchendo um vazio deixado pelas grandes estruturas da Administração pública. (ABAD, 2003, p. 247)

Outro problema apresentado nessa institucionalização é que, via de regra, as políticas de juventude oferecem programas de cobertura massiva, com pouca diferenciação e que desconhecem a heterogeneidade dos jovens. Mesmo em uma política destinada a uma classe social menos favorecida, acaba por desconhecer diferenças de idade, etnia, sexo, tempo de escolaridade, etc. Como o programa de governo tende a ser genérico, acaba por desconhecer os interesses, potencialidades, dificuldades e resistências específicas de cada grupo. (Idem, p. 248).

Ocorrem ações desarticuladas e, não raras vezes, sobreposição de projetos com objetivos, público-alvo e áreas geográficas comuns, revelando assim, a falta de diálogo e comunicação dentro da própria máquina administrativa (Sposito & Carrano, 2003:289). O próprio Conselho Nacional de Juventude afirma que:

“é necessário que haja um esforço pela construção de canais de diálogo que possam, em um futuro próximo, estabelecer um marco institucional que deve, este sim, servir de referencial para a composição de políticas públicas de juventude com alto grau de coerência e que formem um sistema de ações minimamente harmônico” (CONJUVE, 2006:24).

A centralização e concentração de decisões é outro aspecto negativo das experiências latino-americanas. As instâncias governamentais de juventude tendem a concentrar decisões sobre financiamento, desenho, coordenação, execução e evolução de seus distintos programas e projetos (Idem, p. 248). Ao avaliarem a gestão dos programas existentes no período do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Sposito & Carrano (2003:291) sintetizaram que:

“de los 33 programas y proyectos federales relacionados a los jóvenes mayores de 18 años, permite afirmar que no existen canales democráticos que aseguren espacios de debates y participación para la formulación, acompañamiento y evaluación de esas acciones”

Some-se a isso, a baixa capacidade de interferência dos Municípios, que muitas vezes são os principais executores das políticas, mas que não questionam diretrizes, métodos, tampouco



objetivos “pré-fabricados”, preocupando-se tão somente com a questão orçamentária dos programas e projetos (Sposito & Carrano, 2003: 291). Ainda devemos considerar a existência de experiências em que a participação da sociedade civil, em especial através das ONG’s, consolidaram-se simplesmente como “forma mercantil de prestação de serviços” (Sposito & Carrano, 2003: 291).

Aspecto negativo também é o relacionado a uma visão instrumentalista dos jovens. Via de regra, os jovens pobres são entendidos como simples beneficiários de alguns serviços especiais ou tipos de assistência, fomentando relações de dependência, estigmatização social e baixos níveis de exercício da cidadania. Entretanto, é bem verdade que há um avanço da concepção que enxerga o jovem como agente do desenvolvimento, a despeito das práticas que o tornam sujeito passivo das políticas. (Idem, p. 249)

Ao analisar a herança deixada pelo governo Fernando Henrique Cardoso no campo das políticas de juventude, Sposito e Carrano (2003: 290) afirmam que prevaleceram projetos isolados, sem avaliação, inexistindo um desenho institucional mínimo capaz de assegurar a unidade que permitisse dizer que caminhávamos face à consolidação de formas democráticas de gestão. Concluem preliminarmente que:

“el diagnóstico que surge de los datos empíricos, aunque preliminar, indica que Brasil, bajo el punto de vista global se decidió por un conjunto diversificado de acciones – muchas de ellas realizadas con base en el ‘ensayo y el error’ – en la falta de concepciones estratégicas que permitan delinear prioridades y formas orgánicas y duraderas de acción institucional que compatibilicen intereses y responsabilidades entre organismos del Estado y de la Sociedad Civil” (Sposito & Carrano, 2003: 290).

Combinado a isso, há uma excessiva focalização das políticas para os jovens a partir da família, escola e trabalho. Ou seja, há pouca política pública para os jovens que se encontram “desfiliados” (CASTEL: 1998), ou seja, não estão integrados em nenhuma dessas estruturas e, portanto, encontram-se mais suscetíveis aos riscos sociais pela sua posição de maior vulnerabilidade. Advertimos para o fato de que devemos levar em conta a existência de “estruturas vulnerabilizantes” que limitam as possibilidades de mobilidade e de realização dos jovens, ou seja, não devemos enfatizar tanto as “características ‘ruins’ dos jovens ao abordar o sentido de ‘vulnerabilidades’, mas compatibilizá-la com a dos jovens enquanto sujeito de direitos e agentes do desenvolvimento.

Ainda persistem nos espaços públicos relacionados à juventude poucos operadores especializados no assunto. As instituições, principalmente a nível municipal e estadual, carecem de maiores dados estatísticos relacionados à realidade da juventude, o que dificulta que se acumulem informações e experiências para a geração de aprendizagem na própria organização. Não quero com isto defender uma visão tecnocrata dos espaços institucionais relacionados à juventude, mas compreender que, apesar da vontade política e a capacidade de articulação serem as virtudes principais para uma boa implementação de políticas públicas, é fundamental que exista um conhecimento técnico da matéria, sem o qual as experiências, estudos e teorizações de nada lhes serviriam para entender melhor a realidade da juventude em seu local de atuação. É necessária a combinação dos pressupostos políticos, com a profissionalização de pessoal técnico especializado na matéria para o bom desempenho das ações de Estado.



Krauskopf (2005: 144) considera que ainda é comum e frequente um uso indiscriminado do conceito de política de juventude. Às vezes, basta que em um país existam preocupação e pequenas ações governamentais dirigidas aos jovens para considerá-las políticas de juventude. Para ela, esta simplificação oculta a ausência real de política, ignorando que não só existem diferenças de natureza entre políticas públicas e planos de ação, mas também entre políticas de governo e políticas de Estado.

Outra herança trazida pelas políticas orientadas à juventude como etapa-problema é que esta dá uma percepção generalizadora da juventude a partir de pólos sintomáticos como a delinquência, as drogas, a evasão escolar, a gravidez precoce, etc.

“Según este paradigma, la causa última de las ‘patologías’ juveniles se identifica en el mismo sujeto juvenil, de ahí que la intervención prioriza la acción sobre él y descuida el contexto.” (Krauskopf, 2005: 146).

A UNESCO (2004) lista outros elementos que caracterizariam obstáculos para o salto qualitativo e quantitativo das políticas públicas de juventude, os quais citamos a seguir. Um dos problemas que requer enfrentamento está relacionado à imagem com que os meios de comunicação abordam a questão da juventude, principalmente porque prepondera uma visão do “jovem-problema”.

“raras vezes enfatizando as experiências positivas de iniciativa dos mesmos e tampouco suas potencialidades – assuntos que não ‘dão notícia’”(UNESCO, 2004: 193.).

O “adultismo”, que se apresenta em torno dos enfoques paternalistas e assistencialistas presentes em algumas iniciativas de políticas, é um dos problemas levantados pela UNESCO (2004), que resvala muitas vezes para o campo da repressão. Destaca-se ainda que nas relações entre adultos e jovens, por exemplo, existe a problemática relação com a polícia, pois:

“quando a polícia vê cada jovem pobre como um ‘delinquente’ em potencial, baseando-se simplesmente em sua indumentária (roupa., tatuagens, piercings, cortes de cabelo, etc.), ela estigmatiza esses jovens, e quando prende aqueles que efetivamente cometeram crimes e têm perfil semelhante, a ‘profecia que cumpre a si mesma’, reforça significativamente esse modelo.” (UNESCO, 2004:194).

Daí a importância de trabalhar com os adultos que se relacionam com jovens, combatendo seus preconceitos e valorizando uma cultura juvenil com idéias e vontades próprias, o que não pode descambar para outro traço negativo: o ‘juvenilismo’. As políticas de juventude não devem ser assunto de exclusiva responsabilidade dos jovens, mas sim de toda a sociedade. Frequentemente o ‘juvenilismo’ manifesta-se na idéia de que os que estiverem acima de determinada idade não poderiam participar dos espaços de formulação e decisão das políticas de juventude (UNESCO, 2004: 196). Essa atitude pode gerar uma situação de “isolamento” para um debate que começa a ganhar força e possui ainda “pouca musculatura” institucional e jurídica.²

² Vale citar a polêmica gerada em torno da composição do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) no Brasil, que provocou reações de alguns segmentos de organizações juvenis, em virtude de seu caráter inter-



Por fim, a UNESCO (2004: 196) aponta o “burocratismo” como obstáculo a ser superado. O “burocratismo” expressa-se através da formulação de respostas simples e convencionais a problemas complexos, que exigem criatividade e inovações, sendo bastante comum e manifestando-se nas diversas instâncias do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Levando em conta observações críticas acerca das políticas de juventude, o Banco Mundial apresenta a recomendação de que estas sejam articuladas a um sistema de planejamento nacional com mecanismos de implementação, colaborando na “prestação de contas” dos resultados. Aliás, considera-se que a auferição de resultados é mais fácil ao delimitar-se os objetivos nacionais, bem como se são desenvolvidos em parceria com ministérios e demais agentes com poder de decisão. Para isso, torna-se necessária uma coordenação que desenvolva uma estratégia de resultados em relação aos jovens, designando responsabilidades entre governo, sociedade, organizações e setor privado. Note-se, entretanto, que na modelagem do Banco Mundial, caberia ao governo o papel de articulador, administrador de contas públicas e observação da qualidade de serviços prestados, cabendo ao setor privado a prestação dos serviços, o que é questionável se o paradigma de nação pensado vai além do modelo de Estado mínimo e das políticas neoliberais (Castro, 2007: 7).

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. *Las políticas de juventud en Colômbia*. In Políticas publicas de juventud en America Latina: Políticas nacionales. [org.] Oscar Dávila Leon. CIDPA: Viña Del mar, 2003

AGÊNCIA BRASIL. *Novo ProJovem unifica ações governamentais para a juventude*. www.agenciabrasil.gov.br, acessado em 5 de setembro de 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti & BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998

CASTRO, Mary Garcia. *Extratos/tradução livre do World Development Report 2007, Development and the Next Generation*. Impresso. Washington: The World Bank, 2007

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.

KRAUSKOPF, Dina. *Desafios en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina*. In: Nueva Sociedad, n. 200, Buenos Aires, nov-dic, 2005.

geracional, pois queriam um “Conselho de jovens”. Apontamos item 90 do relatório do Grupo de Trabalho “Conselho” que funcionou no âmbito do CONJUVE com objetivo de fazer um diagnóstico de sua própria atuação a ser levada à apreciação do conjunto de seus Conselheiros: “90. (...) sobretudo no início das atividades do conselho, havia uma tensão declarada entre conselheiros “especialistas” e demais conselheiros. Havia também uma tensão entre conselheiros jovens e adultos. Pensar se e como essas tensões foram resolvidas também deveria ser objeto de reflexão”.



XII SEMOC SEMANA DE
MOBILIZAÇÃO
CIENTÍFICA
SEGURANÇA: A PAZ É FRUTO DA JUSTIÇA



SPOSITO, Marília & CARRANO, Paulo. *Juventud y políticas públicas em Brasil*. In: DÁVILA, O. (Org.). Políticas Públicas de Juventud en America Latina: políticas nacionales. Viña Del Mar: CIDPA Ediciones, 2003.

UNESCO. Políticas públicas de/para/com juventudes. Brasília, 2004.

VARGAS, Carlos Salazar. Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis. In: Universitas. N° 83. Pontificia Universidad Javeriana; nov. 1992