

# Por um novo paradigma do fazer políticas – políticas de/para/com juventudes

Mary Garcia Castro\*  
Miriam Abramovay\*\*

*O artigo reflete sobre políticas públicas de, para e com juventudes. Após um breve histórico sobre enfoques de políticas que têm os jovens como objeto na América Latina, com destaque para o caso brasileiro, discute os seguintes complicadores à elaboração e acompanhamento de políticas de/para/com juventudes no Brasil: o paradigma conceitual sobre juventude; as condições de vida de juventudes no país; o macrocenário ou paradigma sócio-político-econômico-cultural; a formatação convencional das políticas públicas; a formatação das políticas públicas elaboradas para a juventude. Ao final, destacam-se proposições de ações considerando os jovens em diversas dimensões elaboradas pelos próprios jovens, em diversas localidades no Brasil, no âmbito de pesquisas, seminários e encontros promovidos pela Unesco e parceiros.*

O discurso sobre políticas orientadas para a juventude tem sido assumido de forma explícita e intencional mais recentemente no Brasil, ainda que vários autores identifiquem a preocupação do Estado com a formatação de políticas públicas para jovens já a partir da década de 1970, em toda a América Latina (ver CEPAL, 2000; Rodríguez, 2002, entre outros).

Não raro, as políticas públicas elaboradas, principalmente até os anos 1980, fundamentaram-se em propostas de caráter funcionalista, ou instrumentais, por tutela, ou seja, buscaram adequar o comportamento dos jovens a um estado de normalidade ou prestar algum bem ou serviço para este segmento, enfocando a manutenção das crianças, adolescentes e jovens nas escolas, sob a guarda da família ou do Estado, ou em instituições para jovens infratores. Assim, não por acaso, muitas dessas políticas tiveram como público-alvo a população jovem sujeita a liberdade assistida.

O princípio implícito dessas políticas é salvaguardar a sociedade contra o que se consideram orientações indesejáveis dos

jovens, como transgressão e rebeldia. Mas, como se resenha na primeira seção deste artigo, os enfoques sobre políticas de juventudes, em diferentes períodos históricos, têm contornos diferenciados na América Latina.

Dados o apelo da democracia, o maior exercício da crítica social e o privilégio do tema juventude na mídia e em discursos políticos, hoje vivemos um momento propício para se afirmar a legitimidade de políticas gestadas por vias mais democráticas, sensíveis à diversidade de juventudes e ao direito de representação dos jovens no desenho e gestão de políticas que os tenham como sujeitos. Mas, no plano da mídia, as notícias tendem à linha do alarmismo, propiciando a difusão de estigmas e temores. Os jovens, principalmente se pobres e negros, são os “sujeitos perigosos”, perigo este ligado à sua classe e idade. Tal perspectiva é mais comum em notícias e estudos sobre violências e drogas, mas também está presente quando se focalizam os jovens a partir de seus mais altos índices de desemprego. Por outro lado, são

\* Professora aposentada da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora da Unesco, Representação Brasil, e pesquisadora associada da Unicamp-CEMI-Pronex/CNPq.

\*\* Professora e pesquisadora da Universidade Católica de Brasília.

poucas as referências às cidadanias negadas, como a do exercício do brincar, divertir-se, se informar e se formar culturalmente, assim como de reinventar linguagens próprias.

Nas últimas décadas, o tema juventude tem feito parte de discussões sobre políticas. Nunca se falou tanto como agora em “agenda jovem”. Por exemplo, a ONU instituiu o ano de 1985 como o Ano Internacional da Juventude, adotando um Programa Mundial de Ação para a Juventude para além do ano 2000 e realizando uma série de conferências<sup>1</sup>. No Brasil, entre outras iniciativas, a Organização Brasileira da Juventude (OBJ), com a colaboração da Fundação Konrad Adenauer, realizou em junho de 2002 o seminário Agenda Jovem 2002, e a Fundação Ayrton Senna promoveu a assinatura de um Manifesto aos candidatos à Presidência da República, em julho de 2002, intitulado “Por uma política de juventude para o Brasil” (Senna, 2002).

O debate sobre políticas para juventudes vem sendo assumido também pelos jovens e por organizações que desenvolvem programas com jovens. Desse debate surgiram proposições de ações considerando os jovens em diversas dimensões elaboradas pelos próprios jovens, em diversas localidades no Brasil, no âmbito de pesquisas, seminários e encontros promovidos pela Unesco e parceiros<sup>2</sup>.

De acordo com dados do IBGE, no Brasil, em 1996, 31,1 milhões de pessoas encontravam-se na faixa etária entre 15 e 24 anos, o que equivalia a 19,84% da população do país. Já em 2002, a população em tal faixa etária seria da ordem de 34 milhões. Segundo Schwartz (*apud* Costa, 2002), em 2001 a população de *adolescentes* no mundo seria superior a 2 bilhões, a maioria concentrada na Ásia e na América Latina.

Quer por sua representação quantitativa no cômputo geral da população, quer pelos direitos humanos, os jovens tanto devem ser considerados em políticas universais, como devem ser sujeitos de políticas específicas. Ademais, os jovens têm o direito de dispor de bens e serviços não adquiridos por relações de mercado, já que o seu tempo deveria estar dedicado aos estudos e à formação ética e intelectual.

Assim, discutir políticas públicas para juventudes é um construto da democracia e uma responsabilidade social com a sustentabilidade da civilização, ou com as gerações futuras, uma vez que na infância, na adolescência e na juventude se anunciam as gerações seguintes.

Contudo, tal discussão deve ultrapassar a lógica do senso comum, pela qual se consideram as políticas públicas como um elenco de programas. É preciso aprofundar o debate sobre perspectivas políticas em relação aos jovens. Não se encontram políticas públicas para juventude no atacado, predominando programas e ações no varejo. Existem no Brasil programas isolados, políticas setoriais de ação local no âmbito do Estado, mas que não possuem uma orientação universalista, não contemplando a diversidade dos beneficiários em termos de geração.

Nosso desafio, portanto, é refletir sobre políticas públicas *de, para e com* juventudes levando em conta uma série de complicadores que envolvem esta temática. Neste sentido, após um breve histórico sobre enfoques de políticas que têm os jovens como objeto na América Latina, com destaque para o caso brasileiro – seção que se constrói com o apoio de informações presentes em distintas publicações<sup>3</sup> –, discutimos os seguintes complicadores à elaboração e acompanhamento de políticas

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, em Castro *et al.* (2001) as conclusões da Conferência Mundial dos Ministros Responsáveis pela Juventude, realizada de 8 a 12 de agosto de 1998, conhecidas como a *Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas de Juventude*; o Plano de Ação de Braga para a Juventude, elaborado quando do Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas, que teve lugar de 2 a 7 de agosto de 1998; e a declaração do Encontro sobre Melhores Práticas em Projetos com Jovens do Cone Sul, promovido pela CEPAL, BID, Unesco, INJ e FLAJ, de 9 a 11 de novembro de 1999.

<sup>2</sup> Em maio de 2002, a Unesco e a Fundação Kellogg, com distintas instituições de foro regional, promoveram seminários com jovens para debater sobre propostas de políticas para juventudes nas cidades de Teresina, Maceió, Natal e Salvador. As recomendações dos participantes desses seminários estão relacionadas, juntamente com propostas colhidas em diversas pesquisas da Unesco, na última seção deste artigo.

<sup>3</sup> Em especial, o *Libro blanco sobre políticas de juventud en Iberoamérica* (ver Rodríguez, 2002).

de/para/com juventudes, ou seja, políticas elaboradas pelo Estado para juventudes, políticas que se refiram a distintos grupos, ou políticas de juventudes, e políticas desenhadas com juventudes: o paradigma conceitual sobre juventude; as condições de vida de juventudes no Brasil; o macrocenário ou paradigma sócio-político-econômico-cultural; a formatação convencional das políticas públicas; a formatação das políticas públicas elaboradas para a juventude. Nas seções finais, apresentamos uma relação de políticas dirigidas para adolescentes e jovens que vêm sendo acionadas pelo governo federal e as propostas formuladas pelos próprios jovens em pesquisas e seminários promovidos pela Unesco e parceiros.

Desta perspectiva, enfatiza-se também a importância do investimento na formação de um capital cultural (Bourdieu, 2001) em políticas, para que jovens organizados possam intervir no processo de elaboração, acompanhamento e crítica de políticas, ou seja, a importância do investimento em cidadania cultural-política com ênfase na participação democrática. Argumenta-se que políticas para a juventude não são apenas um elenco de programas, que seu objetivo não é somente questionar o *modus operandi*, ou seja, discutir como foi feita a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) ou o PPA (Programa Plurianual de Investimento), por exemplo – pontos sem dúvida importantes de se discutir –, mas é também promover uma construção político-cultural de como fazer políticas, fazer desse conhecimento um constituinte da cidadania político-cultural.

Em relação aos jovens, há, portanto, que se incentivar a sua organização visando à participação política – o que pode tomar diversas formas –, sendo fundamental colaborar para o estabelecimento de redes entre eles e de diálogos entre as várias juventudes.

O debate sobre políticas com juventudes passa, nessa linha, pela formação política dos jovens, no sentido de eles aprenderem a zelar pela coisa pública, a acompanhar e cobrar a ação do Estado – exercício de cidadania. Há que estimular

que eles acompanhem, por exemplo – como vêm fazendo organizações voltadas para interesses populares no Brasil –, o desempenho do Congresso e do Executivo, monitorando o uso do patrimônio público.

### **Breve histórico sobre políticas para a juventude – Brasil e América Latina**

No Brasil, a intervenção do Estado na elaboração das primeiras políticas públicas para os “jovens” – entenda-se aqui o referencial de corte etário na infância e adolescência, uma vez que poucos programas teriam como referência o ciclo de mais de 17 anos – teve, como assinalado, a preocupação com o “saneamento social” de tipos indesejáveis. É o que indica, por exemplo, o primeiro Código de Menores do Brasil, de 1927.

O escopo ideológico desse Código baseava-se na “moralização do indivíduo e na manutenção da ordem social, propondo, para sua concretização, a criação de mecanismos que protegessem a criança dos perigos que a desviassem do caminho do trabalho e da ordem” (Cruz Neto, 2001, p. 57). Esse Código, também conhecido como Código Mello Matos, orientou a formulação das demais políticas públicas direcionadas aos “jovens” até o final da década de 70, quando foi revogado. Mais do que medidas de enquadramento moral e social de crianças e adolescentes, o Código Mello Matos consagrou propostas engendradas pelo Estado que, de acordo com a conjuntura, poderiam assumir um caráter desenvolvimentista de formação de adultos aptos ao mundo do trabalho.

A infância (e a adolescência) torna-se, então, lugar de intervenção do Estado moderno para a construção deste projeto de sociedade. É o lugar onde se assegura a viabilidade do projeto de sociedade através de políticas propedêuticas: as práticas compulsórias de educação, as práticas sociais de segregação por idade, as práticas socio-culturais de intervenção dos especialistas que atuam no controle dos desvios relativos ao curso estipulado do desenvolvimento. (Castro, 1998, p. 42)

A criação do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), em 1941, ilustra bem as

estratégias do Estado brasileiro com a tônica da tutela. Em 1964, sob a égide do regime ditatorial, o SAM foi substituído pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), tendo como organismo gestor, de representatividade nacional, a Funabem (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor). A ação da Funabem estava em consonância com a Lei de Segurança Nacional e representou a perpetuação da lógica do SAM e, por conseguinte, do Código de Menores, segundo a qual o jovem pobre era potencialmente um infrator que deveria ser reconduzido às malhas do sistema.

As políticas elaboradas para a juventude, não só no Brasil mas também em outros países da América Latina, nas décadas de 60 e 70 (Rodríguez, 2002), quando do período de ditaduras militares, tenderam a assumir um caráter de controle político-ideológico dos jovens militantes e atuantes no movimento estudantil, e também de controle castrense dos estudantes e outras populações, como na Lei de Segurança Nacional (1964).

Segundo estudo da CEPAL (2000), historicamente na América Latina, enfatizou-se a relação entre juventude e políticas para a área de educação e de uso do tempo livre (em especial no período 1950-1980, “décadas de mais amplo e sustentado crescimento econômico” na região), o que beneficiou principalmente jovens já “incluídos” ou de estratos sociais médio e médio alto. Segundo Rodríguez, tal orientação por políticas mais voltadas para o campo da educação, em particular para as classes médias e altas, partia do pressuposto da funcionalidade da escolaridade para a mobilidade ascendente. No entanto, com o passar do tempo, “as oportunidades de mobilidade social ascendente brindadas pela educação se foram reduzindo” (Rodríguez, 2002, p. 22).

As políticas dos anos 50 eram voltadas para a profissionalização, ocupação produtiva do tempo livre e educação dos jovens, atendendo à lógica desenvolvimentista expressa em *slogans* de gestão governamental do tipo “50 anos em 5”. O jovem deveria ser preparado para se tornar um adulto produtivo, responsável pelo

progresso nacional. Nota-se, portanto, a construção social da juventude como geração a ser integrada à sociedade para a ela servir, priorizando-se, na interação indivíduo e sociedade, um modelo ideal de sociedade, ou seja, a norma da sociedade produtiva.

Nos anos 60, o Estado voltou-se para a relação entre juventude e segurança nacional, em plano de controle político (período das ditaduras militares, da Revolução Cubana e da efervescência política ampliada no continente), atingindo especialmente outra juventude: os jovens de classe média, do movimento estudantil, os jovens militantes. Estes, influenciados pela Revolução Cubana, pelo movimento de crítica à intervenção norte-americana no Vietnã, eram mais visíveis no protesto público contra o Estado e no questionamento à modelagem capitalista da sociedade. Em vários países da América Latina, foi precisamente o setor estudantil, assim como os segmentos operário e camponês organizados e juventudes relacionadas à Igreja alinhada à Teologia da Libertação, que se destacaram nos enfrentamentos, por várias formas, com o Estado.

A partir dos anos 70, acentua-se a visibilidade de representações juvenis em setores populares, como nos movimentos camponeses e nos agrupamentos políticos de esquerda, o que também provocou forte reação de controle por parte dos Estados. Nos anos 80, em muitos países da América Latina surgem novos movimentos juvenis de cunho popular e manifestações urbanas e rurais.

Não há propriamente rupturas históricas com a ideologia do controle e de tutela dos jovens pelo Estado, mas nuances em relação às formas de exercício de tal controle e variações em relação aos sujeitos objetos de tal controle. No final dos anos 80, o controle estatal expande-se para os jovens de setores populares, como os classificados como “marginais organizados” ou grupos violentos (“*pandillas juveniles*”, “*chavos*”, “*bandas*”, “*maras*” em países de língua hispânica e “*gangues*” e “*galeras*”, entre outras denominações, no caso brasileiro – ver Abramovay *et al.*, 1999; Minayo *et al.*,

1999). Torna-se comum também a preocupação com as relações entre juventude e violência e juventude e drogas (Hopenhayn, 1997), multiplicando-se as proposições normativas no sentido de disciplinar tais relações.

A ênfase na questão das drogas e da violência, que, juntamente com o desemprego, passam a ser considerados os problemas ou as vulnerabilidades sociais máximas destes tempos, ocorre, particularmente, quando se tem como referência os jovens, em políticas e também na mídia.

Segundo Hopenhayn (2001), tal ênfase seria fundamentada tanto pela realidade como por “fantasmas” político-culturais – quando se elegem dimensões ou processos sociais como as causas de males e perigos, evitando-se análises sobre o simbólico e o material da globalização na América Latina. Desta forma, ao se priorizar, principalmente ao nível da retórica, os setores de segurança pública e das drogas como áreas prioritárias de políticas, estar-se-ia de alguma forma se referindo a “pontas de *iceberg*” da problemática social, sem considerar quer a materialidade da economia política, quer o imaginário social ou os sentidos existenciais destes tempos.

Vários autores reconhecem que os jovens são agentes que se sobressaem quer como vítimas, quer como autores, em delitos no campo de certas violências, além do consumo e tráfico de drogas<sup>4</sup>, ou seja, que os jovens vivem vulnerabilidades sociais reais. No entanto, como frisa Hopenhayn (1997 e 2001), há significados na forma de viver tempos globalizados que reverberam mais sobre certas gerações, como os jovens, e por outro lado há discursos que aumentam ou que não necessariamente têm correspondência com a realidade.

Também é comum hoje, como em épocas anteriores, ao se discutir políticas e juventudes, a preocupação com a qualificação profissional, o que se associa a tempos que, na América Latina, se caracterizam por incertezas e desconfortos com

os efeitos dos programas de ajuste econômico e de expansão da pobreza, marcas do período pós-1980 (CEPAL, 2000). Revisita-se, em alguns casos, o lugar da educação no campo da profissionalização, como, por exemplo, no muito citado programa iniciado no Chile em 1990, “Chile Jovem”. Em distintos países da América Latina, a ênfase na capacitação dos jovens seria acentuada mais por programas de breve duração, como cursos de extensão e de profissionalização direcionada para algumas profissões (ver Rodríguez, 2002, p. 25).

Outro tipo de controle, com antecedentes históricos, que não somente chega até o presente, mas que assume hoje, em vários países, o caráter de prioridade nacional, além do vetor violências e consumo de drogas, seria a equação educação e serviços de saúde. Neste caso, em alguma medida, respondendo a demandas organizadas da sociedade civil, como no caso das organizações não-governamentais (ONGs) no campo da prevenção e cuidado com a AIDS – no qual o programa brasileiro se sobressai na América Latina.

Seria uma marca destes tempos o fortalecimento da organização de grupos identitários, como o movimento de mulheres na luta pelos direitos humanos das mulheres, dentre eles os direitos sexuais e reprodutivos, assim como contra a violência doméstica. Tal pressão se traduziu em políticas públicas, inclusive para os jovens.

Por outro lado, a ênfase hoje em políticas *para* e *com* juventudes é também derivada da preocupação com identidades e do debate sobre ações afirmativas e políticas de cotas, temas esses impulsionados por identidades étnico-raciais, como entidades do Movimento Negro, e por agências do feminismo.

Nessa linha, e também tendo como parâmetro estratégias de movimentos sociais de outras identidades, como o das mulheres, alguns grupos insistem na importância de criação de maquinarias estatais específicas para as juventudes, como secretarias de Estado. No Brasil, há

<sup>4</sup> Ver análises sobre o caso do Brasil hoje em Waiselfisz (2002), Abramovay e Rua (2002), Castro e Abramovay (2002), Cruz Neto (2001), entre outros.

organismos estatais com tal desenho em algumas localidades, como São Paulo, Palmas (TO), Venâncio Ayres (RS) e Fortaleza (CE). Destacam-se também mudanças na ação do Estado, no Brasil e em vários países da América Latina, em distintas frentes, o que terá repercussões na modelagem do pensar e implementar políticas para juventudes.

A conjuntura democratizante da década de 1980, marcada pela crescente participação política da sociedade civil, permitiu que propostas de descentralização de políticas públicas emanadas de organismos internacionais fizessem parte da pauta de discussões políticas na sociedade brasileira, o que resultou na revisão das práticas do PNBEM (Política Nacional de Bem-Estar do Menor).

Em fins da década, a questão dos direitos e políticas públicas para os jovens toma fôlego no país, no rastro da campanha pelas Diretas Já, resultando na apresentação à Assembléia Nacional Constituinte de 1988 da Emenda Popular “Criança – Prioridade Nacional” (Cruz Neto, 2001, p. 72). Em 1988 cria-se o Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente e em 1990 promulga-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que trouxe um novo ingrediente para a garantia dos direitos e deveres da criança e do adolescente: o conceito de cidadania.

Embora seja mais direcionado para crianças e adolescentes, o ECA é conside-

rado a mais acabada proposta do governo para crianças e jovens. Com ele amplia-se a participação da sociedade civil organizada, via Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, e a articulação e integração entre setores e políticas. Contudo, ainda que se avance na concepção sobre o lugar de crianças e adolescentes na formulação de políticas, e se tenha como um dos vetores básicos a proteção contra abusos institucionais, vem se questionando, por outro lado, a efetiva atuação desses conselhos, como se registra no Quadro 1.

Em síntese, o quadro da elaboração das políticas públicas para jovens no Brasil e na América Latina deixa claro a ênfase no controle e atuação do Estado, além dos paradigmas sobre os quais são idealizadas essas políticas.

Por outro lado, ganha corpo ao nível do senso comum uma representação negativa sobre a juventude. Muitas vezes se qualifica o que é ser jovem por estigmas e estereótipos. Dependendo do contexto sócio-político-econômico, o jovem é considerado perigoso, marginal, alienado, irresponsável, desinteressado ou desmotivado.

Nesse sentido, é importante conceituar o que se entende por juventude. Quem é esse jovem? O que é ser jovem? O tema constitui alvo de análise de diferentes ciências – Psicologia, Sociologia, Medicina e Demografia, entre outras. A Organização Ibero-Americana da Juventude e a Organização Internacional da Juventude, seguindo a Unesco, definem juventude como o

**QUADRO 1**  
**Problemas no funcionamento dos Conselhos de Direitos**

- Pouca qualificação da sociedade civil para o exercício do mandato (os representantes têm de ser renovados a cada dois anos);
- Exercício de estratégias fisiológicas, assistencialistas e nepotistas – o governo resiste ao exercício de poder de forma paritária com a sociedade civil;
- Os Conselhos Tutelares não são vistos como prioridade dos governos e muitos municípios não contam com essa estrutura legal;
- O tratamento aos adolescentes e jovens em conflito com a lei em muitos casos fere elementares direitos humanos – falta proposta pedagógica legal;
- Medidas tímidas quanto ao turismo sexual, pornografia e prostituição envolvendo crianças, adolescentes e jovens, assim como sobre inserção de adolescentes e jovens no mercado de trabalho.

Fonte: Relatório da sociedade civil sobre o cumprimento pelo Brasil do Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais – abril de 2000. [www.camaragov.br](http://www.camaragov.br), 7.5.2002.

ciclo etário de 15 a 24 anos. Contudo, tais limites são arbitrários, enfatizando-se processos que historicamente se redefinem (Castro e Abramovay, 1998).

Essa definição é complicada se a analisamos juridicamente, pois engloba jovens com estatutos legais diferentes. Tem o mérito, contudo, de tentar romper com a perspectiva tradicional de juventude como fase de transição entre a infância e a idade adulta, ou do jovem como aquele que não é, mas estar por vir a ser. Advoga-se a definição da juventude a partir da transversalidade contida nessa categoria. Ou seja, definir juventude implica muito mais do que cortes cronológicos; implica vivências e oportunidades em uma série de relações sociais, como trabalho, educação, comunicações, participação, consumo, gênero, raça etc. Na realidade, essa transversalidade traduz que não há apenas um grupo de indivíduos em um mesmo ciclo de vida, ou seja, uma só juventude.

Para Machado Pais (1997, p. 29), a juventude é uma categoria socialmente construída, formulada no contexto de circunstâncias econômicas, sociais e políticas particulares, e portanto, uma categoria sujeita a modificar-se ao longo do tempo. Embora seja considerada, geralmente, como um todo, como um conjunto social cujo principal atributo é a faixa etária, deve ser tomada como um conjunto social diversificado, perfilando-se diferentes tipos de juventudes, em função de seu pertencimento de classe social, sua situação econômica, seus interesses e oportunidades ocupacionais e educacionais.

Segundo Bourdieu (1984), seria um abuso de linguagem referir-se a uma juventude, quando os universos culturais de distintos jovens são tão diferentes. Os jovens, na verdade, são como uma espécie de terra dos homens e das mulheres, adultos para algumas coisas e crianças para outras.

Ainda que, no imaginário social, uma das faces da(s) juventude(s) seja a transgressão, a curiosidade, as buscas por fora da normalidade, muitos jovens se angustiam pela falta de referências, tentando participar das regras do sistema e se sentir

incluídos. Deste modo, não haveria sentidos únicos a definir uma geração.

Sentir-se incluído significa também ser escutado, ser reconhecido, sentir-se membro da sociedade em que se vive, poder realizar projetos, obter espaços específicos e ter possibilidades para desenvolver a sua criatividade. Há necessidade de desenvolver um sentimento de confiança na sociedade, de fazer-se escutar e de criar elos com as instituições. Em outras palavras, quando os laços sociais se empobrecem e as demais vias de identificação deixam de funcionar, a solidariedade e a consciência cidadã dão lugar a um sentimento de não pertencer, e deste modo os vínculos com a sociedade podem deixar de existir.

O *status* de incluído não significa, necessariamente, participação para reversão ou crítica da ordem estabelecida, ou seja, o que muitos jovens querem é fazer parte da comunidade globalizada, estar conectados com o mundo, usar roupas e acessórios comuns aos de jovens de diferentes partes do mundo (desde o tênis de marca ao *discman*), mas que não estariam acessíveis para todos.

Por outro lado, muitos jovens têm demonstrado sua insatisfação com a ordem estabelecida, engajando-se de diferentes formas em movimentos contestatórios de caráter político e cultural. No Brasil, o Movimento das Diretas Já e o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor constituem manifestações em que os jovens tiveram papel de destaque, com uma linguagem própria. Contudo, não se pode afirmar que eles tiveram a liderança ou autoria intelectual de tais movimentos.

Note-se, porém, que na atual conjuntura, em muitos países da América Latina, não chegam a 20% os jovens que declaram participar de alguma organização ou movimento juvenil existente, seja estudantil, partidário ou mesmo ONGs de diversos tipos (Rodríguez, 2002, p. 32).

Contudo, há divergências sobre o caráter da participação política dos jovens hoje. Alguns defendem que esta seria, em comparação a outras, uma geração menos atraída por partidos políticos, organizações sindicais e outras formas de atuação política

mais convencionais. Hoje predominam os agrupamentos juvenis no campo cultural e artístico, os grupos de amigos ou as mobilizações esporádicas, por eventos ou temas, sem continuidade e avessas a rotinas. Há que se reconhecer, no entanto, que no campo do debate sobre juventudes há iniciativas em prol da maior participação dos jovens na elaboração de leis, no acompanhamento da vida política pública dos Poderes constituídos – e.g., os movimentos contra a corrupção e de engajamento em processos eleitorais –, mas que predomina um certo desencanto de vários grupos juvenis com a política eleitoral.

A legislação prevê o voto obrigatório apenas a partir dos 18 anos, mas a opção por votar já aos 16 anos é garantida desde a Constituição de 1988. Nas eleições de 1989, 4,2% dos jovens entre 16 e 17 anos votaram. Em 1994, os jovens com 16 e 17 anos já representavam 2,24% dos eleitores aptos (Otávio, 2002, p. 5). O Censo 2000 contou 7.077.334 brasileiros com 16 e 17 anos, mas apenas 40% deles votaram nas eleições municipais daquele ano (Rodrigues, 2002, p. 3). Para as eleições de 2002 tiraram o título eleitoral 2.218.010 jovens com 16 e 17 anos – ou seja, 1,92% dos eleitores aptos –, atestando a visível queda da representação desse segmento.

Uma das marcas atuais no campo dos debates sobre políticas e juventude é o deslocamento de políticas *para* juventudes, ou seja, a partir do Estado, para a perspectiva de políticas *de* ou *com* juventudes, ou seja, políticas específicas para grupos jovens e políticas que sejam decididas e formatadas com a participação dos jovens, combinando-se a participação de grupos organizados da sociedade civil com outros em instituições da sociedade pública estatal, sendo que em alguns países haveria assembleias com representação juvenil e secretarias de juventude com a participação direta de jovens.

De fato, no plano organizacional, ganha corpo, a partir dos anos 80, a idéia de criação de ministérios e secretarias de juventude em vários países da América Latina (Rodríguez, 2002). O tema é objeto de debates, e não necessariamente todos os

analistas descartam o princípio ou a fórmula de se criar maquinarias no Estado para políticas de juventude (ver CEPAL, 2000). Analisando a experiência desses ministérios e secretarias, Rodríguez (2002) considera que, em alguns casos, tende-se ao isolamento e progressiva marginalização do organismo no plano mais geral do Estado. Advoga que sem uma massa crítica e cobranças ao nível da sociedade civil a criação de entidades específicas nos governos para lidar com juventude pode ser contraproducente, pois tais organismos podem se converter em unidades burocráticas, em guetos. Este é certamente um tema controverso, pois tudo parece depender de como são formatados socialmente tais departamentos.

Rodríguez (2002) critica também a ênfase em enfoques setoriais, problemas de gestão, o descaso com o acompanhamento e a avaliação das políticas e, por outro lado, certa dispersão de esforços e a formação de guetos que tendem a perder força relativamente ao manejo de recursos. A avaliação sobre instituições governamentais voltadas para juventude é, entretanto, mais positiva quando se faz referência a experiências locais – no nível municipal, por exemplo – e que sejam voltadas para alguns setores, como é o caso da experiência da Costa Rica de Justiça Juvenil e daquelas que se referem a inserção laboral promovidas no Chile (Rodríguez, 2002).

A partir da análise de várias experiências de entidades criadas pelo Estado na América Latina especificamente para cuidar do tema juventude, Rodríguez (2002, p. 2) advoga a necessidade de

[...] superar os tradicionais esforços ligados à geração de espaços específicos para a juventude, procurando dotar o conjunto de políticas públicas de uma perspectiva geracional – inclusão da dimensão juventude na elaboração de outras políticas –, o que teria sido seguido no caso [dos movimentos de mulheres] que viriam investindo em uma perspectiva de gênero nas políticas públicas.

Se a passagem de políticas para juventudes para políticas de juventudes e políticas com juventudes é um avanço democrático destes tempos – o reconhecimento de

identidades múltiplas, da diversidade de jovens e do seu direito a representações próprias –, representa também o perigo de formação de guetos e de transferência de responsabilidades por parte do Estado, de deixar à sociedade civil e aos jovens a gerência de programas e a prestação de serviços a uma população que não tem meios de competir no mercado na qualidade de consumidor, com capital ou ativos próprios. Daí insistirmos, neste artigo, sobre a propriedade de conjugar políticas para/de e com juventudes.

A seguir, discute-se complicadores para que tenha vigência, de fato, um cenário político-econômico-cultural favorável à formulação e ao acompanhamento de políticas para/de/com juventudes.

### **Complicadores para a formulação de políticas de/para/com juventudes**

Nesta seção apresentam-se reflexões sobre alguns complicadores para a formulação de políticas na perspectiva de/para/com juventudes, a saber: o paradigma conceitual sobre juventude; as condições de vida de juventudes no Brasil; o macrocenário ou paradigma sócio-político-econômico-cultural; a formatação convencional das políticas públicas; e a formatação das políticas públicas elaboradas para a juventude.

#### *Paradigma conceitual sobre juventude*

Já sinalizamos para a complexidade e dificuldade que envolve a definição de juventude, expressas na tentativa das diferentes ciências em definir essa categoria: a Psicologia procurando entender aspectos comportamentais; a Demografia preocupada em localizar esse segmento no conjunto populacional a partir de coortes

de idade precisos; a Sociologia e a Antropologia com estudos voltados para a atuação do jovem na dinâmica social e analisando significados e linguagens simbólicas, assim como trânsitos institucionais dos jovens, dentre outros.

Phillipe Áries (1973) ressalva como a menção à juventude teria como referência qualidades tidas como próprias dos homens e dos aristocratas, como a virilidade guerreira.

Não nos estaríamos deixando enganar pela ambigüidade da palavra juventude? Mesmo o latim, ainda tão próximo, não facilitava a discriminação. Nero tinha 25 anos quando Tácito disse a seu respeito: *certe finitam Neronis pueritiam et robur juventae adesse. Robur juventae*: era a força do homem jovem e não a adolescência. Qual era a idade dos chefes das confrarias de jovens e de seus companheiros? A idade de Nero na época da morte de Burro, a idade de Condé em Rocroy, a idade da guerra ou da simulação – a idade da bravata. (Áries, *apud* Vermelho, 1995)

Observe-se que a associação entre juventude e violência, masculinidade, aventura e transgressão, assim como entre juventude e idade da iniciação à sexualidade e à vida reprodutiva, teria fundamentos históricos. O historiador Durby (*apud* Vermelho, 1995) também chama a atenção para tais construções simbólicas, pondo em evidência a existência e o papel, na sociedade aristocrática do século XII, de uma categoria social particular, a dos jovens.

“O jovem” é um homem feito, um adulto. É introduzido no grupo dos guerreiros; recebeu as armas, é vestido. É um cavaleiro. A juventude pode pois ser definida, conseqüentemente, como a parte da existência compreendida entre a vestidura e a paternidade, um segmento temporal, que pode ser muito longo. E esta juventude é errante, vagabunda e violenta; ela é o elemento da “ponta da agressividade feudal”, a busca aventureira. (Durby, 1953, *apud* Vermelho, 1995)

#### **QUADRO 2**

##### **Complicadores conceituais para elaboração de políticas públicas de/com/para juventudes – concepção de juventude**

- Não conceber os jovens como atores com identidade própria;
- Não considerar a diversidade entre juventudes;
- Pensar a juventude por um dualismo “adultocrata” e maniqueísta: a juventude perigo hoje X a juventude esperança amanhã.

Gallimard (1997) também discute como a juventude passa a ser uma “intenção pedagógica” no final do século XVII, quando se exige dos pais atenção aos filhos, considerando distintas fases de “maturação”.

Com o advento da industrialização, os jovens, como indivíduos em outros ciclos de vida, seriam mais referenciados por seu lugar no mundo do trabalho:

O surgimento da sociedade do trabalho, no século XVI, impõe uma condição nova: o jovem, para possuir condições materiais para manter uma família, deve ter um emprego. Esta idéia se dissemina ao longo do século XVII, com a expansão industrial. A relação com o mundo se faz a partir das relações de trabalho, que irão definir a situação social do indivíduo e a identidade da juventude. (Vermelho, 1995)

Considera-se que o conceito de juventude se firma com o advento do século XX:

É no século XX do pós-guerra que a juventude passa a constituir um território próprio, paralelo ao mundo dos adultos, nas escolas, nas comunidades, nos bares, nas discotecas e nas praças. A juventude, com as características atuais, põe-se a forjar uma “subcultura juvenil”, demarcando com vestimentas próprias e distintas, com ritmos musicais e culturais diferenciados, a criticar e a reagir contra o estabelecido (Cordioli, 1993). As formas e as consequências deste processo vão se manifestar diferentemente, de acordo com os diversos contextos sociais nos quais estes grupos estão inseridos, ao longo de todo o século. (Vermelho, 1995)

O conceito de juventude, insiste-se, varia de acordo com a ciência que o utiliza e a corrente de pensamento em pauta. Além disso, há que se considerar também que o contexto sócio-histórico e econômico influencia diretamente a construção do conceito.

Mas, existem alguns vieses em paradigmas conceituais sobre juventude que devem ser analisados, pois, em grande medida, são decisivos para a ausência ou ineficácia de políticas públicas para a juventude. Podemos destacar os seguintes:

- *Não conceber os jovens como atores com identidade própria.* Este deslize permeia desde as políticas públicas de caráter mais conservador àquelas

que se propõem inovadoras. Seus formuladores não percebem a juventude como um ator social independente, com vontade, desejos, pensamentos e ações próprios, que sabe decodificar seu cotidiano e devolver à sociedade algum tipo reação – o chamado capital cultural, que traduz o que querem os jovens, o que propõem os jovens considerando suas experiências adquiridas na família, na escola, no lugar onde vivem, enfim, em toda a sua vida. As propostas de políticas públicas de “caráter universal” direcionadas para a juventude exaltam os princípios de cidadania, mas ainda usam os conceitos de criança e adolescente, não dando conta do de juventude.

- *Não considerar a diversidade entre juventudes.* As políticas públicas para este segmento são formuladas considerando-se a juventude como um bloco monolítico, homogêneo, sem especificidades, o que reflete a incapacidade de se perceber que a juventude instrumentaliza diferentes linguagens e enfoques para manifestar seus anseios e insatisfações. Na realidade, a juventude assume faces diferentes de acordo com as condições materiais e culturais que a cercam, de acordo com o território em que se encontra. Nas cidades, por exemplo, podemos encontrar desde aqueles jovens ligados aos movimentos políticos tradicionais – como o movimento estudantil ou de pastorais da juventude – àqueles ligados aos movimentos ditos culturais – *hip hop*, de tribos de skatistas etc. –, o que não acontece com os jovens que residem em áreas rurais. Um ponto interessante para se refletir sobre a diversidade entre os jovens (que não pode ser esquecido de forma alguma quando se pensa em políticas públicas para juventude) é, pois, a questão da educação. Jovens de classes populares têm que entrar precocemente no mercado de trabalho de forma a garantir a sua sobrevivência

(e às vezes de sua família), enquanto os jovens de classes sociais mais altas possuem condições para permanecer mais tempo dedicados aos estudos, obtendo assim uma formação profissional mais ampla e con-dizente com as exigências do mercado de trabalho.

- *Pensar a juventude por um dualismo adultocrata e maniqueísta.* Esta é uma herança do conflito geracional que marca a história da juventude. Os jovens sempre foram vistos como capazes de contestar, de transgredir as leis, de reverter a ordem, mas, ao atingirem a etapa adulta do desenvolvimento humano, considera-se – outro estereótipo – que entrariam em fase de calmaria, enquadrando-se nas “regras do jogo”. São vistos, portanto, ao mesmo tempo, como irreverentes, transgressores, mas também como peças modernizantes da sociedade. Ao mesmo tempo em que são considerados como “marginais”, como ameaça, os jovens são idealizados como esperança. Nessa perspectiva, o jovem é quase sempre considerado como o futuro, abandonando-se a concepção do jovem como agente histórico no presente.

#### *As condições de vida de juventudes no Brasil*

Alguns indicadores sobre condições de vida de jovens no Brasil hoje indicam

vulnerabilidades sociais reais a exigirem atenção por políticas tanto *para*, como *de* e *com* juventudes. A materialidade das condições de vida de juventudes é um dos complicadores e uma referência básica a ser considerada na formulação de políticas.

#### Situação demográfica dos jovens

**QUADRO 3**  
**População jovem (15 a 24 anos)**

- 32 milhões, 40% dos jovens vivem em famílias em situação de pobreza extrema (famílias sem rendimentos ou com até 1/2 salário mínimo de renda familiar *per capita*).
- Observa-se um ritmo elevado de crescimento da população entre 15 e 24 anos no panorama demográfico brasileiro, uma "onda jovem", chamando a atenção para o fato de que estaríamos vivendo um pico abrupto no número de adolescentes, cuja média gira em torno de 17 anos.

#### Trabalho

Um dos grandes cortes na relação estudo/trabalho é na idade entre 17 e 18 anos. Uma das primeiras inferências para políticas de tal dado é considerar que a maior parte das políticas existentes no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) voltadas para crianças e adolescentes só contempla as populações até 17 anos. Quer dizer, existe um grupo acima de 17 anos que está totalmente fora da cobertura de políticas públicas no tocante à preocupação de garantir a permanência de tal população nas escolas.

**TABELA 1**  
**Jovens por faixa etária, segundo educação e ocupação**  
**Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 1999 (em %)**

Educação e Ocupação	Faixa etária					TOTAL
	15 e 16 anos	17 e 18 anos	19 e 20 anos	21 e 22 anos	23 e 24 anos	
Só trabalham	15	32	56	58	69	54
Só estudam	29	20	8	7	4	10
Trabalham e estudam	46	36	21	21	12	23
Não trabalham e não estudam	10	12	15	14	16	14

Fontes: PNAD 1999, microdados; pesquisa Cidania Negadas, Vulnerabilidades e Juventudes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizada por Mary Castro e Miriam Abramovay (co-coordenação), em elaboração.

Os que não estudam e não trabalham correspondem a 20,4% do total de jovens com idade entre 15 a 24 anos no conjunto das nove Regiões Metropolitanas do Brasil, totalizando mais de 11 milhões de jovens. Advertem os especialistas que o contingente de jovens na América Latina que não estudam nem trabalham (ou que não são recenseados como trabalhando) vem crescendo e que pouco se conhece sobre suas estratégias e problemas, ou sobre como se conformam em termos de vulnerabilidade social<sup>5</sup>. Tratar-se-ia de uma parcela de jovens à qual teria sido negada a própria identidade juvenil, e que por suas próprias necessidades deveria ser objeto de políticas e programas específicos.

O gênero joga importante papel no debate sobre os jovens que não estudam e não trabalham. O lugar dos jovens na família hoje está associado a transformações na organização desta, com a ampliação e reconfiguração dos membros responsáveis pelo sustento da unidade familiar e o surgimento de novos tipos de família, como as chefiadas por mulheres, as sustentadas por jovens, as expandidas com a incorporação de novos membros. Note-se que no Brasil, em 1991, 15,6% das mulheres na faixa de 15 a 19 anos declararam-se casadas, sendo que entre os homens de tal grupo etário a proporção foi de 3,1% (Berquó, 1998, p. 94), o que sugere que a combinação entre faixas geracionais e gênero revela assimetrias e desigualdades na própria geração focalizada, isto é, os jovens.

Segundo constataram Pessoa da Silva e Rocha de Arruda (2002), com base em dados da PNAD 1999, os jovens que não estudam e não trabalham estariam, em relação ao seu lugar na família, majoritariamente (53,1%) na posição de filhos, seguindo-se dos que estariam na posição de cônjuges (29,8%) e, por fim, os parentes (12,9%). Note-se que, mais uma vez, o gênero faz uma diferença, pois se entre os jovens a maioria estaria na situação de filhos (80,4%), entre as jovens mulheres que também não estudam e não trabalham 42,6% estariam na situação de cônjuges e 41,1% na condição de filhas. Tais informações embasam a tese de que o casamento ou ter um filho podem ser fatores que constroem mais a mulher que o homem a deixar os estudos. De fato, de acordo com os dados da Tabela 2, elaborada por Pessoa da Silva e Rocha de Arruda (2002) para o Brasil em 1999, é justamente entre as jovens que não estudam e não trabalham que se encontra uma maior proporção daquelas que já tiveram filhos.

Alguns estudos se referem aos que não estudam e não trabalham como população no desalento ou desmotivada, esperando-se que entre esses predominem os que já não mais buscam trabalho (CEPAL, 2000; Pessoa da Silva e Rocha de Arruda, 2002, entre outros). De fato, em nível nacional, a maior parte dos que não estudam nem trabalham (cerca de 70%) não estaria buscando emprego (cerca de 70%), mas também é expressiva a proporção dos que

**TABELA 2**  
**Proporção de mulheres que tiveram filhos, por faixa etária, segundo educação e ocupação**

Educação e Ocupação	Faixa etária			TOTAL
	15 a 16 anos	18 a 19 anos	20 a 24 anos	
Estuda e trabalha	2,2	7,3	18,2	9,4
Só trabalha	20,9	31,7	46,9	40,9
Só estuda	2,3	8,1	20,8	6,6
Não estuda, nem trabalha	32,2	50,5	67,2	57,3

Fonte: Pessoa da Silva e Rocha de Arruda (2002), com microdados da PNAD/IBGE 1999.

<sup>5</sup> Observação enfatizada pelo consultor da CEPAL Ernesto Rodríguez no seminário Vulnerabilidade Social, organizado por aquela entidade em junho de 2001 em Santiago do Chile.

insistem em buscar trabalho (cerca de 30%) (cf. Pessoa da Silva e Rocha de Arruda, 2002). Entre os que buscam emprego, destacam-se os jovens homens (48%). Entre as moças, tal proporção é bem inferior, 23%, possivelmente por seu engajamento no trabalho doméstico não remunerado, inclusive a maternidade. Contudo, há que questionar os termos desmotivados ou desalentados e pesquisar mais as estruturas de vulnerabilização e os discursos dos jovens sobre a escola, o mercado de trabalho, suas buscas, expectativas e frustrações.

Políticas de atendimento materno-infantil, como as acionadas pelo governo federal no Brasil, são importantes não somente para o atendimento da área de saúde, mas também devido à situação das jovens mães e suas limitações quer no campo do trabalho, quer no campo do estudo – equação a ser mais desenvolvida no plano de políticas integrais. Já no caso de jovens pais e mães, além das políticas de formação profissional (e.g. Planfor), caberia discutir como garantir a sustentação do grupo familiar jovem – por trabalho remunerado e não remunerado (caso das jovens mães, principalmente) – e sua assistência à escola<sup>6</sup>.

#### Exclusão/Desigualdades sociais

Passando por exclusão social, a conformação de um imaginário pautado por pessimismo e violência, que se alimenta inclusive dos preconceitos sofridos, de várias ordens. Em uma série de pesquisas da Unesco (ver referências bibliográficas) se vem perguntando aos jovens sobre os principais preconceitos e discriminações sofridos. Muitos jovens se dão conta da cultura antijovem que se está criando no país e manifestam serem vítimas de preconceitos por serem jovens, pobres, e pelo fato de morarem em bairros de periferia ou favelas.

#### A escola

Nas pesquisas com jovens é comum uma referência ambígua à escola, a qual se critica mas se considera importante. A escola é uma das referências básicas para os jovens, não só pela idéia de que é necessária para o mercado de trabalho, mas também pelas relações com os colegas – a sociabilidade de pares – e com os professores.

É, no entanto, surpreendente as altas proporções dos alunos que não gostam do espaço físico das suas escolas (cerca de 50% no Rio de Janeiro) e não gostam dos professores (cerca de 20% no Rio de Janeiro – cf. Abramovay e Rua, 2002). Para o caso do Rio de Janeiro, tem-se que cerca de 28% dos alunos das escolas não gostam dos seus colegas. São muitos também os que não gostam das aulas (cerca de 30% no Distrito Federal).

E os professores? Se os alunos não gostam dos professores, a maior parte dos professores declara que não gosta dos alunos. No Rio de Janeiro, 62% dos professores indagados disseram que o que menos gostam na escola é das aulas.

A ambiência escolar deveria ser o ponto focal de políticas públicas, o que supõe a preocupação com a qualidade de ensino, com as condições salariais e de trabalho dos professores e com o acompanhamento das relações sociais nas escolas, inclusive para detectar possíveis desencadeadores de violência.

#### Violências

Faltam políticas que avancem no sentido de dar conta da multiplicidade de violências que envolvem os jovens, inclusive em lugares considerados protegidos, como as escolas, o que justifica a montagem de Observatórios sobre Violências nas Escolas, como instrumento auxiliar de políticas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Agradecemos as sugestões dos pareceristas anônimos da REBEP no sentido da necessidade de se discutir a relação entre gravidez de adolescentes e a constituição de famílias para o caso de jovens que não estudam e não trabalham, considerando-se que a não escolaridade, a união precoce e ter filhos pequenos colaborariam para acentuar a situação de pobreza. Agradecemos também a lembrança sobre a importância de políticas de formação profissional, do tipo Planfor, e de atendimento materno-infantil.

<sup>7</sup> A Unesco e a Universidade Católica de Brasília estão montando Observatórios sobre Violências nas Escolas, para realização de pesquisas e programas de acompanhamento de casos que sinalizem violências. No documento de trabalho "Proposta de criação do Observatório das Violências nas Escolas" (Brasília, 2002, xerox) lê-se que um dos objetivos dos Observatórios é "contribuir para a elaboração de políticas de prevenção e de enfrentamento das violências nas escolas".

**QUADRO 4**  
**“Banalização” da violência**

“Amamentados ao som dos tiros”  
 (Grupo focal com jovens)

*A gente fala que fomos amamentados pelo som dos tiros. Porque várias vezes a gente tava na rua, ou a gente tava em casa e, constantemente, era muito tiro... e tinha muita coisa que a gente via.*

Fonte: Castro et al. (2001).

**QUADRO 5**  
**Violência institucional**

“Tinha que fazer tudo ou apanhava”  
 (Grupo focal com jovens)

*Eu uma vez vinha do ensaio... os policiais me pegaram na rua e me pediram a identidade. Eu era de menor, tinha 15 anos, eles colocaram uma arma no meu rosto. E me fizeram sambar, eu tive que sambar. Perguntaram se eu tocava. “Você canta?” “Canto.” Cantei para eles. “Você dança?” “Danço.” “Você bate palma?” “Bato.” “Bata palma!” Tinha que fazer tudo isso ou apanhava.*

Fonte: Castro et al. (2001).

No Quadro 4 arrolamos testemunhos da indignação com a violência, que convive com a sua banalização.

A violência institucional é uma das mais referidas nos discursos dos jovens. É lugar-comum na maioria das pesquisas da Unesco a crítica à ação da polícia, à forma como esta trata os jovens, principalmente se são negros, pobres e vivendo nas “periferias”. Essa violência institucional alimenta uma cadeia de violências e é pouco referida nos debates públicos sobre o tema.

A Tabela 3 indica a proporção de mortes relacionadas à violência (causas externas) na população de 15 a 24 anos em algumas capitais brasileiras no ano de 2000. No Rio de Janeiro, 74% das mortes do pessoal de 15 a 24 anos foram por homicídios, suicídios

e acidentes de transporte. Dessas chamadas causas externas (mortes violentas), o homicídio foi a causa de 55% dos óbitos desses jovens, sendo que 70% desses crimes foram praticados com armas de fogo.

São cerca de 15 mil jovens assassinados no Brasil anualmente. Vários estudos da Unesco vêm indicando que investimentos em lazer, esporte, educação e cultura colaboram para diminuir as chances de os jovens se envolverem em situações de risco. Weisselisz (2001, p. 1) afirma que “para cada real que se investe em prevenção, poupa-se cerca de R\$ 7,00 em punição e repressão”. Não obstante, os investimentos do governo brasileiro nessas áreas são ínfimos e centrados em programas de impacto, atendendo a poucos jovens.

**TABELA 3**  
**Óbitos na população de 15 a 24 anos por grupos de causas externas, segundo cidades selecionadas, 2000 (em %)**

Cidade	Causas Externas	Acidentes de Transporte	Homicídios	Suicídios
Brasília	71,2	17,6	45,2	3,2
Cuiabá	68,2	15,1	45,0	2,3
Porto Alegre	62,0	12,9	37,3	5,2
Rio de Janeiro	74,3	7,6	55,0	0,8
São Paulo	79,6	3,9	61,9	1,6
Teresina	49,7	13,5	22,3	2,2
Maceió	58,1	12,5	40,0	0,2
Natal	58,9	9,4	8,7	1,1

Fonte: Waiselisz (2002).

Cultura, lazer e esporte

A carência de lazer, trabalho e escola é explorada pelo tráfico, que em muitos lugares torna-se referência para os jovens, ocupando um espaço deixado em aberto pelo poder público e pela comunidade.

O depoimento do Quadro 6 é bem significativo: sugere que o tráfico não é um “Estado paralelo”, que o tráfico tem alguma legitimidade das comunidades mais pobres, não só porque dá emprego, mas também porque seduz pelo lado do lazer, do divertimento. De fato, a moeda do tráfico tem um valor mais alto, se ganha mais com o tráfico do que no trabalho dos setores formal e informal, mas há também o tráfico como patrocinador de áreas de lazer, de esporte, áreas de diversão – algo que vários trabalhos há muito tempo vêm sinalizando. Contudo, o comum é a imposição de poder pelo medo e pela violência, ou seja, o tráfico contra a comunidade.

No debate sobre cultura da violência versus cultura da paz, há que ter cuidados quando se propõem investimentos em cultura, arte e lazer como forma de dar alternativas aos jovens contra a violência (Castro et al., 2001). Há que cuidar, no desenho de políticas e programas, contra o uso instrumental da cultura e a substituição do pão pelo circo, ou vice-versa, o circo pelo pão. Há que evitar tal simplificação, mas

defender a importância, ainda que não a suficiência, dos investimentos em programas que estimulem a ética, a estética, equipamentos culturais, a abertura de espaços de sociabilidade e lazer, e chamar a atenção para o valor de tais políticas no combate à violência, as quais, insistimos, se não forem conjugadas a políticas de emprego e de boa educação, podem se perder ou ter efeitos apenas paliativos, temporários.

Além da cidadania política, cidadania social e cidadania civil, há que ter claro o direito a uma cidadania cultural, ao acesso ao acervo de bens culturais. A cultura, a arte, o belo, a aprendizagem de bom nível que ensine a pensar, ou que ensine a questionar, que contribua para a criação de uma massa crítica, podem vir a ser um antídoto à violência. Uma série de projetos no plano da arte, da criação, da discussão, do *hip hop* vêm significando alternativas, se não alternativas absolutas, pelos próprios limites do sistema em que a questão reside, mas limites possíveis de serem explorados no debate contra a violência.

A Tabela 4 foi elaborada a partir de pesquisa do IBGE sobre equipamentos dos municípios. Esses dados são, em si, significativos da carência cultural e social do país no que diz respeito à distribuição de equipamentos básicos como biblioteca,

**QUADRO 6**  
**Os traficantes foram nossos heróis**

*[Os traficantes] colocaram lazer na comunidade, organizaram o futebol, coisa que a comunidade ama. Colocaram o baile funk, que na época a gente adorava. Colocaram uma série de outras atividades, assim, para animar a comunidade. Pôxa, os traficantes foram os nossos heróis, entendeu? Na época, os traficantes eram os meus heróis, e não os policiais. (Grupo focal com jovens)*

Fonte: Castro et al. (2001).

**TABELA 4**  
**Razão entre bibliotecas, museus, teatros e cinemas e população de 15 a 24 anos (%), segundo municípios selecionados, 1999**

Municípios	Equipamentos por 100 mil jovens			
	Bibliotecas	Museus	Teatros	Cinemas
São Paulo	11,95	10,66	12,69	9,01
Rio de Janeiro	1,13	3,97	5,26	6,08
Natal	0,61	1,23	0,92	1,54
Recife	1,06	5,67	4,25	8,51
Salvador	0,12	0,20	0,25	0,64

Fonte: Castro et al. (2001).

museu, teatro e cinema. Se fossem calculados a nível de bairro, os índices seriam muito mais baixos. Eles demonstram a importância de trabalhar com uma política muito simples, que é a da descentralização, da expansão e da ampliação das alternativas de arte, cultura e lazer. No Rio de Janeiro existe uma biblioteca por 100 mil jovens e menos de quatro museus por 100 mil jovens.

Note-se que nas pesquisas da Unesco vem se destacando a pobreza de alternativas para ocupação do tempo livre entre os jovens, em particular os pobres, que vivem em zonas chamadas ideologicamente de “periféricas” – 88% deles ocupam seu tempo livre principalmente vendo televisão. Em uma cidade como o Rio de Janeiro, que tem o título de Cidade Maravilhosa, principalmente por suas praias lindas, 31% dos jovens de periferia não vão à praia. Na publicação *Fala Galera* (Minayo *et al.*, 1999) documenta-se que 70% dos jovens, em algumas áreas da zona Norte, nunca tinham atravessado o Túnel Novo, seja por falta de condições financeiras, por medo, por estigma, ou até por controle das áreas pelo tráfico. Tais dados desmistificam a idéia de o Rio ser uma cidade democrática, acessível a todos.

#### *O macrocenário ou paradigma sócio-político-econômico-cultural*

Outro complicador para a elaboração de políticas com a finalidade de colaborar, a longo prazo, com a melhoria do nível de vida da população jovem e contribuir para ampliar suas oportunidades de realização sociocultural seria dado por cenários estruturais, em grande medida desfavoráveis, aos quais nos referimos somente a vôo de pássaro a seguir:

- *Relações socioeconômicas.* As relações socioeconômicas estabelecidas pelo sistema ao nível macro das relações internacionais estendem-se à menor escala da organização social, quer se trate de uma potência econômica ou de um país periférico. Obviamente, os reflexos dessas relações sobre a juventude latino-

americana são bem diferentes de seus reflexos sobre a juventude norte-americana, por exemplo. No caso dos jovens latino-americanos, há o recrudescimento dos fatores de vulnerabilidade social que atingem parcela significativa desse segmento específico caracterizado pelo não acesso à educação de qualidade e ao mercado de trabalho, pelo aumento do número de jovens que recorrem ao tráfico de drogas etc.

- *Mentalidades.* Este é um complicador de suma importância, porque não se restringe ao campo das condições puramente materiais, mas atinge também outra esfera, aquela que não se toca mas é construída a partir de um sistema de valores e está inserida no concreto material, no contexto histórico-social e de experiência de vida de cada indivíduo – a esfera do imaginário.

A crença nas utopias e nos avanços técnico-científicos como garantia de modernidade benéfica à população seria própria de paixões juvenis nos anos 60. Tais referências, assim como a idealização em um futuro de “bonança”, estariam dando lugar ao desencanto, respaldado pela falta de alternativas, o descrédito nas instituições e uma orientação cultural crítica aos projetos coletivos. Os tempos são outros. Acredita-se no eterno presente, no pragmatismo imediatista e no individualismo narcísico influenciando as formas de organização e participação dos jovens na sociedade.

Contudo, há que estar atento para as angústias e linguagens juvenis, seus múltiplos significados, para a diversidade do fazer políticas, e para como tal diversidade pode contribuir para a desconstrução de imaginários e mentalidades negativos. Conforme observa Reguillo (*apud* Urrea, 2001), autora colombiana estudiosa de culturas juvenis:

A anarquia dos grafittis urbanos, os ritmos tribais, os consumos culturais, a busca de alternativas e os compromissos itinerantes devem ser lidos como formas de atuação política não institucionalizada e não como práticas mais ou menos inofensivas de um

montão de desadaptados. Entre os jovens, as utopias revolucionárias dos 70, o cansaço e a frustração dos 80 mudaram a cara do século XXI. Há formas de convivência que, apesar da acusação de individualismo, parecem fundamentar-se em um princípio ético-político generoso: o reconhecimento explícito de não ser portadores de nenhuma verdade absoluta em nome da qual exercer um poder excludente.

Os jovens aprenderam o valor da comunicação cara a cara, dos pequenos grupos, da arte. Para muitos coletivos juvenis, não necessariamente alinhados a formas mais convencionais de fazer política, a participação em organizações de base comunitária e a não participação em grandes organizações não necessariamente significam se virar de costa para o mundo. Ao contrário, não há um único imaginário social sobre políticas. Muitos jovens preocupam-se com a equação eu-nós-o coletivo-e o meio ambiente. Voltando ao texto de Reguillo (*apud* Urrea, 2001, p. 20), destacamos a sua reflexão de que “as culturas juvenis atuam como expressão que codifica, através de símbolos e linguagens diversas, a esperança e o medo”. Portanto, há que estar atento para o fato de que muitos jovens se inclinariam para políticas no plano local, em muitos corpos e lugares.

Em outra direção, há que cuidar, no debate sobre mentalidades políticas juvenis, em relação a modismos e à orientação para o eterno presente, descartando-se experiências históricas. Ou seja, devemos cuidar para que não se substitua a intransigência com o não esperado, com o novo, pela intransigência contra o que se codifica como velhas e tradicionais formas de fazer política – os partidos, os sindicatos e as associações estudantis de grande porte –, ainda bem pertinentes.

Lidar com a diversidade do imaginário social seria um desafio desta geração, e ainda que se diga que o jovem é o novo, também entre juventudes é comum pensar por dicotomias e intolerâncias.

Outra das ambigüidades destes tempos estaria na relação entre conquistas no plano de direitos e agravamento das condições materiais, como o aumento do desemprego e de violências, que contribuiria para

um imaginário de inseguranças e medos. Hopenhayn (2001) refere-se a “vulnerabilidade cruzada” para caracterizar situações em que se conjugariam exclusões relacionadas à cidadania, ao emprego e ao acesso a serviços sociais de qualidade, em que pese o aumento do reconhecimento de direitos de identidades específicas, como a dos negros, das mulheres e dos jovens. Hopenhayn também se refere a assimetrias que contribuiriam para um imaginário por consumismo, de orientação hedonista, sem bases materiais para satisfazer o sugerido e estimulado por uma cultura de eterno presente. Fantasmas, medos e frustrações se realimentariam, inclusive estimulando a eleição de alguns temas como prioridades para políticas sociais. No entrelace de vulnerabilidades reais e imaginadas, fantasmas são produzidos por um imaginário coletivo sobre realidades. Por exemplo, drogas e violência tornam-se prioridades de políticas em tempos de incertezas, como reflete Hopenhayn (2001, p.10):

A vulnerabilidade é uma realidade e um fantasma. As mudanças sociais aceleradas e as incertezas e precariedades que vai gerando o novo padrão de globalização exacerbam tanto a realidade como o fantasma. Diz-se que vivemos uma pós-modernidade, com a perda de orientações valorativas e éticas, debilitamento de certezas e dificuldades maiores dos sujeitos para darem sentido à própria experiência. E também se diz que vivemos um tempo de globalização mediática em que nada perdura, tudo que é sólido se esvai nos ares e as pessoas ficam expostas a um vaivém dissolvente de informações, imagens, ícones, símbolos e notícias que povoam e repovoam a subjetividade sem trégua e direção clara. Por fim, a globalização financeira nos expõe a forças que não conhecemos e que escapam completamente do nosso controle, enquanto a transformação das estruturas produtivas ameaça deixar grande parte da população fora do carro da história. Assim cresce a realidade e o cresce o fantasma da vulnerabilidade.

Entre esses fantasmas da vulnerabilidade, dois gozam de excelente saúde nas metrópoles latino-americanas: a droga e a violência. Ambas são percebidas pela cidadania como forças descontroladas, ubíquas e penetrantes que corroem as famílias, o bairro e a sociedade. Ambas figuram nas pesquisas de opinião como tópicos de maior

preocupação por parte das pessoas. Ambas canalizam talvez a sensação de vulnerabilidade cuja origem pode estar em outra parte: a instabilidade laboral, a perda de ideologias de referência, a incerteza perante o futuro. Possivelmente, drogas e violência operam aqui como objetos transferenciais, carregados de outros temores, bodes expiatórios da perplexidade ou vulnerabilidade de uma época. Neste sentido, operam como fantasmas.

### *A formatação convencional das políticas públicas*

Resquícios de um passado não muito distante na história da sociedade brasileira, autoritarismo e conservadorismo rondam a forma de fazer políticas públicas no país. Não há, no Brasil, uma prática de consulta ampliada à sociedade através dos seus setores organizados, não se efetivando, dessa forma, um nexos entre a sociedade civil e a sociedade política, ainda que sejam positivas a crescente preocupação com controles sociais e a multiplicação de conselhos na área social, com participação de diversas representações – por outro lado é tema complexo o da representação social.

Em sua grande maioria, as políticas públicas são desconhecidas e ignoradas pela sociedade. Há uma tendência a inaugurações ou lançamentos de programas. Constroem-se quadras de esporte mas não se analisa com a comunidade prioridades ou formas de efetivá-las; lançam-se programas mas não se percebe preocupação com o processo de implantação e implementação de programas; não se faz um acompanhamento crítico, nem uma prestação de contas à população sobre gastos públicos.

Não há propriamente preocupação com políticas universalistas e específicas, orientadas para a diversidade de seus beneficiários em termos geracionais, que resgatem as identidades. Segundo estudo do IPEA considerando a infância e adolescência:

A União vem reduzindo, em termos relativos, sua contribuição ao financiamento de ações voltadas à infância e adolescência [...] Quando relacionados aos valores globais do gasto

público federal e ao gasto social federal, os gastos com crianças e adolescentes tiveram importante redução de sua participação nesses agregados. Tendo representando 7,5% do gasto público federal e 12,4% do gasto social em 1994, o gasto com a faixa de 0-18 anos cai para 6,5% do gasto público e 9,8% do gasto social em 1997. Em relação ao PIB, houve diminuição do gasto, de 1,24% para 1,18%. Em valores absolutos, observa-se relativa estabilidade e que os aumentos ocorridos no gasto federal total (17,7% entre 1994 e 1997) e no gasto social federal (28,6% no mesmo período) não alcançaram os programas voltados para essa faixa etária. (Resende Chagas, Barbosa da Silva e Corbucci, 2001, p. 30)

Note-se que, em 1994, a área de educação ficava com 36% dos recursos do orçamento da União, a saúde, com cerca de 56% e a assistência social, com os restantes 8%. No final de 1999, cresceu a participação da área de saúde (69%) e da assistência social (9%), reduzindo-se os recursos da área de educação (22%) (INESC, 2001).

Segundo o INESC (2001), há um recorde em matéria de contingenciamento de leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional, ou seja, de não uso de recursos alocados para projetos autorizados pelo Congresso Nacional, além da falta de controle da execução orçamentária. Conforme afirmou o deputado Sergio Miranda em página do jornal eletrônico *Observatório do INESC* (dezembro de 2001), “o governo gastou 20 bilhões a mais do que estava previsto no orçamento geral da União para 2001 e os remanejamentos do Orçamento são da ordem de 40 bilhões de reais [...]”.

No Quadro 7 apresentamos uma síntese de complicadores próprios da formatação de políticas públicas que vão repercutir na forma como se elaboram políticas para grupos específicos, como, por exemplo, os jovens.

Não obstante esses complicadores, hoje é mais comum a referência à necessidade de políticas para juventudes, e ao nível de estados e municípios há casos específicos de participação de jovens em programas e políticas públicas (ver, na página da agência de notícias sobre adolescentes e jovens (ANDI), ilustrações

**QUADRO 7**  
**Síntese de complicadores para a formulação de políticas de juventudes próprios da formatação das políticas públicas**

- Quem legisla: Viés autoritário, especializado e conservador; sem consulta ampliada ou nexos entre sociedade civil e sociedade política;
- Tendência à prática de inaugurações e lançamentos, sem preocupação com o processo, acompanhamento crítico e prestação de contas à população;
- Hermetismo quanto ao ritual de procedimentos institucionais e limites na divulgação;
- Elaboração de políticas a varejo, em detrimento de políticas no atacado – programas desintegrados, esparsos por áreas e setores;
- Sujeitos de referência: políticas universalistas e específicas; políticas de identidades (e.g. cotas), em detrimento de identidades em políticas (políticas afirmativas para grupos específicos, e.g., os jovens, conjugadas a políticas universais, e para as famílias).

sobre tal participação de jovens e iniciativas nesse campo quer da sociedade política, quer da sociedade civil. Ver também, em Castro *et al.* (2001), ilustrações de experiências no campo da cultura, arte, lazer e esporte acionadas por jovens, ou com a sua participação).

*A formatação das políticas públicas elaboradas para a juventude*

A ausência de políticas públicas direcionadas objetivamente para a juventude é característica da história das políticas públicas no Brasil e em outros países na América Latina. O que temos são políticas para “crianças e adolescentes”.

A materialização mais recente da orientação das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que, apesar de restringir os grupos etários, foi o primeiro passo para a participação da sociedade civil organizada através dos Conselhos Tutelares.

Cabe destacar, mais uma vez, a importância do investimento em um capital cultural político dos jovens no processo de participação do fazer política, ou seja, é necessário, além de criticar como são elaboradas e implementadas as políticas públicas, investir no aprendizado e entendimento do fazer política – no sentido de conhecer quem, para

que e para quem são feitas essas políticas e acompanhar como essas propostas tramitam nas esferas do poder. A fiscalização das decisões e o monitoramento do uso da “coisa pública” permitem o amadurecimento e qualificação da sociedade civil, capacitando-a a se mobilizar por vias institucionais, como, por exemplo, através de ONGs, organizações político-partidárias, Conselhos de Direitos e outras vias.

De fato, políticas direcionadas especificamente para os jovens – ou melhor, a maioria para “crianças e adolescentes” – são desconhecidas, inclusive dos próprios jovens, o que dificulta a cobrança social (*accountability*). Por exemplo, especialistas internacionais consideram a reforma do ensino médio uma das principais políticas públicas para jovens hoje na América Latina, mas criticam o seu desconhecimento pelos jovens, pelas organizações da juventude, para a monitoria, e a ausência de avaliações sobre tal política e seus programas<sup>8</sup>.

Há que considerar, por outro lado, que muitas políticas privilegiam o investimento em construções – por exemplo, políticas de construção de quadras de futebol, de centros de juventude –, sem preocupação com o tipo e a orientação ética das atividades a serem implementadas, bem com com as suas formas de gestão (o lugar dos jovens).

<sup>8</sup> A Unesco vem desenvolvendo uma ampla pesquisa sobre o ensino médio e pretende devolver os resultados à sociedade. Seus pesquisadores consideram que a formatação e implementação dessa política pública não vêm sendo discutidas amplamente.

Políticas para a juventude no plano do governo federal

A seguir listam-se políticas públicas para jovens elaboradas pelo governo federal, no sentido de destacar que há iniciativas em curso, embora muitas estejam ainda no nível de intenções (como as do Programa Nacional de Direitos Humanos). Por outro lado, cabe lembrar que essas políticas não vêm sendo acompanhadas ou cobradas pela sociedade civil.

- *Do Programa Nacional de Direitos Humanos I*  
Serviço Civil Voluntário  
Início: 1998.  
Ajuda de custo: R\$ 60,00 mensais.  
Até dezembro de 2001 teriam sido beneficiados 50 mil jovens.
- *Do Programa Nacional de Direitos Humanos II (ilustrações)*  
18<sup>o</sup> – Programas de redução de violências nas escolas;  
126 – Fortalecimento dos Conselhos;  
128 – Divulgação e aplicação do ECA;  
131 – Investir na formação e capacitação de profissionais para proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes;  
132 – Capacitar professores no ensino fundamental e médio para a discussão de temas transversais incluídos nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs);  
133 – Campanhas pela paternidade responsável;  
134, 136, 142 – Programas sobre violência sexual e doméstica, uso de drogas, exploração no trabalho e exploração sexual;  
146, 147 e 148 – Implementação e divulgação do PET I – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;  
297 – Ensino fundado na tolerância, na paz e no respeito às diferenças,

que contemple a diversidade cultural do país;

- 298 – Incentivar a associação estudantil em todos os níveis;
- 326 – Assegurar aos quilombolas e povos indígenas uma educação escolar diferenciada, respeitando o seu universo sociocultural e lingüístico;
- 381 – Promover políticas destinadas ao primeiro emprego, incorporando questões de gênero e raça, e criar um banco de dados para o público juvenil que busca o primeiro emprego;
- 463 – Concentrar em áreas com altas taxas de violência os programas de incentivo a atividades esportivas, culturais e de lazer;
- 465 – Abertura de escolas nos finais de semana para atividades de lazer comunitário.

No Quadro 8 apresentamos a relação de programas e ações no nível federal com explícita referência a adolescentes ou jovens: previsão no Orçamento da União 2001 – Programa Plurianual de Investimento (PPA) –, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

### **Por um paradigma do fazer políticas para/de/com juventudes**

Caberia pensar não em políticas públicas *para* juventude, mas em políticas *de/para/com* juventudes, o que significa rejeitar políticas impostas por governos e, ao mesmo tempo, não minimizar o papel do Estado. É do Estado o papel de legislar, administrar e implementar políticas públicas em consonância com a sociedade civil.

A seguir relacionamos alguns critérios para um novo paradigma na construção de políticas *de/para/com* juventudes<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> O número corresponde ao artigo pelo qual a atividade é mencionada no Programa.

<sup>10</sup> Ampliação e adaptação, por Abramovay e Castro, de "Dez critérios básicos para caracterizar as novas políticas de juventude", in Rodríguez (2002). Disponível em: <<http://web.jet.es.oij>>. Acessado em: 16 maio 2002.

**QUADRO 8**  
**Políticas para adolescentes e jovens no plano federal (previsão no Orçamento da União 2001 – PPA; LDO e LOA). Ilustrações**

**Saúde**

- Programa Saúde do Adolescente – Prosad
- Projeto Adolec – Bireme/Opas/MProjeto Escola – sobre DST/AIDS
- Projeto de Monitoramento e Avaliação dos Serviços de Câncer e Planejamento Familiar para Mulher (público de 11 a 17 anos)

**Educação**

- Programa Desenvolvimento do Ensino de Graduação
- Programa Desenvolvimento do Ensino Médio
- Programa Educação de Jovens e Adultos
- Programa Escola de Qualidade para Todos
- Ensino Técnico
- Programa de Alfabetização Solidária
- Programa de Universidade Solidária

**Trabalho**

- Plano de Educação Profissional – Planfor
- Programa Erradicação do Trabalho Infantil

**Cultura**

- Oficinas de Teatro
- Associação Vida, Sensibilidade e Arte
- Oficinas – Escolas do IPHAN

**Esporte**

- Programa Esporte Solidário
- Programa Esporte na Escola
- Programa Esporte com Identidade Cultural
- Programa Esporte na Rede
- Centro Indesp de Excelência Esportiva
- Programa Pintando a Liberdade

**Desenvolvimento**

- Programa Brasil Jovem (público de 15 a 24 anos) – centros da juventude
- Programa Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

**Violência e Direitos Humanos**

- Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
- Programa Paz nas Escolas
- Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei

**QUADRO 9**  
**Por uma cultura em que a política seja exercida por muitos**

“É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.” (ECA – Lei 8.069/90)

*“Por que a gente colocou o artigo? Além de o artigo mostrar que não é só dever do Estado... ela responsabiliza também os jovens, a sociedade, a família, a escola, quer dizer, as instituições principais para a formação de um cidadão para que essas políticas sejam efetivas. Se eu não tiver conhecimento dessa política, se a minha mãe, o meu pai, a minha família... essa política não pode ser efetivada. Se faz necessário que todas as instituições voltadas para o crescimento da sociedade, para o bom andamento da sociedade, tenham consciência do seu papel, que é o que hoje em dia não acontece, até mesmo pelas políticas mínimas a que o Estado vem colocando na sociedade atual.”*

(Integrantes de Grupos de Trabalho em Seminário de Políticas Públicas de Juventudes promovido pela Unesco e a Fundação Kellogg em Maceió, 20 de maio de 2002)

1. Considerar os jovens como destinatários de serviços e atores estratégicos;
2. Investir em uma perspectiva integrada, evitando programas isolados;
3. Equacionar estudo, trabalho, formação cultural e ética, diversão e esporte;
4. Fortalecer e criar redes institucionais entre sociedade civil e sociedade política;
5. Comprometer várias esferas de governo, priorizando o plano local;
6. Responder à heterogeneidade de grupos juvenis;
7. Promover a democracia participativa, por ativa participação dos jovens no desenho, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas;
8. Transparência quanto a recursos e metas, possibilitando o acompanhamento crítico das políticas;
9. Contar com perspectiva de gênero;
10. Contar com perspectiva de raça/etnicidade;
11. Dispor sobre ações afirmativas que lidem com as desigualdades sociais;
12. Sensibilizar os tomadores de decisão e a opinião pública em geral sobre a relevância de políticas para e com jovens, ressaltando a exclusão social e a vulnerabilidade dos jovens como uma desvantagem da sociedade;
13. Fomentar pesquisas sobre e com grupos juvenis, avaliações de ações e programas e intercâmbios de experiências;
14. Promover a capacitação de jovens sobre políticas públicas, democratizando conhecimentos para a crítica e o acompanhamento;
15. Definir papéis e funções entre os diferentes atores e agências institucionais, fortalecendo a participação por organizações com representações democráticas, evitando-se, assim, a comum ênfase de implantação de maquinarias, empresas e organizações verticalizadas, sem participação popular e prestação de contas pública de suas ações;
16. Investir no trânsito e nos nexos entre políticas universalistas e específicas de/para juventudes, isto é, na perspectiva de identidade – geração nas políticas e recorrência crítica, evitando corporativismos ou alinhamentos de representações dominantes, comum à perspectiva de políticas de identidades.

#### **Proposições dos jovens para políticas públicas**

A representação da Unesco no Brasil vem desenvolvendo, desde 1997, uma série de pesquisas e avaliações em distintas linhas temáticas nos campos da juventude, cultura, educação, escola, saúde, violências e vulnerabilidades, entre outros. Vêm sendo focalizadas, em especial, percepções e propostas dos jovens, de membros da comunidade escolar-pedagógica, de pessoas-chave nas comunidades, da família e da sociedade civil mais relacionada a trabalhos com jovens e o acervo de conhecimento internacional e nacional sobre o tema em foco. Um dos objetivos nucleares desse programa de pesquisas é contribuir para a definição de políticas públicas.

A seguir, apresentamos um elenco de proposições formuladas por jovens, pinçadas de diversos desses estudos e seminários, segundo áreas temáticas. Cada elenco de propostas é precedido de uma observação síntese de tais propostas, para identificar perspectivas<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Cf. pesquisas da Unesco (ver as referências bibliográficas) e proposições de Grupos de Trabalho nos Seminários sobre Políticas Públicas de Juventudes promovidos pela Unesco e a Fundação Kellogg, de 20 a 28 de maio de 2002, em Maceió (com o apoio da Universidade Federal de Alagoas, do Governo do Estado de Alagoas e da Prefeitura Municipal de Maceió), Natal (com a colaboração do Fórum organizado pela ONG Engenho dos Sonhos), Teresina (com a colaboração de participantes de diversas entidades em seminário organizado pela Obra Kolping Estadual do Piauí) e Salvador (com a colaboração de jovens de diversas entidades em seminário organizado pela ONG CRIA).

### *Área de participação (cidadania e desenvolvimento comunitário)*

Das proposições, destaca-se a orientação pelo reconhecimento dos jovens como parte da solução de problemas, como sujeitos, e pela importância de estimular e apoiar a organização de jovens em distintas esferas.

Algumas propostas:

- Estímulo à participação da juventude nos grêmios estudantis;
- Participação dos jovens nos movimentos da Igreja;
- Promoção de campanhas para preservar o meio ambiente;
- Formação e apoio a entidades de jovens empreendedores;
- Estimular a participação dos jovens na política;
- Rearticulação dos grêmios estudantis e sua divulgação entre os estudantes;
- Que os grêmios se comprometam com as lutas estudantis;
- Que o governo invista em uma educação de qualidade, por metodologias novas, no intuito de despertar o senso crítico na juventude;
- Organizar debates, fóruns e palestras dentro da escola sobre políticas públicas e eleger representantes dos jovens para participarem em espaços de elaboração de políticas, como a Câmara Municipal;
- Levar os políticos e estudiosos para as escolas, para ouvirem o que os jovens têm a dizer sobre políticas;
- Utilizar a arte como participação – arte para as escolas;
- Que os grupos que trabalham com juventude incentivem os jovens nas escolas e em outros espaços para que os grêmios busquem sua autonomia.

### *Área de educação*

Dentre as proposições no campo da educação apresentadas por jovens, educadores, familiares e membros da comuni-

dade, destacam-se as que se voltam para investimentos na melhoria da qualidade da educação e sua modernização, nas relações sociais nas escolas e na própria escola, sua infra-estrutura e segurança, bem como as políticas que colaborem para uma relação de maior cooperação entre escola e comunidade. Enfatiza-se também a importância da participação democrática dos jovens para tais fins. Tanto a escola como sua vizinhança são mencionados.

Algumas propostas:

- Investimentos na melhoria da qualidade da educação e sua modernização;
- Relações sociais mais harmônicas nas escolas;
- Investimentos para melhorias no estado das escolas, sua infra-estrutura e segurança;
- Políticas que colaborem para uma relação escola/comunidade de maior cooperação;
- Os projetos pedagógicos devem estar adequados e partir da realidade;
- Construir um saber cultural e crítico;
- Formação para professores;
- Incentivo à auto-estima dos alunos;
- Eleição direta de diretores de escolas;
- Incentivo à participação dos alunos nos Conselhos Escolares e no planejamento pedagógico;
- Garantir que os professores não faltem às aulas;
- Que a escola trabalhe mais os temas políticos, recorrendo à arte educação de modo a facilitar o seu aprendizado;
- Ter trabalho conjunto dos postos de saúde com as escolas;
- Práticas educativas renovadas que motivem os alunos e estejam de acordo com a realidade de cada escola;
- Políticas efetivas de prevenção e reabilitação dos jovens dependentes de drogas;
- Mobilização dos jovens e das famílias para participação efetiva na escola;

- Formar uma rede de articulação das instituições que tratam das questões dos jovens;
- Buscar financiamentos para o desenvolvimento de políticas públicas;
- Garantir cursos semiprofissionalizantes e/ou profissionalizantes para inserção dos jovens no mercado de trabalho;
- Incentivar a criação de grêmios estudantis nas escolas, bem como de fóruns e associações representativas das comunidades;
- Garantir aos jovens espaços para desenvolver ações voltadas para o esporte, arte, lazer, cultura, comunicação;
- Efetivar as políticas públicas para a juventude;
- Efetivar a participação do jovem tanto no planejamento quanto na avaliação das políticas a ele dirigidas.

#### *Área de prevenção contra violências e drogas*

Registram-se diversos enfoques, proposições preventivas e punitivas, sugestões de medidas e ações específicas, assim como campanhas de educação para uma cultura de paz, tendo como foco diversas agências e atores. Amplia-se, assim, o conceito de segurança pública e destaca-se o lugar da escola e da qualificação da polícia, além de se ressaltar a especificidade do lugar dos jovens, como objeto de políticas e sujeitos que podem colaborar para políticas mais efetivas no campo da violência. Considera-se estratégico para a construção de uma cultura de paz a ampliação de lugares seguros e a abertura de espaços como a escola. Destacam-se, também, a preocupação com distintos tipos de violências e a transversalidade do tema, que exige a conjugação de medidas em distintas áreas, e a importância do controle das armas e do acompanhamento e avaliação de situações ao nível de escolas e de comunidades, para se garantir espaços seguros.

Algumas propostas:

- Proposições preventivas;
- Medidas e ações específicas: campanhas de educação para uma cultura de paz;
- Amplia-se o conceito de segurança pública para segurança social (o que requer políticas integradas no campo do trabalho, da educação e da cultura);
- Destaca-se o lugar da escola e da qualificação da polícia;
- Ampliação de lugares seguros, a abertura de espaços como a escola;
- Preocupação com distintos tipos de violências (e.g. a doméstica, a sexual, a institucional, a simbólica e a física);
- Controle de venda e porte de armas;
- Acompanhamento e avaliação de situações ao nível tanto de escolas como de comunidades, para se garantir espaços seguros;
- Democratização da TV;
- Programas educativos e mais recorrência a jovens em discussões nos meios de comunicação;
- Promoção de debates e projetos sobre drogas e violência;
- Cursos e seminários que possam ajudar os professores no trabalho contra as drogas e a violência;
- Criar atividades culturais e esportivas nas escolas;
- Investir na capacitação das polícias civis e militares no sentido de humanizá-las para melhorar o tratamento junto aos jovens que vivem na periferia;
- Reivindicar a atuação concreta dos Conselhos de Direitos e Tutelares como promotores da cidadania, entre outras obrigações, que só serão reais se contarem com a efetiva participação dos órgãos competentes;
- Criar espaços de integração social na comunidade (Centro Polivalente);
- Participação política (movimentos, grêmios);
- Formação espiritual, cívica e humana;

- Geração de emprego sem distinção;
- Políticas públicas nas áreas de lazer, esporte e cultura;
- Aumentar o número de Delegacias Especializadas da Mulher.

#### *Área de saúde, sexualidade e prevenção de DST/AIDS e uso de drogas*

As proposições neste campo destacam a importância da ação concertada do Estado, envolvendo distintos ministérios e secretarias; do investimento na melhoria dos serviços e equipamentos no campo da saúde para a população em geral; e de se focalizar mais os jovens como beneficiários de tais serviços, com ênfase na prevenção e também no lugar da educação e da escola no enfrentamento de áreas-chave para a qualidade de vida dos jovens.

Algumas propostas:

- Importância de ações concertadas entre ministérios e secretarias do Estado;
- Advogam-se políticas para melhoria do estado dos serviços e equipamentos no campo da saúde para a população em geral e a importância de focalizar mais os jovens como beneficiários em tais serviços, com ênfase na prevenção;
- Reivindica-se o lugar da educação e da escola no enfrentamento de áreas-chave para a qualidade de vida dos jovens, como a prevenção e recuperação no campo das drogas; a questão da gravidez na adolescência; o conhecimento e prevenção de DST/AIDS; serviços de apoio educacional sobre práticas de sexo seguras e exercício de uma sexualidade consciente dos direitos de homens e mulheres;
- Criar um espaço na unidade de saúde com abordagem interdisciplinar ao adolescente;
- Criação de um centro de referência para o adolescente;
- Toda atividade deve ser integrada;
- Promover capacitação continuada de todos os profissionais envolvidos com o adolescente;
- Formação de jovens multiplicadores, para que nas comunidades passem educação para a saúde;
- Referenciar o Estatuto da Criança e do Adolescente em todas as ações e serviços prestados ao adolescente;
- Viabilizar o acesso dos jovens aos espaços de lazer existentes nas instituições e criação de novos espaços;
- Integrar, envolver a família no processo de educação dos jovens.

#### *Área de trabalho*

Em diversas frentes observa-se que, em especial, os jovens manifestam suas angústias quanto ao mercado de trabalho, ao estudo como estratégia para conquistar uma profissão, bem como com relação à falta de oportunidades ocupacionais. O direito de que o tempo de juventude seja o tempo de estudar é assim ameaçado e não defendido pelos próprios jovens, em face das necessidades de sobrevivência próprias e de suas famílias.

Algumas propostas:

- Em especial, os jovens manifestam suas angústias quanto ao mercado de trabalho, enfatizando a qualidade do estudo e o acesso a novas técnicas como estratégicas para conquistar uma profissão;
- Políticas para o primeiro emprego que lidem com a falta de oportunidades ocupacionais legalmente protegidas para os jovens;
- Considerando que o tempo de juventude deveria ser, por direito, um tempo de estudo e diversão, caberia ao Estado e outras agências da sociedade garantir que tal direito não seja ameaçado em face de necessidades de sobrevivência próprias e das famílias dos jovens;
- Redução da jornada de trabalho;
- Cooperativas/associação de produção;

- Democratização dos créditos rurais;
- Obrigatoriedade da orientação vocacional nas escolas públicas e privadas no ensino médio;
- Incentivo fiscal às empresas que contratarem jovens;
- Avaliação de programas já existentes – empregos gerados, de que tipo, condições de trabalho, se dá oportunidade para os jovens estudarem, como o Projeto Cidadão e o PROGER;
- Estímulo ao empreendedorismo e ao espírito cooperativista;
- Ampliar e aperfeiçoar a qualidade do ensino técnico;
- Parceria efetiva entre entidades públicas, privadas e ONGs;
- Capacitação e qualificação em artes gerais, artesanato regional, informática, pecuária e agricultura.

#### *Área de esporte, cultura e lazer*

Cultura, esporte, arte e lazer são destacados nas proposições dos jovens como direitos de cidadania cultural e dimensões básicas na vida e universo juvenis, contribuindo para abrir espaços quanto a valores e oportunidades diversas. Insiste-se na importância da abertura da escola como coadjuvante da construção de uma cultura de paz. Insiste-se também na importância de parcerias entre o Estado, empresa privada e comunidade para realização de eventos, descentralização de equipamentos culturais e ampliação do acesso a espetáculos e atividades de lazer e esporte por parte de jovens de comunidades de

baixa renda, assim como de programas de profissionalização e aperfeiçoamento no campo da arte e da cultura popular.

Algumas propostas:

- Cultura, esporte, arte e lazer como direitos de cidadania cultural e dimensões básicas na vida e universo juvenis, contribuindo para abrir espaços quanto a valores e oportunidades diversas;
- Abertura da escola como coadjuvante da construção de uma cultura de paz;
- Parcerias entre o Estado, empresas privadas, organizações não-governamentais e comunidade para a realização de eventos;
- Descentralização de equipamentos culturais e ampliação do acesso a espetáculos e atividades de lazer e esporte por parte de jovens de comunidades de baixa renda;
- Programas de profissionalização e aperfeiçoamento no campo da arte e da cultura popular;
- Incentivo/apoio a talentos, artes e expressões culturais das juventudes, principalmente nos bairros, aproveitando a contribuição de ONGs e movimentos já formados (associações de bairro, escolas, igrejas, projetos sociais, rádios comunitárias etc.);
- Abertura de espaços culturais e promoção do acesso ao patrimônio cultural local e nacional, promovendo igualdade de oportunidades de acesso a espaços culturais – por uma arte democrática e acessível.

## **Referências bibliográficas**

### *Referências gerais*

ABRAMO, Helena Wendel, FREITAS, Maria Virginia e SPOSITO, Marília Pontes (orgs.). **Juventude em debate**. São Paulo: Cortez, 2000.

ÁRIES, Philippe. **L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Regime**. Paris: Seuil, 1973.

BERQUÓ, Elza. Quando, como e com quem se casam os jovens brasileiros. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CNPD). **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD/IPEA, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **La distinction**. Paris: Éditions Minuit, 1979.

\_\_\_\_\_. **Questions de Sociologie**. Paris: Minuit, 1984.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CARDOSO, Ruth e SAMPAIO, Helena. **Bibliografia sobre juventude**. São Paulo: Edusp, 1995.

CASTRO, L. R. Uma teoria da infância na contemporaneidade. In: CASTRO, L. R. (org.). **Infância e adolescência na cultura do consumo**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1998.

CASTRO, Mary Garcia e ABRAMOVAY, Miriam. Cultura, identidades e cidadania: experiências com adolescentes em situação de risco. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CNPD). **Jovens acontecendo na trilha de políticas públicas**. Brasília: CNPD/IPEA, 1998.

CEPAL. **Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe**. Problemas, oportunidades e desafios. Santiago: CEPAL, 2000.

CETAD/UFBA – Centro de Estudos e Terapia de Abuso de Drogas da Universidade Federal da Bahia. **Programa GAIA** – Grupo de Assistência Integral ao Adolescente. Salvador: CETAD/UFBA, 1997. p. 17.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Protagonismo juvenil** – adolescência, educação e participação democrática. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

CNPD – Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD/IPEA, 1998.

CRUZ NETO, Otávio. **Nem soldados, nem inocentes**: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001.

GALLIMARD, Olivier. **Sociologie de la jeunesse**. Paris: Armand Colin, 1997.

GONZALEZ, Maria Victoria Espinheira. Jovem: uma categoria social em extinção. **Bahia. Análise & Dados**, Salvador, SEI, v. 6, n. 1, 1996. p. 76-79.

HOPENHAYN, Martin (org.). **La grieta de las drogas**. Desintegración social y políticas públicas en América Latina. Santiago: CEPAL, 1997.

\_\_\_\_\_. **La vulnerabilidad reinterpretada**: asimetrías, cruces y fantasmas. Santiago: Celade/CEPAL, 2001.

INESC. **Observatório de políticas públicas**. Dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 20 maio 2002.

MACHADO PAIS, José. **Culturas juvenis**. Lisboa: Imprensa Nacional CASA, 1997.

OIJ – Organización Iberoamericana de Juventud. **Marco de referencia. Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en America Latina (PRADJAL), 1995-2000**. Madri: OIJ, 1994. p. 37.

OTAVIO, Chico. Num Brasil desigual, voto é rara experiência de inclusão social. **O Globo**, 18/8/2002.

PESSOA DA SILVA, Marcelo e ROCHA DE ARRUDA, Marcela. **Um estudo sobre as características dos jovens “desmotivados” no Brasil**. Trabalho apresentado no XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Sessão do Comitê de Juventudes e Políticas Públicas, Ouro Preto, MG, novembro 2002.

RESENDE CHAGAS, Ana Maria, BARBOSA DA SILVA, Frederico Augusto e CORBUCCI, Paulo Roberto. Gasto federal com crianças e adolescentes: 1994 a 1997. **Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, IPEA, n. 778, 2001.

RODRIGUES, Alexandre. Quando o voto facultativo é descartado. **O Globo**, 18/8/2002.

RODRÍGUEZ, Ernesto. **Aportes al documento base para elaboración del Libro Blanco sobre Políticas Públicas de Juventud em Ibero América**. Disponível em: <<http://web.jet.es/oij01.htm>>. Acesso em: 16 maio 2002.

SENNA, Viviane (coord). **Por uma política de juventude para o Brasil**. Brasília: Instituto Ayrton Senna, 2002.

URREA, Fernando Giraldo. **Colores de piel, identidades de gênero, sexualidades y practicas reproductivas de los jóvenes em las sociedades capitalistas contemporâneas**. Cali: Universidad del Valle, 2001.

VERMELHO, Letícia Legay. **Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991 (a transição epidemiológica para a violência)**. Tese de Doutorado, Faculdade de Saúde Pública da USP, 1995.

#### *Publicações da Unesco*

ABRAMOVAY, Miriam (coord.). **Escolas de paz**. Brasília: Unesco/Governo do Estado do Rio de Janeiro, Secretaria de Estado de Educação/Universidade do Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: Unesco/BID, 2002.

ABRAMOVAY, Miriam e RUA, Maria das Graças. **Violências nas escolas**. Brasília: Unesco, 2002.

ABRAMOVAY, Miriam, WASELFSZ, Júlio Jacobo, ANDRADE, Carla Coelho e RUA, Maria das Graças. **Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

BARREIRA, César (coord.). **Ligado na galera: juventude, violência e cidadania na Cidade de Fortaleza**. Brasília: Unesco, 1999.

CASTRO, Mary Garcia, ABRAMOVAY, Miriam, RUA, Maria das Graças e RIBEIRO, Eliane. **Cultivando vida, desarmando violências: experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situações de pobreza**. Brasília: Unesco/Brasil Telecom/Fundação Kellogg/Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2001.

CASTRO, Mary Garcia e ABRAMOVAY, Miriam (coords.). **Drogas nas escolas**. Brasília: Unesco, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, ASSIS, Simone Golçalves de e SOUZA, Ednilsa Ramos de (coords.). **Fala galera: juventude, violência e cidadania na Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

RUA, Maria das Graças e ABRAMOVAY, Miriam. **Avaliação das ações de prevenção às DST/AIDS e uso indevido de drogas nas escolas de ensino fundamental e médio em capitais brasileiras**. Brasília: Unesco, 2001.

WASELFSZ, Júlio Jacobo. **Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência II: os jovens do Brasil**. Brasília: Unesco, 2001.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência III: os jovens do Brasil**. Brasília: Unesco, 2002.

#### **Abstract**

This article consists of a discussion on public policies for and with youth. Following a brief history of approaches for policies addressed to young people in Latin America, especially in Brazil, a number of complicating factors are discussed regarding the drawing up and monitoring of such policies, including the conceptual model of youth, the living conditions of the country's young people, the social, political, economical and cultural macro-scenario, the conventional formatting of public policies, and the formatting of public policies addressed to young people. The article concludes by proposing measures which consider youth in their various aspects. Such proposals were drawn up by young people themselves, in various places in Brazil, in the scope of research, seminars and encounters sponsored by Unesco and partners.

Enviado para publicação em 9/6/2002.