

Políticas de Juventude: Formação do Campo de Políticas Públicas no Brasil (1990-2005)

193

Youth Policies: Formation of the Field of Public Policies in Brazil (1990-2005)

Heber Silveira Rocha¹

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar o papel desempenhado pela rede de ONGs e pesquisadores na elaboração da política nacional de juventude criada em 2005. A Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) são os três elementos que caracterizam a política. Este artigo analisa o período entre 1990 a 2005 e foca nas movimentações da sociedade civil e nos seus imbricamentos para dentro do Estado na formação da agenda governamental de políticas de juventude. Chega-se a conclusão que uma rede de ONGs e pesquisadores que compartilhavam a visão “juventude

¹ Doutorando em Ciência Política pela UNICAMP. Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV/SP. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela USP. Atualmente é pesquisador do Núcleo de pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC) vinculado a UNICAMP. bsEmail: rocha.heber@gmail.com

enquanto sujeito de direitos” tiveram proeminência no desenho final da política nacional de juventude criada em 2005.

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

Abstract: This article proposes to analyze the NGOs network and researchers in the elaboration of the national youth policy created in 2005. The National Youth Secretariat, the National Youth Council and the National Program for Youth Inclusion (ProJovem) are the three elements that characterize politics. This article analyzes the period from 1990 to 2005 and focuses on the civil society's movements and their interrelationships within the State in the formation of the government youth policies agenda. Concluded that a NGOs network and researchers who shared the vision of "youth as a subject of rights" had prominence in the final design of the national youth policy created in 2005.

Key words: Public Policies, Youth Public Policies; Government Agenda; Youth Movements.

1. Introdução

Hoje o tema de juventude mobiliza centenas de entidades e movimentos sociais, bem como recursos do Poder Público, por meio da implantação de políticas públicas de/para juventude. 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?

A temática das políticas públicas de juventude ganhou centralidade no Estado Brasileiro, sobretudo a partir da década de 2000, com a criação de políticas públicas para jovens. A visão de que o termo juventude poderia ir além da adolescência em risco e para além dos setores de classe média é relativamente recente no Brasil; esse movimento se iniciou na década de 1990.

A ampliação da preocupação das autoridades públicas e, sobretudo, de ONGs (Organizações Não-Governamentais) e pesquisadores 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 em que se descola do debate da criança e do adolescente e passa a reivindicar ações do Estado para resolver as demandas que se consideram específicas.

Ressalta-se que já na década de 1990 os organismos internacionais, enquanto atores, tiveram papel importante na difusão das políticas de juventude. O Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, BID, FMI e OIJ incentivaram governos da América Latina a criarem órgãos de juventude nos governos centrais, bem como políticas específicas para este público (Kliksberg, 2006; Rodrigues, 2008).

As políticas públicas da juventude no continente, até a década de 1980, foram realizadas de maneira desarticulada, “como resultado de desenho e execução de políticas setoriais que raras vezes interagiam e se reforçavam mutuamente” (Rodrigues, 2008, p. 6). Esta desarticulação de programas juvenis esteve associada à dinâmica adotada pelos órgãos executores. Até então, muitos programas eram implementados por ministérios setoriais (saúde, educação, desenvolvimento social, etc.). Nessa lógica, os Ministérios tendiam a operar a política pública em uma perspectiva simplista e estereotipada sobre os jovens, sem entendê-los em suas diferentes dimensões de vida. Assim, por exemplo, os programas do Ministério da Educação tendem a ver o jovem predominantemente na dimensão estudantil, excluindo muitas vezes os que não estão na escola como público-alvo da política. Há uma dispersão e desarticulação de recursos, esforços e concepções sobre as políticas para jovens nesse modelo setorial (Rodrigues, 2008).

Ao longo da história e em diferentes países os Estados nacionais traçaram diferentes estratégias para abordar os jovens. Cada país incorporou a temática de um modo específico, levando em consideração o seu contexto histórico-social. Há, porém, um ponto em comum nos países latino-americanos que priorizaram esta pauta: a criação de órgãos formuladores de políticas para jovens no interior dos governos nacionais. Esse deslocamento conceitual e institucional de como o Estado se organiza para atender aos jovens foi um fenômeno que influenciou toda a região nas décadas de 1990 e 2000.

Trabalha-se neste artigo com o conceito os conceitos de formação de agenda de John Kingdon (1995, 2006) e de comunidade epistêmica de Peter Haas (1992), para designar os especialistas e pesquisadores em juventude que formularam discursos e estratégias para o campo de juventude e que se mostraram fundamentais para a constituição de uma nova institucionalidade, a saber: a política nacional de juventude.

Peter Haas (1992) em seu trabalho sobre os processos e atores envolvidos na coordenação internacional de políticas mapeia a articulação e a formação de uma comunidade epistêmica. Segundo este autor, a comunidade epistêmica é uma rede de contatos (*networks*) de especialistas “com expertise e competência reconhecidas em um domínio específico e uma autoridade moral com conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio” (Haas, 1992, p.3). O modelo de agenda governamental de John Kingdon (1995, 2006) trabalha os dois principais processos pré-decisórios: o estabelecimento da agenda e a especificação de alternativas. Este autor 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 (Capella, 2007).

2. Sobre o método e o desenho da pesquisa

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.

O quadro 01 destaca as cinco entrevistas realizadas entre em 2011. 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. Este período compreende o ingresso do tema das políticas de juventude na agenda decisória 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.

Quadro 01: Apresentação Dos Entrevistados

Nome	Atuação	Local
Beto Cury	Subsecretário de Articulação com a sociedade civil da Secretaria Geral	São Paulo

	entre 2003 a junho de 2005. Ex-Secretário Nacional de Juventude entre 2005 a 2010.	
Helena Abramo	Socióloga e Mestre em Sociologia pela USP. Pesquisadora do tema Juventude. Foi uma das coordenadoras do Projeto Juventude. Trabalhou na Secretaria de Juventude entre 2011 a 2015.	São Paulo
Luiz Dulci	Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil nos governos Lula (2003-2010). Dirigente nacional do PT desde sua fundação.	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 do Conselho Nacional de Juventude (2005-2007)	São Paulo
Fernanda Papa	Foi coordenadora de Projetos da Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES). Foi uma das organizadoras do I e II Seminário Juventude em Pauta.	São Paulo

Fonte: elaboração própria.

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 de Políticas Públicas para a Juventude da Câmara de Deputados; Grupo Interministerial de Juventude. Foram analisados os seguintes documentos: a) Documento de conclusão do Projeto Juventude (2004); b) Relatório final da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados (2004) e; c) Guia de Políticas Públicas de Juventude (2005).

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 pesquisa compreende o período destes três anos.

3. Juventude(s): Afinal do que estamos falando?

A juventude enquanto categoria social emerge ao longo do século XX no contexto de duas grandes guerras mundiais e figura, segundo Passarini (1996), como metáfora desejada. Esta autora faz um estudo historiográfico das juventudes na Itália e nos EUA, a idéia de juventude, no contexto ocidental, passa a ser associada ao novo, ao moderno, ao progresso, esperança, símbolos de uma nova sociedade almejada no pós guerra. A juventude não é apenas um recorte etário, um percurso biológico e natural da vida, mas é também um conjunto de “representações simbólicas e situações sociais com suas próprias formas e conteúdos que têm importante influência nas sociedades modernas” (Gropo, 2000, p.08).

A faixa etária faz com que surja a dimensão da geração para compreender a juventude em diferentes momentos da história. Dessa forma, as manifestações sociais que são realizadas por jovens tem um caráter geracional. Ao tratar do conceito de geração, tal como é apontado por Karl Mannheim, Groppo (2000, p.12) afirma que:

a geração é estruturalmente semelhante à posição de classe de um indivíduo na sociedade. Se a posição de classe é baseada na situação comum de certos indivíduos dentro das estruturas econômicas e de poder, a situação de geração é baseada na existência de um ritmo biológico na vida humana.

No mundo contemporâneo, as definições sobre as especificidades desse segmento social no campo da política e a sua construção como sujeitos de direitos são desafiadoras. A complexidade deste segmento resulta das diversas estruturas e estratificações que atravessam a juventude (classe social, gênero, etnia e raça, etc) como grupo geracional e que a constituem no plural e não no singular (grupo homogêneo e coeso).

198

As questões dos jovens 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. Segundo Carrano (2011), a definição pela faixa etária possui 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 (2011, p. 243), “(...) 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”.

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 o ingresso no mercado de trabalho para com isso ter um tempo socialmente legitimado para se concentrar e dedicar ao estudo e à capacitação.

Margulis e Urresti (1996) 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, 1996, 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 interesses coletivos baseados em experiências culturais próprias. A segunda visão baseia-se na juventude como um ator político, como

199

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 (Margulis & Urresti, 1996).

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.

4. A gênese e a consolidação do campo de políticas públicas de juventude

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).

A noção de campo para Bourdieu (1989) é marcada pela ideia de que a comunicação entre os participantes do campo se estrutura socialmente, em um espaço cujas posições sociais são objetivamente estruturadas por uma distribuição assimétrica de poderes. Dessa maneira, 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.

Em Bourdieu (1989), 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 [...]” (Bourdieu, 1989, p. 146).

Diante disso, o campo das políticas públicas de juventude denota uma disputa por significados e concepções sobre o termo juventude na sociedade, mas, sobretudo, para o Estado. O campo de políticas públicas de juventude é ocupado e disputado por atores sociais. Entende-se por atores, toda pessoa, organização, instituição e movimento social que tenta influir na tomada de decisões sobre algum tema que esteja em disputa política. Dentre estes atores, alguns se agrupam em grupos de influência intelectual e são chamados de *comunidades epistêmicas* (Hass, 1992), e que apresentam as seguintes características: a) um conjunto de crenças normativas e princípios que fornece uma racionalidade baseada em valores que orientam a ação de seus membros; b) determinadas crenças acerca de relações causa-efeito específicas derivadas de suas análises de práticas que contribuem para a solução de um conjunto de problemas temáticos e que servem de base para a resolução de problemas; c) compartilham de um conjunto de práticas e visões associadas a propostas de ações para resolver situações da realidade.

O conjunto de movimentos sociais, pesquisadores, ativistas, ONGs e militantes que lutaram pela implantação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) ao longo da década de 1980 era de uma tradição de luta por ampliação dos direitos sociais e 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.

Dessa forma, os atores sociais que discutem de forma sistemática políticas para a juventude surgiram 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 reunindo 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 uma comunidade epistêmica sobre o tema juventude que mais tarde teve papel decisivo na conformação do desenho institucional da política nacional.

Sposito (2011) afirma que houve três grandes momentos que marcaram a organização da sociedade civil 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. O segundo momento ocorreu 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).

Segundo Novaes (2008) a eleição presidencial de 2002 foi um evento importante para o tema juventude se fortalecer. Esta foi a primeira campanha em que tal questão 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 para jovens.

Havia um conjunto de atores sociais, como ONGs e pesquisadores que enxergaram na candidatura de Lula uma oportunidade de colocar a pauta de políticas para jovens 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 dentro do aparato estatal. 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

Como afirma Abramo (2011), 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 de ONGs que discutisse o tema no Brasil, ele ainda era pouco sistematizado.

Segundo Dulci (2011), 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 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, pois 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. 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 (Kingdon, 2006).

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 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% 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, os principais articuladores do tema juventude na Câmara, foram eleitos neste ano.

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.

5. As disputas por concepções pelo entendimento da(s) juventude(s)

Abramo (2005) sistematizou os embates ideológicos sobre as concepções de juventude em quatro visões que se tornaram referência na bibliografia. 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 (ver Quadro 1).

Quadro 2- Paradigmas nas Políticas de Juventude

Paradigmas	Políticas de juventude
Juventude como etapa de preparação – transição entre a infância e a idade adulta	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. Vinculação do jovem com as instituições de transição ao mundo adulto como, por exemplo, o modelo atual de escola.
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 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: Autor, baseado em Rodrigues (2008), Krauskopf (2003); Abramo (2005); Freitas e Papa (2003).

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 tratar a juventude como um grupo homogêneo, desconsiderando a diversidade social e cultural existente no interior deste segmento. Outra limitação é que por supor 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. Segundo Abramo (2005) 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.

Por fim, a quarta categoria é a “juventude como sujeito de direitos”. Segundo Abramo (2005), 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.

O Quadro 2 apresenta de forma detalhada as duas principais visões que predominam desde a década de 1990 até o presente momento (2014) e que travam embates e disputas para alcançar a hegemonia e, com isso, influenciar o desenho e as premissas dos programas para a juventude.

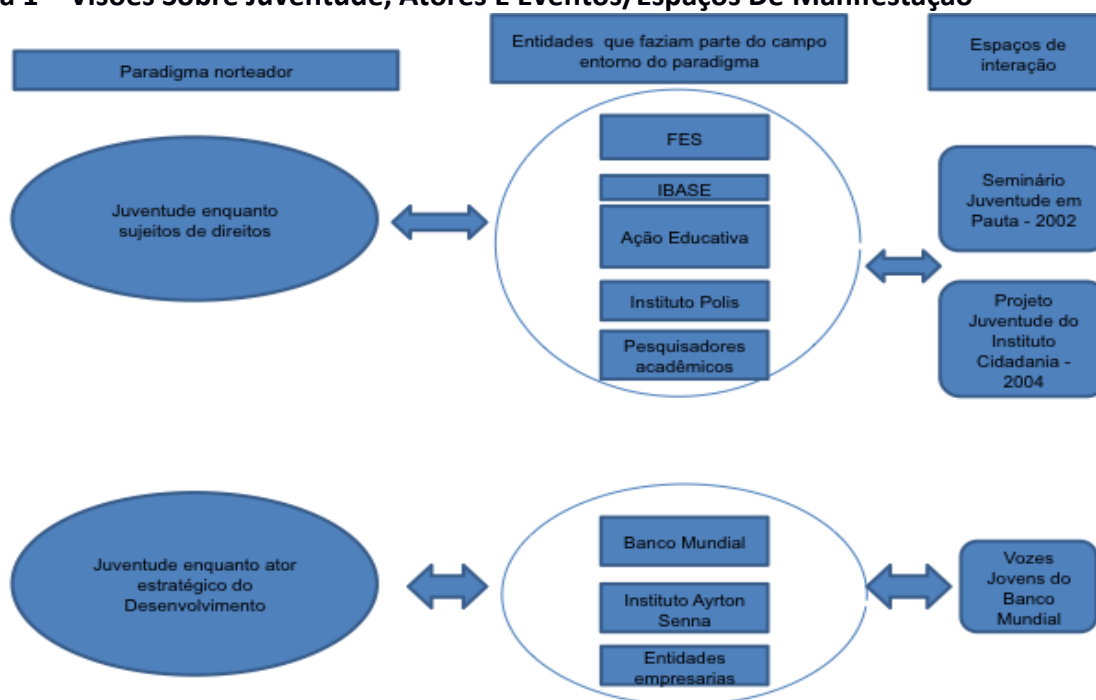
Quadro 3 – As duas principais visões sobre juventude na contemporaneidade

Concepção de Juventude	Ator Estratégico do Desenvolvimento	Sujeito de Direitos
Categorias		
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 capital social	Autoestima/capacitação
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 como 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, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Instituto Pólis e os pesquisadores acadêmicos. A Figura 1 a seguir sintetiza estas visões, seus defensores e os eventos/espços principais de manifestação das mesmas.

Figura 1 – Visões Sobre Juventude, Atores E Eventos/Espaços De Manifestação



Fonte: Elaborado pelo Autor.

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 (1997), 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.

6. O papel da comunidade epistêmica na formulação da política nacional de juventude

A eleição de Lula é um momento importante, um novo fluxo político, pois contribuiu com 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 seguir, a Figura 2 mostra o fluxo histórico dos principais acontecimentos apresentados neste artigo.

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



Fonte: elaborado pelo autor

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 & Papa, 2003). Nomes como Helena Abramo, Regina Novaes, Mary Castro, Fernanda Papa, que são conhecidas neste circuito, foram às organizadoras do seminário.

O Seminário Políticas Públicas Juventude em Pauta ocorreu em novembro de 2002 e 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 (entrevistada – Fernanda Papa).

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 Luís 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 foram trabalhar no Governo federal.

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. 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.

210 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.

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.

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] (LUIZ DULCI).

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.

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 (1995, 2006), 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.

A comunidade de especialistas, formada por acadêmicos e pesquisadores de universidades, teve forte inserção na formação da Política Nacional de Juventude. Muitos eles, além do papel desempenhado na academia, construíram laços e identidades com a juventude, na visão juventude enquanto sujeito de direitos, e com pesquisadores das ONGs. As organizações de juventude eram constituídas por um amplo conjunto de entidades, destacando-se: FES (Fundação Friedrich Ebert Stiftung), Ação Educativa, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Instituto Pólis. Estas entidades foram mencionadas por diferentes pessoas nas entrevistas como 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.

Conforme aponta Haas (1992) ANO?, a comunidade epistêmica é uma rede que se forma para pautar um interesse em comum e que compartilha das mesmas crenças e convicções. Como apresentado ao longo do artigo, a rede de pesquisadores de Universidades, ONGs e pesquisadores em geral que se formou ao longo da década de 1990 pautou o tema da juventude na agenda, bem como contribuiu no desenho da política nacional de juventude, tendo alguns de seus principais quadros adentrado na dinâmica institucional, tal como a Regina Novaes, que se tornou a primeira presidente do Conselho Nacional de Juventude.

Assim, a comunidade epistêmica forneceu ao governo as informações e pautas sobre as situações de vulnerabilidade, bem como o discurso político que legitimava a pauta para adentrar no governo. Estes membros da comunidade pautaram o recorte do problema e suas crenças.

Conforme aponta Kingdon (1995, 2006) a comunidade epistêmica de especialistas pode ser interpretada, 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 descartadas. Contudo, muitas ideias se tornam possíveis e, de alguma forma, são consideradas durante o processo (Kingdon, 2006, p. 231)

A comunidade epistêmica de especialistas que se formou em torno do tema juventude, em grande parte composta por professores universitários, teve papel significativo e 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 Haas (1992), uma comunidade epistêmica. Embora não tivessem visibilidade pública no momento da criação da Secretaria Nacional de Juventude, estiveram em todos os espaços de formulação.

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 de juventude como agente estratégico do desenvolvimento. Esta organização entendia a questão da juventude enquanto a possibilidade de governos e empresas realizarem maiores investimentos na qualificação do capital humano.

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. As organizações de juventude eram constituídas por um amplo conjunto de entidades, destacando-se: FES (Fundação Friedrich Ebert Stiftung), Ação Educativa, Instituto Brasileiro de Análises Sociais (IBASE) e Instituto Pólis. Estas organizações foram mencionadas pelos entrevistados como organizações fomentadoras do debate sobre os direitos dos jovens.

7. Considerações finais

É possível notar como os diferentes grupos de juventude foram criando e reforçando discursos ao longo das décadas de 1990-2000. A comunidade epistêmica formada por um conjunto de ONGs e pesquisadores 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.

Ao longo do artigo foi mostrado a importância da rede de ONGs e pesquisadores acadêmicos e de entidades, que designamos como comunidade epistêmica, e a sua relação com as demais arenas: o Legislativo (Comissão Especial de Juventude) e o Executivo (grupo interministerial). A divisão em categorias procurou facilitar a análise, havendo forte interação e sinergia entre a comunidade

epistêmica/rede de ONGs com as outras arenas de formulação: grupo interministerial, comissão de juventude da Câmara e Projeto Juventude (Instituto Cidadania). 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.

O campo de políticas de juventude se consolidou 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 rede de pesquisadores e ONGs contribuiu incisivamente na formulação dos discursos e na consolidação do campo de políticas públicas de juventude. Esta rede de pesquisadores mais tarde ocupou espaços de destaque no novo desenho institucional, tal como Regina Novaes tornando-se presidente do Conselho Nacional de Juventude na gestão 2005 -2007. Ressalta-se, porém, que houve embates políticos com outras visões e grupos que trabalham com outras visões, mas a visão “juventude enquanto sujeito de direitos” logrou êxito com a sua coalizão de defesa, destacando-se o Instituto Brasileiro de Análises Sociais (IBASE), Instituto Cidadania, Instituto Pólis, Ação Educativa –, junto com pesquisadores acadêmicos, hegemonizou a discussão sobre o desenho da Política Nacional de Juventude.

A comunidade epistêmica 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. O campo de atores sociais que compartilhavam a mesma visão – Juventude enquanto sujeitos de direitos - logrou êxito e teve protagonismo no desenho final da Política Nacional de Juventude. 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.

Este artigo evidencia que a comunidade epistêmica que formou em torno do paradigma ‘Juventude enquanto sujeito de direitos’ foi central na articulação do tema, recorte do problema e proposta do desenho institucional da política nacional de juventude.

Referências

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.

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.

215 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, Helena W; BRANCO e 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.

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, 1989.

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

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: Petrópolis, 2011, v. 1, pp. 237-250.

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.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam (Org.). **Juventude, Juventudes**: o que une e o que separa. UNESCO, Brasília, 2006.

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

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.

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.

GROPPO, Antônio. Juventude - ensaios sobre Sociologia e História das juventudes modernas, Difel, Rio de Janeiro. 2000.

KINGDON, J. *Formação da Agenda*. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

216 KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: as grandes interrogações. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 5, p. 909-942, Oct. 2006.

KRAUSKOPF, Dina. **Juventud, riesgo y violencia**. En Dimensiones de la Violencia. PNUD.El Salvador, 2003.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. In: MARGULIS, M. (Ed.). **La juventud es más que una palabra**. Buenos Aires: Biblos, 1996a.

MELUCCI, A. Juventude, tempo e movimentos sociais. Juventude e contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação. São Paulo: ANPED, n. 5/6, 1997.

PASSERINI, Luiza. “A Juventude, metáfora da mudança social. Dois debates sobre os jovens: a Itália fascista e os Estados Unidos da década de 1950”. In: LEVI, Giovanni e SCHMITT, Jean-Claude. História dos jovens 2: A Época Contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Análise de redes e políticas de juventude**. 2008. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

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.

Recebido em 12 de março de 2019
Aprovado em 24 de abril de 2019
<https://doi.org/10.31990/agenda.2019.1.8>