

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**Políticas públicas para a juventude e gestão local no Brasil:
agenda, desenho e implementação**

Hila Bernardete Silva Rodrigues

Belo Horizonte
2009

Hila Bernardete Silva Rodrigues

**Políticas públicas para a juventude e gestão local no Brasil:
agenda, desenho e implementação**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Belo Horizonte

2009

**Políticas públicas para a juventude e gestão local no Brasil:
agenda, desenho e implementação**

Hila Bernardete Silva Rodrigues

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2009.

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Orientador – PUC Minas

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa
FJP

Profa. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci
UFMG

Prof. Dr. Juarez Tarcisio Dayrell
UFMG

Profa. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras
PUC Minas

Prof. Dr. Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha
PUC Minas

**Às “juventudes” de Belo Horizonte, que movimentam e
colorem a cidade.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, por ter me conduzido – através do conhecimento e do debate de ideias – ao universo das interações e da diferença, revelando-me o outro e suas nuances.

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro indispensável à realização deste trabalho.

Ao professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria, não apenas pela orientação precisa e atenta, mas pela confiança e pela terna amizade.

Aos assessores José Almir da Silva e James Theodoro, da Secretaria Nacional de Juventude/Secretaria-Geral da Presidência da República; Luiz de Melo Alvarenga Neto, do Governo do Estado de Minas Gerais; e Carlos Alberto dos Santos, da Prefeitura de Belo Horizonte, sem os quais não me teria sido possível transitar por setores importantes da máquina pública, em busca de dados e entrevistas.

À secretária municipal de Educação (SMED/PBH), Macaé Evaristo, pela autorização que garantiu minha inserção nas salas de aula da rede pública de ensino de Belo Horizonte, a fim de acompanhar a rotina diária do ProJovem Urbano na capital mineira.

À Coordenadoria Municipal de Juventude de Belo Horizonte, pela atenção especial dedicada a esse trabalho e pela disponibilização de informações essenciais à pesquisa desenvolvida.

Aos gestores de juventude dos estados de São Paulo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Piauí, Sergipe, Tocantins, Distrito Federal, Alagoas, Rio Grande do Norte, Amazonas, Acre, Amapá, Santa Catarina, Pernambuco e Paraíba, pela confiança e pelas ricas discussões em torno dos dilemas que envolvem o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para os segmentos juvenis.

Aos coordenadores e gerentes responsáveis, em Belo Horizonte, pelo desenvolvimento do ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, Fica Vivo, Liberdade Assistida e Projeto Guernica pelo apoio a essa pesquisa, pelo interesse e, sobretudo, pelo tempo dedicado a processos muitas vezes complicados – e delicados – que envolvem a coleta de dados, entrevistas e acompanhamento de atividades.

Aos professores do ProJovem Urbano, técnicos do ProJovem Adolescente, oficinairos do Fica Vivo e do Projeto Guernica, psicólogos e assistentes sociais do Liberdade Assistida, sem os quais essa pesquisa não teria sido possível.

Aos alunos do ProJovem Urbano dos núcleos da E.M. Honorina de Barros, E.M. Francisco Magalhães, E.M. Emídio Berutto e E.M. Magalhães Drummond, pela acolhida entusiasmada e “pelo muito que aprendi” – como diria C.S, “*b-girl* do *breaking*”.

Aos garotos e garotas do ProJovem Adolescente (CESAM) e do Fica Vivo (Boréu), pela confiança e franqueza.

A Alexandre Rodrigues, orientador voluntário do Liberdade Assistida, e ao jovem H., pelas valiosas entrevistas.

Aos escritores de grafite e *b-boys* do Projeto Guernica, pela confiança e sinceridade durante todo o processo de discussão do papel da gestão pública nas ações voltadas para os jovens da cidade.

A Rodrigo Castro Rezende, pelo apoio na realização do Grupo Focal.

À Ângela Andrade, do PPGCS/PUC Minas, pelo carinho imenso dedicado a mim, e também a este trabalho.

À Wania, Rachel, Antônia, Guilherme e Michelle – colegas queridos, pelo companheirismo, sempre.

A meus incorrigíveis e velhos amigos, pelo riso solto e pelo colo.

A toda a minha (imensa) família, pelo apoio e pela torcida. Agradeço em especial a meu pai, pela força que inspira.

A Fabrício e Luísa, por cuidarem de mim.

RESUMO

Este estudo pretende discutir o papel da administração municipal na produção de políticas públicas para a juventude no Brasil, a partir da investigação dos processos de formulação e implementação de projetos e programas destinados a esse grupo geracional. O trabalho considera a inserção do tema na agenda pública, as concepções de juventude observadas no âmbito societário e governamental, e os tipos de proposição, desenho e execução que caracterizam iniciativas concebidas em diferentes esferas de governo, com destaque para a gestão municipal. A apreciação dessas questões se dará a partir de trabalho empírico fundamentado no exame e análise de cinco políticas públicas específicas para a juventude, implementadas no município de Belo Horizonte: ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, Fica Vivo, Liberdade Assistida e Projeto Guernica. À pesquisa de campo, agrega-se ampla revisão bibliográfica em torno de dilemas historicamente observados no universo juvenil, das trajetórias, problemas e desafios das políticas públicas voltadas para os jovens, bem como dos efeitos da questão federativa no desenvolvimento desse tipo de iniciativa. O estudo evidencia três importantes aspectos no processo de construção de programas e projetos nesse campo: a inserção das demandas dos segmentos juvenis na agenda política como resultado da preocupação dos governos com impasses que afetam o desenvolvimento político-econômico e social, e não necessariamente com “problemas específicos de juventude”; a não consideração da diversidade e pluralidade que caracterizam os segmentos juvenis na construção de políticas voltadas para esse grupo geracional; a importância da gestão local na formulação e implementação de políticas voltadas para os jovens, em função da construção de diagnósticos mais precisos e maior possibilidade de ajuste dos processos de execução e monitoramento.

Palavras-chave: Juventude. Políticas Públicas. Agenda. Formulação. Implementação

ABSTRACT

This study intends to discuss the role of municipal administration in the development of public policies for youth in Brazil, beginning with the investigation on the formulation processes and implementation of projects and programs destined for this age group. The work analyses the insertion of the topic on public agenda, the youth conceptions perceived in social and governmental environments, and some sorts of proposition, design and execution that characterize enterprises, projected in different governmental spheres, especially the municipal one. The observation of these matters will be supported by an empirical work, based on the exam and analysis of five specific public policies headed for the youth, which have been implemented in Belo Horizonte: ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, Fica Vivo, Liberdade Assistida and Projeto Guernica. A wide bibliographic revision will also be added to the field research. It refers to some dilemmas, historically observed in the juvenile universe, such as the trajectory, problems and challenges of public policies headed for youngsters, and also the effects of the federalism issue in the development of this kind of enterprise. The study highlights three important aspects in the construction process of programs and projects on that field: the inclusion of the demands from juvenile segments in the political agenda as a result of the governments' concern about the obstacles that affect the political, economic and social development (and not necessarily about youth problems specifically); the attitude of not considering the diversity and plurality that typically characterize these juvenile segments in the construction of policies created for this age group; the relevance of local administration in elaborating and implementing policies that are directly addressed to the youngsters due to the construction of more accurate diagnosis and bigger possibilities of adjustments in the processes of execution and monitoring.

Keywords: Youth. Public Policies. Agenda. Formulation. Implementation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1- PERSPECTIVAS DIVERSAS DE JUVENTUDE E SEUS EFEITOS NO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS PARA GRUPOS JOVENS.	109
QUADRO 2- PROGRAMA PROJOVEM URBANO – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	198
QUADRO 3- IMPLEMENTAÇÃO PROJOVEM URBANO: O QUE DIFICULTA?	205
QUADRO 4- PROGRAMA PROJOVEM ADOLESCENTE – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	213
QUADRO 5- IMPLEMENTAÇÃO PROJOVEM ADOLESCENTE: O QUE DIFICULTA?	217
QUADRO 6- PROGRAMA FICA VIVO – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	228
QUADRO 7- IMPLEMENTAÇÃO FICA VIVO: O QUE DIFICULTA?	231
QUADRO 8- PROGRAMA LIBERDADE ASSISTIDA– AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	238
QUADRO 9- IMPLEMENTAÇÃO LIBERDADE ASSISTIDA: O QUE DIFICULTA?	241
QUADRO 10- PROJETO GUERNICA – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	247
QUADRO 11- IMPLEMENTAÇÃO GUERNICA: O QUE DIFICULTA?.....	249
QUADRO 12- POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE – DEMANDAS, CONCEPÇÕES E PADRÕES DE IMPLEMENTAÇÃO	252
QUADRO 13- FATORES QUE INFLUENCIAM O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO	255
QUADRO 14- FATORES QUE INFLUENCIAM COMPORTAMENTO/ATITUDE DE IMPLEMENTADORES.....	256
QUADRO 15- IMPLEMENTAÇÃO: DIFICULDADES E ALTERNATIVAS	260

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAST – Associação Assistencial São Tiago

ABAFE – Associação Comunitária do Bairro da Felicidade

AIDS – Síndrome de imunodeficiência adquirida

AJ – Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

AL – América Latina

AMAS – Associação Municipal de Assistência Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BH – Belo Horizonte

BVJ – Benefício Variável Jovem

CEIP – Centro de Internação Provisória

CESAM – Centro Salesiano do Menor (Inspetoria São João Bosco)

CEPAL – Comissão Econômica para a América latina e o Caribe (ONU)

COAV – *Children in Organized Armed Violence* (Crianças e Jovens em Violência Armada Organizada)

CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude

CRA – Caderno de Registros de Avaliações

CRAS – Centros de Referência de Assistência Social

CRISP/UFGM – Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais

DATASUS – Departamento de Informática do SUS

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DIOPF – Departamento de Investigação e Orientação e Proteção à Família

DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FAE – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUMCAD - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

FUNDEP – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

GAME/UFMG – Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais da Universidade Federal de Minas Gerais

GDECOM – Grupo de Desenvolvimento Comunitário

GECMES – Gerência de Medidas Sócio Educativas

GEPAR – Grupo Especial de Patrulhamento em Áreas de Risco

GPSO – Gerência de Proteção Social

GPSOB – Gerência de Proteção Social Básica

HIV – Vírus da imunodeficiência humana

IBASE – Instituto *Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBM – *International Business Machines Corporation*

IBOPE – Instituto Brasileiro e Opinião Pública e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

JUCOF – Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira

LA – Liberdade Assistida

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MG – Minas Gerais

MOPS – Movimento de Promoção Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não governamental

ONU – Nações Unidas

OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde

OREALC – Oficina Regional de Educação para América latina e Caribe (UNESCO)

PAIF – Programa de Atenção Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais

PEA – População economicamente ativa

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto interno bruto

PJ – Projeto Juventude

PMMG – Política Militar do Estado de Minas Gerais

POP – Projeto de Orientação Profissional

PNPE – Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

ROT – Recursos Ordinários do Tesouro Municipal

SEAS – Secretaria de Estado de Assistência Social, do Ministério da Previdência Social

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais

SIGPS – Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais

SMA – Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem

SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SMADC – Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Direitos de Cidadania

SMED – Secretaria Municipal de Educação

SMDS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

SMPS – Secretaria Municipal de Políticas Sociais

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SNJ – Secretaria Nacional de Juventude

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFPA – *The United Nations Population Fund* (Fundo de População das Nações Unidas)

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime* (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime)

SMAAS – Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 – JUVENTUDE, SOCIEDADE E ESTADO	40
1.1 – Juventude como grupo geracional: aspectos históricos e sociológicos.....	40
<i>1.1.1 – Diversidade e processos de construção de memória e identidade: efeitos e implicações.....</i>	<i>48</i>
<i>1.1.2 – Diversidade, lugares e contextos: novas formas de apropriação do espaço público e faces da exclusão</i>	<i>53</i>
<i>1.1.3 – Diversidade e formas de sociabilidade: a juventude nos espaços urbanos</i>	<i>58</i>
1.2 – Estado e juventude: ambivalências e mutações da juventude na modernidade	70
<i>1.2.1 – A invenção da juventude</i>	<i>71</i>
<i>1.2.2 – Transformações da condição juvenil no meio social: dinâmicas culturais e práticas sociais</i>	<i>74</i>
<i>1.2.3 – Transformações da condição juvenil no campo da ação governamental: saúde, educação, segurança e sistema de proteção social</i>	<i>79</i>
<u>1.2.3.1 – Conviver com os riscos: violência, drogas e saúde</u>	<u>84</u>
<u>1.2.3.2 – Falta de trabalho e renda: emprego, educação, fome/miséria.....</u>	<u>88</u>
<u>1.2.3.3 – Juventude e o modelo de proteção social no Brasil</u>	<u>90</u>
2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS SEGMENTOS JUVENIS: AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE JUVENTUDE E SEUS EFEITOS	94
2.1 – Juventude e políticas sociais: conceitos básicos e paradigmas norteadores da ação governamental.....	95
2.2 – Concepções de juventude nos âmbitos institucionais e seus efeitos nos processos de formulação e implementação: ‘jovens como categoria social’, ‘jovens como grupos de risco’, ‘jovens como atores sociais relevantes e como agentes de mudança’.....	107
2.3 – Estado e juventude: concepções, contextos e ações na América Latina e Europa.	119
3 – POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE NO BRASIL: DA INSERÇÃO NA AGENDA POLÍTICA AOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO	131
3.1 – A juventude na agenda governamental: demandas e respostas para o poder público	131

3.2 – Decisão, formulação e implementação: impasses e desafios para o poder público no desenvolvimento das ações voltadas para a juventude	159
3.3 – Gestão local e juventude: implicações da questão federativa na formulação e implementação de programas e projetos.....	169
4 – POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE: PROPOSIÇÕES, DESENHOS E AÇÕES.....	178
4.1 – Juventude na agenda governamental do município de Belo Horizonte: aspectos históricos e administrativos	179
4.2 – Formulação e implementação de projetos e programas para a juventude em Belo Horizonte	186
4.2.1 – <i>ProJovem Urbano</i>	190
4.2.2 – <i>ProJovem Adolescente</i>	206
4.2.3 – <i>Programa Fica Vivo</i>	219
4.2.4 – <i>Programa Liberdade Assistida</i>	233
4.2.5 – <i>Programa Guernica</i>	242
4.3 – Gestão municipal e políticas para a juventude: diagnóstico e monitoramento como elementos distintivos no desenvolvimento de ações voltadas para o universo juvenil ...	253
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	264
5.1 – Políticas para a juventude no âmbito municipal: novas perspectivas e possibilidades	264
5.1.1 – Juventude e Governo: redefinindo demandas e representações sociais	266
5.1.2 – Segmentos juvenis no espaço urbano: a <i>diferença</i> como eixo das políticas públicas	270
5.1.3 – Diagnósticos e processos decisórios: o potencial da gestão local no desenvolvimento de políticas para a juventude	273
REFERÊNCIAS	275
APÊNDICE A – Relação de entrevistados:.....	298
APÊNDICE B – Processo de seleção de programas e projetos analisados.....	302
ANEXO A – Lei 7551, de 9 de julho de 1998, que cria o Conselho Municipal de Juventude	306
ANEXO B - Decreto n. 11914, de 1º de janeiro de 2005, que registra a criação da Coordenadoria Municipal de Juventude.....	308

ANEXO C - Lei nº 11.129 de 30.06.2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ).....	310
ANEXO D – Lei n. 11.692, que cria o ProJovem Integrado (ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, ProJovem Campo, ProJovem Trabalhador	316
ANEXO E – ProJovem Urbano / Desenho do currículo	323
ANEXO F – ProJovem Urbano / Unidades Formativas	325
ANEXO G - ProJovem Urbano / Arcos ocupacionais.....	326

INTRODUÇÃO

Com vestes pretas, rosto pintado de branco e lábios escurecidos, os *darks* que circulavam pelas metrópoles nos anos 1980, embalados pela música punk, transformaram-se, na década seguinte, em *góticos*¹. Nos primeiros anos do segundo milênio, perderam lugar para o estilo *grunge*, em geral traduzido na vestimenta velha, suja e rasgada – associada à linha musical caracterizada por letras muitas vezes sarcásticas, que tratam de temas como alienação, angústia e apatia –, e o *techno*, refletido na moda ousada, um estilo associado à música eletrônica, resultado da arte de mixagem dos DJ's². (BOURDOUKAN, 2007). Nesse percurso, muito aconteceu. Em 1997, por exemplo, o índio pataxó Galdino Jesus dos Santos era assassinado em Brasília por cinco jovens de classe média alta enquanto dormia em um ponto de ônibus. O grupo ateou fogo ao corpo do índio e fugiu. Jovens da periferia também se envolviam paulatinamente em atividades criminosas. Ano após ano, o tráfico de drogas aliciava e matava um número cada vez maior de rapazes e moças nas vilas e favelas. Do outro lado, no “asfalto”, grupos jovens das classes média e alta tentavam o vestibular diante de um futuro ainda escuro. (JARDIM, 2007). Alguns encontram caminhos – outros se perdem e seguem procurando. Enquanto isso, o som do rap, a dança de rua e o grafite animam diferentes pontos da cidade.

Nesse período específico – final dos anos 1980 e início de 1990 até a primeira década do novo milênio –, impressiona o número de trabalhos acadêmicos e o volume de publicações em torno do tema *juventude*. Um mergulho nessas obras revela pelo menos dois aspectos relevantes para o estudo dos dilemas que habitam o universo juvenil: primeiro, o de que os trabalhos publicados nas duas últimas décadas com foco sobre esse grupo geracional resultam não apenas da percepção de mudanças agudas e importantes da condição juvenil (ou das formas de ser jovem e de experimentar a juventude), mas também dos efeitos sociais dessa

¹ O grupo que hoje se intitula *gótico* – e que se considera herdeiro da literatura dos séculos XVIII e XIX, com destaque para Lord Byron e Baudelaire, além de adepto do estilo musical pós-punk – passou a ser observado no Brasil por volta de 1985, quando ainda era chamado de *dark*. Hoje, os góticos constituem grupos pouco numerosos nas metrópoles brasileiras. (BOURDOUKAN, 2007).

² O termo DJ define o *disc jockey*, um animador de eventos que seleciona e mixa diferentes composições previamente gravadas, sempre orientando-se pelo ritmo das batidas e o timbre de voz que constituem o material a ser mixado. Os DJ's estão presentes em trabalhos de radiodifusão, nas pistas de dança, bailes, clubes e boates. Muitas vezes, o DJ conta com a ajuda do MC (mestre de cerimônias ou *michophone controller*), que constroi letras musicais traduzidas no *rap* (uma das manifestações do movimento *Hip hop*, ao lado do grafite e da dança de rua).

mudança. Em segundo lugar, o de que as perspectivas por meio das quais é possível estudar elementos variados desse universo, embora numerosas e diversificadas, caracterizam-se, desde sempre, pela tensão que marca o termo *juventude*. Como observa Abramo (2005), o vocábulo carrega um sentido óbvio – quando remete a um determinado universo geracional –, mas, ao mesmo tempo, clama por uma definição mais clara, especialmente quando o que estão em jogo são as variadas realidades que traduzem esse “mundo”. Assim, embora o termo seja abundantemente utilizado na seara política – tanto nos discursos quanto nos corredores e salas das instituições públicas –, permanecem sem respostas indagações básicas, em geral relacionadas aos motivos pelos quais tornou-se relevante centrar foco na juventude, as razões da necessidade de políticas públicas específicas para esse grupo geracional, e, sobretudo, o que dá à juventude um caráter “singular” em relação a outros segmentos da população. (ABRAMO, 2005, p.38). A essas questões, poder-se-ia acrescentar outras: seriam as demandas dos segmentos juvenis originárias de impasses próprios de uma determinada faixa etária ou de uma fase biológica, ou meros reflexos das carências da sociedade e das preocupações do Estado no que tange a áreas essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo, como saúde, educação, trabalho e segurança? Em que medida as variadas concepções de juventude influenciam as políticas destinadas a esse grupo geracional no âmbito das instituições públicas? Há maneiras mais ou menos efetivas de diagnosticar um *problema de juventude*? São reflexões que, em princípio, parecem essenciais ao entendimento das diversas dimensões que permeiam as políticas públicas destinadas aos jovens, discutidas hoje de forma tão incisiva – por vezes obstinada, como observa Helena Wendel Abramo.

Formular e buscar responder a essas indagações se coloca hoje não como mero exercício acadêmico, ou como pretensão de eliminar as imprecisões, mesmo porque não há respostas certas, unívocas, exatas. Mas para ajudar a clarear os termos do debate, que é também político, e verificar em que medida se está falando da mesma coisa e onde aparecem diferenças significativas. (ABRAMO, 2005, p.37-38).

A Europa antecedeu a América Latina (AL) em quase um século no que diz respeito à emergência de políticas orientadas para a juventude, identificadas já na segunda metade do século XIX, coincidindo com o processo de expansão das cidades da região. (SCHILDT; SIEGFRIED, 2005). É certo, contudo, que, embora o discurso sobre políticas voltadas para esse grupo geracional na AL só tenha ganhado força na década de 1990, não significa que os jovens latino-americanos, incluindo os brasileiros, estivessem completamente à margem da agenda pública até então. Autores como Pampóls (2004), Abad (2002) e Bango (2003)

observam que, especificamente na América Latina, as políticas públicas orientadas para os jovens já despontavam na década de 1950. A partir desse período, é possível identificar quatro perspectivas norteadoras das ações de governo: a primeira está centrada na busca da integração dos jovens no processo de modernização que marcou os anos 1950, fundamentada em ações destinadas ao aumento do acesso à escolaridade como fator de mobilidade social ascendente e garantia de emprego. No Brasil, a década de 1950 é marcada por uma preocupação especial com a busca da incorporação dos jovens nos processos de modernização e desenvolvimento econômico, por meio de políticas educativas. A edição de 1940 do *Anuário Estatístico do Brasil* (NAGLE, 2001) registra a existência de 3,3 milhões de estudantes nos níveis primário e secundário – equivalentes hoje, respectivamente, ao ensino fundamental e médio. O número de matriculados na escola representava apenas 21% do total de 15,5 milhões de brasileiros entre 5 e 19 anos. Entretanto, de 1940 a 1960, essa proporção evoluiu de 21% para 31%. (NAGLE, 2001). A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais é outro indicador, embora incorpore também a população adulta: na primeira metade do século XX, ela levou 40 anos para ser reduzida em 9,2 pontos percentuais – de 65,3% (1900) para 56,1% (1940). A partir de 1950, foi reduzida em 10,9 pontos percentuais em apenas uma década – de 50,6% (1950) a 39,7% (1960). Desde então, seguiu trajetória descendente: 33,7% em 1970; 25,9% em 1980; 19,7% em 1991; e 13,6% em 2000. (BRASIL, 2003). É preciso ressaltar, entretanto, que, aos contingentes excluídos desse sistema – os jovens das camadas mais pobres da população –, restavam outros tipos de medidas “educativas”, centradas no controle social, com medidas excludentes (expulsão por repetência, punições variadas por comportamentos considerados em desacordo com os padrões exigidos etc.), de forma a impedir que o jovem se transformasse num risco à sociedade por meio da delinquência. É esse o contexto no qual a expressão “menor infrator”, oriunda do Código de Menores de 1927, é disseminada. (SILVA, 2000).

A segunda perspectiva fundamenta-se na adoção de mecanismos de controle social dos jovens mobilizados durante a década de 1960 e 1970, em especial durante os regimes ditatoriais, ocorridos concomitantemente à revolução sociocultural que rompeu com antigos padrões de comportamentos sociais, introduzindo, por exemplo, o uso da pílula anticoncepcional. Aqui, um ponto importante a ser considerado é a crescente incorporação de jovens aos níveis médio e superior do sistema educacional. No plano mundial, Castro (1996) observa que o total das matrículas escolares nos três níveis de ensino, estimado em 220 milhões em 1950, chegou a 760 milhões em 1975. Ele ressalta, ainda, que, entre os três níveis de ensino, o superior foi o que apresentou maior expansão – fator relevante

na América Latina, onde o período é marcado por forte organização e mobilização juvenil, principalmente no ensino secundário e nas universidades, de onde os jovens, agregando-se a outros movimentos populares, desafiaram o sistema ditatorial em resposta à situação de conflito e opressão experimentada pela sociedade. (VENTURA, 2008). Cada vez mais organizados e mobilizados, grande parte dos estudantes latino-americanos passou a influir, também, na formação de agrupamentos políticos de esquerda e movimentos guerrilheiros – o que fez crescer, no âmbito governamental, a percepção de que o período demandava ações de controle que pudessem fazer frente às manifestações dos setores juvenis e à crescente participação social desse segmento, tanto nos centros urbanos quanto no meio rural. (BANGO, 2003). Assim é que os governos latino-americanos investiram em ações visando ao controle, repressão e, por vezes, supressão dos movimentos sociais e políticos (formais ou informais) – ações que, apesar de destinadas a toda a parcela da sociedade empenhada nos esforços pela (re)democratização, atingiu em especial os setores juvenis.

O combate à pobreza e a prevenção de delitos nos anos 1980 é o que marca a terceira perspectiva norteadora das ações de governo. Em grande parte da América Latina, o processo de transição democrática, consolidado a partir da segunda metade daquela década, abriga uma série de políticas públicas centradas no enfrentamento aos efeitos da recessão e da expansão da pobreza que castigaram todo o continente. No Brasil, o grau de pobreza atingiu seus valores máximos exatamente durante a recessão do início da década 1980, quando a percentagem de pobres ultrapassou a barreira dos 50% em 1983 e 1984. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 23). Os governos democráticos reinstalados a partir desse período foram, assim, obrigados a enfrentar não apenas os desafios da transição política, mas a grande quantidade de demandas sociais até então postergadas. Os problemas da juventude passaram, assim, da seara política à econômica.

Não tardaram as respostas à pobreza generalizada e à desigualdade de renda. No Brasil, um número crescente de crimes passou a ser registrado, mobilizando líderes políticos, pesquisadores e acadêmicos. (ZALUAR, 1998, 1999). A violência traduzia-se num “flagelo” social cujos efeitos não se distribuíram de forma aleatória, atingindo, sobretudo, os jovens entre 15 e 24 anos – especialmente os pobres e negros. (SOARES, 2004, p.130). Sob esse aspecto, a quarta perspectiva, baseada na urgência da inserção do jovem no mundo produtivo, emerge, em certa medida, como uma espécie de resposta do Estado e da sociedade a essa situação. (CARMO, 2000; PÀMPOLS, 2004). Assim é que, ainda sob os efeitos da crise econômica que se estendeu até o Plano Real, em 1994, essa década reservou à juventude um novo modelo de política pública, desta vez voltada para a inserção ou reinserção dos jovens

no mercado de trabalho. Bango (2003) observa que o enfoque tem, como referenciais, a disposição do governo de recuperar o que se convencionou chamar de “década perdida” e os novos empreendimentos em busca do crescimento econômico. Aqui, a formação de recursos humanos torna-se prioritária, em especial numa sociedade que “assume o conhecimento como definidor quanto às possibilidades de crescimento econômico”. (BANGO, 2003, p.45).

Em vários países sul-americanos, essa última fase, caracterizada pela retomada da percepção do potencial juvenil como instrumento capaz de proporcionar a recuperação do desenvolvimento e do crescimento econômico, resultou numa série de programas promovidos por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), envolvido numa série de projetos de capacitação para o emprego³. O marco da década de 1990, entretanto, é outro: o período inaugurou, na América Latina, a instalação de organismos governamentais criados especialmente para implantar e desenvolver políticas de juventude, o que demonstra, segundo Bango (2003), o esforço de diversos atores sociais para incluir a questão juvenil na agenda dos governos. Outro fator relevante foi a criação, em agosto de 1996, da Organização Ibero-americana da Juventude⁴, constituída como mecanismo de coordenação intergovernamental e, atualmente, com *status* de organismo de direito internacional. (BANGO, 2003; FILGUEIRAS, 2008; REZENDE, 1999).

No Brasil, entretanto, a instalação de organismos governamentais para o desenvolvimento de ações destinadas especialmente aos jovens não se dá antes do século XXI – embora o final da década de 1990 já inaugure o discurso que acusa a necessidade de políticas específicas voltadas para esse grupo geracional. A esse discurso, seguiu-se outro, que também rumou para o novo milênio: o que acusa a necessidade da participação efetiva dos jovens na construção e desenvolvimento de programas e projetos destinados a eles próprios. A ausência dessa participação chega a ser apontada, pela literatura, como um fator que reduz em grande medida a eficácia das políticas públicas já implementadas na América Latina com foco sobre a juventude. (ABAD, 2003; PONTUAL, 2003). São vários os estudiosos que atribuem essa “deficiência” à crise das próprias organizações juvenis tradicionais e seus mecanismos de

³ Um exemplo é a implementação do Programa de Capacitação Trabalhista para Jovens, o “Chile jovem”, iniciado em 1990 e posteriormente “copiado” por outros países como Argentina, Venezuela, Peru, Colômbia e Uruguai (BANGO, 2003, p. 45-46). No Brasil, dos 33 programas que compõem o levantamento e análise dos programas para a juventude na década de 1990, sete são voltados para reinserção de jovens no mercado, qualificação, capacitação e treinamento. (SPOSITO; CARRANO, 2003).

⁴ A OIJ se propõe a fortalecer as políticas de juventude na região e, na prática, garante a inclusão sistemática da questão juvenil na ordem do dia das reuniões dos chefes-de-Estado da América Ibérica, a cada dois anos. Além disso, a organização tem se empenhado para dar suporte à construção e consolidação de organismos nacionais de juventude, desenvolvendo ações relacionadas à qualificação de recursos humanos, estudos e pesquisas em torno da condição juvenil.

coordenação – ou, ainda, à adoção, por parte dos organismos governamentais, de estratégias de incentivo à mobilização juvenil que, na prática, excluem os grupos juvenis não organizados. Uma das causas cogitadas para esse último aspecto seria o enfoque demasiado “institucionalista”, por parte dos governos, sobre a participação juvenil. (ABRAMO, 2003; SPOSITO, 2003). Dito de outra forma, a causa estaria ligada à dificuldade dos governos de conceberem a participação de qualquer grupo juvenil, independentemente de eventuais interesses de cunho político ou eleitoral, e à tendência do Estado de privilegiar grupos juvenis tradicionais, como os movimentos estudantis e grupos de jovens ligados aos partidos aliados ao governo.

Talvez exatamente em função dos dilemas aqui relacionados, o final da década de 1990 já abrigasse o início de um consenso – certamente frágil, do ponto de vista científico – em torno do caráter fundamental da presença dos jovens nos processos de formulação e implementação dos projetos e programas voltados para esse grupo geracional. Essa participação emerge, na história recente, como um dos pilares para o alcance do êxito das políticas para a juventude e, por isso mesmo, transforma-se numa espécie de princípio norteador das iniciativas voltadas para os segmentos juvenis: o de que as ações públicas destinadas aos jovens, sejam elas baseadas em programas educacionais, de renda, capacitação profissional etc., exigem que o público beneficiado participe, de alguma forma, das discussões que orientarão a definição dos objetivos e/ou a implementação das medidas propostas. Isso significaria, na prática, uma mudança de percepção do sujeito jovem que, desse novo ponto de vista, passaria a ser concebido pelas instituições públicas como um ator social capaz de construir objetivos pessoais e coletivos e de defender seus interesses e necessidades, atuando com consciência dos seus direitos. Esse discurso, profundamente enraizado no campo das ideias democráticas, parece não considerar, contudo, os entraves presentes num universo indispensável a qualquer transformação nesse sentido: a esfera governamental.

Políticas para a juventude no Brasil

Tomar como objeto de pesquisa as políticas governamentais construídas a partir de problemas detectados no universo juvenil exige, aqui, duas ressalvas importantes: a primeira diz respeito à expressão *políticas de/para/com juventude*, utilizada por parte significativa dos autores que transitam no campo das políticas públicas destinadas aos segmentos juvenis para

distinguir os tipos de ações voltadas para esse grupo geracional. Estabeleceu-se, assim, diferenças tênues entre *políticas para a juventude* (políticas elaboradas pelo Estado para a juventude), *políticas de juventude* (políticas específicas para grupos jovens) e *políticas com juventude*, aquelas decididas e formatadas com a participação dos jovens. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002b). Sem desprezar a importância da distinção para determinados tipos de análise (aquelas que comparam, por exemplo, as ações concebidas pelo Estado e aquelas idealizadas por entidades sociais que lidam com esse público ou, ainda, pelos próprios jovens, independentemente das ações de governo), optou-se, aqui, por reuni-las todas sob uma única expressão: ***políticas para a juventude***. Ela traduzirá, neste trabalho, toda e qualquer política que, a despeito do âmbito de origem ou do formato, é destinada a segmentos juvenis. A intenção é tão somente facilitar a discussão do tema, uma vez que esta análise considerará uma série de políticas que, embora diversas entre si sob os mais variados aspectos, têm o jovem como foco – independentemente do âmbito no qual foram concebidas, de serem específicas ou não para ele ou de contarem ou não com a participação dele nos seus processos de formulação e implementação. A opção por uma terminologia simplificada não significa, contudo, a supressão de eventuais distinções que se fizerem necessárias entre um tipo de política e outro. Quando requeridas, tais distinções serão feitas a partir da identificação do âmbito no qual cada política é formulada, das especificidades do público alvo, dos processos de formulação/implementação, bem como dos respectivos desenhos institucionais.

A segunda ressalva diz respeito ao termo “gestão”. Ora aplicado para definir o que se toma por ‘*administração*’, ora como sinônimo para ‘*formulação*’ ou ‘*implementação*’, ou, ainda, para ‘*gerenciamento*’ (seja da burocracia ou da organização), o termo *gestão* reflete, na verdade, uma estreita relação observada entre três campos de estudo nos âmbitos da *política institucional* e da *política pública*: (1) o da implementação (centrado no exame dos programas governamentais e nos resultados produzidos por eles); (2) o da administração pública (com ênfase no processo orçamentário, nos recursos humanos e na organização funcional); (3) e o do gerenciamento público (*public management*), vertente que emerge ainda nos anos 1990 e cujo foco está na *performance* da organização (mais do que no sistema estrutural e nos processos), analisada com base na exploração de teorias originárias de outros campos disciplinares como a sociologia, a psicologia, a ciência política e a economia. Em função desse aspecto multifacetado, identificado com apuro por H. Brinton Milward e Donald F. Kettl (1996), optou-se, aqui, por uma concepção ampliada de ***gestão pública***. O termo refletirá, nesse trabalho, o conjunto de procedimentos que, na avaliação de autores como Kingdon (1995), Keiser e Meier (1996) e May e Winter (2007), traduz o ato de *gerir*, ou seja:

decidir, propor/formular, delegar e garantir a execução e avaliação das ações previstas. Nessa perspectiva, que abrange todos os processos do ciclo de políticas públicas, como acentua DeLeon (1999b), o *gestor* é aquele que comanda ou coordena (o prefeito, o chefe de seção, o gerente etc.), mas também pode ser aquele que formula ou que executa (o planejador, o professor, o assistente social etc.). São, portanto, todas aquelas pessoas *formalmente e diretamente* encarregadas do *desenho*, da *formulação* ou da *execução e avaliação* das políticas governamentais (não estão incluídos, por conseguinte, aqueles que só participam do processo indiretamente, como os encarregados de tarefas relacionadas, por exemplo, à manutenção da infra-estrutura física da qual depende o programa ou projeto em curso – caso daqueles responsáveis pela manutenção de computadores, pela limpeza, transporte etc.). Evidentemente, trata-se de uma concepção que, vez por outra, exigirá a especificação de funções e tarefas atribuídas a diferentes tipos de gestores, em diferentes níveis hierárquicos, de maneira a assegurar a compreensão das ações, estruturas e processos aqui descritos e discutidos. Essa distinção funcional – que difere um *formulador de política*, por exemplo, de um encarregado da *execução* da ação planejada – será feita, sempre que necessário.

Dito isto, é possível retomar a discussão em torno das ações “pensadas” e executadas pelos governos a partir de demandas relacionadas ao universo juvenil – ações que traduzem políticas cujos desenhos, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, refletem o reconhecimento de problemas que passaram a afetar significativamente esse grupo geracional, principalmente a partir da década de 1990. Em larga medida, esses são problemas diretamente relacionados às áreas de saúde, educação, segurança pública, trabalho e emprego – o que evidencia a ligação direta estabelecida pela sociedade e pelas instituições governamentais entre os problemas da juventude e os problemas socioeconômicos do país. (SPOSITO; CARRANO, 2003; PONTUAL, 2003). Sob esse aspecto, a própria condição juvenil – especialmente aquela que se traduz em situação de risco social dos jovens das camadas mais pobres da população – torna-se um dos “problemas” sociais a serem enfrentados. Assim, não surpreende a existência de vários programas/projetos executados a partir da ideia de “prevenção, de controle ou de efeito compensatório de problemas que atingem a juventude, transformada, em algumas situações, ela mesma num problema para a sociedade.” (SPOSITO; CARRANO, 2003, p.8). Nesse contexto, é possível identificar, por exemplo, diversos programas de cunho cultural e esportivo, cujos objetivos estão centrados no controle social do tempo livre dos jovens – principalmente dos contingentes excluídos – agregados a projetos mais amplos nas áreas de educação e cidadania. (SPOSITO; CARRANO, 2003; SPOSITO; CARVALHO E SILVA; SOUZA, 2007; DAYRELL, LEÃO; REIS, 2007).

É nesse sentido que os modelos adotados no Brasil para o desenvolvimento de ações orientadas para os jovens têm merecido a atenção dos estudiosos. Abramo (2003), por exemplo, identifica três formatos básicos, que serão retomados no segundo capítulo deste trabalho: (a) aquele em que a política implementada ocorre no âmbito das entidades sociais e ONGs, com função de “guarda” e ocupação do tempo livre dos jovens (envolvendo atividades relacionadas a lazer, esporte, reforço da educação escolar e preparação para o mercado de trabalho, evitando a “perambulação” dos jovens pelas ruas); (b) aquele diretamente ligado a órgãos da esfera pública, encarregados de implementar ações previstas em programas específicos para a juventude (envolvendo áreas diversas como a de saúde, educação, qualificação profissional, apoio jurídico e capacitação, entre outras); (c) e aquele inserido no âmbito de movimentos juvenis, baseado na idéia da criação de centros e/ou grupos juvenis que se propõem a desenvolver, no interior do próprio segmento, a capacidade de intervir na realidade social por meio da participação. Nesse último caso, o objetivo é assegurar a visibilidade dos jovens como atores sociais capazes de estabelecer uma interlocução entre eles próprios e o poder público, de forma a assegurar participação efetiva na sociedade. (ABRAMO, 2003, p. 223-228).

Os três modelos enfrentam dificuldades. O primeiro porque impõe aos beneficiários a ocupação de um espaço não raras vezes disciplinado por adultos, limitando, portanto, o tempo disponível daquele jovem para desenvolver suas próprias experimentações no espaço público – o que, segundo Abramo (2003), tende a comprometer sua liberdade de pensamento e de ação, bem como o desenvolvimento do seu potencial criativo. O segundo modelo, por sua vez, exige da esfera pública não só um sistema altamente descentralizado, mas também mecanismos que garantam, nas comunidades carentes, o atendimento específico aos jovens, de maneira a atingir de forma eficaz os setores mais excluídos da sociedade. Na prática, isso acaba por condicionar a eficácia do trabalho dos gestores à maior ou menor disposição dos governos para investir em iniciativas desse tipo ou à disponibilidade ou não de recursos orçamentários para esse fim. (ABRAMO, 2003, p.226; BANGO, 2003, p. 45-48). Já o terceiro envolve desafios ainda maiores, na medida em que depende de uma engenharia delicada, capaz de garantir a participação real de jovens que experimentam as mais diversas realidades (pobres e ricos, com escola e sem escola, com ou sem família, organizados e não organizados etc.), sem permitir que um grupo se sobreponha ao outro no processo de luta pela inclusão das demandas na agenda governamental – o que faz emergir outro desafio: impedir a transformação desses grupos em canais de mobilização ou de convocação para campanhas isoladas por parte do governo ou, ainda, em centros de voluntários encarregados

exclusivamente de campanhas de ação solidária. O desafio, nesse ponto, está em garantir não apenas a participação do jovem na condição de “energia cívica”, como ressalta Helena Wendel, mas sua participação como sujeito capaz de atuar e de apresentar suas próprias propostas tanto ao poder público como a outros atores sociais. (ABRAMO, 2003, p.228).

Parece certo que, qualquer que seja o modelo, quem lida com políticas para a juventude sabe que os entraves são muitos no âmbito governamental, a começar pela efetiva inserção das demandas dos segmentos juvenis na agenda pública. Recorrendo à definição de *políticas públicas* de Rua (1998a), para quem o termo traduz um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos – entendendo que as demandas apresentadas pela sociedade a partir de um “estado de coisas” só se transformam em *problemas políticos* quando de fato inseridos na agenda –, é possível perceber um dos maiores obstáculos às políticas voltadas para a juventude ao longo da história do Brasil: a permanência das demandas dos jovens no patamar de “estado de coisas”, e não de um problema de natureza política que exige respostas do poder público. (RUA, 1998b, p.731; SPÓSITO; CARRANO, 2003). Desse impasse decorre um outro, traduzido na ausência de uma focalização efetivamente orientada para os setores juvenis – característica observada nas iniciativas que contemplaram a juventude brasileira até o início da década de 1990. Numa análise das políticas setoriais desenvolvidas no país até esse período – com destaque para aquelas implementadas nas áreas de educação, saúde e trabalho – Rua observa que, até os anos 1990, nenhuma delas estava especificamente voltada para os segmentos juvenis. Significa dizer que os jovens eram, na verdade, “incluídos” no conjunto de pessoas que constituíam o segmento beneficiado por políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias. (RUA, 1998b).

Esse quadro é alterado a partir da criação de um estatuto jurídico para a criança e o adolescente, o ECA, em 1990. Importante ressaltar, no entanto, que, embora tenha sido uma conquista, o *Estatuto da Criança e do Adolescente* acabou por deixar à margem os jovens que atingem a maioridade legal – ainda que, especialmente no âmbito federal, tenha crescido, também naquela década, o reconhecimento da gravidade de alguns problemas enfrentados por esses jovens, como a falta de acesso pleno aos serviços de saúde e educação, a violência e o desemprego. (SPÓSITO, 2003). Ainda nesse período, os problemas decorrentes do crescimento do desemprego e dos processos de exclusão social mobilizaram a esfera pública rumo a programas de inclusão, visando aos jovens pobres. Um levantamento feito por Spósito e Carrano (2003) indentificou, já em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, 30 programas e 3 ações governamentais que, no plano federal, contemplavam a juventude. O *Programa Alvorada*, por exemplo, articulou ações em vários estados e

municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Outros projetos foram executados pelo *Comunidade Solidária*, coordenado à época pela antropóloga e então primeira-dama do governo federal, Ruth Cardoso, em parceria com a iniciativa privada, ONGs e entidades sociais. Os recursos públicos foram angariados sob a rubrica de vários ministérios. Em geral, as iniciativas estavam voltadas para orientação e atendimento específico a jovens e adolescentes em seis campos delimitados: (a) crescimento e desenvolvimento, incluindo saúde mental, sexualidade e saúde reprodutiva; (b) proteção a adolescentes em conflito com a lei; (c) ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas, culturais e de lazer (visando crescimento individual, socialização e maior aproveitamento de potencialidades); (d) alfabetização, reinserção e permanência no sistema educacional, agregadas à ampliação do acesso ao ensino fundamental e médio, além de ações voltadas para reforço do rendimento escolar e incentivo à elevação da escolaridade; (e) qualificação/capacitação profissional (envolvendo capacitação específica para jovens oriundos de cursos técnicos e interessados em empreendimentos próprios; incentivo à pesquisa nas áreas de ciência e tecnologia; inserção no campo da informática e, em alguns casos, ações voltadas para prestação de serviço à comunidade com reflexos na renda individual); (f) incentivo à atuação gerencial e coordenativa nas comunidades e incentivos à implantação de centros de juventude.

O mesmo levantamento evidenciou, no entanto, a existência de pelo menos dois problemas comumente verificados em grande parte das instituições públicas encarregadas do desenvolvimento de ações destinadas aos segmentos juvenis: a falta de registros suficientes para uma avaliação consistente das iniciativas, bem como para o acompanhamento das políticas desenvolvidas, e uma expressiva variedade do público-alvo focalizado, isto é, a existência de focos fortes, médios e de fraca intensidade sobre o segmento juvenil. Na análise do público contemplado pelos 33 programas federais, Marília P. Sposito e Paulo César R Carrano registram a seguinte distribuição: 18 programas/projetos com foco dirigido explicitamente a adolescentes e/ou jovens; 10 programas/projetos com foco difuso entre crianças e adolescentes e/ou jovens e adultos; e 5 programas cujo foco se dirige à população jovem apenas de modo incidental. (SPÓSITO; CARRANO, 2003, p.10).

Esse conjunto fragmentado de ações e de público beneficiado refletia, em larga medida, a ausência, até o final da década de 1990, de organismos brasileiros específicos para o desenvolvimento de políticas destinadas à juventude na estrutura da máquina administrativa – ao contrário de outros países da América Latina, como o Chile e o Uruguai, que já contavam, no mesmo período, com esse tipo de aparato governamental. (BANGO, 2003;

FILGUEIRAS, 2008). A *Secretaria Nacional de Juventude*, vinculada à *Secretaria-geral da Presidência da República do Brasil*, assim como o *Conselho Nacional da Juventude*, só foram criados em 2005, dois anos após a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Até então, a maior parte das ações voltadas para os segmentos juvenis na esfera estatal permaneciam a cargo de secretarias, assessorias e coordenadorias ligadas à área social que, na realidade, são responsáveis pelo atendimento às demandas dos mais variados e diferentes grupos sociais, incluindo a juventude. Esse cenário alargava ainda mais o campo de atuação e a importância do papel das organizações não-governamentais, entidades sociais ou fundações empresariais que investem em ações voltadas para esse grupo geracional e que, desta forma, passaram a integrar a rede de setores contemplados com a transferência de recursos públicos federais. Esse quadro refletia-se no âmbito dos estados e municípios, onde grande parte das ações destinadas aos segmentos juvenis – incluindo os programas/projetos desenvolvidos em parceria com ONGs, entidades sociais e fundações empresariais – eram custeadas pela União a partir das transferências federais aos executivos locais. As políticas implementadas acabaram por revelar, contudo, a ausência de uma proposta mais clara e objetiva do governo federal para os jovens brasileiros, bem como o lugar que eles ocupariam no modelo de desenvolvimento pretendido. (SPOSITO, 2003, p.66-67). Além disso, a literatura registra que as ações desenvolvidas raras vezes contaram com canais de interlocução entre o poder público e os grupos beneficiados por programas/projetos. (ABAD, 2002; ABRAMO, 2003; BANGO, 2003).

Já a partir de 2000, é possível observar uma mudança do grau de percepção em torno da importância dessa interlocução para o alcance dos objetivos propostos, centrados, em grande parte, na ampliação de espaços e oportunidades para os segmentos juvenis. Autores como Abramo e Branco (2005), Sposito (2003) e Novaes (2007) chamam a atenção para a contribuição decisiva das chamadas “prefeituras democráticas e populares” nesse processo. Na concepção desses autores, a formação desse novo quadro se dá a partir da experiência da redemocratização, iniciada na segunda metade da década de 1980 – e suas práticas inovadoras na relação cidadão e Estado, com destaque para o modelo de democracia participativa, baseada na ampliação da participação cidadã nos assuntos de governo. A ideia que norteia este processo, consolidada e fortalecida especialmente na segunda metade da década de 1990, é a de que a participação permitiria a defesa e a luta por interesses particulares legítimos de grupos sociais e regiões que tendem a permanecer relegados a um segundo plano. (BORJA, 1988; SANTOS, 2002). Dessa forma, a participação possibilitaria, em tese, a incorporação de grupos, interesses e valores culturais bastante distintos de outros segmentos já consolidados

na administração pública. Estaria aberto, portanto, o caminho para a incorporação à agenda pública dos elementos que mais necessitam de proteção em função das desigualdades socioeconômicas. (BORJA, 1988, p. 24).

Surgem assim, no novo milênio, diversos organismos públicos empenhados na articulação de ações no âmbito do poder executivo voltadas para o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil, de forma a abrir caminho para a implantação de novos projetos ou programas destinados aos jovens. No ano de 2000, por exemplo, a *Ação Educativa*, uma organização não-governamental que desenvolve atividades junto aos segmentos juvenis, chegou a identificar 24 instâncias governamentais em âmbitos municipal e estadual envolvidas com a implantação, coordenação e execução de ações destinadas aos jovens. Na avaliação de Spósito (2003), essas iniciativas seriam decorrentes sobretudo dos compromissos eleitorais firmados por partidos políticos da esquerda e/ou centro-esquerda, sujeitos a pressões de suas militâncias juvenis e setores organizados do movimento estudantil. Esse cenário é consolidado no ano de 2001, a partir do surgimento de um número ainda maior de gestões municipais de cunho progressista e, com elas, de uma alteração relevante no processo de constituição das políticas públicas para a juventude, obedecendo aos princípios da democracia participativa.

Evidentemente, o conjunto de problemas identificados no universo juvenil – com destaque para aqueles relacionados à educação, trabalho e segurança – também constitui fator decisivo no empenho de várias prefeituras brasileiras pela criação de espaços específicos destinados à promoção de ações voltadas para os jovens da cidade. (SPOSITO; CARVALHO E SILVA; SOUZA, 2007). A premissa básica que orienta esse tipo de esforço – paralelamente aos processos de descentralização em muitas outras esferas das políticas públicas – tem sido a suposta “proximidade dos problemas e das expectativas dos jovens em relação às instituições centrais”. (UNESCO, 2004, p.72). Sob esse prisma, a aposta, como se verá no terceiro capítulo deste trabalho, estaria no poder dos municípios de assegurar a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios e na execução das ações de governo – o que se traduziria na instituição de mecanismos capazes de assegurar um envolvimento efetivo de representantes da sociedade civil (como os conselhos setoriais, cooperativas e grupos de mutirão, por exemplo) na construção e no desenvolvimento de políticas públicas. (FARAH, 2006).

Um número expressivo de estudiosos observa, contudo, que incrementar as vantagens das iniciativas locais e minimizar suas limitações é tarefa árdua, na medida em que exige da gestão municipal a capacidade de assegurar o bom desenvolvimento de recursos nos âmbitos

político, programático e operacional. (CACCIA-BAVA, 1995; FILGUEIRAS; CAETANO, 2008). No que se refere especificamente às políticas para a juventude, pesquisas empíricas revelam ainda que é fundamental delinear com clareza as estratégias e metodologias de trabalho que sustentarão diferentes propostas de ação para diferentes segmentos juvenis dos municípios. (SPOSITO; CARVALHO E SILVA; SOUZA, 2007; DAYRELL; LEÃO; REIS, 2007; UNESCO, 2004). São desafios que, certamente, exigem reflexões importantes em torno de questões cruciais no campo da gestão pública: que tipo de “demanda juvenil” constitui a agenda política dos governos? Como essas demandas são identificadas? O que dizem essas demandas? Até que ponto as questões de juventude contempladas pelo poder público refletem a diversidade e pluralidade que caracterizam esse grupo geracional? Quais são os efeitos das concepções de juventude sobre os processos de formulação e implementação das políticas destinadas aos segmentos juvenis? Em que medida o âmbito federativo no qual uma política é concebida e implementada influencia – se influencia – o desenvolvimento de ações voltadas especificamente para os jovens? Existe coerência entre a causa de um “problema de juventude”, as ações propostas para resolvê-lo e os efeitos dessas ações no cotidiano dos jovens contemplados pelos programas e projetos implementados nos municípios?

A relevância da pesquisa aqui proposta não se limita ao exame dos dilemas e das perspectivas da juventude por trás das políticas públicas propostas para esse grupo geracional no processo de desenvolvimento das nações – no sentido de que esse debate equivale também à discussão da modernidade, dos mercados de trabalho e de consumo, dos processos de globalização, da construção de identidades ou das “desigualdades sociais nas quais se ancoram antigos e novos sentimentos de indiferença, de medo, de intolerância”. (NOVAES; VANNUCHI, 2006, p.11). No novo milênio, discutir juventude significa, sobretudo, pensar em novos caminhos, novas alternativas e oportunidades para as sociedades.

No prefácio do 29º *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 2007, intitulado *O desenvolvimento e a próxima geração*, Paul D. Wolfowitz, presidente do Banco Mundial, ressalta que “nunca houve uma época melhor para investir nos jovens que vivem nos países em desenvolvimento”. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.5). O argumento fundamenta-se no quadro social delineado pelo relatório, que registra, nesses países, a presença da maior *coorte*⁵ de jovens da história da humanidade: são 1,3 bilhão de pessoas na faixa etária entre 12 e 24 anos. Comparada aos grupos juvenis que povoaram o mundo num passado recente, essa

⁵ A *coorte* é entendida, aqui, como um conjunto de pessoas que detêm os mesmos atributos em relação a um determinado período de tempo. Pessoas nascidas ao final da década de 1990, por exemplo, fazem parte da *coorte* de jovens que desconhece o mundo sem a *internet*.

coorte é mais saudável e detentora de melhores níveis de educação – o que, na avaliação dos analistas do Banco Mundial, contribui para a formação de uma base sólida num mundo que não se contenta mais com qualificações básicas. Wolfowitz lembra que esses jovens darão contornos à próxima geração de cidadãos, pais, trabalhadores e empresários e que, em função da queda de fertilidade, terão menor número de dependentes quando atingirem a idade adulta. Em tese, trata-se de uma situação mais que propícia para impulsionar o crescimento a partir do aumento da população ativa e da conseqüente melhoria da economia familiar. Daí a urgência no sentido de aproveitar essa oportunidade “antes que o envelhecimento feche essa porta”. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.5).

No Brasil, os jovens já somam mais de 50 milhões de pessoas na faixa etária entre 15 e 29 anos, um contingente que ainda enfrenta problemas de toda a ordem, como o desemprego e o acesso precário a serviços essenciais nas áreas de educação, saúde, segurança, cultura e lazer, especialmente no caso das parcelas mais pobres da população. Na concepção de Clementino (2006), esse quadro mobilizou a esfera pública, mas, principalmente, os municípios – e não por mero acaso. Como observam Schildt e Siegfried (2005), a cidade – e, particularmente, o espaço público das metrópoles – é o lugar onde os grupos juvenis exercitam o “comportamento disruptivo” típico dessa etapa da vida, “confrontando autoridades de todos os tipos: pais, professores, políticos, religiosos etc.”. (SCHILDT; SIEGFRIED, 2005, p.2). De fato, a última década registra o aparecimento de vários organismos públicos na estrutura municipal, visando à articulação de ações particularmente voltadas para os segmentos juvenis no âmbito local. Isso envolve a implantação de variados projetos ou programas – alguns concebidos no próprio município, com a ajuda de organizações não-governamentais, entidades e associações da sociedade civil, além daqueles implementados a partir de parcerias com o estado ou a União, com recursos orçamentários e/ou privados.

No caso específico das políticas para a juventude, são numerosos os indícios que apontam para as vantagens de iniciativas formuladas e implementadas pela gestão local. Numa avaliação sobre uma série de trabalhos executados por instituições governamentais com foco nos segmentos juvenis, Ernesto Rodríguez³ observa resultados mais eficazes naquelas que compõem a estrutura administrativa municipal – caso da experiência da Costa Rica de *Justiça Juvenil* e das ações de inserção laboral promovidas por algumas cidades chilenas, também destacadas por Castro e Abramovay (2002b). Contudo, grande parte dos gestores estaduais e municipais do Brasil que lidam diretamente com a juventude acreditam que, a

despeito da criação das novas instituições ligadas a esse grupo geracional em todo o país – e do apoio das ONGs, entidades da sociedade civil, fundações empresariais e órgãos internacionais nesse processo –, as ações ainda têm se dado numa dimensão fragmentária e dispersa. (CLEMENTINO, 2006). Na concepção desses gestores (APÊNDICE A), é preciso examinar em que medida as ações destinadas à juventude – tão diversas entre si – sinalizam, de fato, para políticas que implicam uma coordenação efetiva de esforços. Recorrendo à análise de Rua (1998a) acerca dos dilemas das políticas públicas sociais, Clementino (2006) observa que os programas e projetos voltados para a juventude formulados e/ou implementados pela gestão local enfrentam dificuldades muito semelhantes às aquelas observadas com enorme frequência no campo das ações sociais protagonizadas pelo poder público no Brasil: fragmentação, competição interburocrática, descontinuidade administrativa, ações a partir da oferta e não da demanda e, por último, a desconexão entre os processos de decisão/formulação e implementação. No entanto, se a janela de oportunidades está aberta e se, apesar de todas as dificuldades de cunho administrativo, os municípios parecem ter optado por investir cada vez mais em ações específicas para a juventude – inspirados pela capacidade de acompanhar de perto as demandas, o comportamento e as atitudes dos jovens que circulam pela cidade – parece propício examinar, aqui, o desempenho da gestão local no desenvolvimento de algumas das políticas públicas voltadas para os jovens brasileiros. Nessa direção, o objetivo central deste trabalho é discutir o papel da administração municipal na produção de políticas para a juventude no Brasil, a partir da investigação dos processos de formulação e implementação de projetos e programas destinados aos jovens brasileiros, considerando os seguintes aspectos: inserção do tema na agenda pública, concepções de “juventude” observadas no âmbito societário e governamental, tipos de proposição, desenho e execução que caracterizam iniciativas concebidas em diferentes esferas de governo, com destaque para a gestão municipal. O exame dessas questões se dará a partir de trabalho empírico fundamentado na observação e análise de políticas públicas específicas para a juventude implementadas no município de Belo Horizonte.

Em larga medida, as reflexões propostas neste trabalho estão no limiar das ciências sociais e da análise de políticas públicas que, juntas, podem proporcionar um exame mais aprofundado dos projetos e programas destinados aos jovens – considerando não só as maneiras como o tema se insere na agenda pública, mas, também, os efeitos das variadas concepções de juventude sobre as proposições, o desenho e a execução de políticas

concebidas em diferentes âmbitos federativos, em especial nos municípios. Para isso, quatro procedimentos foram adotados, a partir dos objetivos específicos desta pesquisa: (1) a análise do processo de inserção e priorização do tema *juventude* na agenda pública brasileira – relacionando-o a processos diversos observados também em alguns países sul-americanos e europeus⁶ – a partir de duas escalas de transformação: (a) no nível societário (mercado de trabalho, dinâmicas culturais e práticas sociais, incluindo a problemática da violência); (b) no nível governamental (sistemas educacional, de segurança pública e de proteção social); (2) o exame da maneira pela qual a formulação e a implementação de políticas públicas brasileiras destinadas aos segmentos juvenis no espaço urbano orientam-se por distintas concepções de juventude, a saber: *jovens como categoria social*, *jovens como grupos de risco* e *jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança*, de forma a obter elementos essenciais à análise de iniciativas específicas, concebidas em diferentes esferas de governo e contextos; (3) a análise das concepções, proposições, desenho institucional e tipos de implementação – bem como o sistema de fixação/distribuição de recursos em diferentes âmbitos federativos –, que caracterizam projetos e programas destinados especificamente à juventude brasileira (com destaque para o papel dos municípios brasileiros nesse processo); (4) análise das especificidades que marcam diferentes iniciativas no campo das políticas para a juventude implementadas no nível local (e as causas dessas especificidades) a partir de experiências observadas em Belo Horizonte. Pretende-se, nesse último item, discutir os aspectos que permeiam a inserção do tema na agenda pública, as proposições, o desenho e implementação de cinco programas, a saber:

- *ProJovem Urbano* (Programa Nacional de Inclusão de Jovens, uma parceria entre governo federal e municípios destinada a jovens de 18 a 29 anos, com ênfase na educação);
- *ProJovem Adolescente* (outra modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, uma parceria entre governo federal e municípios centrada na formação cidadã de jovens de 15 a 17 anos);

⁶ A escolha dos países sul-americanos, de um lado, e europeus, de outro, fundamenta-se tão somente no histórico consolidado de experiências no campo das políticas sociais para a juventude que marca os dois continentes – refletido na produção acadêmica em torno do assunto em ambas as regiões. Essa escolha não significa, entretanto, o não reconhecimento de experiências importantes registradas nessa área, especialmente nas duas últimas décadas, em países como a Turquia, Jamaica, México ou Estados Unidos da América, por exemplo. (BANCO MUNDIAL 2006; PÁMPOLS 2004). Importante ressaltar, também, que não se pretende realizar, aqui, um estudo comparativo entre regiões.

- *Programa Fica Vivo* (destinado a jovens de 12 a 24 anos e implementado pelo Governo do Estado de Minas Gerais para o controle de homicídios em áreas violentas da capital mineira).
- Programa *Liberdade Assistida*⁷ (medida socioeducativa aplicada pela PBH a jovens autores de atos infracionais com idades entre 12 a 21 anos, com ênfase na segurança pública);
- *Projeto Guernica* (concebido pela PBH e destinado a jovens pichadores/grafiteiros do município, com ênfase em educação e cultura),

A escolha desses programas e projetos foi feita a partir do estabelecimento de critérios específicos, a começar pela identificação das ações destinadas ao público jovem da cidade. No entanto, os dados oficiais – fornecidos pela *Coordenadoria Municipal de Juventude* e outros órgãos municipais envolvidos com esse tipo de iniciativa – precisavam ser avaliados, de maneira a separar o que estava e o que não estava em conformidade com as linhas teóricas e as hipóteses que fundamentam essa pesquisa. Sob esse aspecto, é importante ressaltar que nem todas as ações apontadas pela gestão local como “políticas para a juventude” se encaixam nos padrões e conceitos que orientam os estudos no campo da análise de política pública⁸. É o caso, por exemplo, do *Festival Internacional de Curtas de Belo Horizonte*, do *Circuito Permanente para Deficientes Visuais* (promovido pela Belotur) e das oficinas *Bebê Abayomi* (destinadas ao aprendizado da confecção de bonecas negras para bebês). Essas, por exemplo, são iniciativas marcadas por ações descoladas de uma estrutura permanente e sistemática e que, independentemente de abrangerem os jovens de uma maneira ou de outra, impossibilitam, pelo seu próprio desenho, a identificação de procedimentos administrativos próprios da gestão pública nos processos que constituem três importantes momentos da construção de políticas sociais: decisão/formulação, implementação e monitoramento/avaliação.

Desta forma, foi preciso não só identificar as ações do setor público que de alguma maneira envolvem os jovens, mas, também, estabelecer critérios específicos para selecionar,

⁷ Gestores diretamente envolvidos na implementação do Liberdade Assistida acentuam o caráter de “serviço” da medida socioeducativa – o que comprometeria, segundo eles, a concepção da iniciativa como um “programa” (ou da política criada e construída a partir de processos decisórios ocorridos no âmbito do Poder Executivo, sem relação direta com ações já previstas em códigos ou regulamentos, caso do Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê o LA). No entanto, a iniciativa é apresentada, pela própria PBH, como um dos mais importantes “programas na área social” desenvolvidos pelo município. (BELO HORIZONTE, 2008).

⁸ Os conceitos e abordagens no campo das políticas públicas trabalhados aqui obedecem às teorias e concepções discutidas especialmente por Capella (2007), Kingdon (1995), Sabatier (1991), Rua (1998), Sulbrandt (1994) e Dye (1981).

esse conjunto⁹, os programas ou projetos que permitissem a análise dos três pontos que fundamentam a discussão aqui proposta:

- A forma de inserção do tema “juventude” na agenda pública, em diferentes esferas governamentais
- A concepção de “juventude” do ponto de vista institucional e seus efeitos nos processos de formulação e implementação da política proposta
- O processo de identificação do problema a ser enfrentado e os efeitos desse processo na formulação e implementação dos programas e projetos desenvolvidos na cidade.

Assim, a seleção de programas/projetos foi orientada a partir de considerações essenciais ao não comprometimento da análise. São elas:

- A.** Os programas/projetos devem ser destinados exclusivamente à juventude (e não aos jovens e a outros grupos etários). Um dos fatores mais destacados pelos estudiosos e pesquisadores no campo da juventude é exatamente o caráter comprometedor da ausência – durante longo período da história da sociedade – de políticas específicas para esse público.
- B.** Os programas/projetos selecionados devem se constituídos de ações capazes de evidenciar o envolvimento dos gestores com o público beneficiado no curso da política, de maneira a permitir a análise das variadas concepções de juventude que permeiam cada iniciativa governamental e o papel dos gestores públicos durante o processo de implementação das políticas propostas. Assim, programas ou projetos resultantes de acordos ou parcerias técnicas (que não demandam um grau mínimo de envolvimento entre gestores e público alvo nem ações permanentes e sistemáticas por parte da instituição) são pouco adequados à análise pretendida.
- C.** Os programas/projetos cujas ações fundamentam-se exclusivamente no oferecimento de oficinas, atividades ou cursos temporários podem comprometer a análise de aspectos importantes, como as influências do ambiente, do espaço urbano e de outros atores sociais (comunidade, família etc.) sobre os processos de formulação e implementação da política pretendida.
- D.** Os programas/projetos devem estar em funcionamento em Belo Horizonte, de maneira que a análise pretendida não se limite ao desenho estrutural ou às intenções dos gestores, refletidas nos processos decisórios e de formulação. Programas ou projetos em fase

⁹ O conjunto de programas e projetos foi levantado pela autora entre dezembro de 2006 e janeiro de 2007, com a colaboração da *Coordenadoria Municipal da Juventude da Prefeitura* de Belo Horizonte, das secretarias de *Desenvolvimento Social* e de *Defesa Social* do Governo de Minas, e do *Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome*, do Governo Federal, e da *Secretaria Nacional de Juventude*. Ele indicava, nesse período, a existência de 28 ações voltadas para a juventude de Belo Horizonte.

embrionária impediriam a observação do desenvolvimento das ações que constituem o processo de implementação, ou seja, a execução das atividades previstas para o alcance de um determinado objetivo.

E. Os programas/projetos selecionados devem, na medida do possível, compor um quadro de políticas implementadas em diferentes âmbitos federativos, de forma a proporcionar análises comparativas de desenhos institucionais diversos entre si – e seus efeitos sobre a política analisada – bem como diferentes eixos de atuação que permitam a identificação de variadas concepções de “juventude” no processo de formulação das políticas voltadas para esse grupo geracional.

Estabelecidos os critérios, foram eliminados os programas/projetos considerados pouco adequados à análise, restando as cinco iniciativas aqui apresentadas¹⁰.

A partir da discussão proporcionada pelo exame dessas políticas, pretende-se, ainda, propor a revisão de algumas concepções e paradigmas que permeiam a literatura sobre a juventude e que parecem remeter estudiosos e gestores à identificação de “problemas típicos” desse grupo geracional, ao desconhecimento dos efeitos práticos da pluralidade e da diversidade que marcam os segmentos juvenis e ao consenso em torno do caráter supostamente indubitável da participação dos jovens como instrumento garantidor de eficácia no processo de construção das políticas destinadas a eles próprios. São, na realidade, ponderações decorrentes de três hipóteses, assim apresentadas:

- A inserção das demandas dos segmentos juvenis na agenda pública do Brasil, num contexto marcado pelo aprendizado organizacional e pelo debate internacional em torno do tema, não consiste numa reação a problemas considerados “típicos” de um grupo geracional, mas, em larga medida, numa preocupação do Estado com impasses próprios da modernidade e da sociedade contemporânea e que afetam áreas cruciais ao desenvolvimento, como educação, saúde, trabalho e, em especial, a segurança.

- As diferentes realidades experimentadas pelos jovens – que traduzem a diversidade e a pluralidade características do universo desse grupo geracional – não se refletem nas ações que constituem importantes e amplas políticas governamentais destinadas aos segmentos juvenis no Brasil. Essa realidade parece vinculada a uma concepção de juventude, por parte das instituições públicas e societárias, que toma os segmentos juvenis como *grupo de risco* (considerando não só as situações de vulnerabilidade social, mas

¹⁰ Detalhes sobre a metodologia utilizada para a definição dos programas e projetos analisados, bem como dos procedimentos que caracterizaram a pesquisa de campo estão sistematizados no Apêndice B.

também de maior exposição ao risco típica dessa etapa do ciclo de vida), e não como *atores sociais relevantes e agentes de mudança*.

- Políticas públicas para a juventude construídas a partir de elementos percebidos e assimilados pela gestão local tendem a responder melhor aos interesses, necessidades e aspirações dos jovens que circulam pelas cidades, além de assegurar maior possibilidade de ajuste dos processos de implementação e monitoramento das ações estabelecidas. A ausência de ambos os elementos (diagnóstico local e controle dos processos pelos gestores da cidade) tende a dificultar – por vezes inviabilizar – a participação dos jovens no processo de construção de políticas destinadas a eles próprios.

Procedimentos metodológicos

Quivy e Campenhoudt (1992) comparam o processo de investigação nas ciências sociais ao trabalho das equipes encarregadas de localizar poços de petróleo: não será perfurando todo o terreno que os investigadores encontrarão o que procuram. Um programa de pesquisa petrolífera depende de uma série de procedimentos que envolvem não só a análise dos terrenos, mas também a localização da área de interesse e as práticas adequadas à perfuração. Neste sentido, um método de trabalho nunca será simplesmente uma soma de técnicas a serem aplicadas aqui e ali, mas, sim, um “percurso global do espírito que exige ser reinventado a cada trabalho”. (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992, p.13). É nesse sentido que a análise do papel da gestão local no desenvolvimento de políticas públicas para a juventude – a partir da experiência de Belo Horizonte –, envolveu não só uma investigação dos processos de formulação e a execução de programas e projetos observados na cidade, mas também um exame das razões pelas quais as autoridades políticas (e, aqui, não só do município, mas também do país) optam por acolher uma determinada demanda, e não uma outra, em contextos socioculturais, políticos e econômicos específicos. Isso implicou um trabalho de investigação em torno das diferentes concepções de juventude que povoam a esfera pública, uma vez que o “olhar institucional” sobre o público alvo contemplado pelas políticas governamentais tende a influenciar todos os processos que constituem o desenvolvimento de um programa ou projeto. Por isso mesmo foi essencial verificar as proposições de cada iniciativa aqui analisada, as ações decorrentes dessas proposições – bem como os efeitos dessas ações sobre os jovens –, além do desenho institucional.

A adoção de parâmetros tão diversos de análise acabou exigindo abordagens metodológicas também variadas. A compreensão dos processos de formulação, por exemplo, demandou não só ampla pesquisa documental, mas, sobretudo, o estabelecimento de um diálogo aprofundado com gestores que participaram ou acompanharam o processo de edificação das cinco políticas em análise. O exercício de rememoração por parte de formuladores e/ou coordenadores é desafiador – pois exige disposição e perseverança para remontar contextos, situações e circunstâncias nas quais o projeto ou programa foi concebido. Nesse processo, detalhes aparentemente corriqueiros fazem diferença: quem estava na reunião em que se decidiu por este procedimento (e não um outro), o que parecia melhor naquele momento e por que, quais fatores trabalhavam contra ou a favor da iniciativa, entre tantos outros elementos.

Ao mesmo tempo, revelou-se necessário o estabelecimento de uma relação entre aquilo que os gestores vivenciavam na prática e os dilemas verificados pelos estudiosos no campo da gestão pública. Daí a opção pela aplicação de dois tipos de entrevista: a primeira, semi-estruturada, teve, por objetivo, a construção de um diálogo mais aberto, desembaraçado, por meio do qual o entrevistado pudesse responder às perguntas nos seus próprios termos, ampliando as possibilidades de aprofundamento das questões levantadas. A segunda, estruturada, foi construída a partir de questões levantadas por estudiosos que se dedicaram de maneira especial à análise dos processos que constituem o desenvolvimento das políticas públicas, com destaque para a formulação, o desenho e a implementação. Recorrer aos especialistas foi, na verdade, uma forma de evitar que o trabalho de investigação se contaminasse pelas crenças, ideias, valores e princípios do pesquisador. Numa interessante abordagem acerca das representações científicas que costumam marcar os estudos no campo das ciências sociais, Becker (2007) alerta para o fato de que as representações do investigador são capazes de determinar toda a direção da pesquisa – as ideias com que o trabalho é iniciado, as perguntas que serão feitas para verificá-las e as respostas consideradas mais razoáveis. Por essa razão, as entrevistas estruturadas (centradas de maneira especial nos processos de formulação e implementação) foram construídas não a partir de temáticas definidas pelo pesquisador, mas de questões levantadas por importantes estudiosos no campo das políticas públicas – Keiser e Meier (1996), May e Winter (2007), Hill (2003) e Ricucci (2005) –, a partir de análises e trabalhos empíricos focados na construção de políticas públicas.

Já as investigações em torno dos processos de execução das políticas exigiu não só um diálogo constante com os implementadores, mas, também, a adoção de métodos como grupo focal e observação participante. As técnicas escolhidas e aplicadas obedeceram às peculiaridades das políticas, diferentes entre si. Por ser implementado em sala de aula e envolver um grupo bastante diversificado de atores (coordenadores, diretores, professores, técnicos e alunos), o ProJovem Urbano, por exemplo, exigiu a aplicação de três técnicas de pesquisa: observação participante (a partir do acompanhamento das aulas ministradas, dos trabalhos em grupo e das atividades culturais propostas pelo programa), entrevista semi-estruturada (com coordenadores de núcleo, diretores, técnicos e professores) e entrevista livre com os alunos matriculados. Nesse último caso, o objetivo é investigar os efeitos do programa sobre a postura e atitude diária dos jovens (e em sua relação com o outro). Por isso mesmo, a técnica consiste em deixar que o entrevistado não só escolha o tema da conversa, mas domine os rumos da discussão, limitando ao máximo o número de intervenções. (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992, p.71).

Um conjunto semelhante de métodos foi aplicado nas investigações em torno do ProJovem Adolescente – programa analisado a partir das técnicas de observação participante (para o acompanhamento das atividades realizadas), grupo focal¹¹ (com técnicos e oficinairos do programa) e em entrevista livre (com os jovens). Aos técnicos de referência, contudo, também foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas. O grupo focal também foi um dos instrumentos de investigação do Fica Vivo e do Projeto Guernica, de maneira a garantir a escuta de técnicos e oficinairos do programa. Em alguns casos – quando se revelou necessário o detalhamento das formas de implementação, por exemplo –, foram feitas também entrevistas semi-estruturadas. Também foi esse o modelo de entrevista aplicado aos técnicos e orientadores sociais do Liberdade Assistida. Aos jovens de cada iniciativa, aplicou-se a técnica de entrevista livre. O Apêndice B oferece um quadro sistematizado dos métodos de pesquisa empregados na investigação dos programas/projetos analisados.

Ainda no que se refere ao trabalho empírico, é preciso registrar a ocorrência de duas situações não esperadas que, no entanto, revelaram-se extremamente oportunas a esta

¹¹ O **Grupo Focal** constitui um evento único, realizado em 1º de outubro de 2009, em Belo Horizonte, bairro Centro. Participaram da entrevista nove implementadores (técnicos, educadores e oficinairos dos programas ProJovem Adolescente, Fica Vivo e Guernica), que lidam diretamente com o público alvo.

pesquisa. A primeira situação se deu em fevereiro de 2008, quando, por ocasião do Curso de Capacitação de Gestores de Juventude, realizado em São Luís do Maranhão, foi possível aplicar dois conjuntos de entrevistas (semi-estruturadas e livres) a 17 gestores de juventude – do Distrito Federal e dos estados de Tocantins, Paraíba, Acre, Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pernambuco, Amazonas, Amapá, Alagoas, Sergipe, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Santa Catarina¹². (APÊNDICE A). A segunda oportunidade deu-se naquele mesmo ano, desta vez nos meses de novembro e dezembro, por ocasião de uma demanda especial dos alunos do ProJovem Urbano (edição 2007-2008): o desenvolvimento de um trabalho final de curso que seria apresentado no formato de um programa de rádio. A demanda oportunizou à pesquisadora a realização de um trabalho conjunto com os jovens, que discutiram, por meio dessa atividade, suas necessidades, aflições, interesses e desejos¹³.

Dados e reflexões acerca das percepções, incômodos, anseios e expectativas de jovens e gestores compõem a tese que ora se apresenta. O primeiro capítulo aborda os aspectos históricos e sociológicos que envolvem a juventude como grupo geracional – com ênfase nos elementos que dão contornos à diversidade que marca o universo juvenil –, e as ambivalências e mutações da juventude na modernidade. No segundo capítulo, são analisadas as diferentes concepções de juventude nos âmbitos societário e governamental – e seus efeitos no desenho das políticas destinadas a esse grupo geracional. Trata-se de uma discussão aprofundada no terceiro capítulo, a partir do exame dos processos de inserção desse tema (juventude) na agenda governamental, e dos elementos que dão contornos à formulação e implementação de programas e projetos nesse campo. O quarto capítulo apresenta as especificidades do município de Belo Horizonte no desenvolvimento de políticas para a juventude, detalhando as dificuldades e desafios que constituem as etapas de formulação/desenho e implementação de programas e projetos dirigidos aos jovens do município. Aqui, são estabelecidas ainda

¹² No período de 26 a 30 de fevereiro de 2008, a pesquisadora esteve em São Luís do Maranhão, a convite da Secretaria Nacional de Juventude, para ministrar um dos módulos do Curso de Capacitação de Gestores de Juventude. Na ocasião, com autorização do governo federal e dos próprios gestores, pôde acompanhar, no dia 28 daquele mês, a reunião de coordenadores, assessores e secretários de juventude com o assessor da SNJ José Almir da Silva, para a discussão dos problemas enfrentados por estados e municípios no desenvolvimento das políticas concebidas no plano nacional com foco sobre a juventude.

¹³ Em novembro e dezembro de 2008, em função da graduação em Comunicação Social/Jornalismo e da experiência de duas décadas em veículos de imprensa, a pesquisadora foi consultada pela PBH sobre a possibilidade de orientar algumas turmas do ProJovem Urbano (na ocasião, apenas ProJovem) na produção de programas de rádio baseados em temas do universo juvenil. O contato mais estreito com os jovens se deu nos seguintes locais: Escola Municipal Honorina de Barros (bairro São Cristóvão), Escola Municipal Francisco Magalhães (Vila Clóris) e Escola Municipal Emídio Berutto (bairro Santa Inês). Em 2009, foram aplicadas novas entrevistas (a jovens e gestores) na E. M. Magalhães Drummond, durante o processo de observação participante.

algumas relações pontuais para a discussão do papel da gestão local no desenho e execução desse tipo de iniciativa. Finalmente, o quinto capítulo, conclusivo, oferece três reflexões centrais: os desafios da gestão pública na identificação de demandas que de fato correspondam aos anseios e necessidades dos segmentos juvenis; a importância da percepção da *diferença* como eixo de atuação das políticas nesse campo; e o caráter essencial de diagnósticos mais precisos na construção de programas e/ou projetos voltados para a(s) juventude(s).

1 – JUVENTUDE, SOCIEDADE E ESTADO

Todos os dias, quando acordo, não tenho mais o tempo que passou.
Mas tenho muito tempo (...) Temos nosso próprio tempo. (RUSSO, 1986)¹⁴.

Recorrendo ao aspecto temporal da imagem de *Jano* – o deus romano representado por duas cabeças (o perfil de um velho, simbolizando o passado, e o perfil de um jovem, simbolizando o porvir) – Pàmpols (2004, p.257) define a juventude de maneira singular: um *Jano* que representa, ao mesmo tempo, uma “ameaça de presentes obscuros” e a “promessa de futuros radiantes”. No entanto, como pondera Augusto Caccia-Bava, em nota de tradução, a definição revela-se incompleta, pois entre o passado (aquilo que já não é) e o futuro (aquilo que ainda será) estaria uma terceira face de *Jano* – o rosto invisível que mira o presente e que, por isso mesmo, é absolutamente transitivo, passageiro, efêmero. (CACCIA-BAVA *apud* PÁMPOLS, 2004, p.257).

É nesse sentido que o ‘ciclo da juventude’ (seu nascimento, crescimento, apogeu e morte) parece necessariamente vinculado aos variados tipos de sociedade e de Estado observados em momentos específicos da história e da vida social, em diferentes lugares. O exame desse vínculo exige não somente a análise dos aspectos históricos e sociológicos que dão contornos à juventude como grupo geracional, mas, também, das transformações da condição juvenil na modernidade e da influência da ação do Estado (e da sociedade por ele governada) sobre essas transformações.

1.1 – Juventude como grupo geracional: aspectos históricos e sociológicos

Na segunda metade dos anos 1990, quando os historiadores Giovanni Levi, da Itália, e Jean-Claude Schmitt, da França, debruçaram-se sobre o tema *juventude* – na tentativa de abordá-lo do ponto de vista histórico-cultural – detiveram-se diante do que conceberam como caráter *marginal e limítrofe* do termo, “algo irredutível a uma definição estável e concreta”.

¹⁴ Renato Russo, cantor e compositor, foi ícone da juventude brasileira durante os anos 1980. Considerado uma das maiores expressões do rock brasileiro, integrou, de 1982 a 1996, a banda *Legião Urbana*, com quem lançou, ao todo, 13 álbuns. O trabalho de Russo é centrado em versos intimistas, dirigidos especialmente a adolescentes e jovens da época.

(LEVI; SCHMITT, 1996, p.8). Viram-se, em verdade, diante de um vocábulo cuja definição dependia de respostas a questões cunhadas pelo subjetivismo, tais como *quem é jovem, quando, em que lugar ou em que situação*. O dilema ecoava aquilo que, no Brasil, o poeta e compositor Renato Russo, ícone da juventude nos anos 1980, proclamara dez anos antes: que cada sujeito tem um tempo próprio, individualizado, seu apenas.

O problema de uma abordagem histórica da *juventude* é que ela é, como qualquer outra fase da vida, uma construção social e cultural – e é precisamente aí que se encontra seu caráter *limitrofe*. Como bem atentam Levi e Schmitt (1996), ela está situada entre a dependência que marca o período da infância e a autonomia que caracteriza a idade adulta. Talvez por isso mesmo pareça tão inevitavelmente matizada pelo conflito, pela angústia.

Com efeito, ela se situa (...) naquele período de pura mudança e de inquietude em que se realizam as promessas da adolescência, entre a imaturidade sexual e a maturidade, entre a formação e o pleno florescimento das faculdades mentais, entre a falta e a aquisição de autoridade e de poder. Nesse sentido, nenhum limite fisiológico basta para identificar analiticamente uma fase da vida que se pode explicar melhor pela determinação cultural das sociedades humanas, segundo o modo pelo qual tratam de identificar, e atribuir ordem e sentido a algo que parece tipicamente transitório, vale dizer caótico e desordenado. Essa “época da vida” não pode ser delimitada com clareza por quantificações demográficas nem por definições de tipo jurídico, e é por isso que nos parece substancialmente inútil tentar identificar e estabelecer, como fizeram outros, limites muito nítidos. (LEVI; SCHMITT, 1996, p.8).

Essa complexidade que dá contornos difusos ao termo juventude está diretamente relacionada ao pressuposto de que a *idade* é também um fenômeno social, e não apenas biológico. Como lembra João Pedro Schmidt, nem sempre existiram crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos do ponto de vista histórico-social – até porque essa *separação por anos de vida* é resultado das mudanças que transformam as sociedades e suas estruturas ao longo do tempo. Recorrendo à obra de Philippe Áries (1978), João Pedro Schmidt ressalta, por exemplo, que a distinção entre criança, jovem e adulto inexistia na Idade Média, tendo emergido somente a partir da instituição do sistema escolar moderno. Antes disso, “as crianças eram adultos em miniatura”. (SCHMIDT, 2001, p.187). Não significa dizer que a diferenciação entre meninos/meninas, rapazes/moças e adultos tenha decorrido simplesmente da instituição do sistema escolar. Mas significa dizer, sim, que a definição de *quem é quem pelo número de anos vividos e experiências acumuladas* está vinculada a elementos que remetem à escola – como a impressão gráfica, por exemplo. Por meio dela, os adultos alfabetizados tinham acesso a “todas as informações profanas e sagradas dos livros, a todos os

segredos da vida humana”¹⁵, um feito impossível para as crianças – que, por isso mesmo, eram crianças e obrigadas a ir para a escola, ainda quem nem todas pudessem frequentá-la em função da ausência de um caráter universal para o acesso à educação. Essa “preparação” para a vida adulta por meio da sala de aula só era concedida aos filhos das famílias mais abastadas, da aristocracia ou da burguesia, que já emergia na sociedade européia. Além disso, somente os rapazes foram contemplados num primeiro momento, uma vez que as moças tinham responsabilidades domésticas desde muito cedo, de forma que pudessem se casar o quanto antes. Também ficavam à margem os filhos dos trabalhadores, que, seja no campo ou na cidade, eram inseridos cedo no mundo produtivo, onde realizavam seu aprendizado. (SCHMIDT, 2001, p.184).

Outro aspecto da *idade* – seja enquanto fenômeno social ou meramente biológico – é que ela traduz, por definição, uma etapa transitória, como bem observa Giovanni Levi e Jean-Claude Schmitt.

Ao contrário do enquadramento em uma classe social (da qual os indivíduos têm dificuldades para sair, a menos que consigam realizar, em certos casos, suas esperanças de mobilidade social); à diferença da definição sexual (que é unívoca, fixada de uma vez por todas), pertencer a determinada faixa etária – e à juventude, de modo particular – representa para cada indivíduo uma condição provisória. Mais apropriadamente, os indivíduos não pertencem a grupos etários, eles os atravessam. É justamente o caráter essencial de liminaridade, típico da juventude, conjugado com a maior ou menor brevidade da passagem pela condição de jovem, que caracteriza em última análise (porém de maneira diversa nas diferentes sociedades) a juventude, determinando tanto as atitudes sociais, a atitude dos “outros” no seu confronto, quanto a visão que os jovens têm de si mesmos. (LEVI; SCHMITT, 1996, p.8-9).

Isso quer dizer que o jovem só é jovem durante um período “x” – e que vivencia esse período de maneira particular, na medida em que a juventude é experimentada de diferentes formas, dependendo da sociedade em que se vive, dos tipos de relação por ela proporcionados, das situações desfrutadas individual e coletivamente, do tempo e do contexto em que se goza da condição juvenil. Nas sociedades primitivas – como as agricultoras, as caçadoras-coletoras ou as de pastoreio, por exemplo – é difícil distinguir um modelo único de

¹⁵ Essa realidade será para sempre alterada a partir da década de 1950, quando a televisão passa a fazer parte do cotidiano das pessoas. Enquanto a leitura permitia um acesso gradual aos segredos (que, como observa Schmidt, eram revelados aos jovens aos poucos, à medida que estes cresciam), a TV expõe tudo: as diferentes culturas, os comportamentos diversos, as notícias, a política, os relacionamentos afetivos, os crimes, enfim. É precisamente dessa forma que ela acaba com o monopólio da informação detido pelos adultos, como observa Postman (1999). As imagens são auto-explicativas, a informação é dada, ou seja, o acesso aos dados não depende de eventuais análises ou reflexões, como acentua Schmidt (2001).

ciclo de vida no qual seja possível identificar um “tempo de juventude”. O que há de comum entre os povos primitivos, sob esse aspecto, é o grande valor atribuído por eles à puberdade, na condição de período demarcador do início de uma etapa fundamental para qualquer sociedade: o momento da reprodução do seu conjunto. Como observa Pàmpols (2004), é a puberdade que desencadeará os processos de maturação fisiológica capazes de assegurar aos rapazes e às moças a força corporal e a condição de agentes sociais produtivos e reprodutivos. Aliás, é esse caráter de *marco das transformações essenciais à multiplicação das sociedades* que transforma a puberdade no motivo inspirador dos ritos de iniciação – aqueles que celebram o reconhecimento do jovem ou da jovem como membro ativo do universo adulto (quando o indivíduo deixa a condição daquele que somente obedece ou assiste – caso das crianças).

A partir da puberdade, contudo, as particularidades que caracterizam cada forma de experimentar a juventude são notáveis, dependendo do tipo de sociedade na qual o indivíduo está inserido. Num estudo que intitulou *A construção histórica da juventude*, o antropólogo Carles Feixa Pàmpols, da Universidade de Lleida, Catalunha, revela que nas sociedades caçadoras-recoletoras, por exemplo, o final da infância é celebrado com um rito que leva o nome de *elima* (quando se festeja a aparição do sangue menstrual nas moças). É iniciado, então, um período de reclusão da jovem garota, que permanece por um mês numa choça especial, acompanhada das amigas. Ali, ela participa de uma série de festejos para, ao final, ser considerada uma mulher adulta, madura. (PÀMPOLS, 2004, p.262-264). O *elima* também significa o ingresso na idade adulta para os rapazes, que conquistam um lugar no mundo adulto de duas formas: iniciando-se sexualmente com uma das garotas envolvidas no rito de passagem (no próprio *elima*) e, em seguida, caçando e matando um animal grande o suficiente para demonstrar “não só que é capaz de alimentar a sua própria família, mas também de ajudar a alimentar os membros mais velhos do grupo”. (TURNBULL *apud* PÀMPOLS, 2004, p. 263). A partir desse momento, o rapaz poderá compartilhar da caça com os mais velhos, assim como participar de debates e outros rituais, aprender novas canções e saberes tradicionais. Só então poderá casar-se. Já as garotas aprenderão, durante o período de reclusão na choça, as artes e habilidades que envolvem a maternidade, assim como as canções entoadas somente pelas mulheres adultas. Após aproximadamente quatro semanas de cânticos e festejos, ambos, moças e rapazes, estão preparados para exercer direitos e deveres naquela comunidade. (PÀMPOLS, 2004).

Não é o que ocorre nas sociedades horticuloras, outro exemplo. Nelas, embora a cerimônia que marca a passagem para o universo adulto esteja associada de certa maneira à

maturidade fisiológica, não é a puberdade o elemento central na passagem para a vida adulta. O estudo de Margaret Mead sobre Samoa¹⁶, no livro *Coming of Age in Samoa*, de 1928, evidencia bem esse aspecto. Lá, dois anos após a puberdade, rapazes e moças reúnem-se em agrupamentos por idade (*aumaga* para os meninos e *aualuma* para as meninas) para receber privilégios e obrigações típicos do universo adulto. Aos rapazes, caberão tarefas econômicas (pesca, construção de moradias etc.) e rituais (organização de festejos para receber eventuais visitantes, por exemplo), ao passo que, às moças, reservam-se as tarefas de lavar, cozinhar e tecer. (PÀMPOLS, 2004, p.266). A ênfase, portanto, está na passagem de um *status* social a outro. Assim, o que importa no percurso que levará o indivíduo ao mundo adulto é “a atribuição de privilégios sociais, e não a assistência num momento específico do desenvolvimento orgânico”. (FIRTH *apud* PÀMPOLS, 2004, p.264-265).

Um terceiro exemplo pode ser vislumbrado a partir de pesquisas realizadas na África central e África oriental, onde foram identificadas algumas das sociedades de pastoreio com formas mais elaboradas de sistemas de classe de idade – em geral relacionadas a organizações bélicas. Nesse tipo de sociedade, a adolescência, para os rapazes, vai da puberdade até os 25 ou 30 anos – período em que integram os grupos encarregados de defender tanto o gado quanto o seu próprio povo contra eventuais ataques de outras tribos. Os *masai*¹⁷, por exemplo, passam por três estágios de vida: primeiro são crianças, depois guerreiros e, depois, adultos. O período de iniciação dos *Masai* pode durar até quatro anos e o ápice do processo está na circuncisão, realizada nos próprios acampamentos. Em seguida, eles passam por um segundo ritual (aquele que os transformará em guerreiros): o corte do cabelo. Esse grupo de idade atua na condição de guerreiro e defensor de seu povo por cerca de 10 a 15 anos, até serem substituídos por outros rapazes. (BERNARDI *apud* PÀMPOLS, 2004). São singularidades que em nada lembram aquelas observadas nas sociedades agricultoras, para citar um último exemplo. Nelas – que dependem de variadas formas de cultivo da terra – o período juvenil está amarrado à estrutura social, ao poder político e aos modos de subsistência, elementos presentes e influentes no exercício das atividades próprias da agricultura intensiva. Por isso mesmo é esse o tipo de sociedade mais marcada por enfrentamentos no âmbito familiar,

¹⁶ Estado independente da Polinésia, constituído pelas ilhas Savi'i e Upolu, tornado independente em 1962. Entre 1918 e 1945, a ilha era um território alemão, embora administrado pela Nova Zelândia. Na década de 1920, a antropóloga Margaret Mead conduz um estudo especial na ilha, onde vive entre um pequeno grupo de samoanos, a fim de pesquisar o período da infância e da adolescência. (PÀMPOLS, 2004).

¹⁷ Os *Masai* constituem um grupo étnico africano. Seminômades, eles podem ser encontrados em número significativo no Quênia e no norte da Tanzânia. O número de vacas pertencentes a cada família é que determina a classe social dos Masai. Como são seminômades, constroem casas temporárias (em geral com esteco de vaca e barro), sempre em círculos. (BERNARDI *apud* PÀMPOLS, 2004).

envolvendo as linhagens e a comunidade local. O estudo de Emmanuel Terray¹⁸, que pesquisou o reino de Abrón de Gyaman, ao nordeste da Costa do Marfim e de Gana, por exemplo, evidencia as relações de conflito entre os jovens (que constituem a força de trabalho) e os velhos (que têm o controle sobre os meios materiais e simbólicos de produção). Segundo Emmanuel Terray, o acúmulo de recursos nas mãos dos adultos tira dos jovens praticamente todo o poder de decisão e de ação – o que torna mais conflituoso e penoso, para os mais novos, o caminho rumo ao universo adulto. (TERRAY *apud* PÀMPOLS, 2004).

Tantas e diferentes maneiras de vivenciar a juventude só confirmam o pressuposto de Levi e Schmitt (1996, p.9) de que nada é “imutável” ou “universal” nos processos que levam o sujeito à maturidade – até porque as sociedades não são iguais. O que há, na concepção dos dois historiadores, são “sociedades mais frias” (estruturalmente estáticas, nessa perspectiva) ou “mais quentes” (abertas às mudanças e seus efeitos). Numa sociedade “fria”, os sistemas simbólicos tendem a priorizar os elementos que reproduzem os papéis comumente atribuídos à juventude naquele meio (o sujeito é, ali, o que a sociedade espera que ele seja). Os jovens samurais, soldados da aristocracia do Japão entre os séculos VIII e XV, por exemplo, eram treinados desde a infância para sustentar uma conduta rígida, fundamentada no *Bushido* (o caminho guerreiro), um código restrito à casta. Ainda no século XVIII, o filósofo japonês Yamamoto (2004) observava que um jovem samurai sempre soube o que se esperava dele no meio em que vivia e não se permitia a falha. Assim como os mais velhos, não se furtava ao *Seppuku*¹⁹ (o suicídio sagrado, quando o guerreiro abre o próprio ventre com uma faca) sempre que era derrotado ou desonrado. Isso a despeito de sua tenra idade e pouca experiência. Num ponto verdadeiramente longínquo, tanto no espaço quanto no tempo, o mesmo rigor dava contornos peculiares ao dia-a-dia dos jovens rapazes da Atenas do século V. a.C, quando surgiu a *efebia*²⁰ – um período obrigatório de noviciado social (iniciado após a celebração e o reconhecimento público do fim da infância). Os jovens permaneciam até os 20 anos em instituições militares inspiradas no modelo espartano, onde eram submetidos a

¹⁸ Trata-se do estudo que deu origem ao artigo intitulado *Clase y conciencia de clase em el reino abrón*, publicado na obra *Análisis marxistas y antropología* (In: Bloch, M. [ed], Barcelona, Anagran, 1977).

¹⁹ Termo formal para o ritual popularmente chamado de *harakiri*, que significa “cortar a barriga” ou “cortar o estômago”. (YAMAMOTO, 2004).

²⁰ *Efebo* é o termo que designava, sob a perspectiva etimológica, aquele que chegou à puberdade, embora tenha também um sentido jurídico, que remete à *agoghé*, instituição militar para a juventude espartana. O *agoghé* era indispensável ao processo preparatório para a vida pública. Era organizado por grupos de jovens divididos conforme a idade (os *irenios* constituíam o grupo principal e de maior duração, contemplando jovens de 16 a 21 anos) e assegurava uma espécie de treinamento para uma formação a serviço da polis. Segundo Bellerate (1979), o *agoghé* era fundamentado no endurecimento físico e na capacidade de autocontrole no âmbito moral. (BELLERATE *apud* PÀMPOLS, 2004, p.178).

exercícios destinados não só à preparação para a guerra, mas também à formação moral. (BELLERATE, *apud* PÀMPOLS, 2004). Outro salto no tempo e no espaço permite o descortinar das regras socialmente endurecidas que guiam os caminhos dos jovens muçulmanos – em particular das jovens muçulmanas, impedidas, por exemplo, de experimentar as vicissitudes próprias das relações afetivas. Uma vez prometidas por sua família a um pretendente, não podem mais fitar outros homens nos olhos, com exceção do pai e irmãos. Virtuosas e castas, na concepção daquela sociedade e de suas famílias, as jovens muçulmanas têm obrigação de cultivar o recato pessoal, com atenção especial às vestimentas – o que, na prática, significa andarem cobertas da cabeça aos pés e renunciarem a toda e qualquer atividade que envolva contato com outros homens, seja no campo social, educacional ou profissional. (ALMEIDA, 2001).

Evidentemente, seria impossível vislumbrar os jovens samurais, os efêbos ou as jovens muçulmanas nas sociedades “quentes” – para permanecer nos termos utilizados por Levi e Schmitt (1996). Caracterizada por uma espécie de predisposição para o reconhecimento da importância das mudanças, das inovações, esse tipo de sociedade lida de maneira desenvolta com o caráter conflitante que costuma marcar não só a transição para o mundo adulto, como também o processo de transmissão, de uma geração para outra, de valores e princípios edificadas ao longo do tempo. Trata-se, portanto, de uma sociedade que consente e assimila ações não raras vezes decorrentes dos erros, dos acertos e da ousadia daqueles que vivenciam uma fase plena de experimentações: os jovens. É por isso que, nesse ponto específico, os personagens dessa análise podem ser, por exemplo, os jovens franceses de *maio de 68*²¹, cuja força, como observa o escritor e jornalista Zuenir Ventura, não estava na capacidade de protesto ou no comportamento inovador, mas, sim, no sentimento apaixonado que a movia.

Na verdade, a aventura dessa geração não é um folhetim de capa-e-espada, mas um romance sem ficção. O melhor do seu legado não está no gesto – muitas vezes desesperado; outras, autoritário –, mas na paixão com que foi à luta, dando a impressão de que estava disposta a entregar a vida para não morrer de tédio. Poucas

²¹ O período é marcado pela greve geral registrada na França, que acabou por assumir um caráter revolucionário. O país, que ainda amargava os efeitos da Segunda Guerra Mundial, abrigava uma sociedade extremamente conservadora, que educava as crianças com rigidez, prezava a submissão das mulheres ao sexo oposto e diagnosticava a homossexualidade como doença, a título de exemplo. Parte expressiva dos historiadores enxerga, nesse período, a mola propulsora e decisiva para as mudanças culturais que marcaram o ocidente desde então, a partir das idéias de liberdade civil e democrática, igualdade e direitos das minorias. (VENTURA, 2008).

– certamente nenhuma depois dela – lutaram tão radicalmente por seu projeto, ou por sua utopia. Ela experimentou os limites de todos os horizontes: políticos, sexuais, comportamentais, existenciais, sonhando em aproximá-los todos”. (VENTURA, 2008, p.18).

Não existe, portanto, uma única juventude. E por isso mesmo não é possível pensar uma história da juventude ao longo dos séculos, mas, sim, “histórias que concernem à juventude e sobretudo a jovens reinseridos no emaranhado de relações específicas, ligados a contextos e a momentos históricos distintos”. (LEVI; SCHMITT, 1996, p. 9). É essa, aliás, a perspectiva que norteia praticamente todos os estudos contemporâneos acerca dessa fase do ciclo de vida: a de que não existe *uma juventude*, mas, sim, *juventudes*.

A princípio, o plural indica que há diferentes formas de ser jovem – um argumento baseado nas particularidades que constituem a realidade de cada sujeito, ou, para utilizar um termo exaustivamente aplicado pelos estudiosos da juventude, na idéia de *diversidade* (no sentido de que é possível ser jovem e vivenciar a juventude de maneiras diversas, dependendo da época, do contexto, do lugar e da situação²² em que se vive). O que parece pouco claro – ou pouco explícito – são os processos por meio dos quais esses fatores (tempo, contexto, lugar e situação) angariaram esse poder “definidor” e “produtor” da *diversidade juvenil*. A diferença entre ser um jovem de família muçulmana ou italiana – ou entre ser jovem branco ou negro no Brasil, ou, ainda, de ser um jovem pobre ou rico na França – não é resultado de processos automatizados. Um jovem não difere de outro porque não poderia ser de outro jeito, considerando um determinado tempo, contexto, lugar ou situação (pois isso seria ceder a pré-conceitos de toda ordem). A *diversidade* (ou a *diferença*) não está vinculada por obra do acaso a épocas e cenários específicos, ou a espaços e contextos particulares. Ao contrário, ela só está condicionada a esses fatores em função de três processos básicos, e bastante específicos no caso da juventude²³: a *construção da memória e da identidade*, o *lugar* onde essa construção se dá e o *tipo de sociabilidade estabelecido nesse lugar* em determinadas *circunstâncias* – elementos que podem ser examinados separadamente.

²² O termo *situação* diz respeito às diferenças decorrentes das particularidades que marcam a vida de cada sujeito no meio em que ele vive. Estão presentes aqui, portanto, todos os aspectos que remetem ao gênero, à raça, etnia, renda, classe social e nível educacional, entre tantos outros.

²³ Certamente, as situações particulares vivenciadas por cada jovem, assim como as experiências que dão contornos singulares à existência de cada um, podem revelar outros processos, tão ou mais relevantes que aqueles discutidos nesse ponto específico. Isso não elimina nem reduz, contudo, o caráter decisivo – para a conformação da diversidade que caracteriza os segmentos juvenis – dos mecanismos de construção da memória e da identidade, do lugar onde isso ocorre e dos tipos de interação estabelecidos por cada sujeito jovem, em cenários variados.

1.1.1 – Diversidade e processos de construção de memória e identidade: efeitos e implicações

Discutir *memória e juventude* tomando lembranças de velhos como ponto de partida pode parecer um contra-senso. No entanto, as ideias trabalhadas por Bosi (1994) em *Memória e Sociedade*²⁴ – a partir de recordações expressadas por um grupo de idosos – pode revelar-se um bom caminho para matizar o processo de construção da memória dos jovens, tão marcada pelas lutas e contradições de um presente inescapável, por vezes doloroso, e que pavimenta o caminho para a construção da identidade e demarcação das diferenças no espaço social, projetando um futuro. Ao eleger as lembranças dos velhos um instrumento valioso para o estudo psicossocial da memória, Bosi (1994) ressalta as possibilidades de verificação de uma história social bem desenvolvida, uma vez que os idosos já atravessaram um tipo específico de sociedade, tendo experimentado e vivenciado cenários variados, caracterizados pelos mais diversos tipos de referências (familiar, cultural, política etc.). Sob esse aspecto, a memória atual de quem viveu sete décadas, por exemplo, pode ser “desenhada sobre um pano de fundo mais definido do que a memória de uma pessoa jovem”. (BOSI, 1994, p.60). Não se quer dizer com isso que o jovem não acalente lembranças. Embora acumule no tempo um número muito menor de experiências e, portanto, de recordações, os jovens carregam fragmentos de memória certamente decisivos no processo de formação dos sujeitos nos quais se transformarão. A diferença em relação aos mais velhos é quase valorativa: enquanto o idoso ocupa-se longamente com o passado, procurando especialmente na infância aquelas imagens que têm relação direta com o seu cotidiano, o jovem, assim como o adulto, está entretido demais nas tarefas do presente para evocar o passado. E quando o faz, segundo Bosi, está, em geral, buscando um momento de evasão. Para um enorme contingente de jovens e adultos, portanto, “vida prática é vida prática, e memória é fuga, arte, lazer, contemplação”. (BOSI, 1994, p.60).

Mas se é assim, o que há por trás desse momento fugidio de recordação que o jovem reserva a si próprio? Certamente não é o vazio. Talvez um beijo, o cheiro da avó ou do avô, o *skate* há muito desaparecido, a expressão de fúria ou de afeto que um dia se apossou do rosto de uma pessoa próxima, entre tantas outras reminiscências. Em suma, um acervo de

²⁴ A obra de Ecléa Bosi aqui referenciada (*Memória e sociedade: lembranças de velhos*, cuja primeira publicação data de 1979, pela Companhia das Letras) consiste num estudo da memória a partir de lembranças de idosos, com ênfase na opressão da velhice através da espoliação do direito à memória e da senilidade prematura produzida pela degradação cotidiana do trabalho.

experiências que, ao fim e ao cabo, acabará por definir um *jeito de ser*. Nas palavras de Izquierdo (2004), “todos fizemos e fazemos algo na vida, todos somos ‘alguém’, alguém que é quem é porque lembra de certas coisas e não de outras”. (IZQUIERDO, 2004, p.16). Dito de passagem, é exatamente nesse sentido que Izquierdo (2004) recorre ao pensador italiano Norberto Bobbio, para quem “somos rigorosamente aquilo que lembramos” (BOBBIO *apud* IZQUIERDO, 2004), na medida em que, com base na memória, são traçados os planos para o futuro.

Contudo, certamente não ‘somos’ sem o outro. Em sociedade, afinal, aquilo que se lembra tem necessariamente a ver com outras pessoas. Num estudo que conjuga memória, história e historiografia, Fernando Catroga chama a atenção para as palavras de Paul Ricoeur²⁵, que vê na recordação um ato de alteridade. Sob esse prisma, a relação com o passado não é resultado apenas da “evocação em que o eu se convoca a si mesmo como um outro que já foi”, mas também do fato de que toda recordação envolve outros sujeitos – os familiares, colegas, vizinhos, amigos e parceiros. (CATROGA, 2001, p.16). Há que se considerar, por conseguinte, o que o autor chama de “camadas memoriais”, isto é, a formação de um eu baseado não só em recordações produzidas por si mesmo, mas também em lembranças e recordações de uma outra pessoa ou de um outro grupo que, ao manifestá-las, estará recorrendo às suas próprias memórias, que são outras. Aqui, Fernando Catroga acentua a concepção de Gerard Namer²⁶, para quem a construção da memória envolve um processo relacional e intersubjetivo.

(...) a interiorização da alteridade permite detectar a existência de uma analogia entre a estrutura subjetiva do tempo (presente-passado, presente-futuro) e a que passou a conferir sentido à vida coletiva. (CATROGA, 2001, p.17). (...) A formação do eu de cada indivíduo será, assim, inseparável da maneira como ele se relaciona com os valores da(s) sociedade(s) e grupo(s) em que se situa e do modo como, à luz do seu passado, organiza o seu percurso como projeto. (CATROGA, 2001, p.20).

O raciocínio remete essa discussão à concepção de *memória coletiva* trabalhada por Halbwachs (1990), para quem a personalidade de cada sujeito forma-se sempre dentro dos *quadros sociais da memória*. Isso quer dizer que, na prática, esse sujeito não só se apropria, mas também reinterpreta as lembranças e recordações que “alimentam” e dão contornos a uma determinada sociedade.

²⁵ A obra referenciada por Catroga (2001) é *Tempo e Narrativa*, publicada pela Papyrus em Campinas, 1984.

²⁶ Namer trabalha a concepção aqui abordada em *Mémoire et Société*, publicada pela Meridiens Klincksieck, Paris, 1987.

É fato, entretanto, que, se por um lado as re-interpretações possibilitam a comunicação e o consenso entre os indivíduos – a partir da transmissão de fatos passados, tantas vezes renovados ou revigorados –, por outro podem ser rejeitadas, especialmente nas sociedades contemporâneas, marcadas por um alto grau de complexidade e pelo individualismo. Desse ponto de vista, parte das heranças que marca a formação do sujeito pode acabar fragmentada – por vezes fragilizada –, o que tende a influenciar a forma como cada indivíduo organiza o seu percurso como projeto. Numa análise das sociedades complexas, Gilberto Velho ressalta que, na modernidade, só é indivíduo-sujeito aquele que faz projetos, mas “a consistência do projeto depende, fundamentalmente, da memória que fornece os indicadores básicos de um passado que produziu as circunstâncias do presente”. (VELHO, 2003, p.101). Nesse sentido, tanto a memória individual quanto o projeto constituem elos essenciais ao processo de construção da identidade social do sujeito, pois, ao se articularem, dão significado às ações, às escolhas e, assim, à trajetória de vida de cada um.

(...) na constituição da identidade social dos indivíduos, com particular ênfase nas sociedades e segmentos individualistas, a memória e o projeto individuais são amarras fundamentais. São visões, retrospectivas e prospectivas que situam os indivíduos, suas motivações e o significado de suas ações, dentro de uma conjuntura de vida, na sucessão de etapas de sua trajetória. (VELHO, 2003, p.101).

Assim é que a trajetória dos jovens está diretamente vinculada àquilo que ele rememora, independentemente da pouca história de vida acumulada em relação a um adulto ou a um idoso – até porque a rememoração, como ressalta Walter Benjamin (1994), não consiste tão somente na evocação do passado. Ela abarca, sobretudo, o desejo de transformar esse passado em algo acabado no presente, isto é, de modelar e lapidar aquilo que ainda é disforme. Segundo Catroga (2001), é exatamente em função desse aspecto que os nexos entre os dois espaços temporais (passado e presente) são ditados pelas escolhas feitas pelo sujeito – escolhas que permitem que cada presente abrigue sua própria história, não só em função da essência do que já aconteceu, mas também das lutas e das demandas do *agora*.

É também nesse sentido que, na concepção de Ecléa Bosi, lembrar não equivale somente a reviver, mas também a “refazer, reconstruir, repensar, com imagens e idéias de hoje, as experiências do passado” – o que transforma a memória em trabalho, e não em sonho. (BOSI, 1994, p.54). A lembrança é, assim, edificada a partir de materiais que estão à disposição do sujeito no seu cotidiano, ou seja, das representações amontoadas na consciência

atual do indivíduo. É justamente por isso que ela nunca corresponderá à reprodução exata do que de fato ocorreu.

Por mais nítida que nos pareça a lembrança de um fato antigo, ela não é a mesma imagem que experimentamos na infância, porque nós não somos os mesmos de então e porque nossa percepção alterou-se e, com ela, nossas idéias, nossos juízos de realidade e de valor. O simples fato de lembrar o passado, no presente, exclui a identidade entre as imagens de um e de outro, e propõe a sua diferença em termos de ponto de vista. (BOSI, 1994, p.54-55).

Com maior ou menor grau de exatidão, certo é que a lembrança emergirá sempre que alguém ou que uma determinada situação a provocar. A família, na condição de primeiro núcleo da memória do *eu*, pode ser valioso instrumento de análise para a compreensão do tipo de seleção que cada indivíduo faz das lembranças que tem, ou seja, dos fatos mais e menos importantes do seu passado – seleção que passa também pelo esquecimento, pois, como acentua Catroga (2001, p.26-27), escolher uma lembrança significa necessariamente “excluir” uma outra. Assim, embora complexas – e não raras vezes pouco transparentes –, as relações familiares têm muito a contribuir para o entendimento desse processo, já que guardam um conjunto expressivo de fatos e emoções que podem ser facilmente “arquivadas” ou “deletadas”, influenciando de forma incisiva o processo de construção da identidade. Além disso, embora existam exceções, evidentemente, o universo familiar oferece ao indivíduo elementos para o desenvolvimento do sentimento de pertença a um grupo: as reminiscências comuns a todos que viveram ou vivem juntos, os ritos (celebrações ou festas em família), os saberes (histórias, tradições etc.), os símbolos (fotografias, receitas culinárias, canções etc.) e os papéis desenvolvidos por cada ente. E, nesse ponto, é preciso ressaltar que as emoções proporcionadas por esses ritos, símbolos ou pela prática de uma ação particular num determinado lugar e contexto familiar interferem decisivamente na seleção daquilo que se prefere rememorar ou esquecer – e, desta forma, influenciarão a extensão e a qualidade desse sentimento de pertença. Como observa Ivan Izquierdo, as recordações não são, afinal, construídas no vazio, na indiferença.

Toda memória é adquirida num certo estado emocional; os animais, inclusive o homem, encontram-se sempre em um determinado estado emocional ou estado de ânimo, geralmente difícil de avaliar. Se eu ouvir alguém gritar o número 33 enquanto estou caindo num precipício, é bem provável que, caso sobreviva, lembre por muito tempo esse número. Se ouvir a mesma coisa no meio de uma conversa à qual não estou prestando muita atenção, a lembrança desse número na boca de outros desaparecerá com rapidez. (IZQUIERDO, 2004, p.36).

Evidentemente, a influência de determinados estados emocionais na construção de recordações específicas é apenas um dos elementos que permeiam o desenvolvimento do sentimento de pertença. Diversos trabalhos chamam a atenção para o fato de que *pertencer a algum grupo ou lugar* na modernidade pode ter-se transformado num desafio em função de um outro fator, considerado crucial na sociedade contemporânea: a perda de referências. Na concepção de Catroga (2001), esse fenômeno – agregado à menor disposição dos indivíduos de aderir às memórias que organizam e reproduzem os elos sociais (família, igreja, sindicato, partido etc.) – enfraquece a idéia de futuro, na medida em que impõe uma distância significativa entre aquilo que se espera e aquilo que se experimenta no presente. A pergunta central, aqui, é: de todas as recordações acumuladas (e que, como referências, constituem a base sobre a qual serão edificadas as expectativas em relação a um futuro a ser desenhado), o que permanece? Para Ecléa Bosi, parte da resposta é óbvia: o que fica (o que se lembra e, portanto, pode se transformar em referência) depende do interesse social que o fato lembrado tem para o sujeito – ainda que esse processo seja também influenciado pelo “modo como se lembra”, já que esse aspecto, por sua vez, depende de outras variáveis em geral associadas à psicologia, tais como o “temperamento” e o “caráter” de quem lembra”. (BOSI, 1994, p.65).

De qualquer maneira, se é correto supor que só permanece o que significa, é preciso retomar, aqui, a idéia de que o que “fica” é também constituído pelo outro e pela influência que esse outro exerce sobre o sujeito. Como ressalta Halbwachs (1990), todo grupo social esforça-se por persuadir seus membros e, desse ponto de vista, a memória individual acaba se transformando num ponto de vista sobre a memória coletiva – uma percepção que tende a mudar conforme o lugar e o meio ocupado pelo sujeito e pelos tipos de relação que esse meio proporciona a ele. Essa diversidade traduz, no final das contas, uma combinação de influências de natureza social.

(...) A sucessão de lembranças, mesmo daquelas que são mais pessoais, explica-se sempre pelas mudanças que se produzem em nossas relações com os diversos meios coletivos, isto é, em definitivo, pelas transformações desses meios, cada um tomado à parte, e em seu conjunto. (...) Um estado pessoal revela assim a complexidade da combinação de onde saiu. (HALBWACHS, 1990, p.51).

De fato, um olhar atento é capaz de identificar, na trajetória de cada jovem, os efeitos de combinações singulares (resultado da mistura das memórias e dos significados a elas atribuídas por cada sujeito num determinado lugar). Aqui, é possível tomar, como exemplo, a diversidade dos percursos trilhados – numa mesma sociedade e num mesmo tempo – por

jovens como a ginasta Daiane dos Santos²⁷, primeira brasileira a ser condecorada com a medalha de ouro nos exercícios solo, durante o Campeonato Mundial de Anaheim, nos Estados Unidos e principal representante da nova geração de ginástica olímpica brasileira, ou pelos cinco jovens de classe média alta que, em 1997, atearam fogo ao corpo do índio pataxó Galdino Jesus dos Santos, que dormia num ponto de ônibus²⁸, ou, ainda, pelo menor de idade envolvido no assalto que resultou na morte do garoto João Hélio Fernandes, em fevereiro de 2007²⁹.

Trata-se de um ponto fundamental na discussão aqui proposta, na medida em que, como observa Delgado (2006), se a memória está na base da construção de identidades, assim como da consolidação das consciências individuais e coletivas, constitui, na verdade, a capacidade de “auto-reconhecimento” do sujeito, tanto no espaço público quanto no privado. (DELGADO, 2006, p.38). No entanto, os espaços e oportunidades não são os mesmos para todos, particularmente nas regiões mais pobres ou naquelas marcadas por persistentes graus de desigualdade. É o que remete essa análise a outros dois elementos constituintes da *diversidade* que caracteriza a juventude: os *lugares* e *contextos* onde memórias e identidades são construídas.

1.1.2 – Diversidade, lugares e contextos: novas formas de apropriação do espaço público e faces da exclusão

Focalizando o Brasil como se o houvesse submetido a lentes de distanciamento, Damatta (2003) assinalou, certa vez, que o país é marcado por particularidades que lhe dão contornos mais ou menos distintos – não em função de uma memória ou de uma consciência de lugar, mas de memórias e consciências. Para ele, isso resulta não somente da imensa

²⁷ Nasceu em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em 10 de fevereiro de 1983, iniciando a carreira aos 13 anos de idade, após ter sido descoberta por uma treinadora enquanto brincava em um parque. Em 1998, a ginasta, que é negra, ganhou sua medalha de ouro em competição na Austrália e, em 2003, tornou-se conhecida mundialmente.

²⁸ O assassinato do índio Galdino deu-se em 20 de abril de 1997. Em 2001, os quatro maiores de idade foram condenados a 14 anos de prisão em regime fechado por homicídio triplamente qualificado e motivo torpe. (NUNES, 2003).

²⁹ O menor aqui referenciado tinha 16 anos quando se envolveu no assalto que, em fevereiro de 2007, provocou a morte do garoto João Hélio Fernandes, de 6 anos. A criança estava no banco de trás do carro guiado pela mãe, junto com a irmã, de 13 anos, quando a família foi abordada num sinal de trânsito por dois rapazes, na rua João Vicente, zona norte do Rio. Ameaçadas com uma arma, mãe e filha deixaram o carro e, em seguida, tentaram livrar o garoto do cinto de segurança, para retirá-lo do veículo. No entanto, os assaltantes arrancaram antes, e o menino ficou pendurado do lado de fora, preso ao cinto, tendo sido arrastado por sete quilômetros. (KOMATSU, 2007).

extensão territorial que caracteriza o país, mas das diferentes histórias (e dos diferentes compassos que marcam cada história, sob diferentes circunstâncias) que refletem a vida, o jeito, o passado e o presente das pessoas que ocupam, ali, espaços tão diversos e distantes entre si. É nesse sentido, aliás, que grande parte dos estudiosos do universo juvenil, como Novaes (2002) e Peralva (1997), chamam a atenção para o fato de que o termo *juventude*, como conceito, não pode traduzir apenas o caráter universal das transformações do indivíduo de uma determinada faixa etária, marcada por mudanças físicas e psicológicas, mas também, e sobretudo, a forma diversificada por meio da qual cada sociedade e, nela, cada grupo social – em contextos específicos – representa e lida com esse momento.

Como já se mencionou aqui, essa concepção tem inspirado uma série de trabalhos acadêmicos em torno da *pluralidade* e da *diversidade* que marcam os grupos juvenis, não só na América do Sul, mas também na Europa. Nos primeiros cinco anos do novo milênio, por exemplo, os pesquisadores Axel Schildt, da Universidade de Hamburgo, e Detlef Siegfried, da Universidade de Copenhague, dedicaram-se à organização de uma série de pesquisas centradas nas vivências e nos comportamentos de grupos culturais juvenis em diferentes cidades européias. Os estudos abordam desde as diferentes formas de mobilidade e circulação dos jovens pelos espaços públicos de algumas cidades da Inglaterra a partir da década de 1940 (POOLEY; TURNBULL; ADAMS, 2005), até a apropriação de áreas urbanas degradadas por grupos juvenis das cidades de Berlim, Nápoles e Amsterdã (DIENEL; SCHOPHAUS, 2005), passando pelo significado das lojas de departamento para os jovens alemães. (SEDLMAIER, 2005). No geral, são análises que dão ao termo *juventude* o caráter já ressaltado por Juarez Dayrell (1999): o de um momento determinado da vida, cunhado por um processo extremamente influenciado pelo meio social no qual o jovem se desenvolve e pela qualidade das trocas que esse meio proporciona.

Essa questão ganha relevância na sociedade contemporânea, especialmente considerando a realidade das grandes cidades, tão matizadas por novas formas de apropriação cultural. (ZUKIN, 2000). Até que ponto o lugar que se ocupa (ou do qual se apropria), as formas de interação nesse lugar e as trocas proporcionadas por ele diferenciam um sujeito do outro? São indagações que demandam análises capazes de contemplar uma dimensão mais sociológica do espaço público, tomado aqui como algo que “ultrapassa a rua”, isto é, “como uma dimensão socioespacial da vida urbana caracterizada fundamentalmente pelas ações que atribuem sentidos a certos espaços da cidade e são por eles influenciados”. (LEITE, 2002, p.116). Como ressaltam Jayme, Andrade e Almeida (2005), é exatamente sob esse prisma que o espaço urbano se transforma em espaço público: quando proporciona a construção de

identidades e a troca entre os iguais e os diferentes. Desse ponto de vista, o caráter do espaço público, enquanto local de encontro e de sociabilidades, é intensificado no interior do universo juvenil justamente por desencadear esses processos de construção de identidade a partir de relações que ultrapassam o âmbito familiar e o controle exercido por ele. Nesse sentido, os espaços ocupados pelos jovens – e o uso que eles fazem desse espaço – é que permitem a criação de determinados “elos” entre grupos específicos. (JAYME; ANDRADE; ALMEIDA, 2005, p.3).

Essa percepção do espaço público como fator decisivo na formação de identidades parece ter desencadeado várias análises de cunho mais “micro”, fundamentadas em pesquisas etnográficas realizadas em âmbitos locais específicos. É o caso do trabalho de Saraví (2004), que investiu no estudo de dois bairros³⁰ da região metropolitana de Buenos Aires, a fim de verificar o papel do espaço público como “potencializador” de processos de acumulação de vantagens ou de desvantagens nas comunidades urbanas mais pobres. (SARAVI, 2004, p.34). Interessava a Saraví (2004) verificar as formas pelas quais se experimenta ou se vivencia o espaço dos bairros e como esses lugares afetam seus habitantes – individual e coletivamente. O autor argumenta que o bairro, ao permitir o primeiro encontro público quando se abre a porta do espaço privado (a porta de casa), assume um caráter quase instantâneo de espaço de encontro.

O bairro, como espaço de relação e interação social, associa-se à noção de espaço público local. Entendido desta maneira, constitui o espaço público mais imediato; o primeiro encontro público ao abrir-se a porta do privado. O espaço público representa o *locus* onde têm lugar os encontros, interações e relações sociais locais; no entanto, os atributos que assumem essas práticas sociais estão definidos pelas características da vida pública local e dependem delas. Por um lado, a esquina, a praça, o parque, o quiosque ou a tenda, a porta da escola ou o clube são espaços públicos onde o bairro se manifesta. Por outro lado, o clima – de segurança ou insegurança, violência ou paz, reconhecimento mútuo ou indiferença – que predomina moldará as características das interações e relações que se constroem nos espaços públicos locais. (SARAVI, 2004, p.35).

³⁰ A pesquisa na qual se baseia a análise de Saraví foi empreendida nos distritos de *Lanús* (no limite com Buenos Aires) e *Florencio Varela* (a 25 km da capital argentina). O primeiro, considerado um centro de destino de imigrantes, é caracterizado por um alto grau de industrialização e urbanização, e pela grande concentração populacional. Além disso, possui uma população extremamente heterogênea, uma vez que abriga vários segmentos da classe média e da classe operária. *Varela*, por sua vez, só passou recentemente por um processo de urbanização mais intenso e, hoje, abriga migrantes internos (oriundos da região norte e das chamadas *vilas da miséria*), atraídos pelo baixo preço dos terrenos. A região não é industrial e possui baixa densidade populacional. Trata-se de uma área mais homogênea, com maior índice de pobres (SARAVI, 2004).

É a partir dessa concepção que Saraví (2004) analisa as influências dos bairros e das comunidades mais pobres sobre os segmentos juvenis que os habitam, na tentativa de responder a questões fundamentais: quem são os jovens que se apropriam daqueles espaços públicos, como o fazem e como esses grupos se impõem à comunidade local? Que tipo de sociabilidade estaria associado a essa forma de apropriação e quais são as influências daqueles espaços públicos específicos sobre as oportunidades de vida de seus habitantes, com destaque para os jovens? Os trabalhos de investigação empreendidos evidenciaram, por exemplo, o alto grau de fragmentação social observado na Argentina durante a década de 1990 – verificada também em outros países latino-americanos, incluindo o Brasil –, bem como seus reflexos na estrutura urbana e nos espaços de encontro. Trata-se de um fenômeno que, em tese, estimula uma apropriação diferenciada do espaço público. No caso dos jovens, Saraví (2004) observa, por exemplo, que, enquanto os *shoppings* (ou centros comerciais, assim como outros espaços fechados) têm sido cada vez mais ocupados por setores juvenis de classes médias e altas, aos jovens pobres resta a rua – “único espaço acessível, disponível para a conquista”. (SARAVÍ, 2004, p.41). Entre os fatores que a transformam no espaço público mais importante para os jovens de setores mais populares, merecem destaque os processos de exclusão nos âmbitos da escola e do mercado de trabalho, a discriminação social, a pobreza, o isolamento e o pertencimento a ambientes familiares muitas vezes conflitivos. Assim, não surpreende que, nos bairros pobres investigados por Saraví (2004), o espaço público se caracterize pelo predomínio do que se convencionou chamar de *cultura de rua* – “uma cultura juvenil particular, constituída por um conjunto específico de normas e valores, práticas e comportamentos”. (SARAVI, 2004, p.41).

Os jovens entrevistados – aqueles que controlam as praças, as esquinas, os subterfúgios proporcionados pelos viadutos ou os becos estreitos – não estudam, não trabalham e, em geral, passam a maior parte do dia e da noite juntos, em conversas, discussões ou brigas não raras vezes acompanhadas pelo álcool e pela droga. (SARAVI, 2004, p.41). E é precisamente nesse ponto que a pesquisa etnográfica evidencia a distinção entre “nós” e “eles”. Na concepção de Saraví (2004), trata-se de uma diferença estreitamente associada a atributos contrastantes (quem se droga e quem não se droga, quem frequenta a escola e quem não frequenta, quem trabalha e quem não trabalha etc.), o que demonstra o caráter relativo e flexível dessas categorias de identidade, dependendo das demarcações que as delineiam: por morar em Lanús, por exemplo, um jovem pode ser tomado como um *trabalhador* no imaginário social (se a representação do bairro estiver vinculada a seu caráter

de região operária), ou como um *marginal* (se a representação social do mesmo bairro estiver vinculada à pobreza que caracteriza as vilas argentinas).

Cientes da existência de percepções tão diferentes, freqüentemente associadas ao lugar que habitam, os jovens acabam afetados em suas interações cotidianas, expectativas e oportunidades de vida – pois essa “carga identitária” que revela o indivíduo como resultado de sua posição social ou espacial pode estimular ou destruir a auto-estima, como acentua Saraví (2004, p.39). Para ele, a distinção entre “nós” e “eles”, aqui, não descortina apenas uma diferenciação hierárquica em termos de *status social*, mas também um juízo ético acerca do que é e do que não é desejável numa sociedade. Nesse sentido, esse sistema de distinção acaba se transformando em “fonte de estigmas que condicionam as práticas de uns e de outros”. (SARAVÍ, 2004, p.39).

É esse o raciocínio que leva grande parte dos estudiosos a conceber os “bairros” e “comunidades” como espaços que acabam por refletir – quase que irremediavelmente – alguns atributos específicos que povoam o imaginário social. Dessa associação simbólica emergem, na avaliação de Saraví (2004), todos os mecanismos de exclusão capazes de comprometer importantes oportunidades de vida, seja no mercado de trabalho ou nas formas de acesso a serviços essenciais ao exercício da cidadania. Num estudo acerca dos efeitos do lugar a partir de um enclave urbano – a Cruzada São Sebastião³¹, no Rio de Janeiro –, Ribeiro, Cruz e Maberla (2003) chamam a atenção para o fato de que a segregação residencial, ao comprometer também as chances de interação entre pessoas de origem sociais distintas, reduz de fato as perspectivas e expectativas dos mais pobres, afetando de maneira especial as crianças e os jovens. O processo de segregação residencial em si é, afinal, permeado por numerosos e diferentes tipos de conflitos, traduzidos, por exemplo, na disputa simbólica abordada por Lago (2003)³², nas relações de dominação decorrentes do exercício do poder social discutidas por Ribeiro, Cruz e Maberla (2003)³³, ou, ainda, no preconceito acusado por Silva (2005) em sua análise em torno do conflito que culminou na expulsão dos bolivianos da

³¹ Segundo Ribeiro, Cruz e Maberla (2003), a Cruzada de São Sebastião é um espaço residencial de camadas populares. Foi construído em 1955, no bairro Leblon, Rio de Janeiro, para proporcionar moradia aos antigos moradores da favela da Praia do Pinto, destruída durante um incêndio.

³² Luciana Lago (2003, p.14), em sua discussão acerca das disputas simbólicas que marcam determinados lugares, enfatiza os movimentos contraditórios que freqüentemente são identificados em regiões que abrigam as parcelas mais pobres da população. Ressalta, por exemplo, as incoerências que estariam na base da concepção da *favela* como “terra alheia”, ou seja, quando o morador de uma *favela* prefere utilizar o termo “*comunidade*” para nomear seu lugar de moradia, embora retome o termo “*favela*” para se referir ao lugar de moradia de um amigo, colega de trabalho ou conhecido que ocupa um mesmo espaço social.

³³ Ribeiro, Cruz e Maberla (2003, p. 14) chamam a atenção para as relações de dominação originárias do exercício do poder social e simbólico das elites econômicas e intelectuais – um poder que, na prática, acaba por conferir a elas a capacidade de definir o estilo e o tom das relações que devem prevalecer, e de “impor como legítimas suas normas de comportamento e seu modelo de vida”.

Praça do Pari, São Paulo, em 2002³⁴. São análises que confirmam o fenômeno da estigmatização dos bairros e áreas que abrigam as parcelas mais pobres da população e que, como acentua Saraví, constitui um novo e importante aspecto da pobreza estrutural.

As pesquisas empreendidas no interior de bairros e comunidades também contribuíram, sobretudo, para desmistificar a idéia de que o espaço público é homogêneo. Essa perspectiva encontra eco no eixo analítico que concebe os segmentos juvenis como grupos culturais autônomos (agentes que estabelecem diferentes relações em diferentes locais) – reconhecendo, portanto, a *diversidade* que os caracteriza. O pensamento faz sentido, pois se o lugar que se ocupa, se os espaços onde se estabelecem os mais variados tipos de encontros e processos de socialização não são homogêneos, por que os seriam os grupos juvenis? A questão está diretamente relacionada aos tipos peculiares de relação e de interação experimentados pelos jovens nos espaços da cidade, em situações e realidades específicas. Enfim, aos processos de *sociabilidade* observados nos espaços por onde circulam os grupos juvenis.

1.1.3 – Diversidade e formas de sociabilidade: a juventude nos espaços urbanos

Não são poucos os estudos e pesquisas que tomam a cidade como lugar estratégico para análises sociais e culturais em termos da organização da *diversidade*, a partir das relações e situações vivenciadas por distintos atores e grupos sociais. Afinal, os circuitos urbanos são espaços de interação e representação que, combinadas, dão contornos particulares ao cotidiano das pessoas em diferentes contextos e cenários – o que abre espaço para reflexões sempre renovadas em torno da *sociabilidade*, um termo utilizado hoje das mais variadas maneiras e para os mais diferentes fins da argumentação. Exatamente porque incrustada no dia-a-dia de cada sujeito, a *sociabilidade* diz respeito a acontecimentos e situações nem sempre ligados a “grandes questões estruturais”, mas, sim, à interação com o outro. (VELHO, 2001, p.21). Desse ponto de vista, ela se traduz nas relações familiares, no casamento, no convívio com os amigos e colegas, nas festas, rituais, nas crises e rupturas, na forma como

³⁴ A abordagem de Silva (2005, p. 39) enfatiza a questão do preconceito contra o estrangeiro que, segundo ele, tem marcado o Brasil ao longo de toda a sua história. O trabalho aqui referenciado trata do conflito que resultou na expulsão de grupos de bolivianos da Praça do Pari, em São Paulo, no ano de 2002, uma vez que, no entender dos moradores locais, a praça ocupada por esses imigrantes “tem dono”, e seus “legítimos” freqüentadores teriam decidido “restabelecer a ‘ordem’ e a ‘tranquilidade’ perdidas”.

alguém se aproxima ou procura se afastar de um outro, nos pequenos e grandes dramas que envolvem afetos, emoções e, com eles, determinados gestos e ações. Reflete, portanto, aquilo que Simmel (2006) chamará de *social puro*, ou seja, aquele tipo de interação que não está vinculado a razões econômicas, políticas, motivações ou interesses estruturais. O interesse, aqui, estaria na interação em si mesma – e uma interação intensificada de maneira distinta nos espaços da cidade, a partir da combinação das relações de distância e curta distância, tão enfatizadas por Frúgoli Junior (2007) em sua análise da sociabilidade urbana³⁵.

Um retorno a Simmel (1987, 1993, 2006), portanto, parece fundamental a qualquer exercício de reflexão que se proponha a assegurar o entendimento de temas considerados centrais no que se refere à experiência urbana (e, em especial, à experiência urbana dos segmentos juvenis), como é o caso da circulação e perambulação pelas ruas (o trânsito), do estranhamento em relação ao outro ou ao que é novo (o estrangeiro) e o bate-papo nas esquinas e calçadas (a conversa). As questões inerentes ao *trânsito* permitem, por exemplo, a percepção das atitudes ligadas à co-presença no espaço público. É possível tomar, como exemplo, a forma pela qual a multiplicação de contatos – especialmente nos espaços da cidade – está contraposta à prática da reserva diante da multiplicação de estímulos. Dito de outra forma, é possível identificar com maior clareza as contradições entre o aumento do número de encontros proporcionado pelas cidades e os efeitos desse fenômeno sobre os jovens, que, por vezes, acabam “isolando-se” uns dos outros (seja refugiando-se no áudio de um *MP3 Player*³⁶ ou encerrando-se em ambientes que lhe garantam privacidade, como o próprio quarto, por exemplo), na tentativa de se preservarem não apenas dessa multiplicidade de estímulos provocados pelo acúmulo de atividades refletidas no dia-a-dia dos espaços públicos, mas de situações que possam se revelar “inconvenientes” ou “desconfortáveis” em relação àquilo que se almeja para si mesmo num determinado momento. Isso quer dizer que os jovens não apreciam a reclusão ou o afastamento por si só. O *isolamento* de que se trata aqui está, na verdade, muito mais relacionado a uma espécie de seleção: o indivíduo – ou os grupos sociais, e mesmo coletividades mais amplas – estão sempre *escolhendo* os contatos ou os encontros

³⁵ Os argumentos de Frúgoli Junior (2007) em *Sociabilidade Urbana*, obra aqui referenciada, fundamentam-se, nesse ponto específico, no trabalho de Ulf Hannerz, com destaque para *Washington and Kafanchan: a view of urban anthropology*, edição de 1982.

³⁶ Aparelho eletrônico concebido pelo *Institut Integrierte Schaltungen*, na Alemanha, no final da década de 1980. A versão mais recente funciona como dispositivo móvel para armazenamento de dados e é facilmente conectado a um computador pela porta USB. Com funções agregadas de gravador e rádio – e geralmente acompanhados de fones de ouvido – esses aparelhos substituem os *walkmans* (especialmente para os apreciadores de programações noticiosas e música). Vendidos atualmente a preços muito acessíveis, são largamente utilizados pelos grupos juvenis em todo o mundo.

que querem ver realizados nos espaços por onde circulam e, por conseguinte, estão frequentemente evitando aqueles que não desejam. (FRÚGOLI JUNIOR, 2007).

Os argumentos de Simmel (2006), sob esse aspecto, fundamentam-se na premissa de que o indivíduo, no seu cotidiano, é sempre pressionado por sentimentos e impulsos contraditórios e que, em função disso, não poderia decidir “com segurança interna” entre as variadas possibilidades de comportamento que poderia adotar ou não diante de cada pessoa ou situação com a qual se depara. No entanto, é livre para escolher o que julga ser mais apropriado num determinado contexto (com quem conviver ou não, com quem romper ou não, de quem se aproximar ou não etc.). Também os grupos sociais, com suas preferências, crenças valores e princípios, sabem a quem devem tomar por inimigo e a quem devem tomar por aliado – ainda que sejam menos livres que o indivíduo para fazer escolhas, uma vez que estão presos às “ações de massa”, em geral “determinadas por uma lei natural”. (SIMMEL, 2006, p.40). Nos dois casos, entretanto, o certo é que pessoas e grupos obedecem a impulsos que, na concepção *simmeliana*, contribuem para a construção de associações por conveniência. Daí a escolha, muitas vezes rigorosa, daqueles que podem ou não se tornar amigos, parceiros ou companheiros, daquelas associações ou partidos aos quais se deve filiar ou não filiar, da escola ou do bairro mais adequados etc., independentemente da enorme quantidade de contatos e encontros que os espaços urbanos proporcionam.

O asseguramento da existência, a aquisição de novas propriedades, o desejo de afirmar e expandir a própria esfera de poder, a defesa das posses conquistadas – estes são impulsos fundamentais para os indivíduos, impulsos a partir dos quais ele pode se associar de modo conveniente a muitos outros indivíduos, a seu gosto. (SIMMEL, 2006, p.41).

São impulsos facilmente identificáveis, por exemplo, no comportamento do grupo de jovens e adolescentes que constituía a “Turma do Barão”³⁷, em São Paulo, em meados da década de 1970. (SILVA, 2006). Caracterizada, sobretudo, pelo desejo de ampliar sua esfera de poder sobre um determinado território (no caso, a esquina da rua Ministro Godói com a rua Homem de Mello, no bairro das Perdizes, próximo ao Colégio Batista Brasileiro), onde

³⁷ A *Turma do Barão* tem origem num grupo de adolescentes estudantes do Colégio Batista Brasileiro, no bairro Perdizes, em São Paulo, e se formou na década de 1970. No início, tratava-se de um time de futebol que, aos poucos, conquistou alguns adeptos. O nome da turma vem das duas torres próximas ao colégio: *Barão de Ládário* e *Barão de Laguna*, nas esquinas das ruas Ministro Godói e Homem de Mello, onde se encontravam. O grupo foi objeto de estudo de Elisabeth Murilho da Silva, em abordagem sobre a violência juvenil e classe social. (SILVA, 2006).

compartilhavam variadas experiências (da conversa, do futebol e da capoeira até as brigas de rua, passando pela iniciação ao sexo ou eventual uso de drogas), a turma possuía critérios rígidos para a aceitação (seleção) de novos integrantes: a capacidade de lealdade ao grupo e ao pensamento do grupo, o grau de disposição para a defesa de um colega, o grau de solidariedade em relação ao outro (ainda que para atos violentos, se necessário), a aparência e as preferências no campo da cultura e lazer (estilo musical, filmes, revistas etc.). Não existia chance para aqueles que destoavam desse perfil, uma vez que isso poderia comprometer a imagem da ‘galera’ e, em certa medida, o objetivo do grupo (a manutenção do “poder territorial” e das práticas de lazer que ali se realizavam). Em outras palavras, os integrantes da Turma do Barão, em nome daquilo que almejavam enquanto grupo, associavam-se de modo “conveniente” a outros indivíduos, ao gosto da equipe constituída. Outro tema *simmeliano* e central na experiência urbana – o do *estrangeiro*³⁸ – pode contribuir em grande medida para a compreensão de outros aspectos bastante característicos das cidades, refletidos naquilo que Heitor Frúgoli Junior traduziu como a “fragilidade dos laços sociais, feitos de intimidade e distância, com relações marcadas por pequenas repulsas recíprocas”. (FRÚGOLI JUNIOR, 2007, p.48). Na concepção de Simmel (1993), as relações pessoais não são determinadas apenas pela existência de traços comuns que porventura existam entre os indivíduos – pois esses traços ou existem somente entre os participantes de uma relação particular (um casal homossexual, por exemplo) ou são comuns a eles exatamente porque são comuns a um grupo, um tipo ou mesmo à humanidade (caso da juventude nazista, por exemplo, que, no contexto da Segunda Guerra, compartilhava de crenças, princípios e valores específicos também partilhados por uma parcela expressiva da sociedade alemã, independentemente da faixa etária). (GROPPO, 2000; PÀMPOLS, 2004). Simmel (1993) chama a atenção para o fato de que, no segundo caso, o efeito real dos traços comuns acaba se diluindo conforme o tamanho do grupo composto por pessoas que aderem a ideias, posturas ou atitudes semelhantes. Significa dizer que, embora os traços comuns possam funcionar como base unificadora, não tornam essas pessoas particularmente dependentes umas das outras, porque isso poderia ligá-las a outros tipos de pessoas que não necessariamente àquelas que pertencem àquele grupo. É esse o raciocínio por meio do qual Simmel (1993) assegura que toda relação compreende, ao

³⁸ O conceito de *estrangeiro* trabalhado por Simmel (1993, p. 182) não se refere ao viajante que “chega hoje e parte amanhã”. O conceito traduz, na realidade, aquele viajante que se fixou num grupo particular e que, ali, possui uma posição determinada especialmente pelo fato de não ter pertencido àqueles quadros desde o começo, pelo fato de ter introduzido “qualidades que não se originaram nem poderiam se originar no próprio grupo”.

mesmo tempo, a proximidade e a distância. Quando os traços comuns que unificam os participantes de um determinado grupo são também capazes de ligá-los a outras pessoas que não pertencem necessariamente a esse grupo, as forças de ligação perdem o caráter centrípeto. É precisamente aqui que a metáfora do *estrangeiro* evidencia a supremacia desse aspecto sobre os elementos individuais exclusivos de uma determinada relação, como observa Georg Simmel.

Em relação ao estrangeiro, assim me parece, esta constelação tem uma preponderância fundamental e extraordinária sobre os elementos individuais que são exclusivos daquela relação em particular. O estrangeiro está próximo na medida em que sentimos traços comuns de natureza social, nacional, ocupacional ou genericamente humana, entre ele e nós. Está distante na medida em que esses traços comuns se estendem para além dele ou para além de nós, e nos ligam apenas porque ligam muitíssimas pessoas. (SIMMEL, 1993, p.186)

Trata-se de um pensamento que remete qualquer observador mais atento à condição dos habitantes das cidades. Como acentua Heitor Frúgoli Junior, estes, dependendo de quando, onde e com quem estiverem, estão sujeitos a passarem pela condição de “estranhos” sempre que apresentarem uma identidade “apenas aproximada ou precariamente tipificada”. (FRÚGOLI JUNIOR, 2007, p.48). Essa qualidade de “*estranho*”, agregada ao caráter paradoxal de “*proximidade e distância*”, pode ser identificada, por exemplo, nos grupos de jovens que se identificam como *straight edges*³⁹. Embora também adeptos da moda dos *piercings* e tatuagens, esses jovens carregam peculiaridades que chamam a atenção nas grandes cidades: são contra o uso de drogas e contra o consumo de carne ou qualquer outro derivado de animais; encontram-se, em geral, em sorveterias, ao invés de se dirigirem a bares ou casas noturnas; não consomem álcool, mas, sim, bebidas energéticas, e optam por se encontrarem no período da tarde, e não durante a noite que se estende madrugada afora. Como observa Souza (2007), esse comportamento – marcado por princípios e valores tão claramente definidos – contraria significativamente aquela visão de certa forma já enraizada acerca da juventude: um período de transição vivenciado por um grupo etário que já adquiriu um grau

³⁹ A literatura registra que os primeiros *straight edges* teriam surgido no Brasil no início dos anos 1990, como uma espécie de reflexo do “comportamento positivo” (e contrário à filosofia *punk*) por parte de alguns jovens norte-americanos situados em Washington DC e identificados já em meados da década de 1980. Segundo Souza (2007), o termo *straight edge*, embora não possua tradução precisa, poderia ser interpretado, no Brasil, como “caminho correto”. O termo traduziria uma atitude mais positiva em relação a uma situação de crise (nesse caso, a crise se traduz nos males sociais refletidos nos preconceitos, na desigualdade, na criminalidade etc.). Nesse sentido, “manter-se ‘sóbrio’ era fundamental para a tarefa de propor alternativas de mudanças”. (SOUZA, 2007, p.25).

mínimo de autonomia, ainda que “desprovida” das responsabilidades inerentes à idade adulta, dando contornos à idéia de experimentação e de liberdade, no sentido de que quase tudo passa a ser permitido (uma imagem não raras vezes associada às “rebeliões” contra as regras e valores ditados pela sociedade).

Os paradoxos, portanto, emergem precisamente quando se tenta classificar o comportamento dos *straight edges* de uma maneira geral – pois, embora algumas atitudes desse segmento remetam ao conservadorismo ou ao puritanismo, como ressalta Souza (2007), é fato que vários desses jovens se julgam “libertários” e vários outros se auto-identificam como adeptos do anarquismo, do socialismo ou do comunismo. O argumento, aqui, é o de que o grupo não apenas se opõe fortemente a preconceitos como o “racismo, a homofobia ou o sexismo”, mas também rejeita os princípios e valores que regem o capitalismo. (SOUZA, 2007, p.24). Desta forma, apesar de compartilharem entre si traços comuns (no campo das idéias, e que acabam se refletindo em preferências singulares no que diz respeito à aparência, postura e atitude), os *straight edge* acreditam que lutam por uma sociedade melhor na medida em que podem se rebelar – seja contra o sistema capitalista, o preconceito ou, ainda, pela liberdade. Significa que eles compartilham de traços que são comuns também a outros segmentos juvenis e até a uma parcela expressiva daqueles que constituem o universo adulto. A julgar pela concepção de Simmel (1993), a extensão desses traços a outros segmentos juvenis e até a outros universos geracionais colocaria o segmento *straight edge* numa posição antagônica à idéia de proximidade (pois os membros desse grupo, nesse caso, estariam mais “distantes” entre si ou “menos unidos”, na medida em que os “traços comuns” que compartilham – como o gosto pela liberdade ou a oposição ao capitalismo, por exemplo – só os ligam porque também ligam vários outros jovens e adultos).

Por fim, há que se destacar ainda o terceiro tema *simmeliano* para melhor compreensão da experiência urbana: a *conversa*. Na condição de espaço possível do princípio da *sociabilidade*, ela não é tomada, aqui, como algo que esteja necessariamente ligado à exigência da compreensão de um determinado assunto (para fins de solução de problemas num ambiente de trabalho ou no âmbito de qualquer instituição, por exemplo), mas, sim, como um fim em si mesmo. Nas palavras de Simmel (2006), trata-se de uma arte, com suas próprias leis. Na conversa que se traduz “puramente sociável”, o tema é apenas um suporte para estimular o discurso.

(...) a sociabilidade oferece um caso possivelmente único no qual o falar se torna legitimamente um fim em si mesmo. Por ser puramente bilateral – e, talvez com a

exceção da “troca de olhares”, a forma de bilateralidade mais pura e sublime entre todos os fenômenos sociológicos – ela se torna o preenchimento de uma relação que nada quer ser além de uma relação, na qual também aquilo que de resto é apenas forma de interação torna-se seu conteúdo mais significativo. (SIMMEL, 2006, p.76).

Desse aspecto decorre o fato de as histórias, anedotas ou fofocas traduzirem, por vezes com perfeição, o caráter de sociabilidade que Simmel (2006) imprime ao tipo de conversa que não pretende produzir conteúdo, mas, sim – e apenas – garantir o êxito daquela interação naquele momento determinado. Trata-se de uma forma lúdica do processo de socialização humana, assim como o é a *coquetterie*, no campo do erotismo. Para Simmel (2006), a essência da coqueteria feminina, por exemplo, faz parte do jogo por meio do qual se dá, alternadamente, a insinuação da aceitação e a insinuação da recusa daquilo que o outro oferece. Na prática, a mulher atrai o outro sem demonstrar uma decisão definitiva, podendo repeli-lo sem deixar que ele perca de vez as esperanças. Uma brincadeira não raras vezes utilizada como instrumento de sociabilidade – pois através de trocas de gestos, gracejos, palavras ou regras de amabilidades, os participantes “zelam pela relação em curso”, evitando a exacerbação de suas individualidades. (FRÚGOLI JUNIOR, 2007, p.10).

Esse não é, no entanto, o único aspecto que remete aos espaços da cidade, e em especial às metrópoles. Simmel (1987) aborda, ainda, a atitude *blasé* (a indiferença do sujeito a estímulos ou acontecimentos do cotidiano em função de uma exposição exacerbada a esses mesmos estímulos) e o que denominou *economia do dinheiro*. Nessa perspectiva, se a atitude *blasé* consiste numa espécie de incapacidade de reagir efetivamente a determinados fatos e feitos, o dinheiro viria a “agravar” esse quadro na medida em que “expressa todas as diferenças qualitativas das coisas em termos de ‘quanto’” (SIMMEL, 1987, p.16), eliminando aquilo que constitui a natureza das coisas, suas singularidades e valor próprio.

O dinheiro, com toda a sua ausência de cor e indiferença, torna-se o denominador comum de todos os valores; arranca irreparavelmente a essência das coisas, sua individualidade, seu valor específico e sua incomparabilidade. Todas as coisas flutuam com igual gravidade específica na corrente constantemente em movimento do dinheiro. Todas as coisas jazem no mesmo nível e diferem umas das outras apenas quanto ao tamanho da área que cobrem. No caso individual, esta coloração, ou antes descoloração, das coisas através de sua equivalência em dinheiro pode ser diminuta ao ponto da imperceptibilidade. Entretanto, através das relações das riquezas com os objetos a serem obtidos em troca de dinheiro, talvez mesmo através do caráter total que a mentalidade do público contemporâneo em toda parte imprime a tais objetos, a avaliação exclusivamente pecuniária de objetos se tornou bastante considerável. (SIMMEL, 1987, p.16-17).

É sob esse aspecto, aliás, que o jovem da cidade grande – principalmente o jovem pobre – parece condenado (muito mais que um jovem da área rural) a ver ampliado o seu próprio universo de desejos, sem que possa fazer muito a respeito. Nas metrópoles, por exemplo, ser “maneiro” ou “estar por fora”, encontrar-se “in ou out” (seja nas ruas, nas esquinas, num baile funk, na boate, praia ou festa na casa de um “chegado”) depende não raras vezes de uma camiseta, um celular, um tênis.

Assim é que, a partir dessa localização física mais definida (as cidades, com suas particularidades, seus códigos e regras de convivência) e dessas dimensões mais concretas (como socialização, associação, convivência e interação), é possível estabelecer vínculos importantes entre os variados tipos de *sociabilidade* e os espaços por onde circulam os segmentos juvenis. Esse tipo de abordagem encontra respaldo numa gama expressiva de pesquisas e análises fundamentadas nos tipos de interação que permeiam os grupos de interesse (étnicos, categorias profissionais etc.), nas relações de vizinhança observadas de forma especial em bairros residenciais, nas áreas urbanas marcadas por práticas “desviantes” (como aquelas referentes a questões relacionadas à opção sexual ou à marginalidade, entre tantas outras) e nas formas de convivência experimentadas por grupos diversos entre si, num mesmo espaço urbano. Autores como Robert Ezra Park⁴⁰, por exemplo, contribuíram para a consolidação de noções recorrentes acerca da dimensão urbana, como os processos de segregação, que, segundo ele, costumam estabelecer distâncias morais capazes de transformar a cidade numa espécie de mosaico de mundos limitados, que, embora muito próximos, nunca se adentram um no outro. (PARK, 1987). Outros, como Joseph (2000)⁴¹, enxergam as cidades não como mosaicos de territórios (uma vez que elas se orientam pelas relações estabelecidas entre duas ou mais populações num mesmo meio ou sistema de atividades – o que se refletiria nos problemas sociais decorrentes, por exemplo, da co-habitação residencial ou da co-presença no espaço público), mas, sim, como um espaço que permite o contato entre sociedades heterogêneas em áreas também bastante diversas entre si. (FRÚGOLI JUNIOR,

⁴⁰ Robert Ezra Park (1864-1944), sociólogo norte-americano, um dos nomes da Escola de Chicago que, ao lado de estudiosos como Ernest Burgess, Homer Hoyt e Louis Wirth, tomou a cidade como uma espécie de laboratório de pesquisa para desenvolver trabalhos centrados especialmente nos comportamentos coletivos, ecologia humana e relações de raça. Park ingressou no departamento de sociologia da Escola de Chicado em 1914, depois de graduar-se na Alemanha, estudando em Berlim, Strasbourg e Heidelberg. Entre 1899 e 1900, estudou com Georg Simmel, em Berlim.

⁴¹ O pensamento de Isaac Joseph foi apresentado no texto *A respeito do bom uso da Escola de Chicago*, inserido na obra organizada por Lícia do Prado Valladares, *A Escola de Chicago: impactos de uma tradição no Brasil e na França* (Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Ed. UFMG/IUPERJ, 2005). Joseph integra um grupo de pesquisadores franceses que vem retomando os trabalhos da Escola de Chicago do ponto de vista crítico, na tentativa de interpretar os fenômenos urbanos decorrentes da presença de vários grupos étnicos no espaço urbano parisiense. (FRÚGOLI JUNIOR, 2007).

2007). Dessa perspectiva, a análise das formas de *sociabilidade* nos espaços da cidade emerge como elemento relevante na identificação dos fatores que diferenciam um tipo de interação de outro, dependendo do lugar onde ela se dá e de quem está interagindo. Assim é que cabe atentar para os espaços urbanos – com os diferentes grupos que por ali circulam – bem como para os seus limites, ou, nas palavras de Isaac Joseph, para suas “fronteiras e limiares (portas e janelas, entradas e saídas)”, tão indissociadas das regras e convenções sociais. (JOSEPH, 2000, p.55). Essa foi a perspectiva adotada pelo próprio Frúgoli Junior (1992) ao empreender a pesquisa de cunho antropológico sobre os diferentes *shopping centers* de São Paulo, tomados não apenas como locais destinados ao consumo, mas, sobretudo, de lazer – o que envolve *relações de sociabilidade*, na medida em que os locais pesquisados funcionam como *espaços comunicacionais* e de *interação* entre grupos e indivíduos constituídos por diferentes níveis socioculturais. Com foco especial sobre os segmentos juvenis, Frúgoli Junior (1992, 2007) constatou, por exemplo, a existência de um sentimento de ‘despertencimento’ que envolvia um grupo restrito de participantes presos a ‘relações entre iguais’ – baseadas na posse de um mesmo capital cultural – até casos marcados por códigos de interação entre grupos provenientes de bairros diversos entre si, com diferentes posições socioculturais (especialmente nos *shoppings* mais populares), o que, muitas vezes, resultava em conflitos intergrupais. A mesma concepção norteou o estudo de Saraví (2004) já mencionado aqui, em torno da segregação e do espaço público, a partir de uma análise das influências dos bairros e das comunidades mais pobres da Argentina sobre os segmentos juvenis que os habitam.

Evidentemente, ambas as formas de conceber a *sociabilidade* não se limitam ao aspecto da interação, mas, sobretudo, às formas pelas quais as pessoas se manifestam nessa interação. Para Goffman (1975), são dois fenômenos distintos, que merecem análises distintas – o que faz sentido, na avaliação de Gilberto Velho, uma vez que essa ideia diz respeito à expressão e à percepção social no cotidiano. Trata-se, aqui, da forma pela qual “as pessoas, interagindo umas com as outras, se classificam, se situam, que tipo de representação fazem umas das outras, como isso pode dar certo ou não, quais as conseqüências disso para a vida social”. (VELHO, 2001, p.23). O pressuposto de Goffman (1975), nesse ponto, é o de que as ações de um indivíduo, quando diante de outros, darão formas específicas a uma determinada situação. Esse indivíduo pode, então, agir das mais diferentes maneiras, dependendo da resposta que deseja obter.

Às vezes, agirá de maneira completamente calculada, expressando-se de determinada forma somente para dar aos outros o tipo de impressão que irá

provavelmente levá-los a uma resposta específica que lhe interessa obter. Outras vezes, o indivíduo estará agindo calculadamente, mas terá, em termos relativos, pouca consciência de estar procedendo assim. Ocasionalmente, expressar-se-á intencional e conscientemente de determinada forma, mas, principalmente, porque a tradição de seu grupo ou posição social requer este tipo de expressão, e não por causa de qualquer resposta particular (que não a de vaga aceitação ou aprovação), que provavelmente seja despertada naqueles que foram impressionados pela expressão. Outras vezes as tradições de um papel pessoal leva-lo-ão a dar uma impressão deliberada de determinada espécie, e contudo é possível que não tenha, nem consciente nem inconscientemente, a intenção de criar tal impressão. Os outros, por sua vez, podem ficar convenientemente impressionados pelos esforços do indivíduo em comunicar-se, ou podem não compreender a situação e chegar a conclusões que não se justificam nem pelo propósito do indivíduo nem pelos fatos. (GOFFMAN, 1975, p.15).

A partir dessa perspectiva, o que Goffman (1975) quer ressaltar é o caráter funcional e pragmático que marca as ações do indivíduo numa interação – pois uma pessoa, ao agir de maneira a garantir que seu interlocutor entenda aquilo que ela quer que seja entendido (e da forma como ela julga melhor que seja entendido), estará trabalhando para definir uma situação que lhe parece adequada naquele momento. Sob esse aspecto, a teoria de Goffman (1975) não provém apenas das formas como são estabelecidas as relações entre as pessoas em situações específicas, mas como essas pessoas produzem uma determinada situação (ao interagir com o outro) e como essa situação os afeta, provocando performances individuais. (VELHO, 2001). Como acentua Erving Goffman, “quaisquer que sejam os nossos atos, eles têm toda a probabilidade de estar socialmente situados, no sentido restrito do termo”. (GOFFMAN, 1999, p.196). Sob esse prisma, a situação terá sempre um poder de influência, ainda que mínimo, sobre a atuação das pessoas – o que se reflete não apenas no comportamento delas, como nas demandas sociais colocadas por elas na condição de grupos (sejam eles caracterizados pela faixa etária, pelo sexo ou por classe social, entre inúmeros outros). Isso explica, em parte, a presença de grupos de jovens de classe média, por exemplo, em espaços freqüentados por segmentos juvenis da periferia (como o baile *funk*), ou o uso, pelos primeiros, de acessórios da moda que remetem ao “jeito de vestir” do segundo grupo. Trata-se de um fenômeno diretamente relacionado às influências exercidas (no *jeito de ser jovem*) por uma determinada situação ou contexto social, como observa Maria Rita Kehl.

Os adolescentes [de classe média] (...) identificam-se com a cultura *hip hop*: *rap*, *skate*, grafite, “bombeta e moletom”. Há um aspecto político nesta atitude, é claro. Cresce entre os adolescentes uma recusa dos padrões consumistas predominantes em sua classe social e uma busca de “autenticidade”, de valores que façam mais sentido no mundo injusto em que vivem. Verdade que é uma recusa ingênua, pois também passa pelo consumo: trata-se de *comprar* outras roupas, outros CDs, freqüentar outras casas noturnas. Mas, como toda estética comporta uma ética, a escolha do

modelo da periferia faz alguma diferença. É como se só fosse possível encontrar alternativas para a falta de sentido da vida pautada pelo consumo identificando-se com aqueles que não têm recursos para consumir. (KEHL, 2004, p.102).

Se é assim, contudo, pode ser tarefa árdua identificar aquilo que é próprio da ordem da interação e aquilo que, na verdade, é resultado de uma determinada situação. Equivale a indagar se o jovem *fulano* age de um jeito, e não de outro, porque está diante de alguém, num jogo interacional, ou se procede de tal maneira porque uma determinada situação o obriga ou inspira a fazê-lo. Trata-se de estabelecer uma diferença entre aquilo que está inserido em situações sociais e o que é próprio das interações no universo juvenil. Na concepção de Erving Goffman, os estados de percepção ou de reconhecimento diante do outro, por exemplo, são elementos específicos da ordem da interação face-a-face.

A emoção, o estado de espírito, a cognição, a orientação do corpo e o esforço muscular estão intrinsecamente implicados, introduzindo um inevitável elemento psicobiológico. O bem-estar e o mal-estar, a desenvoltura e a circunspecção são elementos centrais. Notamos, também, que a ordem da interação mostra os seres humanos sob um ângulo da sua existência que manifesta uma sobreposição considerável com a vida social de outras espécies. É tão irrefletido negligenciar as semelhanças entre as saudações animais e humanas como procurar as causas da guerra em predisposições genéticas. (GOFFMAN, 1999, p.197).

Essa perspectiva já estava presente nos estudos iniciais da *Escola de Chicago* sobre os imigrantes, como observa Frúgoli Junior (2007), que, a título de exemplo, recorre às concepções de William Thomas (1863-1947)⁴², para quem a definição de *situação* está no cruzamento entre a ordem social na qual o indivíduo está inserido (o contexto apresentado num dado momento) e a história pessoal desse indivíduo. Nesse sentido, a perspectiva interacional estaria centrada em “categorias cognitivas de classificação e categorização que operam a partir de símbolos culturais”. (FRÚGOLI JUNIOR, 2007, p.38). São, portanto, caracterizadas por um mecanismo de redefinição contínua do “nós” e do “eles” (ou dos “de fora” e dos “de dentro”) em situações de mudanças sociais significativas.

Parcela significativa de pesquisas já identificou todos esses elementos nos espaços da cidade, tão marcados por reviravoltas sociais decorrentes de fenômenos como a migração, a urbanização e variados aspectos demográficos, entre outras coisas. Daí a importância da

⁴² Frúgoli Junior refere-se, aqui, ao trabalho de William Thomas intitulado “Définir la situation”, publicado em 1923 e cujas considerações estão presentes na obra de Alain Coulon, “A Escola de Chicago”. Campinas, Papirus, 1995.

fixação de contrapontos básicos que permitam um entendimento mais preciso das dinâmicas relacionais dos grupos juvenis nos espaços urbanos. A relevância desse tipo de reflexão não está relacionada apenas aos elementos que giram em torno da *proximidade* e da *distância* (e seus efeitos na vida de cada indivíduo), mas também das *representações* refletidas nas figuras do jovem *citadino* e do jovem *cidadão* – que devem ser vistos sob diferentes prismas. Como observa Frúgoli Junior (2007), o *citadino* não é somente aquele que ocupa espaços urbanos ou que perambula por territórios diversos, estabelecendo relações de proximidade e distância com outras pessoas em contextos específicos. Dito de outra forma, o jovem citadino, como qualquer outro indivíduo, não é apenas o transeunte, assim como não é necessariamente um *cidadão* – até porque a condição de morador de uma cidade não significa, em princípio, que o indivíduo seja um adepto das práticas de cidadania (e, além disso, nem sempre a cidade, exatamente em função de suas estruturas instáveis, porque sujeitas a mudanças constantes, produz agrupamentos politizados). Sendo assim, o *jovem citadino* precisa ser concebido na sua individualidade, isto é, a partir das peculiaridades que o caracterizam no espaço (ou nos espaços) que ocupa. Significa valorizar sua história pessoal e sua situação particular na condição de habitante de um determinado lugar.

Não se trata de uma concepção que toma os grupos juvenis como ‘elementos reais’. Retomando a perspectiva *simmeliana*, não é o que se sugere aqui. O que está implícito, nesse tipo de abordagem, é que nem o jovem nem a sociedade podem ser reais sem que estejam interagindo um com o outro, e sem que sofram os efeitos e as implicações recíprocas dessa interação. Nesse sentido, a ideia *simmeliana* de *indivíduo moderno*⁴³ parece perfeita no pano de fundo da cidade, uma vez que o jovem, ao emergir como ponto privilegiado de cruzamento de vários círculos sociais, torna-se um pólo de relações e tensões nos espaços por onde circula.

Desnudadas sob tantos ângulos, as três perspectivas aqui propostas para a análise da produção da *diversidade* (*memória/identidade*, *lugares/contextos* e *formas de sociabilidade/interação*) revelam que, embora constitua importante fator a ser observado no estudo da juventude, ela (a *diversidade*) não pode ser tomada como elemento elucidativo do caráter heterogêneo que marca esse grupo geracional somente por denotar o que é diferente ou divergente. Tampouco justifica, por si só, a relevância das análises e pesquisas sobre essa

⁴³ A ideia do indivíduo que, sujeito a múltiplos e variados tipos de estímulos proporcionados pelas cidades, guia-se a partir de elementos que influenciam em maior ou menor grau o processo de interação com o outro. Bons exemplos estão na liberdade de perambulação pelas ruas, nas conversas estabelecidas em certos pontos do espaço de convivência, no desejo de proximidade ou de distância em relação ao outro, em diferentes lugares e situações.

etapa do ciclo de vida – pois se há diferentes formas de ser jovem, há também diferentes formas de ser criança e de ser velho, dependendo dos aspectos abordados. Portanto, a indagação central, aqui, parece ser outra: o que dá à juventude um caráter singular quando a *heterogeneidade* do grupo é que está em jogo? A resposta parece estar no caráter de *formação* que caracteriza essa fase – uma fase de construção da identidade, de constituição do sujeito, de lapidação do cidadão. Uma etapa, em suma, na qual os efeitos do isolamento, da exclusão ou da desfiliação, por exemplo, certamente se refletirão na construção e na definição do papel social a ser desempenhado por cada um.

É nesse sentido que os jovens constituem objeto de estudo particularmente importante nos campos da história e das ciências sociais. Na concepção de Schmidt (2001), a compreensão das ações que partem dos segmentos juvenis (bem como a motivação para tais ações, suas implicações e seus efeitos) permite aos estudiosos “auscultar o presente e antecipar o futuro” – um pensamento fundamentado na idéia de Annick Percheron (1993, p.172), para quem os jovens são “um barômetro sensível do estado da opinião e da sociedade”. (PERCHERON *apud* 2001, p.180). Como acentua a socióloga Angelina Peralva, o estudo da juventude permite “não somente melhor compreensão do universo de referências de um grupo etário particular, mas também da nova sociedade transformada pela mutação”. (PERALVA, 1997, p.23). A compreensão desse aspecto, tão importante na discussão aqui proposta, parece, entretanto, condicionada à percepção do caráter de mão dupla desse processo transformador, isto é: de um lado, o *tipo e a qualidade das ações* de cada geração como elementos desencadeadores das transformações da sociedade, e, de outro, a influência dessa mesma sociedade no *tipo e na qualidade das mutações* que dão contornos a sucessivas e diferentes gerações de jovens. Evidentemente, são cenários que também delinearão as relações entre estado e juventude, marcadas não só pelos efeitos das mutações, mas também das contradições típicas dos processos de transformação – temas abordados na próxima seção.

1.2 – Estado e juventude: ambivalências e mutações da juventude na modernidade

A discussão em torno do lugar social reservado aos jovens tem sido recorrente na última década. Atentos às mudanças diretamente relacionadas às novas tecnologias e à globalização – refletidas em conexões e operações que ultrapassam a fronteira nacional, ligando e integrando pessoas, empresas e instituições –, estudiosos e pesquisadores chamam a

atenção para um universo profundamente suscetível às transformações: o universo juvenil, habitado por homens e mulheres em transição para o mundo adulto, com trajetórias únicas, traçadas em tempos, espaços e contextos singulares. São diferentes segmentos juvenis que manifestam demandas específicas, em geral relacionadas não apenas às necessidades verificadas no cotidiano, mas, também, à identidade construída a partir de variadas experiências, das quais emergem variados interesses e aspirações.

É nesse sentido que entender a dinâmica geracional e intergeracional é condição primeira para a compreensão das relações de exclusão e inclusão que caracterizam a sociedade contemporânea. (ABRAMOVAY; ANDRADE; ESTEVES, 2007). Esse aprendizado implica, entretanto, não apenas a compreensão dos fatores sociais e institucionais que, na modernidade, transformaram a juventude em objeto de estudo. Implica também a compreensão dos processos de transformação da condição juvenil ao longo do tempo – e os efeitos dessas transformações sobre o dia-a-dia dos grupos jovens. São aspectos que refletem as ambivalências e as mutações da juventude na sociedade contemporânea.

1.2.1 – A invenção da juventude⁴⁴

O primeiro grande estudo sobre a juventude contemporânea coube a um psicólogo e educador norte-americano nascido no ano de 1844, em Ashfield, Massachusetts. Granville Stanley Hall publicou em 1904, aos 60 anos, a obra intitulada *Adolescence: its psychology and its relations to physiology, anthropology, sociology, sex, crime, religion and education* – que repercutiu intensamente nas escolas, entre os políticos, pais de famílias e associações juvenis. A partir do conceito de evolução biológica proposto por Darwin, Hall elaborou a *teoria psicológica da recapitulação*, segundo a qual o curso de vida do ser humano estaria incorporado ao processo de evolução do homem ao longo da história. Significa dizer que todo indivíduo reproduz, ao longo da vida, as etapas registradas ao longo da evolução da espécie (da barbárie à civilização). Assim, a etapa pré-histórica equivaleria à adolescência – que, conforme o estudo, vai da faixa de 12 a 13 anos até a faixa de 22 a 25 anos. Para Hall, trata-se

⁴⁴ Expressão utilizada por Pâmpols (2004) para titular a seção de seu livro que aborda os primeiros trabalhos acadêmicos sobre a juventude (A construção histórica da juventude. In: CACCIA-BAVA, Augusto; PÂMPOLS, Carles Feixa; GONZÁLES CANGAS, Yanko (org.). **Jovens na América Latina**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. p.297-299) e que, na análise aqui proposta, pode expressar, também, as nuances e metamorfoses que, ao longo do tempo, inspiraram diversos pesquisadores na busca por uma compreensão melhor dessa etapa do ciclo de vida.

de uma fase de tormenta e agitação (ele a define especificamente como um período de *storm and stress*).

Estudiosos como Pàmpols (2004) observam que essa descrição equivale ao conceito de *sturm und drang*, criado pelos alemães adeptos do romantismo para definir o aspecto crítico dessa etapa do ciclo de vida – invariavelmente marcada por uma renovação dramática da personalidade, manifestada a partir da puberdade fisiológica, por meio das tensões emocionais observadas especificamente nesse período. Na concepção de Hall, a adolescência é um momento em que as forças do instinto dominam o indivíduo, ainda incapaz de agir como adulto, embora não seja mais criança. Segundo Pàmpols (2004), essa interpretação acabou favorecendo, no interior das famílias, das instituições e das escolas do início do século XX, uma visão positiva da adolescência, que seria, aqui, um “paradigma do progresso da civilização industrial”. (PÀMPOLS, 2004, p.298). Nesse sentido, ela celebrava o estabelecimento de “um período da vida livre de responsabilidades e um modelo de juventude caracterizado pelo conformismo social”. (PÀMPOLS, 2004, p.298).

Em 1908, quatro anos após a publicação de Hall, um general do exército britânico, Robert Stephenson Smyth Baden-Powell, nascido em Londres, no ano de 1857, fundou os *Boy Scouts* (*Os escoteiros*). Na prática, Sir Baden-Powell pretendia aplicar as “virtudes militares” (traduzidas em especial na capacidade de assimilar e de obedecer) ao processo de formação dos jovens. (BADEN-POWELL, 2007, p.3-5). Numa análise específica dos primeiros estudos acerca do tema *juventude*, Pàmpols (2004) ressalta que o modelo de Baden-Powell (2007) já tinha um precedente: os *Wandervögel* (*Pássaros Emigrantes*), grupo criado em 1901, na Alemanha, com objetivos similares aos dos escoteiros, embora submetido a um tipo de organização menos hierárquica. De uma forma ou de outra, ambos pretendiam disseminar uma espécie de “vocação puritana de forma  o no tempo livre”, combinada    capacidade de evitar os “efeitos deformadores da vida urbana”. (PÀMPOLS, 2004, p. 298).

Outros seis anos se passaram após o surgimento dos escoteiros e Walter Benjamin – então um estudante de filosofia de apenas 22 anos – publicava, em 1914, um artigo intitulado *Metafísica da Juventude* (*Metaphysik der Jugend*)⁴⁵, que apregoava uma revolu  o cultural pelas mãos dos jovens. A literatura registra que o trabalho de Benjamin fazia parte dos discursos progressistas emergentes    época (aqueles que proclamavam a importância de uma nova ‘cultura juvenil’ nas escolas, capaz de renovar comportamentos e atitudes), e que

⁴⁵ No  es aprofundadas do tema abordado por Walter Benjamin e o contexto no qual o ensaio foi produzido podem ser obtidos na obra de Sigrid Weigel, *Body and image-space: re-reading*, 1996. (London: Routledge).

surgiam paralelamente ao discurso próprio da filosofia dos *Boy Scouts* (mais conservador, de signo religioso e moral, fundamentado na ideia da necessidade de orientar e proteger os grupos juvenis). Na verdade, o jovem Benjamin experimentava, nessa ocasião, a influência dos fundadores da chamada “*Comunidade escolar livre*” (*Wickersdorf Free School*), fundada pelos mestres Gustav Wyneken, da Universidade de Berlim, e Heinrich Rickert, da Universidade de Friburgo – para quem “ser jovem” era uma especificidade do indivíduo (e não mera passagem da infância para a idade adulta). Assim, a “reforma” defendida por Benjamin baseava-se na construção de uma cultura da juventude, um processo que, na concepção do jovem filósofo, só seria possibilitado pela escola, na medida em que é nela que os jovens seriam provocados a refletir em torno de aspectos que dizem respeito ao espírito, ao abstrato – e não aos interesses materiais. Essas idéias são detalhadas num segundo artigo escrito por ele em 1912 e intitulado *A reforma escolar: um movimento cultural*. (SCHOLEM, 2008). Dessa perspectiva, Benjamin avança para uma concepção de juventude como elemento potencializador de mudanças sociais – uma idéia que sustenta, até hoje, a imagem do *jovem protagonista*, tão difundida por algumas das instituições encarregadas do desenvolvimento de políticas públicas para a juventude. (UNESCO, 2004)⁴⁶.

É fato, contudo, que essa representação, como tantas outras que povoaram e ainda povoam o imaginário social quando o assunto é *juventude*, não se origina no vácuo. Do período que marca a ‘invenção da juventude’ – a partir dos estudos pioneiros de Hall, em 1904, até as recentes publicações decorrentes de pesquisas e análises de organismos internacionais em torno do tema *juventude*⁴⁷ – foram diversos os trabalhos que, abordando as singularidades desse grupo geracional, evidenciaram a origem de todas as *representações* relacionadas a essa fase da vida: as transformações da *condição juvenil* no espaço e no tempo, tanto no âmbito societário como no campo das ações governamentais. É o que se discute a seguir.

⁴⁶ A figura do *jovem protagonista* está presente em variadas obras publicadas por organizações como o Banco Mundial, o UNICEF e UNESCO, entre outras agências internacionais. A própria UNESCO, em **Políticas públicas de/para/com juventudes**, obra aqui referenciada, organizada em Brasília, no ano de 2004, menciona a disseminação desse tipo de representação nessas publicações, em especial a partir da segunda metade da décadas de 1990.

⁴⁷ Organismos e agências internacionais, como a Unesco, exerceram papel fundamental no processo de transformação do tema *juventude* em problema político, a ser contemplado pelos governos – principalmente na América Latina, com destaque para o Brasil. A ação desses atores, que centraram atenção especial ao universo juvenil a partir do final da década de 1990, inspirados por fenômenos ligados ao envolvimento desse grupo geracional em atos criminais, deu-se através da publicação de uma série de pesquisas e análises acerca dos problemas enfrentados pelos jovens, especialmente no que se refere à violência. O papel dos organismos e agências internacionais nesse processo será discutido mais adiante, no quarto capítulo.

1.2.2 – Transformações da condição juvenil no meio social: dinâmicas culturais e práticas sociais

O indivíduo jovem não se caracteriza apenas pelo vigor físico – que, em condições normais, resulta do desenvolvimento pleno do corpo, com sua capacidade de produzir e reproduzir –, mas também por uma espécie de “vigor mental”, traduzido nas opiniões e pensamentos sempre renovados, não mais sob a lente tênue da infância, e tampouco sob a lente endurecida dos que compartilham da maturidade. O jovem tem seu olhar próprio – o olhar da expectativa e dos sonhos, da ansiedade pelo que está por vir, dos desejos latentes, dos planos e projetos. Como observam Levi e Schmitt (1996, p.12), a juventude é permeada de imagens que compõem “um dos grandes campos de batalha do simbólico”. *Ser jovem* pode significar uma imensidão de coisas: um sujeito pode ser considerado jovem precisamente em função da idade (‘tem a vida inteira pela frente’), ou simplesmente porque agiu de maneira arriscada, imatura ou equivocada (‘é muito jovem para entender’, ‘não sabe o que está fazendo’), ou porque está afinado com o presente (‘o tempo de agora é outro’), entre uma infinidade de outras alegações. Todas as sociedades, ainda que em diferentes tempos e lugares, traçaram variadas imagens da juventude e, com base nessas imagens, estabeleceram papéis a serem desempenhados por ela. Daí a existência de um grupo difuso de percepções acerca da juventude – das mais positivas (quando ela é exaltada como ‘futuro da nação’) às mais negativas (quando, por exemplo, representa a hostilidade que leva ao desvio e à desordem).

De qualquer maneira, é com base nesses papéis que as sociedades impõem aos jovens regras, condutas e valores que julgam apropriadas num determinado momento e contexto – lembrando que a ação ‘mais apropriada’ ou ‘mais adequada’ não está necessariamente vinculada à ordem. Houve e há momentos em que as sociedades demandam o inverso: a ruptura. É assim que brotam, por exemplo, as revoluções, ou os símbolos que delineiam os universos renováveis da moda e do comportamento. Em suma, são elementos que emergem no seio da própria sociedade, e que encontram abertura para o rompimento com o antigo, com o obsoleto, com *o que não é mais*.

(...) também pode acontecer que a sociedade peça aos jovens para romper – para o bem ou para o mal – as velhas solidariedades, familiares ou de classe, e inserir-se no

interior de concreções sociais muito mais rígidas a fim de se fazerem portadores de um processo de renovação coletivo. Eles se tornam assim os porta-vozes ou os porta-bandeiras dos grupos inspirados, místicos ou carismáticos, os jovens santos que se rebelam contra a corrupção do pai ou do dinheiro (como São Francisco), os jovens profetas da guerra dos *Camisards*. Todavia, sempre são os mesmos jovens que, talvez em condições ou em períodos diferentes, também podem sucumbir à sedução de um chefe providencial que pretende encarnar aquela ordem nova com que andam sonhando. (LEVI; SCHMITT, 1996, p.12).

Seja por processos coletivos de renovação, por influências de um líder ou por paixões arrebatadoras –, o rompimento parece presente nas dinâmicas culturais e práticas sociais que habitam o universo juvenil. Mais que isso até: os processos de ruptura trabalham, não raras vezes, como molas propulsoras dessas dinâmicas e dessas práticas. É assim, por exemplo, com os jovens que habitam o universo gótico⁴⁸. Com vestes pretas, acessórios inspirados em símbolos religiosos e o rosto pintado de branco – num flagrante contraste com os lábios e os olhos, coloridos de preto –, eles cultuam a morte não como necrólatros, mas como apreciadores dos antagonismos e das contestações refletidos na oposição central entre *vida* e *morte*. Nesse sentido, o que é admirado, aqui, é o cenário das possibilidades de *não ser igual aos outros* ou *não ser o que os outros esperam*. Desse ponto de vista, o *legal* é se assumir bom e mau, santo e pecador, vítima e carrasco, feminino e masculino. Na prática, é saber transitar entre as oposições, como observa Adla Bourdoukan.

A morte é também a mediadora através da qual podemos entender a relação do grupo com outros elementos importantes de sua identidade, os vampiros e os símbolos religiosos e esotéricos. O vampiro, símbolo maior do grupo gótico, habita o limbo entre a morte e a vida, sem pertencer a nenhum dos dois mundos: vive eternamente sua morte e mata para viver. Representa ao mesmo tempo a continuidade e o fim, é poderoso e, em sua versão contemporânea, sensual (p.72). [...] A partir da oposição fundadora vida *versus* morte, desenvolvem-se outras oposições que contrapõem o gótico a nossa sociedade ocidental contemporânea: o uso de símbolos religiosos expõe o binômio sagrado *versus* profano; as relações sadomasoquistas, assumidas por alguns, referem-se à oposição prazer *versus* dor; a busca de uma aparência andrógina é uma tentativa de transcendência das categorias masculino *versus* feminino; a reverência ao passado contrapõe-se à fugacidade e à transitoriedade da sociedade atual. (BOURDOUKAN, 2007, p.75).

⁴⁸ Originalmente, o termo *gótico* define uma das tribos germânicas que invadiram o Império Romano no século III d.C. Contudo, o grupo que hoje se intitula *gótico* considera-se herdeiro não só da literatura dos séculos XVIII e XIX – que influenciou escritores românticos desse período como Byron, Keats, Coleridge, Baudelaire e Shelley (no Brasil, Álvares de Azevedo, inspirado nas obras de Byron), mas também do expressionismo alemão dos anos 20 e da música e da moda derivadas do estilo punk do final dos anos 1970. No Brasil, o *estilo gótico* passou a ser observado por volta de 1985, quando ainda era chamado de *dark*. Atualmente os *góticos* constituem uma comunidade pouco numerosa, embora razoavelmente integrada. (BOURDOUKAN, 2007).

Rupturas similares – e sucessivas – já foram identificadas também no universo dos *skinheads*⁴⁹, por exemplo. Na França, um estudo apresentado por Petrova (2006) acerca desse segmento nas décadas de 1980 e 1990 registrou que, em especial nas periferias urbanas das grandes cidades, os jovens (incluindo os *skinheads*) foram extremamente afetados pelas mutações das sociedades modernas (originárias de rompimentos diversos). Na concepção de Youra Petrova, são mudanças que devem ser observadas à luz de um contexto marcado por “desconstruções e reconstruções das identidades, de sua busca do sentido e das experiências ligadas a reelaborações simbólicas do laço social”. (PETROVA, 2006, p.200). Essa teia de significados e rompimentos transformou os *skinheads* num segmento largamente dividido a partir dos anos 1980. Há, por exemplo, os *skins* de extrema direita (os racistas), que são os mais numerosos; os *redskins* (esquerdistas, anarquistas ou neocomunistas); e os *Trojan'skins*, mais “neutros” do ponto de vista político e detentores de um “*british look*” (traduzido no abuso de *piercings*, tatuagens na pele clara, botas e roupas que remetem, ao mesmo tempo, a uniformes de batalha e à vestimenta dos trabalhadores das fábricas).

Parece claro, por conseguinte, que se as dinâmicas e práticas socioculturais próprias do universo juvenil originam-se de processos de ruptura com o *passado* ou com o *antigo* – seja no plano concreto ou simbólico –, as transformações da condição juvenil (ou das *formas de ser jovem*) estão igualmente vinculadas a esses rompimentos. Na verdade, resultam deles. Experimentar a juventude na Europa renascentista, por exemplo, significava ter o próprio tempo integralmente controlado pelos adultos e se submeter aos rígidos sistemas disciplinares das instituições de ensino. A escola oferecia, como ressalta Luís Antônio Groppo, o isolamento fundamental para impedir que crianças ou jovens fossem influenciados pelo “convívio promíscuo com os adultos”. (GROPPO, 2000, p.57). Assim, acabava impondo aos grupos juvenis uma condição singular – que, na prática, não só justificava o isolamento como instituía um tratamento desigual, na medida em que crianças e jovens eram considerados, sob todos os aspectos, hierarquicamente inferiores em relação aos adultos.

⁴⁹ O termo *skinhead* define uma subcultura que abriga indivíduos com características peculiares: cabelo muito curto ou raspado, uso de botas e suspensórios (no estilo dos trabalhadores ingleses dos anos 1960), culto à virilidade, ao futebol, à cerveja e ao *punk rock e hardcore*. Divergências ideológicas dividiram o grupo em vertentes: os *Apolíticos* (que optaram pela alienação da cultura *skinhead*); os *White-power* ou *bonehead* (defensores de ideologias neo-nazistas ou racistas); os *Sharp, Skinheads Against Racial Prejudice* (que combatem os *White power* na luta contra o preconceito racial); e os *Rash*, os *Red and Anarcists Skinheads* (defensores de ideologias progressistas), também contrários aos *White power*. (MARSHALL, 2001; SALAS, 2006).

Coube aos séculos posteriores desfazer, gradualmente, os laços que prendem a juventude à “redoma” do sistema escolar, que a protegia do universo impróprio da maturidade. No século XIX, com o despertar das ciências modernas – e dos trabalhos que pretendiam desvendar o corpo, a mente e a sociedade dos homens (GROPPO, 2000; SCHOLEM, 2008) –, o jovem que precisa ser isolado do mundo adulto perde lugar para um indivíduo que atravessa uma fase “frágil” e “perigosa” da vida. Aqui, a juventude está vinculada à idéia oposta: a de perversão, “real ou possível”. Transforma-se, o mesmo jovem, numa ameaça à ordem. (GROPPO, 2000, p.58).

Crianças e, por extensão, jovens foram vistos como propícios a contraírem toda espécie de males: doenças do corpo e da mente, perversão sexual, preguiça, delinquência, uso de tóxicos etc. Esta concepção só veio colaborar no incremento do isolamento, vigilância e esquadrinhamento dos indivíduos durante sua infância e juventude. (...) A modernidade traz consigo um processo de cerceamento político, policial, moral, empírico e científico do indivíduo. As ciências médicas e a psicologia buscam uma definição exaustiva, detalhada e objetiva das fases de uma maturação desse indivíduo, bem como propõem métodos de acompanhamento apropriados a cada fase dessa evolução do indivíduo à maturidade ou idade adulta. (...) Cada indivíduo passa a poder ter certeza de que, no momento indicado, o sinal da natureza irá despertar nele transformações bio, psico e sociológicas pré-diagnosticsadas pelas ciências modernas. (GROPPO, 2000, p.58-59).

Por outro lado, é precisamente esse o momento em que a juventude emerge como um instrumento de integração social, na medida em que assume a condição de portadora de uma “função” considerada indispensável a qualquer sociedade: o processo de *maturação* do sujeito. Esse é, aliás, o núcleo do conceito de adolescência instituído pela psicologia dos séculos XIX e XX: uma concepção que toma a juventude primordialmente como etapa do ciclo de vida na qual o sujeito define uma identidade particular. Seria, portanto, uma “fase de preparação psicossocial para a idade adulta e a sociedade, fase da definição de uma identidade e de uma individualidade”. (GROPPO, 2000, p.61)⁵⁰. Autores como Erik Erikson postulavam, já na década de 1970, que a juventude encerra um estágio durante o qual o desenvolvimento genital e psicológico iniciado na infância encontra, no meio social, os padrões culturais a partir dos quais o sujeito continuará seu processo de evolução – biológico e social. (LINDDHAL, 1988). Essa concepção, no entanto – se levada ao extremo, como observa

⁵⁰ A definição de Groppo baseia-se em cinco obras principais: Phyllis Blanchard. **The care of adolescent girl**. A book for teachers, parents and guardians, Devonshire Press and Torquay, 1921; R. L. Havighurst e H. Taba. **Caráter e personalidade do adolescente**, da obra de S. Brito, **Sociologia da juventude**, 1968; Arthur T. Jersild. **Psicologia da adolescência**, 1961; G. Stanley Hall. **Adolescence: its psychology and its relations to physiology, anthropology, sociology, sex, crime, religion and education**, 1904; Robert E. Grinder e Charles E. Strickland. **A significação social da obra de S. Brito, Sociologia da juventude**, 1968.

Groppo (2000) – remete a uma espécie de *processo ideal de transição para a vida adulta* (que inexistia no curso natural do desenvolvimento humano): uma passagem tranquila da infância para a idade adulta, que envolve uma longa fase preparatória.

Em uma juventude “normal”, o indivíduo desenvolve e define sua identidade, ou seja, o indivíduo torna-se indivíduo em toda a sua plenitude. Para David Riesman, trata-se da criação de um mecanismo psíquico “giroscópio”, que capacita o indivíduo a realizar os valores e os objetivos nele inculcados pela disciplina familiar, os mecanismos de classe etc.. Se a passagem é longa, demorada, por etapas, isto se deve à complexidade, à divisão social do trabalho e à especialização da sociedade moderna – constatações estas feitas pela nascente sociologia (como nas obras de Émile Durkheim) e rapidamente incorporadas pela psicologia moderna. (GROPPO, 2000, p.62).

A própria ciência tratou de desmistificar essa noção de “normalidade”, especialmente a partir das novas perspectivas trabalhadas pela psicologia do século XX – que passam a relacionar a adolescência aos conflitos entre as gerações, bem como às formas de percepção, pelas sociedades, dos aspectos físicos e psicológicos que caracterizam a juventude. O novo discurso acerca dessa etapa do ciclo de vida passou a considerar os pequenos embates com os adultos, as angústias e outros pequenos distúrbios psíquicos que se revelaram não apenas parte do processo de construção de uma identidade particular, mas algo “necessário e saudável, desde que em doses corretas e de modo a permitir que, ao final, o indivíduo encontre sua identidade própria e ajuste-se ao grupo social a que pertence”. (GROPPO, 2000, p.63).

O dilema, contudo, está justamente na definição daquilo aqui designado como “dose correta”, isto é, até que ponto os embates, as angústias e conflitos (e seus efeitos) justificariam reações específicas aos *atos juvenis* – seja por parte da família ou das instituições. A questão está no centro das aflições experimentadas desde a antiguidade pela sociedade (e pelo poder público) diante dos jovens – até porque os processos de “maturação do sujeito” já revelados pela história (ainda que em tempos e lugares diferentes) sempre se mostraram de fato conflituosos. Envolviam, afinal, indivíduos com predisposição a “desordens e explosões destruidoras” (GROPPO, 2000, p.59; PÀMPOLS, 2004), o que acabaria justificando, no passado e no presente, intervenções variadas no universo juvenil. A literatura indica que na Grécia antiga, por exemplo, o peso da força (física e mental) da juventude na consolidação dos princípios societários era reconhecido por aqueles que detinham o poder e a autoridade. Por isso investia-se na educação do jovem – porque enxergava-se nele “um ser em formação, que não estava pronto”. (SOUSA, 1999, p.24-25).

É curioso observar como as *transformações da condição juvenil* ao longo dos séculos – e as *dinâmicas e práticas socioculturais* que as constituem – estão refletidas nas concepções de juventude acentuadas pela produção científica das últimas décadas. Schmidt (2001, p.184-188), que chama atenção para esse aspecto numa abordagem sobre os conceitos de *juventude* e *adolescência*, identificou pelo menos cinco características invariavelmente destacadas pela literatura: (a) a *transitoriedade* (passagem da infância à vida adulta, marcada por mudanças biológicas e sociais que influenciam o modo de pensar do indivíduo, bem como sua maneira de perceber a realidade); (b) a *marginalidade* (situação em que se está “à margem” , “por fora” ou “inadaptado” ao meio social em que se vive, o que pode resultar em variados tipos de exclusão – seja no que se refere ao mundo do trabalho, ao acesso ao consumo ou à inserção nas instituições, entre outras esferas de atuação); (c) *adaptabilidade* (capacidade de se adequar a novas situações e lugares, de experimentar o que é novo – para o bem ou , para o mal); (d) *potencialidade de mudança* (disposição para mudar e assimilar mudanças, contribuindo para as transformações sociais); (e) *reação contra o mundo adulto* (embates, angústias e conflitos que envolvem a luta pela autonomia e independência, a despeito dos obstáculos traduzidos na pouca experiência, na insegurança e situações de risco que permeiam o cotidiano do indivíduo jovem).

Correspondentes em maior ou menor grau às diferentes realidades experimentadas pelos jovens, as perspectivas assinaladas por Schmidt certamente não se vinculam apenas às mudanças da *condição juvenil* relacionadas às *dinâmicas culturais e práticas sociais*. Dispostas como estão, essas perspectivas remetem às transformações da *condição juvenil* num universo de oportunidades (ou de falta de oportunidades) diretamente ligado à ação do Estado. Assim, trata-se de uma discussão necessariamente atada às decisões de governo naquilo que diz respeito à juventude, ou, em outras palavras, às decisões governamentais relacionadas a áreas essenciais ao processo de “maturação do jovem” – saúde e educação, por exemplo. É do que tratará a próxima seção.

1.2.3 – Transformações da condição juvenil no campo da ação governamental: saúde, educação, segurança e sistema de proteção social

As maneiras de vivenciar e experimentar a juventude não dependem somente da época, do lugar e da situação em que se é jovem. Dependem, sobretudo, daqueles que detêm o

poder de decisão naquela mesma época, lugar e contexto – até porque, ao jovem, dificilmente é outorgado o poder de decisão no âmbito das instituições. Significa dizer que as variadas formas de *ser jovem* também dependem do Estado, ou seja, que elas podem variar de governo para governo – pois a maneira pela qual os membros de uma sociedade e os espaços por eles ocupados são geridos influencia o cotidiano do cidadão comum, em especial do cidadão jovem. Assim, qualquer discussão em torno da ascendência do governo sobre os processos de *transformação da condição juvenil* deve considerar, de um lado, as necessidades, interesses e desejos da juventude e, de outro, aquilo que o Estado oferece a ela – e em especial por que oferece. Equivale a refletir sobre as razões que levam um governo a propor uma determinada coisa, e não uma outra (e se essa coisa corresponde àquilo que é reivindicado pelos segmentos juvenis). Trata-se de um raciocínio que encerra uma pergunta básica: as demandas apresentadas como demandas dos segmentos juvenis traduzem efetivamente as necessidades, interesses e aspirações dos jovens ou refletem aquilo que o Estado imagina ser melhor, mais adequado ou apropriado a esse grupo geracional? Dessa questão decorrem pelo menos outras duas: há alguma correspondência entre os desejos manifestados pelos jovens e aquilo que o Estado oferece a eles? Se há, em que medida?

A princípio, jovens e Estado – nos assuntos que envolvem os dilemas identificados no universo juvenil – possuem objetivos comuns, na medida em que interessa a ambos o registro de “saldos positivos” para a juventude, de forma a assegurar ganhos ao meio social em que todos vivem e do qual todos compartilham. Evidentemente, aquilo que, na concepção do Estado, pode ser tomado por “saldo positivo” no que se refere à resolução de problemas identificados no universo juvenil pode não sê-lo na concepção dos jovens. Isso, dito de passagem, explica, em parte, o grande número de evasões observado em grandes programas governamentais. No Brasil, é o caso, por exemplo, do *ProJovem Urbano* (que oferece aos segmentos juvenis pertencentes às parcelas mais pobres da população a oportunidade de concluir a 8ª série do ensino fundamental e freqüentar um curso de qualificação profissional, incentivando também a participação do estudante no planejamento e execução de ações comunitárias de interesse público): cerca de 57% dos alunos inicialmente matriculados no programa não concluem o curso – 37% desistem antes do início das atividades e aproximadamente 20% evadem após freqüentar o programa por um determinado período. (ALUNOS DO PROJOVEM, 2008). Não significa dizer, entretanto, que Estado e grupos juvenis não compartilhem das mesmas preocupações, ainda que nem sempre pelos mesmos motivos. Estudos que se ocuparam da identificação das demandas juvenis mostram que é esse o caso do desemprego, por exemplo. A questão aflige o Estado, preocupado com os efeitos,

no sujeito jovem, da desocupação e das frustrações decorrentes do baixo poder aquisitivo. Mas aflige igualmente o próprio jovem, por representar um duro obstáculo no processo de construção da autonomia pessoal e financeira. Assim, parece razoável supor que, em grande medida, Estado e juventudes partilham de interesses e aspirações relacionados à construção de uma realidade na qual o jovem não seja uma *ameaça*, mas, sim, um *agente transformador*, capaz de contribuir para a construção de uma nação mais produtiva e inclusiva. Nesse sentido, um retorno na linha do tempo, com o foco sobre momentos específicos da história, pode permitir um breve exame das necessidades, dos interesses, dos desejos e aspirações de diferentes coortes de jovens, assim como dos projetos e pretensões de diferentes governos, em contextos políticos, socioeconômicos e culturais diversos entre si. O exercício pode ser útil para revelar os variados aspectos que permeiam a relação já estabelecida pelos atores sociais e institucionais entre aquilo que o jovem diz que precisa e aquilo que o Estado imagina que ele precisa.

Singer (2005), numa análise da sociedade contemporânea, destaca a discrepância entre o que era *verdade* para as pessoas nascidas entre 1928 e 1936 – em especial para aquelas que conseguiram se graduar em algum curso por volta de 1950 ou 1960 – e aquelas nascidas entre 1980 e 1988. A primeira *coorte* viveu um período marcado por processos rápidos de urbanização, paralelamente ao crescimento do setor industrial. Não experimentou, por exemplo, a sensação de insegurança em relação ao mercado de trabalho. Em compensação, viveu os temores remanescentes de um regime ditatorial.

Aqueles eram tempos de industrialização e urbanização muito rápidas no Brasil, em que quase ninguém ficava desempregado por mais do que um par de semanas. A principal causa de sofrimento do povo era a inflação (chamada de “carestia”), não o desemprego nem a violência urbana. (...) Havia de fato muito otimismo, fora reconquistada a democracia (não por muito tempo) e parte da elite cria que estávamos erguendo uma nova civilização dos trópicos. Uma minoria, em evidência, enriquecia ou pelo menos prosperava; outra minoria, oculta, estava relegada a empregos ou ofícios mal pagos e a maioria jazia no mesmo abandono em que estava vegetando, diríamos, havia séculos. Os resultados dos Censos de 1960 e de 1970, dados a público ao mesmo tempo, revelavam um espantoso aumento da desigualdade. Era o Brasil com a renda mais concentrada do mundo que vinha à tona. (SINGER, 2005, p.27) .

O exercício comparativo proposto por Singer tem por objetivo desnudar o papel das *coortes* na composição da história do homem – no sentido de que o mundo experimentado hoje pelos jovens resulta do que foi edificado pelas *coortes* formadas por seus pais e avós, obedecendo a um curso mais ou menos natural: os mais velhos e influentes (com destaque

para os que detinham poderes políticos ou econômicos) são incitados a mudar (ou a renovar) pelos mais jovens. Esse processo é invariavelmente identificado “nos séculos das revoluções, que começaram em 1789 com a Revolução Francesa e terminaram 200 anos depois, com a queda do muro de Berlim”. (SINGER, 2005, p.27). Evidentemente, está-se a falar aqui de diferentes ideais juvenis. Basta recorrer, por exemplo, ao período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, em 1945, quando o sonho pelo fim de regimes opressivos, considerados um entrave à igualdade, moveram legiões de jovens rumo ao socialismo ou ao comunismo. Singer (2005) lembra, aqui, as revoluções chinesa (1949), a cubana (1959), a argelina (1962), a vietnamita (de 1965 a 1975), a sandinista, na Nicarágua (1979) e a dos Cravos, em Portugal (1974). No entanto, em 1968 a *Primavera de Praga*⁵¹ acabou desnudando o lado arbitrário do comunismo soviético, influenciando vários partidos comunistas europeus, que também passaram a questionar a tirania praticada naquele contexto. A série de levantes operários contra o governo comunista da Polônia, entre 1970 e 1980⁵², assim como a decisão do governo soviético de instituir a *Glasnost*⁵³ em 1985 (fator decisivo para o fim do comunismo soviético), derrubaram de vez qualquer crença dos segmentos juvenis na política como via para as revoluções – uma desilusão que, como observa Paul Singer, associava-se a mudanças profundas nos âmbitos econômico e social.

(...) as fronteiras nacionais deixaram cada vez mais de ser barreiras às trocas comerciais e aos fluxos de capitais. Isso levou à transferência de um crescente volume de indústrias dos países adiantados, em que haviam sido erguidos Estados de bem-estar social, a países mais atrasados com custo do trabalho muito menor, por causa dos salários mais baixos e da ausência da maioria dos direitos sociais. A

⁵¹ Liderada por intelectuais reformistas do Partido Comunista Tcheco, a *Primavera de Praga* foi um movimento que traduzia, no final da década de 1960, o desejo por mudanças profundas nas estruturas política, econômica e social da Tchecoslováquia. As novas propostas incluíam o fim do monopólio do Partido Comunista, uma Assembléia Nacional com todos os segmentos da sociedade, um Poder Judiciário independente, tolerância religiosa e liberdade de imprensa. As reformas foram canceladas após a invasão de Praga pelas tropas soviéticas. Em 1969, num protesto contra o fim das liberdades conquistadas, um jovem de 20 anos, Jan Palach, ateou fogo ao próprio corpo numa das avenidas de Praga. (BROUÉ, 1979; GOLDFEDER, 1981).

⁵² Foram as agitações trabalhistas de 1980 que levaram à formação do *Solidariedade*, o sindicato independente que, com o passar do tempo, transformou-se em poderosa força política opositora na Polônia. O ano de 1989 foi um marco para os jovens poloneses, que assistiram à vitória do *Solidariedade* nas eleições parlamentares e, um ano depois, à vitória de Lech Walesa, seu candidato, nas eleições presidenciais de 1990. O movimento *Solidariedade* foi, na prática, o prenúncio do colapso do regime comunista na Europa Oriental. (FERNANDES, 1993).

⁵³ Medida política implantada na antiga URSS durante o governo de Mikhail Gorbachev. O termo, que significa “transparência”, traduz bem o objetivo daquela gestão: o estabelecimento de um modelo de governo aberto ao debate e à discussão em torno dos assuntos de cunho político-econômico – mudança que incluía até a participação dos meios de comunicação, agora com maior liberdade de expressão. A *Glasnost* certamente contribuiu para o aumento do clima de instabilidade causado pelas agitações de movimentos nacionalistas, pelos conflitos regionais e étnicos. Revelou-se, desta forma, uma das principais causas do fim da URSS. (FERNANDES, 1993)

desindustrialização, combinada com o abandono do compromisso com o pleno emprego por parte dos governos, ensejou a volta do desemprego em massa e de longa duração nos países desenvolvidos e semidesenvolvidos, entre os quais o nosso. (...) Governos neoliberais foram eliminando gastos sociais e substituindo serviços públicos de amparo aos carentes, de educação de jovens e adultos, de pré-escola, de ajuda a idosos, crianças abandonadas ou em situação de risco, desempregados e excluídos sociais, sem-teto e semelhantes, por subvenções a organizações não-governamentais para prestarem estes mesmos serviços. (...) Surge, então, o Terceiro Setor como grande absorvedor de mão-de-obra juvenil, disposto a assumir, como missão, a ajuda aos outros e a solidariedade. (...) A nova concepção de mudança aposta na capacidade de mobilização da sociedade civil para enfrentar os desafios ambientais, econômicos e sociais, colocados pela globalização neoliberal e pela revolução digital, sem negar a importância da ação estatal. Esta, no entanto, deve ser um apoio estratégico à luta das forças da sociedade civil. (SINGER, 2005, p.31-32)

O novo quadro, marcado por um desequilíbrio patente entre as trajetórias de vida de diferentes jovens na corrida por um lugar (um lugar na escola, um lugar no mercado profissional, um lugar para se proteger ou para se cuidar)⁵⁴, produziu uma *coorte* que assimilou com rapidez os efeitos da desigualdade e da injustiça. A pesquisa *Perfil da Juventude Brasileira*⁵⁵, publicada em 2004 pelo *Projeto Juventude/Instituto Cidadania*, revela, por exemplo, a existência de uma correlação entre os valores considerados essenciais pelos jovens para viver em sociedade e os obstáculos enfrentados por grande parte deles em diferentes campos (ou seja, entre o mundo sonhado e o mundo que desafia). Indagados acerca dos *valores mais importantes para uma sociedade ideal* (os cinco primeiros valores, por ordem de prioridade), 55% dos entrevistados elegeram a *solidariedade*, 50% o *respeito às diferenças*, 46% a *igualdade de oportunidades*, 44% o *temor a Deus* e 41% a *justiça social*. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/INSTITUTO CIDADANIA, 2005, p. 388). Já quando solicitados a eleger as *piores coisas de ser jovem*, 23% dos entrevistados disseram que é *conviver com os riscos* (sendo que, nesse ponto, 17% mencionaram as *drogas* e 9% a *violência*). Em segundo lugar, está a *falta de trabalho e renda*, citada por outros 20%.

⁵⁴ O acesso à escola, a um lugar no mercado profissional, aos serviços de saúde e à proteção social preocupa os jovens do mundo inteiro – mesmo aqueles que vivem em países do primeiro mundo. (BARRY, 2005). Nos países latino-americanos, com destaque para o Brasil, educação, trabalho, saúde e segurança são itens frequentemente mencionados pelos jovens quando questionados sobre suas principais inquietações. Sobre os receios, demandas e aflições identificadas no universo juvenil, ver Fundação Perseu Abramo/Instituto Cidadania (2005), IBASE/PÓLIS (2008, 2009).

⁵⁵ Trata-se da primeira grande pesquisa sobre o perfil da juventude brasileira, uma iniciativa do *Projeto Juventude/Instituto Cidadania*, que retomou temas e questões investigadas em outubro de 1999 pelo Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo. A coleta de dados foi feita em novembro e dezembro de 2003. A amostra foi constituída por 3.501 jovens em âmbitos geográficos diversos (urbano, rural, pequenas, médias e grandes cidades, na capital e interior), contemplando as variáveis de renda, gênero, idade, escolaridade, raça/etnia, religião, situação conjugal, situação no mercado de trabalho. (ABRAMO; BRANCO, 2005, p.11-13).

(PERFIL DA JUVENTUDE BRASILEIRA, 2005, p.380). A pesquisa também perguntou quais seriam os problemas que mais preocupam os jovens atualmente. Mais uma vez o item *segurança/violência* foi citado pela maior parte dos entrevistados (55%), seguido do *emprego* (52%), das *drogas* (24%) e da *fome/miséria* (16%). (PERFIL DA JUVENTUDE BRASILEIRA, 2005, p. 20).

A julgar pelos dados e análises já produzidos até aqui por pesquisadores e estudiosos da realidade brasileira, os jovens têm razões de sobra para se preocuparem com o que dizem que se preocupam. No Brasil – como em todos os países, segundo relatório da Organização Mundial da Saúde (2002) –, impressiona, por exemplo, que os homens jovens sejam, ao mesmo tempo, os principais autores e principais vítimas dos homicídios. Só no ano de 2000, foram 199 mil assassinatos de jovens em todo o mundo (o que corresponde a uma taxa de 9,2 a cada 100 mil). O Brasil responde por 10% do total desses homicídios.

As razões pelas quais os jovens se afligem, de acordo com a pesquisa, podem contribuir para a compreensão das maneiras pelas quais as *transformações da condição juvenil* são influenciadas também pela ação (ou pela ausência de ação) do Estado em áreas fundamentais à formação do cidadão. Por isso mesmo, um breve exame daquilo que angustia parcela significativa dos segmentos juvenis pode ser útil a essa análise.

1.2.3.1 – Conviver com os riscos: violência, drogas e saúde

A *coorte* de jovens que hoje circula pelos espaços da cidade são filhos ou netos daqueles para quem a cerveja e o cigarro não eram apenas cerveja e cigarro. *Tomar uma cerveja e fumar* faziam parte de um leque parco de práticas sociais por meio das quais era possível revelar-se ao outro pela via do desafio às normas do bom comportamento – afirmar-se como indivíduo, como ator social. Carlini-Marlat (2005) observa que a *coorte* de jovens que vivenciou as décadas de 1970 e 1980, embora provavelmente ciente do enorme potencial lucrativo das indústrias tabagista e de bebidas, não imaginava que o álcool e o fumo pudessem se transformar, dali a uma ou duas gerações, em negócios de porte tão vultoso no mundo executivo – tampouco os efeitos disso.

Os movimentos sociais, políticos e artísticos das décadas de 1970 e 1980 foram regados a caipirinha e chope e envolvidos numa grande nuvem de fumaça, quase sempre cigarros sem filtro. (...) Em tempos de pouquíssimo espaço para escolhas,

optar por ser fumante, beber e eventualmente fumar um baseado constituíam umas das poucas práticas disponíveis de afirmação de nossas individualidades. Questionar essas práticas, em nome da saúde e do bem estar, era iniciativa inútil, encarada como intrusiva, moralista, inadequada. (...) Nesse intervalo de tempo que separa os anos 1970 da nossa promissora atualidade, nossos “hábitos individuais” viraram “big business”, nossos espaços de escolha espaços de marketing. Ditado pela globalização da economia e alimentando-se de nossa omissão e condescendência, a produção legal de álcool e tabaco, e ilegal, de cocaína e maconha, foram assimiladas pelas grandes corporações transacionais. A sofisticação das estratégias de produção e distribuição, visando garantir consumidores fiéis desde a pré-adolescência, tem sido documentada tanto em nosso país como no exterior. (CARLINI-MARLATT, 2005, p.303-304).

Variados estudos indicam que o moralismo não é, em absoluto, o que fundamenta os alertas feitos nas duas últimas décadas por estudiosos e analistas acerca dos efeitos das drogas e das bebidas no universo juvenil. O Subsistema de Informações de Mortalidade (SIM)⁵⁶ registrou no Brasil, em 2005, um total de 45.336 óbitos de jovens. (WASELSELFISZ, 2007). Quando esse universo de óbitos é dividido em dois grandes grupos por idades (jovens entre 15 e 24 anos, e os não-jovens, de 0 a 14 anos e de 25 anos de idade para cima), verifica-se uma diferença patente na estrutura de mortalidade de ambos: as doenças, que respondem por não mais que 27,2% das mortes de jovens, superam o patamar de 90,2% da mortalidade no grupo não-jovem. Já os acidentes, homicídios e suicídios – as chamadas causas externas –, que entre os jovens respondem por 72,8% da mortalidade, não passam de 9,8% dos óbitos entre a população não jovem. De acordo com Waiselfisz (2007), as causas externas abrangem em especial aquelas consideradas violentas. Isoladamente, elas são responsáveis por mais de 61,3% das mortes⁵⁷.

Esse cenário que só faz confirmar a condição do Brasil de detentor de uma das mais altas taxas de vitimização de adolescentes e jovens no mundo⁵⁸ (FERNANDES, 2004) – uma

⁵⁶ Segundo Waiselfisz (2007), os dados acerca da violência que afeta os segmentos juvenis foram obtidos do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), coordenado pela Secretaria de Vigilância da Saúde do Ministério da Saúde, numa parceria com as secretarias estaduais e municipais de saúde. Além dos registros de óbitos do próprio SIM, os dados dos censos demográficos e da contagem populacional divulgados pelo MS/SE/DATASUS (a partir dos totais populacionais fornecidos pelo IBGE para os anos intercensitários) também foram utilizados para o cálculo das taxas de mortalidade.

⁵⁷ É preciso ressaltar, entretanto, que, em relação ao primeiro Relatório, a mortalidade juvenil no Brasil sofreu quedas, ainda que pouco pronunciadas. Os números indicam que, entre 2001 e 2005, a mortalidade por causas naturais caiu de 39,2 para 33,3 a cada 100 mil jovens. Queda menor foi registrada em relação às mortes violentas, cuja taxa passou de 93,2 para 89,1 a cada 100 mil jovens. Segundo Waiselfisz (2007), esse fato pode ser atribuível ao Estatuto e à Campanha do Desarmamento.

⁵⁸ Na lista de 16 países que compõem o quadro de indicadores da taxa de mortalidade por causas externas entre jovens de 15 a 29 anos, divulgada na edição 2008 do *Panorama Social da América Latina*, organizada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o Brasil ocupa o terceiro lugar em número de homicídios contra homens e mulheres jovens – perdendo apenas para El Salvador, Colômbia e Venezuela. Só em 2004, foram 97 homicídios contra jovens do sexo masculino e 7 contra jovens do sexo feminino. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2009).

especificidade diretamente ligada a uma das atividades que mais crescem nas regiões metropolitanas: o tráfico de armas e drogas. A lógica é perversa, na medida em que as drogas financiam as armas que, por sua vez, contribuem para o aumento da violência associada ao mundo do crime. Luiz Eduardo Soares assevera que esse “casamento perverso” se deu em meados dos anos 1980 (embora os vínculos entre ambas existissem antes). Para ele, essa espécie de “matriz da criminalidade” possui hoje contornos bastante particulares – uma vez que se introduziu e propagou como “estilo cultural e meio econômico de vida, com seu mercado próprio e lamentavelmente promissor”. (SOARES, 2004, p. 132).

A despeito do caráter singular do tráfico e suas ramificações, é certo que a violência não se traduz apenas no campo da agressão física ou dos homicídios. Ela se evidencia também no cotidiano, na fala, nos gestos que permeiam variados tipos de interação com o outro. Como acentua Castro, Abramovay e Leon (2007), ela está efetivamente manifesta, por exemplo, entre os negros e moradores das periferias urbanas⁵⁹ (um aspecto que, em larga medida, é agravado pela mídia, na medida em que as notícias pautadas pela realidade desses personagens acabam por estigmatizar os jovens em função do lugar onde eles vivem, da forma como se vestem, da renda e condição social). Nesse sentido, a imprensa trabalha como se tivesse em mãos uma lupa capaz de aumentar a associação entre a figura do jovem e a delinquência ou a rebeldia – associação não apenas reconhecida, mas destacada pelo Conselho Nacional de Juventude (CONJUVÉ) no documento intitulado *Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas*, de 2006.

Desses aspectos decorrem outros, como a relação estreita já identificada entre os jovens envolvidos em situações de violência e a oportunidade ou não de ocupação do tempo livre, traduzida no acesso ou não ao lazer. Na avaliação de Brenner, Dayrell e Carrano (2005), o lazer deve ser concebido, aqui, como algo muito além da diversão ou de usufruto do ócio. Ele representa, em especial para o jovem, uma oportunidade concreta de assimilar formas variadas de interagir com o outro e, assim, de compartilhar experiências e informações através das relações sociais e culturais estabelecidas durante a interação.

(...) é preciso considerar o lazer como tempo sociológico no qual a liberdade de escolha é elemento preponderante e que se constitui, na fase da juventude, como

⁵⁹ É certo que a violência evidenciada no tipo de gesto e de fala observado no universo jovem não se manifesta somente entre os negros e moradores das periferias das metrópoles. Contudo, a literatura registra que, especialmente no Brasil, é essa a parcela da população vinculada ao sentimento de medo, à insegurança e à criminalidade no imaginário social – um fenômeno bastante influenciado pela linguagem e pela expressão corporal desses grupos, entre tantos outros elementos. (CASTRO, 2004; MACEDO, 2007; FERREIRA, 2006).

campo potencial de construção de identidades, descoberta de potencialidades humanas e exercício de inserção efetiva nas relações sociais. Assim considerado, o lazer pode ser espaço de aprendizagem das relações sociais em contexto de liberdade de experimentação. A ocupação do tempo livre pelos jovens pressupõe a satisfação de necessidades materiais objetivas e a existência de tempo liberado das obrigações cotidianas e de conteúdos culturais que organizem e dêem sentido à experiência desse tempo. (BRENNER; DAYRELL; CARRANO, 2005, p.176).

É certo, entretanto, que o lazer está vinculado às condições de vida material e ao capital cultural do indivíduo (e também da coletividade). É nesse sentido que o tráfico de drogas, por exemplo, emerge como alternativa para aqueles que desejam poder, prestígio, diversão e “adrenalina”. E também é assim com o namoro, que pode se transformar num “problema” quando se introduz na seara dos impasses relacionados à saúde reprodutiva no universo juvenil (gravidez precoce, aborto, doenças sexualmente transmissíveis, Aids etc.). Dados de 2003 do Ministério da Saúde indicam que, no Brasil, as internações no Sistema Único de Saúde (SUS) decorrentes de gravidez – envolvendo, portanto, o acompanhamento pré-natal, o parto e puerpério – correspondem a 37% das internações entre mulheres de 10 a 19 anos. (BRASIL, 2007, p.18). Outro exemplo está na ocorrência de abortos entre as jovens: o Ministério da Saúde registra que, de um total de 2.000 mulheres que morrem anualmente de óbito materno no Brasil, quase 1.200 morrem na faixa etária entre 10 e 29 anos⁶⁰. (TEMPORÃO, 2008). Na tentativa de reverter esse quadro, o governo brasileiro chegou a criar o projeto *Saúde e Prevenção nas Escolas*, em 2003, envolvendo os estabelecimentos de ensino da rede pública. A partir da inserção dos temas relacionados à *saúde reprodutiva e sexual* no conteúdo curricular (com ênfase na educação para a prevenção e formação de consciência crítica de forma interdisciplinar), os ministérios da Saúde e Educação pretendem reduzir o grau de vulnerabilidade dos jovens e adolescentes às doenças sexualmente transmissíveis, à infecção pelo HIV e à gravidez precoce. (TEMPORÃO, 2008).

Outra angústia vivenciada pelos jovens – e irremediavelmente atada a todas as demais abordadas até aqui (drogas, violência e saúde reprodutiva) – é a falta de trabalho e renda. Ramirez (2002) chama a atenção para a natureza duplamente estrutural desse problema: de um lado, estão as mudanças que dão contorno aos mercados de trabalho globais – resultado de

⁶⁰ O documento “*Aborto e saúde pública: 20 anos de pesquisas no Brasil*”, produzido pela Universidade de Brasília e pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, financiado pelo Ministério da Saúde, expõe a realidade da prática de aborto no Brasil. O relatório revelou que 3,7 milhões de brasileiras já recorreram ao aborto e que mais de 70% delas tratam o procedimento como uma medida de planejamento reprodutivo, empregado em último caso, quando os outros métodos falharam. (TEMPORÃO, 2008).

profundas alterações impostas pelo crescimento das mudanças tecnológicas e pela internacionalização em todos os setores produtivos, nos mercados financeiros e de bens de serviços do mundo inteiro. De outro, está o surgimento de novos mercados de trabalho – o que tem se dado a partir de um processo intensivo de destruição dos empregos tradicionais, sem o acompanhamento de políticas públicas redistributivas capazes de impedir o desenvolvimento dos processos de exclusão dos mais pobres – e em especial do jovem pobre –, como se verá a seguir.

1.2.3.2 – Falta de trabalho e renda: emprego, educação, fome/miséria

O enorme contingente de jovens que constituiu a *coorte* pertencente ao período que vai do pós-guerra até o final da década de 1970 passava da escola (ou da universidade) para o mercado de trabalho de maneira quase imediata. Como assinala Guimarães (2005), isso não se devia apenas à expansão dos postos de trabalho que caracterizava a época, mas à existência de uma “estreita correspondência entre os níveis e gradações do sistema de ensino e os níveis e gradações do sistema de classificação das qualificações em vigor no sistema de emprego”. (GUIMARÃES, 2005, p.154). Para uma parcela expressiva de estudiosos e pesquisadores, esse processo é alterado a partir de três fatores básicos: o fim da equiparação entre trabalho e emprego remunerado; o fim da figura do trabalhador permanente, que cumpria o tempo integral (em função da emergência de outros modelos de trabalho marcados pela jornada parcial de serviço e pelo trabalho em domicílio, entre outros); e o fim dos contratos de longa duração (baseados em vínculos empregatícios que duravam uma vida inteira).

Em 2005, o desemprego aberto atingiu 17% dos jovens da América Latina e do Caribe, ao passo que, entre os adultos, esse índice foi de 6%. (OIT, 2007). Como destaca o relatório *Trabalho Decente e Juventude na América Latina* da (OIT, 2007), a relação é de quase três vezes, ainda que em alguns países essa diferença seja maior. Os jovens representam 46% do total de desempregados. Ao todo, são dez milhões de jovens desempregados na região e mais de 30 milhões trabalhando na informalidade ou em condições precárias. (OIT, 2007; CHARLIN DE GROOTE; WELLER, 2006). No Brasil, entre os ocupados com mais de 16 anos – o correspondente a 14,7 milhões de pessoas –, os jovens representam a menor proporção (20,8%, o equivalente a 3,1 milhões de pessoas). No entanto, no universo de desempregados, a proporção de jovens é muito maior: entre os 3,5 milhões de desempregados

nas regiões metropolitanas analisadas⁶¹, 1,6 milhões de pessoas estão na faixa etária entre 16 e 24 anos de idade, o que equivale a 46,4% do total de desempregados acima de 16 anos formado por jovens. (DIEESE, 2005, p.3).

Pesquisas e análises já identificaram a existência de uma correlação entre o desemprego e a situação sociocultural experimentada por cada jovem. Segundo o DIEESE, as taxas de desemprego entre os jovens diminui à medida que se passa das famílias mais pobres (as 25% com menor rendimento) para aquelas com renda mais elevada (as 25% com maior rendimento). Significa que há melhor condição de acesso ao mercado profissional para quem usufrui de renda familiar mais alta – até porque os jovens dessas famílias são os que possuem chances melhores na disputa por uma vaga no mercado de trabalho. (DIEESE, 2005).

Evidentemente, trata-se de uma realidade relacionada à área educacional, um campo onde os desafios enfrentados pelos segmentos juvenis também são muitos. Embora as estatísticas oficiais apontem para uma melhora do grau de escolarização da população brasileira⁶², elas também indicam que pelo menos 53% dos jovens do país estão fora da sala de aula. A agravante, segundo Julio Jacobo Waiselfisz, é que, mesmo quando na escola, grande parte dos jovens encontra-se em níveis de ensino não correspondentes à sua faixa etária (seja em função de ingresso escolar tardio, do abandono e retorno ao sistema ou, ainda, de repetências no histórico escolar). O *Relatório de desenvolvimento juvenil 2007* registra que 0,2% dos jovens brasileiros com mais de 15 anos ainda estão em processo de alfabetização, enquanto outros 12,5% ainda cursam o Ensino Fundamental regular, que em geral é finalizado aos 14 anos de idade. Há que se considerar, ainda, aqueles que cursam a suplência de primeiro grau (1,1%). Assim, totalizam-se quase 14% de jovens escolarizados cursando níveis de ensino que não correspondem à sua idade. Considerando também os grupos que estão fora da escola, restam apenas 33,1%. Isso quer dizer que um em cada três jovens está matriculado no nível escolar compatível com sua idade, isto é, o segundo grau ou o ensino superior. (WAISELFISZ, 2007).

Existem, contudo, os grupos juvenis cujas condições materiais não permitem que eles estejam em sala de aula, tampouco em espaços de lazer. Pelo menos 31% dos jovens brasileiros de 15 a 29 anos apresentam renda domiciliar *per capita* inferior a meio salário

⁶¹ A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) foi realizada em Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Distrito Federal, pelo DIEESE (2005).

⁶² Em 2006, 97,6% das pessoas de 7 a 14 anos de idade estavam na escola (0,3 ponto percentual acima do registrado em 2005, e 1,1 ponto percentual acima do registrado em 2003). Inclusive na zona rural, 96,2% das crianças e adolescentes nessa faixa encontravam-se freqüentando escola, dados que confirmam a universalização da escolaridade na faixa dos 7 aos 14 anos de idade. (WAISELFISZ, 2007).

mínimo – um dado que, segundo os pesquisadores, é agravado para mulheres e para negros, que representam 70% dos jovens pobres. (CASTRO; AQUINO, 2008). Os mesmos estudos avaliam que são poucas as alternativas oferecidas a esses jovens (os que pertencem às parcelas menos favorecidas da população), ainda tão dependentes de um modelo precário de proteção social.

1.2.3.3 – Juventude e o modelo de proteção social no Brasil

Portadores do futuro, nas palavras de Cohn (2004), os jovens parecem não ter lugar no sistema de proteção social brasileiro, cujas políticas são tradicionalmente voltadas para dois grupos: os pagantes e os não pagantes (crianças, gestantes, portadores de deficiência física e, recentemente, os idosos). A situação, na concepção da autora, está relacionada ao comprometimento do caráter redistributivo do *Welfare State* brasileiro, “fundamentado na sociedade do trabalho e no pleno emprego”. (COHN, 2001, p.160; MEDEIROS, 2001). Nesse modelo, como bem observa Cohn (2004), a garantia dos direitos universais estaria assegurada, seja qual fosse a posição do sujeito no mercado (até porque trata-se de um contrato de solidariedade social entre gerações que, na prática, encontra seu alicerce no ciclo de vida dos indivíduos – um ciclo pautado pelo trabalho). No entanto, os jovens não estão incluídos no conjunto daqueles que se encontram sob a responsabilidade da família (crianças, mulheres, gestantes ou nutrízes), vinculados direta ou indiretamente à responsabilidade do Estado. Segundo Amélia Cohn, eles fazem parte de um grupo marcado pela efemeridade.

Os jovens, por não se encaixarem nessas categorias e serem portadores da potencialidade de sua força de trabalho quando na idade “adulta”, situam-se numa categoria transitória – da infância para a maturidade –, a eles cabendo a garantia do acesso à educação e à saúde, vale dizer, aos instrumentos necessários para a qualificação da sua força de trabalho quando na idade “adulta”. (COHN, 2004, p.161). (...) Com a crise do Estado, que ocorre no interior do esgotamento do modelo desenvolvimento, nos países do capitalismo periférico, está em xeque o modelo de proteção social que se moldou ao longo do século XX, que, igual ao moldado nos países europeus, se pautava na sociedade do trabalho – enquanto tal, definia seus parâmetros de regulação da concessão de direitos não só pela capacidade contributiva dos assalariados, criando assim padrões de solidariedade social, mas também pela trajetória etária de vida dos indivíduos segurados pautados pelo mercado de trabalho. É nesse sentido que a juventude, como segmento etário/social “em transição” da infância para a idade adulta (trabalhador), não encontra lugar no nosso sistema de proteção social, já que sua matriz estrutural era exatamente o trabalhador assalariado do mercado formal de trabalho. (COHN, 2004, p.161 e 168).

Não significa dizer, entretanto, que o Estado não se ocupasse dos jovens. Naquele modelo de desenvolvimento, a preocupação dos governos consistia exatamente em prover os grupos juvenis de condições mínimas para responder às exigências do sistema econômico, profundamente dependente da qualificação da força de trabalho industrial. Como acentua Medeiros (2001), a inserção social se dava via trabalho, transformando o desenvolvimento social num subproduto do desenvolvimento econômico. Aqui, as políticas sociais não existem fora do contexto das políticas econômicas ou, nas palavras de Amélia Cohn, elas estão “a reboque das políticas econômicas”. (COHN, 2004, p. 168).

Ainda que o modelo de Estado desenvolvimentista tenha se esgotado na década de 1980, o Brasil só assistiu nos últimos anos à emergência da idéia de que o gasto social pode ser compatível com um projeto econômico vigoroso, o que, em larga medida, contribuiu para o incremento das políticas destinadas aos jovens (concebidos aqui como agentes produtivos num futuro próximo). Autores como Stein Kuhnle atribuem esse tipo de mudança às decisões de cunho governamental. Para ele, as preferências em torno das políticas sociais implementadas pelo Estado resultam, na verdade, de interesses políticos.

Diferentes visões sobre as políticas sociais sempre existiram e existirão também na era da globalização. Apesar de as condições, o desempenho e as expectativas econômicas conduzirem a opiniões e preferências diversas sobre políticas sociais, estas são determinadas, essencialmente, por valores, interesses e escolhas políticas. O simples fato de a finalidade das políticas sociais variar significativamente entre países em estágios semelhantes de riqueza e desenvolvimento econômico, e com graus similares de abertura, prova que tais políticas resultam de preferências e escolhas políticas. (KUHNLE, 2007, p.97).

A nova concepção de política social como instrumento eficaz na construção de um modelo robusto de desenvolvimento não significa – dentro do atual modelo de proteção social – um crescimento automático do volume de recursos financeiros e humanos destinados às políticas voltadas para os jovens brasileiros, sobretudo para o jovem pobre. Além disso, como observa Amélia Cohn, a singularidade dos tempos modernos está no fato de que a condição de trabalhador não garante mais o acesso ao sistema de proteção social (não só em função do crescimento do mercado informal, mas também da dissociação entre contribuição previdenciária e emprego). Nesse sentido, é preciso reconhecer a multiplicidade das formas de inserção social reveladas pelos tempos modernos.

Daí porque a questão de fundo quando se trata de pensar políticas públicas de juventude seja não como prover de modo mais eficiente seu acesso a uma rede de serviços e a bens de consumo coletivo que melhor lhe “prepare para a corrida” – parafraseando especialistas sobre pobreza e educação no Brasil –, mas sim pensar em como prover esse acesso a partir da outra ponta do fio: “Para qual(uais) corrida(s)?”. Isso equivale a assumir, na própria formulação das políticas públicas para a juventude, que as formas de inserção social hoje são múltiplas e diversificadas, não se encontram ainda totalmente institucionalizadas – e portanto não reconhecidas pelo Estado –, e os paradigmas tradicionais de regulação social do capitalismo moderno, em termos de subordinação/autonomia dos sujeitos sociais, estão em processo de profunda transformação. (COHN, 2004, p.171-172).

É precisamente esse o raciocínio que leva parte expressiva dos estudiosos da juventude a defender a busca de novas maneiras de inserção social a partir de um novo paradigma: aquele que parte do reconhecimento das diferenças que caracterizam o universo juvenil. Equivale a reconhecer a existência de demandas muito diversificadas, que espelham diferentes necessidades, sonhos e projetos. Trata-se, contudo, de uma noção relativamente nova no campo das políticas destinadas à juventude. Os programas e projetos voltados especificamente para esse grupo geracional (ou seja, políticas voltadas *exclusivamente para o jovem*, e não para *crianças, adolescentes e jovens*, ou para *jovens e adultos*, entre outros modelos) só emergiram na segunda metade da década de 1990 – tanto no âmbito das instituições públicas e privadas, quanto das organizações não-governamentais e entidades sociais. Dados do IBGE (2000) indicam que a primeira metade dessa década (a de 1990) assistiu não apenas a uma espécie de incremento do ritmo de crescimento do grupo etário de 15 a 19 anos (de 0,9% ao ano entre 1980 e 1991, ele saltou para 2,1% entre 1991 e 1996), mas também, e sobretudo, aos efeitos disso: o aumento do número de problemas identificados no universo juvenil, especialmente aqueles diretamente originários das desigualdades econômicas. (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000; BARROS; ULYSSEA; CURY, 2007).

As dificuldades enfrentadas pelos jovens – sobretudo nos campos da educação, trabalho, renda, saúde, segurança e proteção social – compuseram, especialmente naquele período, o pano de fundo de um cenário marcado pelo surgimento, ainda tênue, de programas e projetos voltados para a juventude (bastante limitados e fragmentados, em sua maioria). Desde então, as assessorias e coordenadorias encarregadas de desenvolver políticas destinadas a esse segmento deparavam-se com o desafio de lidar, ao mesmo tempo, com as especificidades e a heterogeneidade da juventude brasileira. Como observam Freitas e Papa (2003), já tomava corpo, naquele momento, a idéia de que a juventude vai além da adolescência – seja do ponto de vista etário ou das particularidades desse grupo geracional.

Nesse sentido, quaisquer projetos e ações voltados para a juventude não poderiam se limitar a aspectos vinculados à proteção, como aquela garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por exemplo. Ao contrário: deveriam se pautar por novas necessidades identificadas no universo juvenil e que resultam do perfil das novas gerações, caracterizadas por interesses e desejos diferentes daqueles observados num passado recente, em gerações anteriores, e que se traduzem numa forte autonomia individual (em especial no uso do tempo livre), na avidez pela multiplicação de experiências e na emancipação, muitas vezes precoce, dos aspectos emocionais e afetivos. (ABAD, 2003, p.25).

Essa complexidade que parece própria dos “assuntos de juventude” reflete-se nas dificuldades enfrentadas por aqueles que, direta ou indiretamente, lidam com políticas destinadas aos segmentos juvenis. Ainda hoje, as estruturas e espaços destinados a elas na esfera pública estão em construção, o que as obriga a conviver com outras políticas sociais consolidadas há mais tempo. É dessa forma que os desafios, em larga medida centrados na ausência de desenhos institucionais que permitam o desenvolvimento de políticas flexíveis – capazes de abarcar a pluralidade que caracteriza as demandas identificadas no universo juvenil –, passam também por outros tipos de entraves, como a falta de recursos nos orçamentos públicos ou as tensões inerentes ao campo das políticas públicas sociais, com sua diversidade de atores e de interesses. (RUA, 1998b; SPOSITO; CARRANO, 2003).

São apenas alguns exemplos no campo das dificuldades – todas elas atadas a uma questão que parece central quando o assunto é política pública para a juventude: a estreita relação entre o tipo de ação proposta aos jovens pelas instituições, a concepção que essas instituições têm do seu próprio papel e do seu público-alvo no momento de propor essas ações e as hipóteses com as quais essas instituições trabalham no momento de identificar e definir um problema a ser enfrentado. Em outras palavras, trabalha-se, nesta tese, com o pressuposto de que, no âmbito governamental, a concepção que se tem do público-alvo e as hipóteses que delineiam os problemas identificados no universo desse público refletem-se de maneira inevitável nos objetivos da ação proposta e, por conseguinte, nos processos de formulação e implementação das iniciativas. É do que tratará o próximo capítulo.

2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS SEGMENTOS JUVENIS: AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE *JUVENTUDE* E SEUS EFEITOS ⁶³

Tempo e espaço, a sucessão e a extensão, não passam de condições acidentais do pensamento. (...) Além do mais, as coisas são, em sua essência, aquilo que escolhemos fazer delas. Uma coisa simplesmente é, dependendo do modo como a vemos.
(WILDE, 1897)⁶⁴

Construída histórica e culturalmente, a teia de sentidos e significados que envolvem o conceito de *juventude* certamente dificulta o estabelecimento de categorias capazes de abarcar todas as formas por meio das quais a sociedade percebe esse grupo geracional. “Coisa de jovem” é expressão há muito utilizada para definir os mais variados tipos de postura e atitude – um novo jeito falar ou de se vestir, ou a maneira, por vezes peculiar, de lidar com o outro e com as coisas. As “formas de enxergar” os jovens são múltiplas não porque partem da coletividade (ou de sociedades diversas entre si), mas porque, não importa em que meio social, são construídas de maneira individualizada, com base em experiências particulares (experiências de quem não é apenas expectador, mas também alguém que vivenciou ou vivencia a juventude). No ano de 1996, o filósofo Norberto Bobbio, já octagenário⁶⁵, resumiu muito bem essa idéia, ao expor suas impressões acerca de si mesmo e do tempo que vivera até ali:

Biologicamente, considero que minha velhice começou no limiar dos oitenta anos. No entanto, psicologicamente, sempre me considere um pouco velho, mesmo quando jovem. Fui velho quando era jovem e quando velho ainda me considerava jovem até há poucos anos. Agora penso ser mesmo um velho-velho. (BOBBIO, 1997, p.18).

Certamente, a multiplicidade de “formas de perceber” a juventude tende a ser um complicador para aqueles que estudam as políticas públicas destinadas aos segmentos juvenis – pois se há formas tão variadas de enxergar, perceber ou conceber esse grupo geracional, há também ações igualmente variadas a ele destinadas. E se essa gama diversificada de

⁶³ Esse capítulo é uma variação do artigo Juventude e políticas públicas na América Latina e Europa: diferentes olhares, diferentes ações, publicado na edição n. 16.1/2009 da Revista Teoria & Sociedade, UFMG.

⁶⁴ Trecho da carta escrita por Oscar Wilde a Lord Alfred Douglas da Prisão de *Reading*, entre janeiro e março de 1897, reproduzida por Marcello Rosenberg em *Sempre seu, Oscar: uma biografia epistolar* (São Paulo: Editora Iluminuras, 2001, p. 179).

⁶⁵ Bobbio viria a falecer oito anos depois, em Turim, no dia 9 de janeiro. Havia completado 94 anos de idade.

percepções está presente no âmbito societário, não seria diferente no âmbito governamental – até porque o segundo absorve e reflete as impressões, aflições e angústias do primeiro. (HABERMAS, 1995). Dito de outra forma, essa multiplicidade de percepções em torno da juventude tende a comprometer a compreensão dos critérios que orientam grande parte das políticas destinadas aos jovens na esfera pública. O que está em jogo quando o Estado “pensa” determinadas ações direcionadas especificamente à juventude? Quais são os critérios que levam um gestor a tomar aquela decisão – e não uma outra – em determinados contextos políticos e socioculturais? Até que ponto a maneira pela qual se concebe esse grupo geracional influencia o processo de construção de um programa ou projeto destinado aos segmentos juvenis, bem como a execução das ações pretendidas? Essas são indagações que convergem para um ponto central: a correlação entre essas percepções e os processos de formulação e implementação das ações governamentais voltadas para os jovens em diferentes contextos políticos, socioeconômicos e culturais. Trata-se da abordagem proposta aqui.

2.1 – Juventude e políticas sociais: conceitos básicos e paradigmas norteadores da ação governamental

Qualquer proposta de categorização dos segmentos juvenis parece irremediavelmente atada às formas pelas quais a juventude é representada no imaginário social. E, sob esse aspecto, há que se ater sobre a sociedade contemporânea e suas formas de representar e lidar com a juventude a partir de referenciais diversos, de maneira a desnudar o paradoxo em torno de *ser jovem*. Por um lado, a idéia remete ao “potencial protagonista”, no sentido do sujeito que desempenha um papel de destaque no seu meio social⁶⁶, capaz de mudar e provocar mudanças nas mais diferentes circunstâncias – o que se reflete na irreverência observada na maneira de vestir, de falar, de sentir. *Ser jovem* é, em tese, ter mais vida pela frente e, portanto, mais disposição, mais expectativas, mais esperança. Trata-se hoje de um “valor” para todos os demais grupos etários, que se manifesta nas mais variadas representações socioculturais, como a publicidade, a música, a moda e a TV, entre tantos outros. Contudo,

⁶⁶ A figura do jovem como *sujeito protagonista*, isto é, “motor” de processos de mudança e predisposto a elas, está presente em praticamente todas as pesquisas e análises produzidas até hoje sobre a juventude. Segundo Levi e Schmitt (1996), essa concepção decorre da idéia de que essa etapa do ciclo de vida caracteriza-se pela formação (e transformação) dos indivíduos, quer se trate da maturação do corpo ou do espírito. Parcela expressiva de autores, de Hall (1904) a Pampòls (2004), acentua, por exemplo, o *caráter protagonista* do jovem em diferentes contextos e épocas, seja na cidade ou no campo, no castelo feudal ou nas cavalaria medievais, nas cidades gregas ou no mundo romano, nas fábricas do século XIX ou nas revoluções que marcaram o século XX.

ser jovem significa também, como já se mencionou aqui, um alargamento das possibilidades de risco, seja por meio de maior exposição à violência ou das dificuldades de inserção no mundo produtivo. Como ressalta a seção introdutória deste trabalho, Schildt e Siegfried (2005) registram que o surgimento de projetos e programas voltados para os jovens do continente europeu, por exemplo, coincidiu com a enorme expansão das cidades da região, especialmente na segunda metade do século XIX. Às portas do século XX, a juventude europeia – pessoas na faixa entre 14 a 25 anos – já representava, no imaginário social, uma espécie de risco inerente ao processo de urbanização, tanto do ponto de vista político quanto moral. “Grupos da igreja, autoridades políticas, reformistas da classe média e movimentos socialistas de trabalhadores, cada um a seu modo, tentaram apoiar a juventude, inspirá-la (de acordo com suas próprias definições) rumo a um comportamento ‘respeitável’”. (SCHILDT; SIEGFRIED, 2005, p.1-2). Nos âmbitos societário e governamental, portanto, todos – a despeito das forças políticas (seja os partidos mais à direita ou à esquerda) –, compartilhavam de “conceitos paternalistas de ‘disciplina social’” quando o assunto era *juventude*. (SCHILDT; SIEGFRIED, 2005, p.1-2).

Na América Latina, e especialmente no Brasil, esse processo é agravado pela falta de oportunidades em áreas consideradas essenciais à formação do cidadão (saúde, educação, cultura, lazer etc.) – o que amplia as chances de transformação da juventude num “problema”, na medida em que cresce, principalmente no meio urbano, o número de jovens que, uma vez excluídos socialmente, acabam inseridos no universo da ilegalidade. Assim, estão alimentados os fantasmas da marginalidade, da delinquência e da possibilidade de rupturas da ordem social, como observam Neto e Quiroga (2003). Também é esse o pensamento que permeia a ideia de “fantasmagorias” trabalhada por Hopenhayn (2001), que acusa os efeitos do aumento do desemprego e da violência na construção de um imaginário de medo e insegurança. Trata-se, segundo ele, de um quadro de “vulnerabilidade cruzada”, caracterizada, em geral, por situações que combinam exclusões refletidas na precariedade do exercício da cidadania, das oportunidades de emprego e do acesso a serviços sociais de qualidade. Nesse sentido, fantasmas, medos e frustrações se realimentariam, estimulando diferentes sociedades e instituições públicas a eleger como prioridade alguns temas específicos no campo das políticas sociais – afinal, é a partir desse entrelace de vulnerabilidades, reais ou imaginadas, que determinados “fantasmas” são produzidos pelo imaginário coletivo. Na concepção de Martin Hopenhayn, drogas e violência, por exemplo, acabaram tornando-se problemas considerados prioritários nas agendas governamentais em tempos de incerteza, especialmente nos países latino-americanos. Ambas operariam, aqui, como “objetos transferenciais,

carregados de outros temores, bodes expiatórios da perplexidade e vulnerabilidade de uma época”. (HOPENHAYN, 2001, p.10).

A despeito do cenário de desigualdades que contribui para esse processo de construção de *fantasmagorias* na América Latina, é certo que o problema não se limita aos países em desenvolvimento. A priorização do combate à criminalidade juvenil pelo Reino Unido, ainda na década de 1990, por exemplo, indica que a percepção da juventude como um “problema” está presente também no imaginário coletivo dos países desenvolvidos. (COLES, 1998). É possível que tais aspectos expliquem, pelo menos em parte, os motivos pelos quais a grande maioria das políticas voltadas para os segmentos juvenis contempla hoje a juventude que vive em situações de precariedade – e não aquela que constitui as classes mais abastadas do ponto de vista econômico e cultural. Isso não significa, entretanto, que a representação do jovem como “ameaça” (seja no que se refere à questão da violência, tendo-o como vítima ou protagonista de atos criminosos, ou simplesmente do ponto de vista do comportamento disruptivo que caracteriza esse grupo geracional⁶⁷) seja o único motor que impulsiona diferentes governos – em diferentes lugares, tempos e contextos – em direção à formulação de políticas específicas para esse público. Como se viu no primeiro capítulo, variados trabalhos e pesquisas já revelaram que, desde a Grécia Antiga, estudiosos e autoridades locais percebiam a juventude também como componente essencial da organização social, na medida em que ela parecia carregar consigo a capacidade singular de espelhar e refletir a sociedade (isto é, o pensamento coletivo renovado pelas gerações, as tendências, o *assimilar* e o *descartar* de algumas decisões e ações no decorrer do tempo). Dito de outra forma, os jovens viviam o presente e, ao mesmo tempo, antecipavam o futuro. (MÜXEL, 1997; PERCHERON *apud* SCHMIDT, 2001). A juventude evidenciava-se, assim, como uma espécie de bússola para os governos, empenhados na tarefa de perceber os anseios e as necessidades de uma sociedade – aspecto considerado fundamental para qualquer projeto de desenvolvimento político, econômico e social de uma nação. (HABERMAS, 1995; TURNER, 1992).

Trata-se, portanto, de variadas representações sociais da juventude que exercem efeito direto e incisivo sobre as formas de *ver* e de *pensar* esse universo geracional. Pais e

⁶⁷ O caráter disruptivo que parece marcar determinadas posturas e atitudes observadas no universo juvenil tem sido registrado pela literatura nos mais variados estudos sobre esse grupo geracional. Como demonstra o segundo capítulo, algumas pesquisas chegam a identificá-lo já nas sociedades primitivas – nos conflitos entre grupos geracionais – ou na preocupação das autoridades da Grécia antiga com a necessidade de “autocontrole (por parte dos jovens) no âmbito moral” (BELLERATE *apud* PÂMPOLS, 2004, p. 278). Também é essa ideia de “quebra da ordem” e de desejo de mudança o elemento central da frase célebre pronunciada durante as agitações estudantis na Universidade de Berkeley, nos Estados Unidos, no final da década de 1960: “Não confie em ninguém com mais de 30 anos”. (CARMO, 2000, p. 9).

Pappámikail (2005), por exemplo, identificam diferentes tipos de percepção que, na prática, dão contornos a eixos analíticos precisos em torno dos quais tem sido desenvolvida grande parte dos estudos diretamente relacionados aos jovens. Esses eixos obedeceriam a três perspectivas: (a) juventude como *categoria social* (que valoriza as características convergentes desse grupo geracional, traduzindo um determinado período da vida em que as pessoas passam da infância à condição de adultos, e durante o qual são observadas importantes mudanças biológicas, psicológicas, sociais e culturais – que, evidentemente, variam segundo as sociedades, culturas, etnias, classes sociais, gênero etc.); (b) juventude como período de *transição para a vida adulta* (perspectiva fundamentada nas diversas maneiras pelas quais se deixa a condição juvenil, envolvendo, portanto, transformações capazes de afetar não só as dinâmicas familiares, mas também o sistema de ensino e o mercado de trabalho); e (c) juventude como *grupos culturais autônomos* (com ênfase nos fatores que diferenciam um jovem do outro, considerando a realidade de cada um, tão diversas entre si – o que abre caminho para o estudo da condição juvenil, influenciada por uma série de fatores como raça, gênero, situação sociocultural, renda, estilos de vida etc.).

Embora de fato reflitam a base de grande parte dos estudos e pesquisas em torno do universo juvenil, essas perspectivas não evidenciam importantes (e específicos) enfoques sobre esse grupo geracional – o que, na prática, pode comprometer o exercício aqui proposto, centrado na tentativa de categorização das variadas concepções de juventude, de maneira a permitir o estabelecimento de uma correlação entre essas percepções e os processos de formulação e implementação de políticas destinadas a esse grupo geracional. Uma parcela significativa de estudiosos identifica, por exemplo, pelo menos outras quatro formas de *perceber* ou de *representar* esse grupo geracional: (1) jovens como *grupo de risco*; (2) jovens como *sujeitos de direito*; (3) jovens como *atores estratégicos de desenvolvimento*; e (4) jovens como *instrumentos de construção do capital social*, a partir do seu “*empoderamento*”. Os quatro enfoques, inseridos na coletânea de trabalhos organizada pela UNESCO⁶⁸ intitulada *Políticas públicas de/para/com juventude*, que reúne um conjunto expressivo de análises, pesquisas e aportes técnicos centrados na “agenda jovem”(UNESCO, 2004, p.15), são assim especificados:

⁶⁸ A obra aqui referenciada foi elaborada a partir dos trabalhos de Mary García Castro, Fabiano Lima e Leonardo Pinheiro, pesquisadores da Unesco Brasil; Miriam Abramovay, pesquisadora da Universidade Católica de Brasília, e Ernesto Rodríguez, consultor, com a colaboração do *Bureau of Strategic Planning/Youth Coordination Unit* – Unesco Paris.

1. Jovens como “grupo de risco” – Essa perspectiva está fundamentada na associação entre juventude e risco, apontada pelos pesquisadores como resultado direto dos indicadores econômicos e sociais que, especialmente nos países latino-americanos, evidenciam a precariedade da situação estrutural em que se encontram (e onde crescem e se desenvolvem) os jovens que constituem a “nova geração”. A terceira edição do *Relatório de Desenvolvimento Juvenil*, publicada em 2007 e coordenada pelo pesquisador Julio Jacobo Waiselfisz, demonstra que os jovens brasileiros, por exemplo, constituem um segmento especialmente vulnerável às mortes por causas violentas. Como já destacado no primeiro capítulo, homicídios, acidentes de trânsito e suicídios responderam por 61,3% dos óbitos registrados entre os jovens na faixa etária dos 15 aos 24 anos no ano de 2005. (WASELFISZ, 2007).

Outro problema está na constatação de um grande número de jovens envolvidos com o crime na condição de protagonistas. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por exemplo, aponta que 53% dos 14.429 processos que entraram na Vara de Execuções Penais do Estado entre 1º de janeiro de 2003 e 31 de julho de 2004 foram contra jovens entre 18 e 24 anos. (CRIANÇAS E JOVENS EM VIOLÊNCIA ARMADA ORGANIZADA, 2005, p. 5). Sob esse aspecto, o tráfico pesa nas estatísticas. No Brasil, entre 1987 e novembro de 2001, 3.937 crianças e adolescentes envolvidas com tráfico pela promessa do dinheiro rápido, do acesso a bens de consumo e *status* morreram por ferimentos causados por armas de fogo no Rio de Janeiro – o equivalente a oito vezes o número de menores mortos no mesmo período durante os conflitos entre Israel e os territórios palestinos ocupados. (DOWDNEY, 2005). De fato, o *Relatório Anual da Junta Internacional de Controle de Drogas*, de 2004, já alertava para a estreita relação entre crimes e drogas nas cidades brasileiras. Recorrendo a dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), o documento ressalta que parte significativa dos 45 mil homicídios cometidos no país a cada ano está ligada de alguma forma ao consumo e ao tráfico de drogas. (UNODC, 2004). Para se ter uma idéia, no Rio de Janeiro, a taxa de mortes violentas provocadas por arma de fogo na faixa etária de 15 a 19 anos subiu de 59 casos (para cada 100 mil habitantes) em 1980 para 184 casos em 1995. Já na faixa dos 20 a 24 anos, o salto foi de 111 para 276 em cada 100 mil habitantes, num quadro onde a relação entre os crimes e o tráfico é estreita. (ZALUAR, 1998). Nesse sentido, não surpreende que grande parte das políticas para a juventude tenha investido em ações de cunho disciplinador, voltadas

para a formação do indivíduo e ocupação do tempo livre, agregadas a outras medidas vinculadas ao setor educacional.

Estudiosos e pesquisadores ressaltam, contudo, que, embora constitua uma perspectiva extremamente relevante, na medida em que evidencia a existência de amplos setores juvenis excluídos – que vivem em condições precárias, convivendo com uma série de limitações –, a concepção de jovens como *grupos de risco* não carrega, em seu escopo, qualquer referência à “condição cidadã” dos jovens ou aos “direitos inalienáveis” que decorrem dessa condição. (UNESCO, 2004, p. 138). Talvez por isso mesmo, essa perspectiva – introduzida, sobretudo, a partir da prática de diversos organismos públicos, como as secretarias e ministérios da área social – tenha acabado por condicionar uma grande parte dos programas e projetos, em geral limitados a iniciativas voltadas para a garantia do acesso a determinados serviços (de saúde e educação, por exemplo), sem interferir efetivamente na dinâmica social engrenada num cenário de desigualdade, segundo avaliação dos estudiosos. As pesquisas registram, ainda, uma gama expressiva de programas que, em função desse aspecto, nem responderam às demandas do universo juvenil (que incluem o desejo por mais segurança, mas não só) nem contribuíram para a construção da autonomia do público jovem. (UNESCO, 2004).

2. Jovens como sujeitos de direito – Estimulada pelas ações e dinâmicas engendradas por ONGs envolvidas em experiências centradas no âmbito da defesa dos direitos das crianças, entre meados da década de 1980 e a primeira metade dos anos 1990, a concepção de jovens como *sujeitos de direito* surge, segundo a UNESCO (2004), a partir do momento em que se propõe uma mudança de paradigma em relação à perspectiva anterior (*jovens como grupo de risco*): o acesso aos serviços por parte dos jovens em situação de vulnerabilidade social não constitui uma concessão do Estado, mas, sim, um direito a ser assegurado.

Na avaliação dos pesquisadores da UNESCO, trata-se de uma alteração relevante, na medida em que contribui para combater posturas paternalistas e clientelistas que, não raras vezes, marcaram diversas políticas públicas destinadas aos grupos de risco (inserção de jovens em programas ou projetos em troca de apoio ou voto, por exemplo). Uma vez adotado, esse enfoque passou a ser disseminado a partir de uma série de referências aos direitos da criança e do adolescente – um período caracterizado, por exemplo, pela tentativa da aprovação de códigos nacionais da infância e da adolescência, o que influenciou um conjunto significativo de políticas públicas nessa área. Organismos internacionais como o UNICEF (*United Nations*

Children's Fund), o UNFPA (*United Nations Population Fund*) e a Opas (Organização Pan-Americana da Saúde), além da própria UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), colaboraram de forma incisiva nesse processo, promovendo uma série de avanços – a despeito dos diversos problemas ainda registrados no universo juvenil, especificamente no campo dos direitos.

As limitações desse segundo enfoque, na avaliação dos estudiosos, decorrem da ausência de uma leitura mais rigorosa em torno das contribuições (e também das obrigações) por meio das quais o jovem se transforma, de fato, num ator social relevante no meio em que vive. Para parcela significativa dos pesquisadores que se debruçaram sobre os problemas identificados no universo juvenil, houve uma “extrapolação excessivamente mecanicista desse enfoque”, que, pensando na infância, “não considerou devidamente as evidentes diferenças entre crianças e jovens e entre os jovens, dentre as quais se destaca a ênfase na participação”. (UNESCO, 2004, p.140).

3. Jovens como atores estratégicos no desenvolvimento – Fundamentada na visão do jovem como ator extremamente importante no desenvolvimento de uma nação – nos campos produtivo, social, científico e moral, entre tantos outros –, essa perspectiva ganhou força no final dos anos 1990, quando começa a ganhar corpo a ideia do caráter essencial da participação efetiva dos jovens não apenas nas questões referentes à sua comunidade, ao lugar em que ele vive, mas, também, nos assuntos inseridos na agenda política dos governos. Aqui, o jovem não é apenas um *sujeito de direito*, como na perspectiva anterior, mas, sim, um indivíduo que, nessa condição, participa efetivamente de um processo de evolução do meio em que vive.

Sob esse enfoque, os jovens são, sobretudo, *atores estratégicos de desenvolvimento*. Assim, as políticas públicas destinadas a esse grupo não se limitam mais a objetivos centrados na garantia de acesso a serviços de saúde, educação, segurança e trabalho. As iniciativas desenvolvidas a partir desse tipo de enfoque apostam, ainda, na melhoria da condição juvenil a partir da participação e engajamento dos jovens em questões de cunho político e social (eleições, meio-ambiente, cultura etc.). Essa participação constitui-se, na prática, num “canal privilegiado” para viabilizar o atendimento às demandas desse grupo geracional. (UNESCO, 2004, p.140-141). As políticas públicas ancoradas nessa perspectiva estariam, portanto, concentradas na articulação de iniciativas programáticas diretamente voltadas para a melhoria das condições de vida dos jovens, com outras centradas no fomento da participação. O

objetivo, aqui, é transformar os jovens em atores sociais capazes de promover ações que contribuam para reverter eventuais obstáculos ao processo de crescimento e desenvolvimento do país (a partir da alteração de suas próprias realidades). Justamente em função desse aspecto, essa concepção enfatiza a importância da participação juvenil também na execução de projetos e programas governamentais voltados, por exemplo, para o combate à pobreza e para a promoção da alfabetização, entre outros.

4. Jovens como agentes de construção do capital social – Essa perspectiva fundamenta-se em dois eixos: (a) na capacidade empreendedora dos jovens no enfrentamento a desafios inerentes à condição juvenil, traduzidos, por exemplo, no processo de inserção no mercado de trabalho; e (b) nos variados tipos de apoio – nos âmbitos governamental e societário – com os quais esses mesmos jovens podem contar para a concretização dos seus projetos de vida. Tais “apoios” estariam refletidos em ações que vão desde a constituição de espaços de atuação até a concessão de financiamentos, passando por incentivos de cunho educacional, cultural e esportivo, por exemplo.

O primeiro eixo guarda relação direta com a construção do *capital social individual*, que abriga as dimensões da auto-estima, da sociabilidade, da criatividade e dos riscos decorrentes de um período marcado pela experimentação do novo, entre outras. O segundo, por sua vez, vincula-se à formação do capital social coletivo e, por isso mesmo, refere-se às instituições locais ou comunitárias, envolvendo, portanto, as interações sociais, o entorno familiar, a disponibilidade de serviços públicos etc. Na avaliação de uma parcela expressiva de pesquisadores e estudiosos da juventude, a pertinência desse enfoque está exatamente na identificação de áreas estratégicas adequadas à construção de projetos de vida por parte dos jovens. (UNESCO, 2004, p. 142).

As políticas formuladas sob essa perspectiva costumam apostar na construção de um sentimento de pertencimento, por parte do jovem, em relação ao lugar que ele ocupa (através de trabalhos desenvolvidos na comunidade, em geral de cunho cultural, religioso ou, ainda, voltados para o voluntariado, por exemplo). Um fator decisivo nesse processo, segundo a UNESCO (2004), é o desenvolvimento de atividades capazes de proporcionar aos jovens algum tipo de *empoderamento*, isto é, algum tipo de *poder de ação*, angariado a partir da aquisição e retenção de ferramentas necessárias à negociação com aqueles que tomam as decisões, seja no nível macro ou micro do universo institucional ou societário. Assim, trata-se de uma concepção na qual o jovem emerge não apenas como um *ator estratégico de*

desenvolvimento – como indica a perspectiva anterior – mas, sobretudo, um ator capaz de conceber e de construir um projeto de vida próprio (do ponto de vista individual e coletivo), a partir da “arte da negociação”, que pressupõe a capacidade de decidir, de argumentar, de pressionar.

Tanto as concepções de juventude trabalhadas por Pais e Pappámikail (2005) – na abordagem que estabelece os eixos analíticos de *juventude como categoria social*, *juventude como transição para a vida adulta* e *juventude como grupos culturais autônomos* – quanto os enfoques trabalhados pela UNESCO (2004), que também refletem diferentes formas de perceber a juventude, podem ser repensadas a partir das respectivas associações que propõem entre as representações sociais da juventude e os problemas enfrentados por esse grupo geracional. Sob um olhar atento, essas associações parecem ora limitadas a pressupostos pouco abrangentes, e ora marcadas por elementos que, em larga medida, guardam entre si relações de interdependência. Equivale a dizer que um jovem dificilmente estará inserido em processos de construção social *individual* ou *coletiva* (e, portanto, devidamente “empoderado”) se não estiver participando dos assuntos da sua própria comunidade, seja no nível micro ou macro (eleições, meio-ambiente, cultura e educação, entre outros). Assim, os enfoques 3 (jovens como *atores estratégicos de desenvolvimento*) e 4 (jovens como agentes de construção do capital social, a partir do seu “empoderamento”), apontados pelos pesquisadores da UNESCO (2004), parecem intrínsecos na medida em que os processos de construção social ou coletiva exigem participação. O mesmo tende a ocorrer com os enfoques 1 (jovens como *grupo de risco*) e 2 (jovens como *sujeitos de direito*), pois o segundo, fundamentado no papel do Estado de assegurar os direitos desse grupo geracional, contempla, em especial, aqueles segmentos em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, a ênfase está, indubitavelmente, nos *grupos de risco* – ainda que grande parte das ações promovidas sob essa perspectiva não tenha contribuído para o desenvolvimento da autonomia do jovem ou respondido a seus anseios, como observam os pesquisadores da UNESCO.

Há que se considerar, ainda, que nenhum dos quatro enfoques (ou perspectivas, ou concepções) abordados pela UNESCO (2004) contempla o eixo analítico de *juventude como categoria social*, proposto por Pais e Pappámikail (2005). Embora apresente elementos dificultadores do ponto de vista da análise de políticas públicas, como se verá adiante, essa

perspectiva, fundamentada na concepção pioneira de Karl Mannheim⁶⁹, é capaz de abarcar as singularidades da juventude na condição de uma das “fases da vida”. Centrada nas características convergentes desse grupo geracional (naquilo que iguala os jovens, e não no que os diferencia), essa perspectiva enfatiza a relevância de aspectos biológicos, como a puberdade, ou psicológicos, como os processos de afirmação e experimentação, que marcam o curso natural do amadurecimento para a fase adulta – e que não podem ser atribuídos ao público idoso ou infantil (o que permite a percepção das particularidades que caracterizam as diferentes etapas do ciclo de vida). Por outro lado, é preciso reconhecer que os outros dois eixos analíticos sugeridos por Pais e Pappámikail (2005) – *juventude como transição para a vida adulta* e *juventude como grupos culturais autônomos* – guardam concepções por demais ampliadas, que, exatamente em função desse aspecto, podem comprometer o exercício de categorização aqui proposto. O primeiro (*juventude como transição para a vida adulta*), fundamentado nas variadas maneiras pelas quais se deixa a condição juvenil – e que, por isso mesmo, envolve desde as dinâmicas familiares até o sistema de ensino e o mercado de trabalho –, diz respeito a todos os jovens: branco e negro, pobre e rico, garotos e garotas (ainda que, evidentemente, cada um esteja sujeito a um tipo de transição, dependendo de uma série de fatores de ordem econômica, sociocultural e política). O segundo (*juventude como grupos culturais autônomos*), com ênfase nos elementos que diferenciam um jovem do outro, reflete exatamente a diversidade, a heterogeneidade e a pluralidade que caracterizam juventude – e, por isso mesmo, só faz confirmar e justificar a necessidade de uma categorização das variadas percepções de juventude, uma vez que existem diferentes formas de “*ser jovem*” e de “*ver o jovem*”, dependendo do lugar e das condições em que se vive, da raça, do gênero e da renda, entre outros fatores.

A partir dessas considerações, o que se pretende, a seguir, é sugerir um novo sistema de categorização capaz de permitir uma clarificação das diversas *percepções de juventude* que permeiam os estudos teóricos e empíricos nesse campo, e que, numa segunda etapa, permita também o estabelecimento de conexões entre essas *percepções* e os *critérios* que orientam os processos de formulação e implementação de projetos e programas governamentais

⁶⁹ A concepção de Mannheim foi inaugurada em 1927, com o trabalho intitulado *The problem of generations*, inserido na obra *Essays on the Sociology of Knowledge* (London, Routledge e Kegan Paul).

destinados a esse grupo geracional. O modelo de categorização aqui proposto estrutura-se, assim, da seguinte forma:

- a. *Jovens como categoria social*: Concepção fundamentada nas características físicas que diferenciam os jovens dos demais grupos geracionais, com ênfase no desenvolvimento das funções sexuais e reprodutivas – responsáveis por profundas transformações das dinâmicas biológica e psicológica (que envolvem várias dimensões dos processos de crescimento e amadurecimento e, por isso mesmo, alteram formas de *ver*, *pensar* e *agir* em qualquer tempo, contexto e lugar).
- b. *Jovens como grupo de risco*: Concepção baseada na idéia de maior exposição ao risco típica dessa etapa do ciclo de vida – tanto em função da *experimentação do novo* quanto do *comportamento disruptivo* que, historicamente, dão contornos ao perfil desse grupo geracional. Embora possa ser aplicada a todos os indivíduos que constituem os mais diversos segmentos juvenis, essa concepção contempla, de maneira especial, os jovens em situação de vulnerabilidade social. Sujeitos a um conjunto expressivo e variado de carências, do qual se originam precárias condições de vida, esses jovens tendem a se deparar com um quadro ampliado de riscos: de morte, agressão, desnutrição, doenças, falta de perspectivas de educação, trabalho, cultura e lazer, entre outras. Exatamente em função desse cenário, essa concepção está diretamente relacionada à representação do jovem como “ameaça” à ordem social – o que move o Estado na direção desse público, percebendo-o, não raras vezes, como *sujeito de direito* na medida em que propõe variadas ações⁷⁰ destinadas a inseri-lo efetivamente nessa ordem.
- c. *Jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança*: Concepção decorrente da idéia de “jovem como *protagonista*”, no sentido do sujeito que desempenha um papel de destaque no meio em que circula, capaz de provocar e de assimilar mudanças nas mais diferentes circunstâncias e contextos. Sob essa perspectiva, os elementos que poderiam

⁷⁰ A qualidade, eficiência ou eficácia dessas ações não estão em discussão neste ponto. A percepção do jovem como *sujeito de direito*, aqui, está tão somente relacionada à disposição do Estado de formular e implementar iniciativas voltadas para a alteração de uma determinada realidade no universo juvenil. O objetivo é destacar o *reconhecimento* de um problema por parte do Estado – fator fundamental para a transformação de uma demanda num problema político. A intenção, portanto, é ressaltar o fato de que as ações advindas da “inserção de uma questão na agenda” refletem o caráter de *sujeito de direito* “concedido” a um determinado público alvo (aquele que tem direitos assegurados pelo Estado e assim é percebido por ele, na condição de cidadão).

contribuir para uma ampliação das *situações de risco* na concepção anteriormente abordada são “redirecionados”: a idéia de um período de *experimentação do novo*, por exemplo, assume conotações diferentes, desta vez vinculadas ao potencial do jovem para promover e lidar com mudanças (estar mais aberto e mais disposto a elas), e à sua capacidade de adequação a novas realidades. O *comportamento disruptivo*, por sua vez, sinaliza, aqui, para o potencial de reversão de ordens já estabelecidas – o que, a princípio, abriria caminho para o aperfeiçoamento de regras, normas e condutas que delineiam um modo de vida específico, numa determinada sociedade. Por isso mesmo, a ênfase, nessa perspectiva, está na participação do jovem em todos os assuntos que dizem respeito ao seu cotidiano, assim como ao lugar e ao contexto em que esse cotidiano é vivenciado – desde questões que influenciam diretamente a sua rotina (e que, portanto, envolvem suas expectativas, necessidades, desejos e aspirações) até aquelas que dizem respeito às decisões que regem a coletividade (eleições, meio-ambiente etc.). Dessa participação decorreriam processos de constituição de *capital social individual* e *coletivo*, considerados essenciais ao desenvolvimento das sociedades. Não por acaso, é essa a concepção de *juventude* que acentua a necessidade de munir os segmentos juvenis de ferramentas e espaços de atuação para negociar suas demandas com aqueles que detêm o poder de decisão. É o que garantiria a eles o que se convencionou chamar de “empoderamento” (poder de ação).

A partir dessa nova construção tipológica, é possível trabalhar o segundo exercício aqui proposto: identificar os efeitos de cada *perspectiva* ou *concepção de juventude* nos processos de *formulação* e *implementação* das *políticas públicas* destinadas especificamente a esse grupo geracional. Essa correlação será estabelecida na próxima seção, de maneira a permitir, em seguida, a análise dos efeitos do “olhar governamental” sobre os segmentos juvenis e os efeitos dessas percepções nas políticas públicas implementadas na América Latina e Europa – regiões que se destacam em função de um histórico consolidado no campo da discussão e construção de políticas sociais voltadas para a juventude. (PAMPÒLS, 2004; SCHILDT; SIEGFRIED, 2005).

2.2 – Concepções de juventude nos âmbitos institucionais e seus efeitos nos processos de formulação e implementação: ‘jovens como categoria social’, ‘jovens como grupos de risco’, ‘jovens como atores sociais relevantes e como agentes de mudança’.

A idéia central da *forma de categorização* das perspectivas de juventude aqui proposta é clarear os motivos pelos quais as políticas públicas destinadas aos jovens são tão diversas entre si, ainda que contemplem o mesmo grupo geracional. Em larga medida, isso parece estar diretamente relacionado às maneiras pelas quais cada *concepção de juventude* determina a eleição de algumas situações específicas como “problema”, dando origem ao estabelecimento de objetivos particulares – que resultarão num desenho singular da política proposta e, portanto, na definição de ações especiais voltadas para a alteração de uma realidade “X”. Nesse sentido, *perspectivas* ou *concepções de juventude* diversas entre si resultam, naturalmente, na identificação e seleção de diferentes *problemas* e, portanto, de diferentes *objetivos, desenhos e ações*.

Uma gama extensa de pesquisas e trabalhos centrados nas políticas destinadas aos segmentos juvenis evidencia, por exemplo, que a percepção da juventude como *categoria social* (com ênfase na faixa etária, valorizando os aspectos biológicos e psicológicos que costumam caracterizar essa etapa do ciclo de vida) tende a identificar, no universo juvenil, impasses próprios da fase de crescimento e amadurecimento – especialmente aqueles diretamente relacionados ao desenvolvimento afetivo/sexual, educação/formação e o processo de transição da escola para o mercado de trabalho. É justamente em função desse aspecto que o objetivo das intervenções, por parte do poder público, está, neste caso, voltado para a construção de mecanismos capazes de proporcionar processos “adequados” de transição para a vida adulta – conforme os valores, regras, normas legais e comportamentais que regem cada sociedade. Assim, o desenho das políticas propostas concentra-se, não raras vezes, nos processos de educação e formação, a partir de pelo menos três ações básicas voltadas para os jovens: a) criação de espaços para discussão e análise de problemas observados no universo juvenil; b) criação de instâncias específicas de atendimento às demandas juvenis, ligados aos setores de saúde, educação e qualificação; c) apoio ao jovem e à família.

Outros tipos de intervenção estatal podem ser observados quando a percepção é aquela que toma os jovens como *grupo de risco* (com ênfase no comportamento disruptivo observado no universo juvenil e na situação de vulnerabilidade social que caracteriza os jovens pertencentes às parcelas mais pobres da população). Aqui, os problemas identificados estão, não raras vezes, relacionados às situações de precariedade, carência e risco social com

as quais o jovem pobre se depara. Por isso mesmo, as intervenções do poder público estão voltadas para a construção de mecanismos que permitam ao Estado suprir essas carências e atender às necessidades básicas dos segmentos juvenis que vivem em situação precária. O desenho das políticas propostas não inclui, portanto, somente a proposição de ações fundamentadas nos processos de educação/formação, mas também nos processos de treinamento e qualificação para o mercado de trabalho, além da ocupação do tempo livre. Desta forma, embora a criação de espaços destinados ao debate em torno dos problemas observados no universo juvenil – assim como a criação de pontos específicos de atendimento às demandas dos jovens nos campos da saúde, educação e qualificação, ou, ainda, o apoio ao jovem e à família – também façam parte do rol das ações aqui implementadas, também há que se considerar outros três procedimentos comuns neste caso: a) a criação de espaços para ocupação do tempo livre, como oficinas de trabalhos manuais, entre outras atividades (de maneira a evitar a ociosidade); b) a criação de espaços de cultura e lazer; c) criação de sistemas legais e jurídicos que permitam a concessão de uma “segunda chance” a jovens autores de atos infracionais.

São ações diferentes daquelas decorrentes das políticas formuladas sob a perspectiva dos jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança, cuja ênfase está na idéia do “jovem protagonista” e “sujeito participativo”. Os problemas aqui identificados dizem respeito a impasses geralmente relacionados à ausência de espaços e oportunidades para que os jovens possam atuar efetivamente na defesa de seus interesses, necessidades, desejos e expectativas. Sob esse prisma, os objetivos estabelecidos no campo da gestão pública acabam voltados, em geral, para o incentivo à construção de espaços de atuação e, ao mesmo tempo, para a disponibilização de ferramentas de negociação (via institucionalização de grupos juvenis, inserção de demandas na agenda governamental e reserva orçamentária para projetos e programas específicos), de maneira a garantir “poder de ação” aos segmentos juvenis (“empoderamento”). O desenho das políticas propostas sob essa perspectiva fundamenta-se, em larga escala, na criação de grupos juvenis organizados e no apoio àqueles já existentes. Por isso mesmo, as ações implementadas não incluem somente a criação de espaços destinados à discussão e análise dos problemas identificados no universo juvenil. Elas vão muito além e estão especialmente centradas em três pontos, aqui considerados fundamentais: a) criação de novos espaços de participação dos jovens em âmbitos institucionais; b) incentivo a programas de treinamento e formação voltados para a gestão e participação; c) incentivo ao empreendedorismo. O quadro a seguir apresenta, de forma sistematizada, as correlações aqui estabelecidas.

PERSPECTIVA	(1) JOVENS COMO CATEGORIA SOCIAL	(2) JOVENS COMO GRUPO DE RISCO	(3) JOVENS COMO ATORES SOCIAIS RELEVANTES E AGENTES DE MUDANÇA
ÊNFASE	Faixa etária (aspectos biológicos e psicológicos)	- Comportamento disruptivo - Situação de vulnerabilidade social	Idéia do jovem “protagonista” e participativo.
PROBLEMAS IDENTIFICADOS	Impasses próprios da fase de crescimento/amadurecimento centrados especialmente em: - desenvolvimento afetivo/sexual - educação/formação - transição escola-mercado de trabalho	Impasses relacionados a situações de precariedade, carência, vulnerabilidade e risco social.	Impasses relacionados à ausência de espaços e oportunidades para que os jovens possam atuar em busca de seus interesses, necessidades, desejos e aspirações.
OBJETIVO DAS INTERVENÇÕES	Construção de mecanismos que permitam processos adequados de transição para a vida adulta, conforme regras e normas sociais e legais vigentes.	Construção de mecanismos capazes de suprir carências e necessidades dos jovens em situação de vulnerabilidade e risco social.	- Incentivo à construção de espaços de atuação - Disponibilização de ferramentas de negociação – <i>empoderamento</i>
ELEMENTOS DO DESENHO DAS POLÍTICAS PROPOSTAS	Ações fundamentadas em processos de educação e formação.	Ações fundamentadas em processos de educação/formação, qualificação e ocupação do tempo livre.	Ações fundamentadas na criação de grupos juvenis organizados e no apoio àqueles já existentes.
IMPLEMENTAÇÃO	- Criação de espaços destinados à discussão e análise de problemas observados no universo juvenil. - Criação de pontos específicos de atendimento às demandas juvenis ligados aos setores de saúde, educação e qualificação. - Procedimentos de apoio ao jovem e à família	- Criação de espaços de discussão e análise de problemas do universo juvenil. - Criação de pontos específicos de atendimento às demandas ligados aos setores de saúde, educação e qualificação. - Criação de espaços para ocupação do tempo livre – e também para cultura e lazer. - Apoio ao jovem e à família. - Criação de sistemas legais e jurídicos que permitam “segunda chance” a jovens autores de atos infracionais.	- Criação de espaços destinados à discussão e análise de problemas observados no universo juvenil. - Criação de novos espaços de participação dos jovens em âmbitos institucionais. - Procedimentos voltados para o incentivo a programas de treinamento e formação voltados para gestão e participação. - Procedimentos voltados para o incentivo ao empreendedorismo.

QUADRO 1- PERSPECTIVAS DIVERSAS DE JUVENTUDE E SEUS EFEITOS NO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DE INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS PARA GRUPOS JOVENS.

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, parece evidente que o emaranhado de sentidos e significados que dão contornos às diferentes concepções ou percepções de juventude exerce influência nos processos de formulação, de definição dos objetivos e de implementação das ações destinadas a esse público alvo. Não surpreende, desta forma, que essas concepções, na medida em que levam a objetivos, desenhos e ações diversas entre si, possam resultar em políticas capazes de atender às demandas juvenis em maior ou menor grau. Em outras palavras, as diferentes percepções de juventude podem dar origem a políticas mais ou menos eficazes em relação aos interesses, necessidades e aspirações desses segmentos. É fato, contudo, que essas percepções, a despeito das singularidades que as caracterizam, não são excludentes entre si. Pesquisas e análises importantes no campo das políticas destinadas à juventude na América Latina e Europa – desenvolvidas na última década por organismos internacionais como a UNESCO e o Banco Mundial, entre outros – evidenciam, por exemplo, que um mesmo projeto ou programa pode ser construído a partir da perspectiva dos jovens como *grupo de risco* e, ao mesmo tempo, como *agentes de mudança*. (BANCO MUNDIAL, 2006; UNESCO, 2004).

Por outro lado, é certo que algumas concepções de juventude – dependendo do contexto, do lugar, do tempo e da situação em que são construídas – podem dar origem a constrangimentos capazes de comprometer o processo de focalização do público alvo e, conseqüentemente, o diagnóstico da realidade a ser alterada pela política proposta. A perspectiva de juventude como *categoria social*, por exemplo, apresenta, do ponto de vista da análise de políticas públicas, alguns complicadores aos processos de formulação e implementação de projetos e programas nesse campo. Edificada a partir dos aspectos fisiológicos desse grupo geracional (valorizando características biológicas e psicológicas que marcam essa etapa do ciclo de vida), essa perspectiva acaba por demandar uma delimitação de faixa etária. Desta forma, o gestor público se depara com uma questão central, diretamente relacionada a um problema de focalização: onde começa e onde termina a juventude? Quais são as idades que a delimitam?

Os diferentes formatos das políticas para a juventude já implementadas até aqui em países e contextos diversos – fundamentados em representações sociais de juventude também diversas entre si – mostram que responder a essas indagações pode ser uma tarefa árdua. Recorrendo a um exemplo por certo simplificado, é possível conceber a idéia de que, na periferia de uma grande cidade brasileira, um sujeito de 24 anos, solteiro, líder de uma banda de *Rap* e responsável pela promoção de vários eventos na sua comunidade represente, no imaginário social, a figura de alguém mais jovem que um rapaz de 17 anos, assalariado, com mulher e filhos. Assim, essa delimitação acaba ficando a cargo do gestor – o que se reflete no

desenho de diferentes iniciativas. Há cerca de dois anos, era possível observar, por exemplo, a existência de tipos diversos de focalização entre os 26 programas e projetos (oriundos de iniciativas construídas no âmbito nacional, estadual ou local) então destinados aos segmentos juvenis de Belo Horizonte⁷¹. Programas como o *Agente Jovem*⁷² (transformado no *ProJovem Adolescente*, e concebido no plano nacional e cujo eixo de atuação está centrado no estímulo ao exercício da cidadania e à participação) é dirigido a jovens de 15 a 17 anos, ao passo que o *Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)* contempla o grupo entre 16 e 24 anos – uma faixa etária que, por sua vez, diverge das idades contempladas por outros projetos como o *BH Cidadania* (uma iniciativa da gestão local, centrada nos eixos da cidadania e participação), que abrange grupos entre 14 e 24 anos, ou o *Liberdade Assistida*, também concebido no plano municipal, destinado à recuperação de jovens entre 12 e 21 anos, autores de atos infracionais, ou, ainda, o *Fica Vivo!*, uma iniciativa do Governo de Minas que contempla jovens de 12 a 24 anos e cujo o eixo de atuação está centrado na educação e no combate à violência em áreas de risco.

Aqui, a indagação inevitável é: ao pensar uma política para esse ou aquele grupo juvenil, que critério foi utilizado para estabelecer a idade mínima e a idade máxima do conjunto de jovens a ser contemplado pela iniciativa? Parte da literatura advoga que o início da juventude pode até ser estabelecido a partir de critérios fundamentados em concepções de cunho biológico e psicológico, especialmente a partir do desenvolvimento das funções sexuais e reprodutivas (alterações que representariam uma transformação profunda da dinâmica física, biológica e psicológica que diferencia o adolescente da criança). No entanto, estabelecer onde termina essa etapa é um desafio, uma vez que as “fronteiras” que separam a juventude da fase adulta são, no mínimo, “difusas”. (UNESCO, 2004, p.23). Nesse sentido, o problema dos enfoques biológicos e psicológicos que sustentam a perspectiva de *juventude como categoria social* é que, ao definir a *juventude* como um período que começa na *maturidade fisiológica* e termina na *maturidade social*, ignora-se o fato de que a *juventude* possui diferentes significados para pessoas que vivem situações políticas, econômicas e

⁷¹ O conjunto de programas e projetos foi levantado pela autora entre dezembro de 2006 e janeiro de 2007, com a colaboração da *Coordenadoria Municipal da Juventude da Prefeitura* de Belo Horizonte, das secretarias de *Desenvolvimento Social* e de *Defesa Social* do Governo de Minas, e do *Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome*, do Governo Federal. Ele indica a existência de 28 iniciativas voltadas para a juventude de Belo Horizonte.

⁷² O *Agente Jovem* foi transformado no *ProJovem Adolescente* pela lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que dispõe sobre o ProJovem. A iniciativa é destinada a jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias pobres ou em situação de risco social. Será um dos programas analisados neste trabalho.

socioculturais diversas entre si, e é vivida de maneira heterogênea, obedecendo a determinados contextos, lugares e circunstâncias. (UNESCO, 2004). Nesse sentido, a realidade dos jovens pichadores da cidade de São Paulo que freqüentam o *point* entre a praça Rodrigues de Abreu e a calçada da rua Vergueiro, onde se reúnem desenhistas, grafiteiros e pichadores (PEREIRA, 2007), é certamente diferente da realidade de John, um dos integrantes da banda punk rock portuguesa, SK6, formada por jovens da classe média de Lisboa (PAIS, 2006a), que, por sua vez, é diferente da realidade dos jovens *hooligans* da cidade húngara de Stalintown⁷³, que, na década de 1950, comprometiam, com seu comportamento violento, a “imagem positiva” da cidade – considerada por seus habitantes um símbolo do “estilo socialista de viver”. (HORVÁTH, 2005, p.80). Em outras palavras: há diferentes maneiras de ser jovem, como já demonstrava o primeiro capítulo.

É possível que sejam precisamente esses os complicadores da concepção de juventude como *categoria social* na formulação e implementação das políticas públicas voltadas para esse grupo geracional. O primeiro momento (formulação) – que envolve um processo decisório, a partir do qual serão estabelecidos os objetivos ou metas a serem alcançados – tende a ser restritivo, na medida em que pressupõe as mesmas necessidades, interesses e aspirações para um público alvo com determinada faixa etária, sem considerar a diversidade que caracteriza os segmentos juvenis. É o caso, por exemplo, dos programas e projetos centrados na sexualidade do jovem – em especial daqueles que investem na prevenção às doenças sexualmente transmissíveis ou que contemplam problemas como a gravidez precoce ou o aborto. Pesquisas e análises importantes, como o minucioso trabalho de Abramovay, Castro e Silva (2004) em torno da sexualidade juvenil, indicam que grande parte dos programas e projetos desenvolvidos nessa área perde em eficácia justamente em função desse “nivelamento”. Afinal, por mais que os jovens de uma determinada faixa etária compartilhem processos similares de desenvolvimento biológico e psicológico, é certo que vivem realidades diferentes (e que essas realidades acabam por moldar diferentes formas de vivenciar uma experiência). Não por acaso, as autoras enfatizam a importância de iniciativas que considerem a “variação nacional, as desigualdades sociais e regionais de situações”, além de atenção especial às “realidades locais de diversas juventudes”. (ABRAMOVAY; CASTRO; SILVA, 2004, p.311).

⁷³ Os *hooligans* são torcedores de eventos esportivos que misturam paixão clubística e vandalismo e que, em alguns lugares, também representam ideologias políticas de extrema direita ou de extrema esquerda, como na Inglaterra, Alemanha e Croácia. A origem da palavra é comumente atribuída a uma família irlandesa – Hooligan ou Hoolihan – famosa por freqüentes envolvimento em situações de tumulto. O Dicionário Inglês de Oxford indica que a palavra passou a figurar nos relatórios da polícia de Londres no ano de 1898.

Importante ressaltar, ainda, que, do ponto de vista da implementação das políticas, a concepção dos jovens limitada à idéia de *categoria social* tende a diminuir drasticamente a margem de manobra necessária ao desenvolvimento das ações estabelecidas. Recorrendo a um outro exemplo, também simplificado: um sujeito inserido num programa de qualificação profissional para jovens de 16 a 18 anos, mas que ainda apresente dificuldades para apreender e assimilar seu ofício ao completar a idade máxima para participar da iniciativa, não terá a oportunidade de fazê-lo num programa orientado sob tal perspectiva. Em outras palavras, essa concepção pode impedir correções de rumo que porventura se façam necessárias em casos específicos, não previstos pelos gestores diante de uma determinada realidade.

Talvez seja exatamente essa a razão pela qual grande parte dos programas e projetos destinados aos jovens de uma determinada faixa etária agregam a essa condição uma série de outros critérios para a definição do público alvo. No entanto, pode ser útil repensar o estabelecimento de faixas etárias como um critério de seleção mais flexível, dependendo de cada caso (dada a diversidade do público alvo), de maneira a impedir que ele se torne um obstáculo capaz de comprometer uma ação em curso, sempre que essa ação se mostrar válida ou necessária. Na prática, equivaleria a trocar a implementação *programada* – aquela que pressupõe a superação dos problemas de execução via programação cuidadosa e detalhada de cada procedimento a ser adotado neste instante e que, por isso mesmo, é mais rígida – pela implementação *adaptada*, que concebe o aperfeiçoamento da execução da política a partir de um planejamento inicial feito justamente para sofrer ajustes numa etapa posterior. (BERMAN, 1980).

Problemas diretamente relacionados à ausência de reconhecimento da diversidade que caracteriza o universo juvenil também já foram constatados por pesquisadores em programas e projetos fundamentados na concepção de *juventude* como *grupos de risco*. Com ênfase na precariedade das condições de vida dos segmentos juvenis em situação de vulnerabilidade social – traduzidas na violência, no desemprego, na falta de acesso a serviços de educação, saúde, cultura e lazer, entre outros – essa concepção orienta parte significativa das iniciativas voltadas para a juventude na América Latina, onde o alto grau de desigualdade social “endurece” e/ou antecipa os processos de transição para vida adulta (afetando desde as dinâmicas familiares até as oportunidades de inserção no mercado de trabalho, diretamente vinculadas às chances de permanência numa sala de aula). Nesse sentido, não surpreende que, no século XX, as formas pelas quais os jovens representados como *grupo de risco* deixam a condição juvenil tenham se transformado numa das maiores preocupações de agentes políticos, gestores e pesquisadores. (PAIS; PAPPÁMIKAIL, 2005). Pimenta (2005), numa

interessante resenha dedicada ao trabalho de Guerreiro e Abrantes sobre as trajetórias para a vida adulta, observa que as análises e pesquisas em torno dessas transições surgem, na verdade, de preocupações com a inserção profissional dos jovens no mercado de trabalho e, paralelamente, com a escalada das taxas de desemprego. Não por acaso. Como acentua o primeiro capítulo, os dados de 2005 que compõem o relatório *Trabalho Decente e Juventude na América Latina*, da Organização Internacional do Trabalho, registram que o desemprego entre jovens de 15 a 24 anos nos países latino-americanos eram, naquele ano, quase três vezes maior que o desemprego entre adultos. O desemprego já atingia 10 milhões de jovens na região – o que equivale a 17% da força de trabalho entre 15 e 24 anos (percentual que, entre os adultos, não passa de 6%). Ao todo, os jovens representavam 46% do total de desempregados na América Latina e, além disso, outros 22 milhões não estudavam nem trabalhavam. Dos 106 milhões de jovens latino-americanos entre 15 e 24 anos, 58 milhões estavam buscando emprego (desses, 10 milhões estavam desempregados e 30 milhões trabalhavam na economia informal). O relatório indica ainda que, mesmo quando trabalhavam, os jovens ganhavam menos. Em geral, o salário deles equivalia, em média, a 56% do recebido pelos adultos. (OIT, 2007). O cenário é tão desanimador quanto aquele ilustrado pelo *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2007*, do Banco Mundial – especificamente focado na trajetória da juventude dos países em desenvolvimento. O documento registra que, no Brasil, 14% dos jovens pertencentes à parcela da população constituída pelos 10% mais pobres são analfabetos, e somente 4% deles trabalham no setor formal da economia. Já a metade dos 10% mais ricos possui emprego formal, e, desse conjunto, apenas 0,3% são analfabetos. (BANCO MUNDIAL, 2007). São dados indubitavelmente refletidos no aumento da criminalidade que afeta o público juvenil – tanto na condição de vítimas como de protagonistas, como se viu aqui, na seção 2.1.

No Brasil, especificamente, a concepção dos *jovens como grupo de risco* orienta uma gama extensa de iniciativas, como o *ProJovem Urbano*, destinado a grupos juvenis que não concluíram a 8ª série. O programa – concebido na esfera federal e implementado pelos municípios-parceiros – pretende garantir a conclusão do ensino fundamental a jovens de 18 a 24 anos e, ao mesmo tempo, proporcionar qualificação profissional e estimular os participantes a desenvolver ações comunitárias de interesse público. (BRASIL, 2007). A primeira avaliação nacional⁷⁴ do programa registra, contudo, uma série de problemas que, em

⁷⁴ A primeira avaliação nacional do *Pró-Jovem* foi apresentada e discutida em agosto de 2007 na Faculdade de Educação da UFMG, em Belo Horizonte, durante teleconferência da professora Mariza Duarte, coordenadora do sistema de monitoramento e avaliação do programa.

princípio, parecem decorrer exatamente da diversidade e pluralidade que marcam o universo juvenil. Um exemplo está na constatação de que as mulheres jovens teriam, em tese, menos chance de participar da iniciativa, uma vez que grande parte delas já é mãe e não tem com quem deixar os filhos para aderir ao programa (segundo relato da comissão de monitoramento do *ProJovem*, durante apresentação da primeira avaliação do programa).

Os mesmos tipos de impasses pareciam afetar o antigo *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano* (atual *ProJovem Adolescente*), outro projeto concebido na esfera federal, na tentativa de reduzir a situação de risco social desse segmento, além de promover sua inserção na comunidade e no mercado de trabalho. A iniciativa – fundamentada na perspectiva do jovem como *grupo de risco* e, em certa medida, também na perspectiva do jovem como *agente de mudança*⁷⁵ – estruturava-se em duas fases: formação (a partir de palestras, dinâmicas e debates sobre problemas identificados no universo juvenil e sobre direitos e deveres que envolvem o exercício da cidadania) e atuação (transformação dos jovens em agentes multiplicadores da experiência vivenciada no programa). O problema é que, como os jovens vivenciavam de diferentes maneiras a experiência de participar do programa – exatamente porque experimentavam realidades muito diversas entre si, reagindo também de forma diversa a essas realidades –, não eram poucos aqueles que, ao final do projeto, manifestavam sentimentos de extrema insegurança e temor em relação ao futuro, e que não sabiam o que fazer com o conteúdo apreendido durante a fase de formação, ou seja, durante as palestras, aulas e dinâmicas interativas. (DAYRELL; LEÃO; REIS, 2007; RODRIGUES, 2004).

A ausência do reconhecimento da diversidade e pluralidade que marcam a juventude também repercute nos processos de formulação e implementação desse tipo de política. Trabalhando, de uma maneira geral, com conceitos já formalizados, que refletem indubitavelmente as concepções de juventude presentes no imaginário social – nem sempre coincidentes com as percepções dos próprios jovens acerca dos problemas que os afligem e das melhores maneiras de superá-los –, essa concepção tende a abrigar processos decisórios verticais (de cima para baixo). Dito de outra forma, os objetivos estabelecidos durante o processo de formulação, assim como as ações executadas a partir desses objetivos, resultam

⁷⁵ Embora aposte no “potencial protagonista do jovem”, ao trabalhar com a idéia de “agentes multiplicadores” (jovens que atuam em suas respectivas comunidades para “multiplicar” o que assimilaram durante o período de formação proporcionado pelo projeto), o *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano* não previa a construção de espaços específicos de atuação e de “ferramentas de negociação” para garantir o “poder de ação” dos jovens participantes. Em função dessa singularidade, tratava-se de uma política fundamentada muito mais sob a perspectiva dos **jovens como grupo de risco** do que dos **jovens como agentes de mudança e atores sociais relevantes**. (grifo nosso).

de pressupostos estabelecidos pelos gestores: estabelece-se, para o jovem, que o principal problema a ser superado é esse, e não um outro; que o que deve ser feito é isso, e não aquilo; que o problema X é mais grave que o Y, e assim por diante. Trata-se de um aspecto capaz de comprometer, na prática, a construção de propostas de intervenção definidas – ou, pelo menos, discutidas – pelos jovens contemplados por diferentes políticas. (RODRIGUES, 2004).

É nesse sentido que grande parte da literatura aponta para a importância da terceira percepção de *juventude*, ou seja, aquela perspectiva que toma os *jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança* – que concebe o jovem como “protagonista” e, portanto, como ator social capaz de provocar e de assimilar mudanças. Por isso mesmo, ele emerge, aqui, como sujeito ativo, apto a interferir em questões que influenciam o seu dia-a-dia e que dizem respeito às suas expectativas, interesses e aspirações (seja do ponto de vista individual ou coletivo). Transforma-se, portanto, num ator social relevante – especialmente quando é “empoderado” (detentor de ferramentas e espaços de atuação para negociar suas demandas e, a partir daí, contribuir para o desenvolvimento social do meio em que vive), constituindo, assim, capital individual e coletivo.

Do ponto de vista sociológico, e também das análises de políticas públicas, cresce, nessa perspectiva, a importância do reconhecimento da pluralidade de circunstâncias que marcam a vida juvenil, considerando as variadas possibilidades de *ser jovem* nos mais diversos contextos e situações. Na concepção de Dayrell (1996, 1999), a juventude emerge, aqui, como parte de um processo e de uma temporalidade mais amplas de constituição de sujeitos, salpicadas pelas especificidades que marcam a vida de cada indivíduo, a começar pelo meio social em que ele vive e pela qualidade das relações proporcionadas por esse meio.

Entretanto, ainda são raras as políticas ou programas para a juventude baseados nessa concepção, até porque ela demanda, das instituições públicas e societárias, um “olhar” diferente sobre o jovem – tomado, aqui, como ator social capaz de defender seus interesses e desejos. Talvez um bom exemplo nesse sentido seja o programa “*Chegou a tua Vez! Jovens na correria por um mundo melhor!*”, desenvolvido em Porto Alegre durante a gestão municipal de 2001-2004, sob a coordenação do Núcleo de Juventude (vinculado então à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana), que contou com a participação de uma série de jovens voluntários no processo de execução das ações previstas. A experiência tornou-se uma referência na gestão local exatamente por evidenciar “a clara presença dos jovens na sua formulação e nos seus desdobramentos”, embora as decisões e procedimentos de cunho burocrático e institucional – com destaque para a obtenção de

recursos financeiros e produção de material específico para o desenvolvimento da iniciativa – tenham permanecido sob a responsabilidade do Núcleo de Juventude. (FISCHER, 2007, p.376). A estratégia de trabalho do programa consistia numa série de visitas às escolas da rede pública de ensino (uma por cada região da cidade). As visitas duravam um dia inteiro e, nessa ocasião, a escola permanecia aberta para que jovens de outras escolas pudessem participar. Em princípio, o objetivo era alcançado: estabelecer canais que viabilizassem ações individuais e coletivas por parte dos jovens (individuais no sentido de os jovens terem acesso a informações sobre todos os recursos públicos disponíveis no âmbito do município, que pudessem ser aplicados em ações fundamentadas nas demandas do universo juvenil), e coletivas (no sentido de contemplar demandas diretamente vinculadas a questões que envolvem ações em conjunto) –, assim como eventos formais e informais, às vezes com direito a show, teatro ou dança. As questões levantadas pelos jovens nessas ocasiões eram todas encaminhadas aos seminários que se concretizavam nos Fóruns e Conferências de Juventude, cujo objetivo central era discutir a participação da juventude na gestão municipal. (FISCHER, 2007, p.377-379).

Em Belo Horizonte, talvez as iniciativas que mais se aproximem dessa concepção sejam o *Projeto Guernica*, criado no ano de 2000, com foco sobre jovens grafiteiros e pichadores, estimulados a criar novas trajetórias de vida a partir da arte, e o *Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo*, implantado no ano de 2002, sob a coordenação da Superintendência de Prevenção à Criminalidade do Governo do Estado de Minas Gerais. Desenvolvido pelo Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da UFMG (CRISP), o *Fica Vivo* visa a reduzir o número de homicídios em áreas violentas da cidade e, ao mesmo tempo, promover a organização comunitária a partir da atuação e do envolvimento dos segmentos juvenis pertencentes às camadas mais pobres da população. Esse último aspecto envolve a elaboração de projetos de intervenção social com participação da sociedade e, em especial, dos jovens contemplados – o que pressupõe a valorização do ideário da participação (a princípio, os jovens podem formular propostas para combater a violência na sua região, via projetos de intervenção).

Exemplo ainda mais preciso desse tipo de perspectiva está num projeto experimental desenvolvido na capital mineira no período de 2001 a 2004 pelo *Observatório da Juventude* da UFMG, o *Formação de Agentes Culturais Juvenis*, que traduz muito bem a concepção de *jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança* e, por isso mesmo, oferece subsídios importantes aos gestores públicos envolvidos com políticas voltadas para esse grupo geracional. O projeto, que abrangia 17 jovens pertencentes às camadas mais pobres da

população da Região Metropolitana de Belo Horizonte, parte de um pressuposto bastante singular, se comparado àqueles que hoje orientam grande parte das políticas voltadas para os grupos juvenis: o de que o jovem, na medida em que absorve as influências do seu próprio meio, guiando-se a partir dos resultados das relações que ali estabelece, não está alheio às dificuldades que lhe são impostas pela realidade social na qual está inserido, ou seja, àquilo que o beneficia ou não nesse meio em relação a seus próprios interesses e aspirações. Sob esse aspecto, portanto, o que falta a ele não são informações ou conhecimentos acerca da sua própria realidade ou do seu papel social, mas, sim, oportunidades e instrumentos para superar, diante dessa realidade, o que ele considera um obstáculo ao alcance desses interesses e aspirações. (RODRIGUES, 2004; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2002).

Por conseguinte, a implementação do projeto, embora também envolvesse um período inicial de capacitação/formação (assim como o antigo *Agente Jovem*), fundamentava-se na construção de conhecimentos específicos ao público contemplado sobre formas adequadas de intervenção no seu meio social. Para isso, as orientações baseavam-se em ensinamentos metodológicos que permitissem aos jovens a elaboração de um diagnóstico de problemas e a definição de propostas para revertê-los. Assim, esse período previa o oferecimento de cursos específicos para o desenvolvimento de metodologias destinadas à promoção de intervenções socioculturais nas comunidades, além de outros cursos paralelos, como leitura, redação e oficinas de expressão corporal. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, 2002), de maneira a desenvolver a capacidade de comunicação e interação dos jovens – fator considerado relevante no processo de inserção social e no mercado de trabalho. Os participantes do projeto relatam que tiveram o estímulo do qual necessitavam para se tornarem “autônomos”, no sentido de tomarem suas próprias decisões e de “agirem” para alcançar suas aspirações. A jovem P.O, 21 anos, por exemplo, garantia, ao final do projeto, que os *agentes culturais juvenis* sabiam, a partir daquele momento, como “investir” em suas respectivas propostas de atuação – referindo-se, aqui, aos projetos específicos de intervenção elaborados por eles próprios, sob orientação e assessoramento da equipe do *Observatório da Juventude*. (RODRIGUES, 2004, p.83).

Evidentemente, a trajetória e o futuro de cada jovem participante após o término do projeto dependem de uma série de outros fatores que fogem ao controle de gestores e pesquisadores. No entanto, o importante, aqui, é atentar para o fato de que, a despeito da

ênfase dada pela literatura ao caráter fundamental do reconhecimento da diversidade e da pluralidade que caracterizam os segmentos juvenis, poucas são as políticas públicas hoje pautadas na concepção de *jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança*. Para uma gama significativa de autores, como Spósito (2003), Abramo (2003), Abramo e Branco (2005) e Abad (2003), isso tende a comprometer a idéia de participação efetiva desse grupo geracional nos processos de formulação e implementação de políticas sociais voltadas para eles próprios – pois exigiria nova postura das instituições públicas, chamadas aqui a conceber o jovem como sujeito não apenas capaz de identificar os principais problemas que o afetam, mas, também, de construir, com a ajuda dos gestores públicos, propostas específicas de intervenção para superá-los.

Nesse sentido, o “olhar” governamental – refletido não só na maneira pela qual o Estado percebe a juventude, mas também na maneira como lida com esse grupo geracional – emerge como fator relevante na análise dos processos de construção das políticas destinadas aos jovens em diferentes países, cenários e tempos históricos. As implicações decorrentes de variadas concepções de juventude trabalhadas por variados governos ao longo da história – especialmente nos países latino-americanos e europeus, que acumulam experiências consolidadas no campo das políticas destinadas aos segmentos juvenis – serão discutidas na próxima seção.

2.3 – Estado e juventude: concepções, contextos e ações na América Latina e Europa

Uma análise mais específica em torno dos efeitos de diferentes concepções de *juventude* sobre os processos de formulação e implementação de políticas voltadas para esse grupo geracional pode encontrar respaldo nos estudos de Perrow (1976) acerca dos aspectos sociológicos que frequentemente afetam os procedimentos organizacionais. A partir do empreendimento de uma série de trabalhos de observação, ele demonstra o quanto as instituições públicas podem ser diversas entre si no que se refere à percepção de um problema e, portanto, na forma de incorporar esse problema à sua agenda. Aqui, entretanto, o que se propõe é a retomada das reflexões de Perrow (1976) para discutir como o “olhar” das instituições sobre um público específico – no caso, os segmentos juvenis – é capaz de

influenciar as políticas destinadas aos jovens em variados contextos socioculturais e históricos, em diferentes tempos e lugares.

Perrow (1976) observa, por exemplo, que qualquer escolha ou decisão sobre *o que fazer* em relação a uma determinada realidade depende, no fundo, da maneira pela qual uma organização concebe seu papel, seu público-alvo e até que ponto goza de liberdade e independência para realizar as ações que se propõe. Essa diferença de percepção é que muitas vezes acaba fazendo com que programas destinados a um mesmo público-alvo sejam desenvolvidos de maneiras completamente diversas, mesmo por organizações ou instituições que atuam num mesmo campo, com um mesmo tipo de segmento social. O exemplo de Perrow (1976), bastante útil à compreensão desse aspecto, fundamenta-se na descrição do cotidiano de duas instituições correcionais norte-americanas – *Dick Industrial School* e *Inland School*⁷⁶ – para jovens delinqüentes de 14 a 16 anos, do sexo masculino. A primeira investiu em métodos rígidos de controle, como a formação de filas para processos de deslocamento dos jovens – seja para o banho ou para o almoço –, a proibição de todo e qualquer tipo de manifestação sem a ordem de supervisores, e punições severas (permanência em celas de isolamento, por exemplo) em casos de comportamentos inadequados. Já a segunda instituição, Inland, caracterizava-se por métodos completamente diversos, centrados em dinâmicas de grupo especialmente elaboradas para que os jovens manifestem suas revoltas e desejos, na liberdade de circulação em todos os espaços do pavilhão e na promoção de atividades esportivas e culturais.

Numa análise comparativa, Charles Perrow chama a atenção para o fato de que as instituições trabalham, na realidade, com conceitos bastante diferentes em relação à “matéria-prima” que detêm. A primeira considerava os jovens delinqüentes como sujeitos incapazes de respeitar devidamente os pais e outros adultos, sem preparo para obedecer e “indignos de confiança”. (PERROW, 1976, p.55-56). O pressuposto, neste caso, era o de que, para transformar esses jovens em cidadãos respeitadores da lei, era necessário ensiná-los obediência e respeito aos adultos, além de proporcionar discussões centradas em temas como solidariedade e cidadania. Desta forma, a justificativa para os meios é clara: alguém devia estar constantemente ao lado deles, disciplinando-os com severidade e vigiando-os a cada instante – o que demanda uma estrutura organizacional rígida e sólida, com funcionários preparados para impor atitudes firmes, com rigor.

⁷⁶ Os dados utilizados por Charles Perrow constam da obra *Organization for Treatment* (1976), resultado de uma série de pesquisas e análises de David Street, Robert Winter e do próprio Perrow acerca da estrutura e do funcionamento de algumas das instituições correcionais voltadas para segmentos juvenis nos Estados Unidos.

Concepção bastante diversa é observada na segunda instituição, que via, nos jovens delinquentes, a imagem de figuras sujeitas a humilhações constantes por parte da sociedade, com problemas psicológicos e baixa auto-estima. Nesse segundo cenário, psicólogos e assistentes sociais ocupavam-se de investigar o passado de cada jovem, suas dúvidas e anseios, e suas atitudes para com a autoridade e os pais, de maneira a conhecê-los melhor. Para a direção de Inland, os jovens delinquentes não eram diferentes de outras pessoas, isto é, não eram necessariamente desprovidos de autodisciplina ou indignos de confiança. Ao contrário, eram pessoas que necessitam de compreensão, de ajuda e de compaixão. Exatamente por isso, instituiu-se um ambiente liberal, de maneira que os rapazes tivessem a oportunidade de modificar suas atitudes e posturas diante dos problemas que enfrentam – o que demanda uma estrutura aberta e descentralizada, com regulamentos flexíveis. (PERROW, 1976).

Assim, ainda que ambas as instituições trabalhassem com o mesmo público, ou seja, jovens delinquentes que precisavam ser reabilitados, utilizavam-se de técnicas e estruturas completamente diversas, justamente porque obedeciam a pressupostos também muito diversos entre si. Desta forma, faziam suas escolhas e tomavam suas decisões obedecendo à maneira como concebiam sua função e seu público-alvo, e à liberdade e independência que possuíam, em maior ou menor grau, para conduzir a política proposta.

Evidentemente, essa “percepção” do público contemplado não assume aspectos decisivos somente nas instituições que lidam diretamente com os beneficiários de um programa ou um projeto, mas também, e sobretudo, no âmbito das estruturas que compõem o núcleo decisório do Estado. Em outras palavras – e retomando o exemplo de Perrow (1976), para facilitar a compreensão desse ponto específico –, a percepção que se tem dos jovens não parece “influenciar” apenas as escolhas ou ações de diretores de instituições correccionais voltadas para esse público, por exemplo. Afeta também, e principalmente, aqueles que, no âmbito governamental, são os responsáveis por decidir o que o Estado deve fazer e o que não deve fazer em relação a esses jovens. Os efeitos de um novo “olhar” sobre a fase de amadurecimento da criança (do ponto de vista biológico e psicológico) que marcou a primeira metade do século XX – e que resultou na disseminação do conceito de *adolescência* nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e, em seguida, no resto do Ocidente –, é bom exemplo. Nos países europeus, em especial, jovens de 12 a 20 anos de idade passam a retardar o ingresso no mundo do trabalho e a permanecer cada vez mais tempo nas instituições de ensino. “Escolas e internatos, prisões e tribunais para menores, serviços de ocupação e bem-estar, tudo isso

formava parte do reconhecimento social de um *status* singular para aqueles que já não eram crianças, mas que ainda não eram plenamente adultos”. (PÀMPOLS, 2004, p.297).

Dito de outra forma, foi por “enxergar” o adolescente e o jovem como alguém que já não pode ser tratado como criança, mas que ainda não possui os atributos de um adulto, que o Estado decide investir não só na formação escolar, mas também num sistema especial de punição, para corrigir comportamentos considerados inadequados, e em atividades de ocupação do tempo livre, numa tentativa de controlar eventuais atos disruptivos. Aqui, portanto, a “perspectiva estatal” parte da concepção dos *jovens como grupo de risco*. Na Europa, por exemplo, aquilo que se “reserva” ao jovem e aquilo que se “espera” dele muda sobretudo a partir da I Guerra Mundial, quando o alistamento militar assume uma conotação de rito de passagem para a idade adulta. Quase uma década antes, já emergia, no continente, a idéia da substituição do tempo livre pelo trabalho como instrumento garantidor de um processo seguro de crescimento e amadurecimento para os jovens. Exemplo claro está no modelo do escotismo, o *boy scout*⁷⁷, criado no Reino Unido. (PÀMPOLS, 2004).

Após a I Guerra (1914-1918), contudo, uma nova perspectiva de juventude começa a tomar corpo tanto no âmbito societário quanto no do Estado. Os jovens europeus passam a ser concebidos como *agentes de mudança e atores sociais relevantes* nos processos de desenvolvimento das nações, orientados por projetos políticos específicos em diferentes países. Essa percepção parece ter inspirado Benito Mussolini na obra “*Questões firmes sobre os jovens*”, publicada no início dos anos 1930, com quatro propostas para garantir a formação fascista: (a) o rejuvenescimento do regime, a partir da participação dos segmentos juvenis; (b) a preparação dos jovens para lidar com o totalitarismo; (c) treinamento da juventude visando ao aprendizado político; (d) preparação de cunho espiritual para a assimilação do fascismo como elemento de formação cidadã. Pàmpols (2004) observa, ainda, que a concretização desses objetivos acabou permitindo a Mussolini a criação de uma organização juvenil eficaz, que funcionava movida por um sentimento vigoroso de patriotismo, embalado por hinos, desfiles e outras atividades cívicas.

A percepção da juventude como “motor” de um projeto político também está presente no nazismo – em especial durante os anos 1930. Na Alemanha, as *Juventudes Hitleristas* – a

⁷⁷ Lembrando que o escotismo, movimento fundado em 1907 por Lorde Robert Stephenson Smyth Baden-Powell, tenente-coronel do Exército Britânico, pretende desenvolver, no jovem, um sistema de valores que prioriza a honra através da prática do trabalho em equipe e da vida ao ar livre. Na concepção de Baden-Powell, o jovem deve assumir seu próprio crescimento, tornando-se um exemplo de fraternidade, lealdade, altruísmo, responsabilidade, respeito e disciplina. (BADEN-POWELL, 2007).

exemplo dos *Barilla Fascistas*, na Itália – foram transformadas em instrumentos de socialização e utilizadas por ambos os governos ditatoriais para ampliar a hegemonia do regime entre a população. (PÀMPOLS, 2004). Não que as dissidências fossem inexistentes. A literatura também registra que, entre os jovens alemães, por exemplo, havia grupos que encontraram nas artes (em especial na música e na dança) uma alternativa ao autoritarismo – caso dos famosos jovens rebeldes que aderiram ao *swing* e acabaram por se transformar numa das poucas referências de dissidência em meio à ideologia militar do país. (GRASS, 2007; GROPPPO, 2000). De qualquer maneira, a história evidencia, no âmbito governamental, aquilo que Perrow (1976) observou no âmbito das instituições envolvidas com políticas destinadas aos jovens, ou seja: diferentes perspectivas de juventude orientaram diferentes ações (aqui, por parte dos Estados europeus, em contextos e períodos históricos distintos) na construção de políticas voltadas para os segmentos juvenis. Em mais de uma ocasião, essas políticas traduziram-se em programas especialmente desenhados para envolver a juventude em projetos nacionais de crescimento e desenvolvimento político e socioeconômico.

Também na América Latina, os projetos de nação não só orientaram como deram forma às ações voltadas para a juventude. Como mencionado na seção introdutória deste trabalho, a literatura identifica pelo menos quatro modelos de resposta do Estado a diferentes concepções de juventude⁷⁸, que variaram conforme o contexto histórico, político e socioeconômico: (a) juventude como elemento de sustentação ao crescimento econômico da região, quando optou-se por investir na educação dos jovens e ocupação do tempo livre (1950-1980); (b) juventude como ameaça à ordem, um padrão baseado no controle e na censura que marcaram os períodos ditatoriais (1960-1970); (c) juventude como grupo vulnerável exposto ao risco social, perspectiva baseada no enfrentamento à pobreza e à violência (anos 1980); (d) juventude como capital humano para o mundo produtivo (anos 1990). Os quatro padrões evidenciam diferentes “respostas” do Estado e da sociedade a “percepções” variadas de juventude, que variam no tempo e no espaço, em realidades e contextos diversos. São respostas que dão origem a ações capazes de transformar a vida de uma significativa parcela de jovens e que resultam de pressupostos específicos, obedecendo aos interesses que permeiam os projetos de desenvolvimento das nações. (COLES, 1998). Não por acaso, especialistas em programas e métodos de formação juvenil, como Ernesto

⁷⁸ Os estudos em torno das políticas para a juventude demonstram que cada período histórico é marcado por um **tipo preponderante** de perspectiva de juventude. Não significa, contudo, que uma perspectiva exclua a outra. Assim, a concepção do jovem como elemento estratégico no processo de desenvolvimento econômico, por exemplo (que explica, em parte, a preocupação crescente dos governos latino-americanos com o setor educacional), pode ser observada, em maior ou menor grau, desde os anos de 1950 até os dias de hoje.

Abdala avaliam que as mudanças estruturais que hoje caracterizam o modelo de desenvolvimento das nações impõem novos paradigmas no campo das políticas sociais – onde os jovens adquirem papel preponderante na condição de “recurso estratégico de desenvolvimento integral das sociedades”, a partir da construção individual e social, possibilitada por investimentos nos setores de educação, formação e capacitação. (ABDALA, 2004, p.9).

Assim, o que cada Estado ou governo reserva ao “seu jovem” – o que propõe, o que dá e o que nega a ele – acaba imbuindo as políticas públicas destinadas a esse grupo geracional de um caráter quase “utilitário”. Resta saber se essas “percepções” da juventude por parte das instituições públicas (e as ações decorrentes dessas percepções) encontram eco nas demandas reais apresentadas pelos jovens não só em termos de necessidade e de interesses, mas também de desejos e aspirações. No campo da análise de políticas públicas sociais, esse aspecto assume um caráter fundamental, na medida em que a eficácia de uma determinada política depende, em grande parte, do grau de incorporação dos atores diretamente interessados na alteração que se pretende realizar a partir das ações implementadas. (MARTINEZ, 1998). Isso pressupõe a adesão desses atores à política proposta, viabilizada pela participação deles nos processos de formulação e implementação. Como observa Regina Novaes, essa incorporação não depende somente de “momentos de consulta e de escuta”, mas, também, e, sobretudo, da participação dos interessados nos momentos de deliberação. Na concepção de Regina Novaes, “é muito fácil falar em participação, em discussão, mas o grande desafio é criar espaços específicos, deliberativos para as pessoas que estão envolvidas na construção dessas esferas de políticas públicas”. (NOVAES, 2003, p.114).

Um número significativo de pesquisas e análises demonstra que, em larga medida, existe uma correspondência entre aquilo que os segmentos juvenis percebem como um “problema” ou um “impasse” no seu universo e aquilo que as políticas públicas propõem para esse grupo geracional. Estudos desenvolvidos pelo Escritório Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC/UNESCO) em torno das políticas públicas destinadas aos segmentos juvenis latino-americanos entre as décadas de 1950 e 1980, por exemplo, registram ganhos importantes para a região (e para os jovens, considerando a ampliação do leque de oportunidades e de espaços de atuação). Esses avanços, resultado direto de ações centradas nos investimentos em educação e aproveitamento do tempo ocioso, estariam traduzidos, segundo os pesquisadores, nas taxas brutas de escolarização no nível secundário, que aumentaram de 36% para quase 60% no período, e as de educação superior, que passaram de 6% a 30%. (UNESCO-OREALC, 2001). Com efeito, o investimento em educação, do

ponto de vista das políticas que contemplam o universo juvenil, tem sido, ao longo da história, uma das principais respostas dos governos latino-americanos à necessidade de incorporação social das novas gerações. (UNESCO, 2004).

Nos países europeus, a educação – somada às questões ligadas ao emprego, saúde e segurança – também é o que move historicamente grande parte das políticas implementadas pelo Estado com foco nos segmentos juvenis. Isso porque, também nesses países, o “olhar” sobre a juventude, que reflete uma concepção específica desse grupo geracional, é que orienta as ações executadas. Sob esse aspecto, é curioso observar que, embora valorizem a participação e o “protagonismo” juvenil, os governos europeus trabalham muito pouco com a concepção de *jovens como agentes de mudança* ou como *atores sociais relevantes*. (BARRY, 2005). A maior parte das ações orienta-se pela perspectiva do *jovem como grupo de risco* (centrada nas situações de vulnerabilidade dos segmentos juvenis nas áreas de educação, trabalho e segurança, principalmente), muito em função de uma preocupação especial com os processos de *transição para a vida adulta*. (BARRY, 2005; PAIS; PAPPÁMIKAIL, 2005). A ideia defendida por uma parcela bastante expressiva dos estudiosos europeus é a de que o desenvolvimento da autonomia e da participação são, na verdade, consequência da superação dos impasses observados nessa transição. Grosso modo, equivale a dizer que, sem escola e sem saúde, por exemplo, não há como desenvolver a capacidade de decidir, de optar e, sobretudo, de realizar aquilo que se escolheu. Entretanto, o fato é que, como observa Mônica Barry, as trajetórias de vida dos jovens europeus – especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social – são invariavelmente comprometidas pela disponibilidade limitada de oportunidades nos campos da educação, emprego, moradia e cidadania. (BARRY, 2005, p.1-4).

Dessa forma, não surpreende que o Conselho da União Européia, reunido em Bruxelas em abril de 2007 para discutir perspectivas futuras de cooperação no campo das políticas destinadas à juventude, tenha estabelecido a execução de ações especialmente voltadas para garantia da inclusão social dos jovens a partir de políticas capazes de facilitar o processo de transição para a vida adulta, paralelamente ao desenvolvimento da autonomia desse grupo geracional. As ações previstas obedecem a cinco objetivos específicos: (a) ampliação das oportunidades para aquisição de habilidades e competências básicas; (b) eliminação dos empecilhos à transição da escola para a etapa de qualificação e inserção no mercado de trabalho; (c) criação de mecanismos de flexibilização que permitam a mobilidade do jovem nos espaços públicos com segurança (relacionada a políticas de combate à criminalidade e à violência); (d) promoção do potencial empreendedor dos segmentos juvenis; (e) e promoção

de políticas que ofereçam segundas chances aos jovens envolvidos com atos infracionais, de forma a transformá-los em “capital humano para o futuro”. (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2007, p.5).

São ações que compõem uma perspectiva facilmente identificada, por exemplo, no Reino Unido, que, desde os anos 1990, tem concentrado as políticas voltadas para a juventude nos setores educacional – a partir da ampliação do tempo na escola (sistema *full-time*) –, melhoria dos mecanismos de qualificação profissional (de maneira a combater as desigualdades observadas nesse campo, decorrentes de fatores variados, como classe social e raça), aperfeiçoamento das políticas de cuidado com a saúde (incluindo políticas de atendimento específico a jovens usuários de drogas) e segurança, com destaque para o combate à criminalidade no universo juvenil. (COLES, 1998). Também é o que se observa na Espanha, onde a emancipação do jovem (que, no país, passa necessariamente pela questão do acesso à moradia e outros serviços básicos) figura entre as prioridades do Plano Nacional de Juventude, ao lado de ações que visam o incremento das organizações juvenis. (PROJETO JUVENTUDE, 2004).

Assim, é precisamente ao centrar esforços nos processos de transição para a vida adulta dos jovens que constituem as parcelas menos favorecidas da população (do ponto de vista socioeconômico e cultural) que os governos europeus revelam a concepção de juventude norteadora da maior parte de suas ações: a perspectiva dos *jovens como grupo de risco*. Nesse sentido, a preocupação dos países da Europa no que tange à juventude não difere daquela que move os países latino-americanos em relação a esse grupo geracional – até porque as concepções de juventude (seja como *categoria social*, como *grupo de risco* ou como *agentes de mudança e atores sociais relevantes*) não se excluem umas às outras nos processos de formulação e implementação das ações dirigidas aos segmentos juvenis. A diferença entre o “olhar” europeu sobre a juventude e o “olhar” latino-americano está relacionada, na verdade, às diferentes trajetórias históricas de cada região. Em grande parte dos países da América Latina – sobretudo no Brasil –, o contexto da luta contra um regime autoritário, com forte tendência à centralização, contribuiu para a formação de um pensamento fortemente disseminado pelas oposições: o de que o aumento da participação dos cidadãos nas decisões de governo (via mecanismos como a descentralização e ampliação da autonomia da gestão local, por exemplo) reforça a democracia e devolve ao cidadão a “autonomia usurpada pelos governos militares”. (ALMEIDA, 1995, p.91). O contexto de desigualdade socioeconômica que castiga as parcelas mais pobres da população – traçando trajetórias de vida muito diversas

entre si, especialmente quando se é jovem, e fazendo emergir toda a discussão em torno da universalização dos direitos sociais – reforça essa concepção.

É desse cenário que emergem, no continente latino-americano, as primeiras políticas formuladas e implementadas com a preocupação de assegurar a participação dos jovens nos processos decisórios e de execução – ainda que essa preocupação seja recente, resultando em iniciativas ainda fragmentadas e pontuais. É o caso, por exemplo, do *Programa Presidencial Colômbia Jovem*, criado pelo governo nacional mediante o Decreto 822, de 8 de maio de 2000, no âmbito do Departamento Administrativo da Presidência da República. O objetivo, aqui, é orientar a ação do Estado e da sociedade na formulação de políticas públicas capazes não apenas de melhorar a qualidade de vida dos jovens, mas de garantir a participação deles – de forma responsável e efetiva – em todos os âmbitos da vida nacional. O programa inclui uma série de projetos que, na prática, pretendem estimular a criação de organizações juvenis capazes de propor projetos de intervenção e, ao mesmo tempo, estabelecer um diálogo com o poder público, de forma a apresentar as demandas desse grupo geracional. (COLÔMBIA, 2000). Pensamento similar orienta o programa de estímulo à produção do CIP Trujillo (Conjunto Integrado de Projetos de Trujillo), implementado na região do Valle Santa Catarina, Peru, que investiu numa iniciativa intitulada *Jovens desenvolvendo iniciativas inovadoras*, apoiada pela Fundação Kellogg e baseada no desenvolvimento de propostas de intervenções sociais e econômicas apresentadas por segmentos juvenis da América Latina e Caribe. Os jovens coordenam os projetos, com o apoio e participação dos governos locais, integrando redes empresariais, associações turísticas e organizações juvenis do Valle. Na avaliação dos coordenadores do CIP, a iniciativa contribuiu para ampliar o potencial de atuação dos jovens (que passaram por um período de capacitação prévia em manejo de recursos, controle de contas e elaboração de relatórios técnicos e econômicos), permitindo uma espécie de “empoderamento juvenil” nos espaços de participação e tomada de decisões locais. (PROGRAMAS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 2007).

No Brasil, ainda são poucos os projetos desenvolvidos com efetiva participação da juventude nos processos de formulação e implementação⁷⁹. O que tem sido observado, principalmente no âmbito da gestão local, é uma tentativa, por parte do Executivo, de garantir certa proximidade com os segmentos juvenis, de maneira a acompanhar de perto as demandas

⁷⁹ Trata-se de um aspecto relacionado a uma série de fatores, que vão da maneira pela qual o tema *juventude* é inserido na agenda governamental do país até as dificuldades enfrentadas pelos gestores no processo de formulação e implementação das iniciativas nesse campo, passando pelas implicações da questão federativa na construção de programas e projetos para os segmentos juvenis. Esses fatores estão presentes à discussão proposta no terceiro e quarto capítulos.

desse grupo geracional e discutir a melhor forma de adequá-las aos interesses do município. É desse tipo de perspectiva que surgem iniciativas como os fóruns municipais, as pesquisas de opinião, os orçamentos participativos jovens, os “mapas” sobre segmentos culturais específicos e, nos últimos anos, a criação dos conselhos municipais de juventude. Outro exemplo desse processo é a absorção, pela máquina administrativa, de jovens provenientes de setores organizados da juventude (pastorais, movimentos estudantis, juventude partidarizada etc.).

Parece evidente, contudo, que, embora constitua um avanço do ponto de vista da participação assegurada da juventude nos processos decisórios, a presença do jovem na administração pública pode ser um complicador. Alguns deles se transformaram da noite para o dia em atores sociais mobilizados para a função de gestor público de juventude e, a partir daí, foram obrigados a tomar decisões num âmbito que desconhecem (a gestão pública), a criar propostas num espaço estrutural ainda tênue (as estruturas destinadas ao desenvolvimento de políticas para a juventude) e a lidar com problemas inerentes ao campo das políticas sociais (multiplicidades de atores e de interesses, objetivos pouco definidos, conflitos de interesse etc.). De qualquer maneira, algumas experiências municipais – como a de Niterói (RJ), também analisada por Carrano (2007) – indicam que a presença dos “meninos” na gestão pode produzir ganhos em função de uma lógica mais informal que a “galera” imprime à máquina administrativa, acompanhada de novas práticas de gestão. Além disso, alguns estudiosos destacam que as administrações municipais que contam com a presença de representantes dos segmentos juvenis nos seus quadros acabam criando um *locus* especial no governo: aquele que vai acolher as reivindicações e demandas dos jovens, incentivando a discussão e os debates em torno das políticas específicas para esse grupo geracional. Como observa Paulo Carrano, “em alguma medida, o poder público juvenilizado fez também surgir o ‘ator juvenil’ como foco e sujeito para as políticas”. (CARRANO, 2007, p.342).

É certo, entretanto, que a presença de representantes da juventude na administração pública não significa necessariamente que o jovem esteja participando dos processos de formulação e implementação das políticas destinadas a ele próprio. Em Belo Horizonte, por exemplo, a *Coordenadoria Municipal da Juventude*, constituída por jovens gestores, não tem poder de intervir nos rumos de grandes projetos executados na capital, como o *ProJovem Adolescente*, o antigo *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano* (concebido pelo governo federal e destinado a jovens em situação de vulnerabilidade e risco social, objetivando estimular a formação e participação cidadã), ou o *Fica Vivo* (criado no âmbito do

poder estadual e dirigido a jovens moradores de áreas com altas taxas de criminalidade, para incentivar a participação e intervenção social no combate à violência), ou mesmo no *Liberdade Assistida* (concebido pela gestão municipal e destinado à recuperação e reinserção social de jovens autores de atos infracionais). Tampouco participaram do processo decisório que deu origem à formatação dessas iniciativas, entre tantas outras. Por outro lado, também é certo que a presença desses jovens na máquina administrativa – que, em larga medida, traduz a concepção de *jovens como atores sociais relevantes e agentes de mudança* – talvez reflita a possibilidade de uma nova etapa na trajetória das políticas públicas no Brasil.

A categorização das perspectivas ou concepções de juventude aqui proposta evidencia uma relação estreita entre o “olhar” institucional e governamental sobre a juventude e os processos de construção das políticas destinadas a esse grupo geracional. Diferentes perspectivas – dependendo do contexto vivenciado por diferentes juventudes, em diferentes tempos, lugares e situações – dão origem a maneiras distintas e singulares de “pensar” alternativas para a solução de problemas e impasses observados no universo juvenil. Sob esse aspecto, a análise também evidencia um discurso fortalecido no campo das políticas públicas voltadas para a juventude: aquele em que o jovem ressurge como ator social capaz de contribuir efetivamente para a formulação e execução das políticas destinadas a ele próprio⁸⁰. Trata-se de uma tendência observada de maneira especial nos países latino-americanos, e que parece emergir gradualmente também no continente europeu. A concepção dos *jovens como agentes de mudança e atores sociais relevantes* já se faz presente, por exemplo, no documento do Conselho Europeu de Juventude, que elege as prioridades para 2009 no campo das políticas públicas destinadas aos segmentos juvenis. Entre elas, está a adoção de mecanismos capazes de assegurar um processo de “empoderamento” dos jovens, de maneira que eles possam se organizar e participar da construção e implementação de programas e projetos destinados a eles próprios. (THE COUNCIL OF EUROPE AND YOUNG PEOPLE, 2008).

As novas reflexões demandadas por essa perspectiva, especialmente no que se refere aos papéis do gestor público e dos jovens contemplados pelas políticas, num novo modelo de interação (ainda a ser criado), indicam novos desafios pela frente. Os obstáculos a serem superados rumo a um efetivo reconhecimento do jovem como *agente de mudança e ator social relevante* guardam, por exemplo, profunda relação com os efeitos da *diversidade* e da *pluralidade* próprias dos grupos geracionais sobre o processo decisório do qual resulta a ação

⁸⁰ Há, aqui, um descompasso entre o discurso e a prática – tema a ser discutido mais adiante, no quarto e quinto capítulos.

pública. Como ambos os elementos (*diversidade* e *pluralidade*) estão na base dos argumentos em defesa da participação do jovem nas *coisas de governo destinadas à juventude*, os desafios aqui abordados estão diretamente relacionados às expectativas desse jovem em relação ao poder público – ou ao que ele espera das instituições governamentais. Nesse sentido, eles (os desafios) têm a ver, sobretudo, com os motivos que levam um determinado grupo juvenil a recorrer ao governo. Do ponto de vista dos estudiosos das políticas públicas, no entanto, esse é um aspecto que exige uma reversão de foco – centrado não nas motivações dos jovens, mas naquilo que o governo faz em relação a essas motivações. Em suma, como o Estado responde aos anseios e desejos manifestados por esses segmentos? A indagação remete a uma outra, mais específica: as demandas ditas juvenis partem efetivamente dos jovens ou são edificadas pelas instituições (societárias e governamentais), a partir de concepções particulares de juventude?

A questão é fundamental para a compreensão dos tipos de impasse enfrentados pelos governos nos processos de formulação e implementação das políticas voltadas para esse grupo geracional – discussão que, entretanto, exige antes a compreensão das razões pelas quais a juventude foi inserida na agenda política de um determinado país, num determinado contexto. Ou, recorrendo à concepção de Ruas (1998a, 1998b), exige o entendimento do processo por meio do qual certos interesses e necessidades dos jovens saíram do patamar de *estado de coisas* para se transformarem num *problema político*. Essa sucessão de *estados*, agregada aos problemas identificados no processo de construção de programas e projetos destinados aos jovens brasileiros é a discussão que se apresenta a seguir.

3 – POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE NO BRASIL: DA INSERÇÃO NA AGENDA POLÍTICA AOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO

Puro engano de inocentes e desprevenidos, o princípio nunca foi a ponta nítida e precisa de uma linha, o princípio é um processo lentíssimo, demorado, que exige tempo e paciência para se perceber em que direcção quer ir, que tenteia o caminho como um cego, o princípio é só o princípio, o que fez vale tanto como nada. (SARAMAGO, 2000, p. 71-72).

De onde, especificamente, emergem os programas e projetos governamentais voltados para a juventude? A pergunta, tão simples à primeira vista, traz à tona os paradoxos que envolvem o processo por meio do qual principia todo e qualquer ato do poder público: a tomada de decisão – operação nem fácil nem simples, decorrente do reconhecimento de um assunto como problema político.

Como bem observa Fuks (2000, p.80), as ações identificadas no campo da política, bem como os “saberes técnicos” associados a elas, surgem de pressupostos singulares. São suposições próprias, que acabam por definir, entre muitas outras coisas, aquilo que se toma como a causa de uma determinada realidade (a que ou a quem se deve atribuir a responsabilidade por uma situação), o que é importante e o que não o é diante de um problema ali identificado, o que funciona e o que não funciona no campo das alternativas, o que é preciso naquele momento e naquele espaço para reverter um quadro peculiar, e quem deve sair ganhando.

No Brasil, os segmentos juvenis percorreram um longo caminho até se depararem com a possibilidade de vislumbrarem, na agenda política do governo, algumas das questões que os afligiam. Esse percurso – traduzido na forma pela qual as demandas ditas juvenis foram transformadas em questão pública –, o desenho proposto para as primeiras iniciativas e os impasses e desafios do governo brasileiro no desenvolvimento das ações voltadas para esse grupo geracional são os pontos discutidos nesta seção.

3.1 – A juventude na agenda governamental: demandas e respostas para o poder público

Os estudos acerca da definição da agenda, ou seja, do processo que leva um governo a tomar algumas questões (e não outras) como problemas políticos – e que, portanto, demandam

uma solução no âmbito da esfera estatal – tem orientado há muito a dinâmica do debate no campo da ciência política. (COBB; ELDER, 1995; RUAS, 1998a). Pelo menos duas questões básicas estão no centro dessa discussão: *como emerge um assunto público e por que ele passa a ser considerado público*. São indagações que envolvem outras tantas – todas elas diretamente relacionadas às razões pelas quais certas situações ultrapassam o *status* de preocupações particulares de grupos específicos, transformando-se em assuntos de governo; à maneira pela qual alguns recursos e estratégias de certos grupos organizados (empenhados em angariar o apoio da sociedade a seus interesses) interferem na transformação de uma questão em assunto de governo; ao impacto produzido por uma ação que, eleita prioritária pelo poder público, implica estratégias particulares para angariar o apoio da população; e à forma pela qual um determinado contexto sociocultural influi (e até que ponto influi) na inserção ou não de um assunto na agenda política. (FUKS, 2000). São aspectos que convergem para uma constatação já compartilhada por parcela expressiva dos estudiosos nos campos da ciência política e da administração pública: a de que a inserção de um determinado tema na pauta governamental (na agenda política) depende muito mais da dinâmica social e política que de fatores inerentes ao problema verificado. Nessa perspectiva, o grande número de jovens brasileiros mortos pelo tráfico de drogas, por exemplo, estaria na lista de problemas a serem resolvidos pelo governo não apenas em função da quantidade alarmante de homicídios em si – mas porque esse número reflete um grau de violência que preocupa o conjunto da população (até porque os jovens não são as únicas vítimas desse cenário). Outras explicações para a inserção desse problema na agenda pública poderiam estar, por exemplo, na pressão exercida sobre o governo pelas redes juvenis ou pelas ONGs que atuam em defesa da paz – ou, ainda, em cenários específicos, como, por exemplo, um quadro marcado por altos níveis de desemprego, uma situação capaz de empurrar o jovem para o mundo do tráfico em busca de dinheiro, *status* e poder. (JOST, 2006; WAISELFISZ, 2007; ZALUAR, 1998). Além disso, há que se considerar ainda, como bem observa Fuks (2000), as possibilidades de transformação de um tema específico num problema político tão somente em função de interesses estratégicos por parte do poder público, para angariar o apoio da população a um projeto local ou nacional.

Esses aspectos são importantes porque revelam a condição básica para a transformação de um tema em objeto de atenção social: o reconhecimento do assunto como um assunto público. Nesse sentido, enquanto problemas como os do cigarro ou da bebida entre os adolescentes, por exemplo, forem percebidos como uma questão de escolha pessoal, tenderão a ser vistos como assuntos que devem ser resolvidos no âmbito da família. Mas no

momento em que passam a ser relacionados a um aumento dos gastos públicos com saúde ou como elementos que contribuem para o abandono dos estudos (afetando a formação de mão-de-obra do país), tornam-se problemas políticos. O raciocínio é o mesmo que orienta o pensamento de Paixão (1999) em sua análise do *crime sem vítima* – aquele que abrange todas as práticas consideradas desviantes⁸¹, como o jogo, a prostituição, o uso de drogas etc.. Nessa concepção particular, as pessoas ou grupos que possuem comportamentos desviantes – ainda que sujeitas a severos julgamentos por parte da sociedade – costumam cultivar hábitos que, na realidade, são privados (no sentido de que os efeitos do vício provocado pelo tóxico no próprio corpo e na própria vida constituem um problema de quem sofre esses efeitos, e não da coletividade). Essa vítima do tóxico não se queixará à polícia e, sem a existência da queixa, não há o crime (uma vez que a existência do crime está em geral condicionada à existência da vítima que oferece queixa à polícia). A questão central, para Paixão, está, portanto, no motivo que leva as sociedades a insistirem na criminalização dos chamados *crimes sem vítimas*. Ou seja, no custo coletivo.

(...) vícios privados produzem custos externos que devem ser publicamente regulados. A morte por overdose, a desintegração psicológica e social, a fragilização dos laços solidários representam evidências da vitimização de indivíduos, famílias e coletividades pela droga; essas vítimas (mesmo acumpliciadas com o tráfico) devem ter seus direitos à vida, à identidade e à integridade protegidos pela ordem legal e pelo sistema de justiça criminal. (PAIXÃO, 1999, p.133).

Evidentemente, o caráter de *assunto público* assumido por uma questão ou o alto custo de determinados “problemas” à coletividade não garantem, por si só, a inserção de um tema na pauta governamental. Recorrendo à obra de Spector e Kitsuse (1987), Fuks (2000) destaca, nesse ponto, a importância das ações reivindicatórias de certos grupos. Para ele, são essas as ações, em larga medida, responsáveis pelo reconhecimento social de um impasse – o que pode transformar um determinado assunto num *problema social*. Com isso, não se pretende inferir que as reivindicações de um grupo social específico, por sua vez, sejam capazes, isoladamente, de “empurrar” uma questão para o interior da agenda política de um governo –

⁸¹ Aqui, a concepção de *comportamento desviante* é a mesma trabalhada por Becker (2008) em *Outsiders*, obra lançada no início dos anos 1960 e que propõe uma leitura particular de práticas que, à época, eram interpretadas como *comportamentos sociais patológicos*. A partir de pesquisa de campo com músicos de jazz e usuários de maconha, Becker cria a concepção de *outsiders* para definir grupos e pessoas cujos comportamentos não se adequam às regras e valores da sociedade em que vivem. Sob esse aspecto, eles seriam, então, “desviantes” aos olhos de uma sociedade que já estabeleceu o que é e o que não é *normal*, a partir de regras, princípios e valores específicos. (BECKER, 2008).

até porque “uma alegada condição não constitui um problema social enquanto não for enunciada publicamente como tal”. (FUKS, 2000, p.81). Na verdade, as razões pelas quais um assunto se torna um problema político parecem estar, antes, vinculadas ao próprio conceito de *agenda governamental*. Em Kingdon⁸², ela se apresenta como um elenco de *questões* ou *problemas* sobre os quais autoridades e funcionários do governo, bem como outras pessoas estreitamente ligadas ao poder público, concentram sua atenção em um determinado momento. (CAPELLA, 2007). Sob esse prisma, é possível dizer que uma questão só é efetivamente inserida na *agenda governamental* quando desperta a atenção daquelas pessoas encarregadas de *pensar* a política pública (os formuladores). Naturalmente, é preciso considerar, aqui, não só o grande número de questões que compõem o intrincado universo social e suas demandas, mas, sobretudo, o fato de que nem todas as demandas são contempladas num primeiro momento. Há, afinal, aquelas que, embora reconhecidas como problemas que exigem solução, só serão contempladas num segundo momento – justamente porque, quando comparadas às questões já inseridas na *agenda governamental*, passam a compor o grupo que constitui o que Kingdon chamou de *agenda decisional*. Esta é definida como um “subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas”, isto é, questões “prestes a se tornarem políticas”. (CAPELLA, 2007, p.88). Na concepção de Kingdon, processos diferentes marcam as duas agendas, na medida em que a primeira (*agenda governamental*) é constituída de questões que provocaram imediata reação dos formuladores das políticas, ao passo que a segunda (*agenda decisional*), ainda que também constituída por questões que chamam a atenção do poder público, encerra interesses e necessidades sociais interpretados como demandas de políticas iminentes. São aspectos certamente relevantes, na medida em que, como bem assinala Ana Cláudia N. Capella, “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política, pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting”. (CAPELLA, 2007, p.91).

⁸² Kingdom trabalha esse conceito em *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3 ed., New York: Harper Collins, 2003, p.3). No original: *The agenda, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time*; (KINGDOM *apud* CAPELLA, 2007, p. 88).

Durante décadas, a juventude latino-americana ficou muito atrás na disputa travada com outros temas sociais por um lugar na *agenda governamental* dos países da região⁸³. Até os anos 1990, os problemas identificados no universo juvenil pareciam ‘amarrados’ à agenda decisional: chamavam a atenção do poder público, mas não deixavam a condição de política iminente⁸⁴. No Brasil, principalmente, parte expressiva dos desejos, dos interesses, necessidades e aspirações já manifestados pelos jovens – em áreas diversas, que vão da educação ao lazer, passando pelo trabalho e pela participação – permaneceu um longo período no patamar de *estado de coisas*. (LÂNES, 2009; RUA, 1998b). Como observa Sposito (2007), a *visibilidade* desse grupo geracional na condição de *alvo da ação pública* é bastante recente no país.

Para uma gama expressiva dos estudiosos das políticas públicas voltadas para a juventude, essa percepção mais aguçada dos problemas presentes no universo juvenil resulta, em grande medida, do desenvolvimento dos cenários político-econômico e sociocultural (marcado pelo advento da globalização e das novas tecnologias, com seus novos símbolos e significados) e, com ele, do registro de acontecimentos e episódios de natureza violenta envolvendo variados e diferentes grupos de jovens. (ABRAMO, 1994; SPOSITO, 2007). Mas não é só. Essa visibilidade está também associada àquilo que Marília Pontes Sposito registrou como “intervenção na cena pública de agências multilaterais⁸⁵ ao lado de organizações não-governamentais que elegeram o jovem como alvo de suas ações”. (SPOSITO, 2007, p.7). A influência de organismos e autoridades internacionais em assuntos antes tidos como “domésticos” (porque locais, no sentido de que fazem parte da realidade de um determinado país, afetando um determinado povo) tem sido observada especialmente nas duas últimas décadas, principalmente no campo das políticas sociais. Embora possa ser considerada uma

⁸³ A literatura acusa uma série de ações governamentais que contemplaram os jovens da América do Sul ao longo da história do continente – mas raramente essas ações eram dirigidas especificamente aos segmentos juvenis (ao contrário do que se observou na Europa, onde a emergência de projetos e programas voltados especialmente para os jovens data do século XIX, especialmente na segunda metade do período). No Brasil, programas e projetos especiais para a juventude só emergiram a partir da segunda metade da década de 1990, seguindo uma tendência observada em toda a América Latina, como se verá mais adiante.

⁸⁴ Estudiosos das políticas públicas para a juventude latino-americana, como Abad (2003) e Bango (2003), argumentam que esse aspecto está ligado à condição juvenil experimentada por esse segmento até os anos 1990. Antes dessa década, muitos eram os constrangimentos impostos aos grupos juvenis pelas convenções sociais. A partir de 1990, as gerações passaram a manifestar interesses e necessidades muito próprias – o que traduz forte autonomia individual por parte das novas *coortes* de jovens (especialmente no uso do tempo livre), avidez pela multiplicação de experiências e emancipação afetiva e sexual. (ABAD, 2003, p.25).

⁸⁵ No campo dos estudos acerca das políticas para a juventude, alguns organismos internacionais merecem destaque pela participação – intensa, em alguns casos – no processo de inserção do tema na agenda governamental. É o caso da Unesco, do Banco Mundial (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Unicef.

interferência capaz de ferir a autonomia local, parte significativa dos estudiosos no campo da análise de políticas públicas percebe, nesse tipo de influência, efeitos mais positivos que negativos. Majone (2006), por exemplo, enxerga, nesse tipo de influência, a possibilidade de um aperfeiçoamento daquilo que a agenda nacional propõe⁸⁶.

No caso da juventude, não são poucos os projetos e ações propostos por organismos internacionais. O 29º *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* de 2007, publicado pelo Banco Mundial (BIRD), é um exemplo. Intitulado *O desenvolvimento e a próxima geração*, ele ressalta, já no prefácio, que “nunca houve uma época melhor para investir nos jovens que vivem nos países em desenvolvimento.” (BANCO MUNDIAL, 2006, p.5). A “aposta” está fundamentada no quadro social delineado pelo relatório, que registra, nesses países, a presença da maior coorte de jovens da história da humanidade: são 1,3 bilhão de pessoas na faixa etária entre 12 e 24 anos. O documento chama a atenção para o fato de que, comparada aos grupos juvenis que povoaram o mundo num passado recente, essa coorte é mais saudável e detentora de melhores níveis de educação – o que, na avaliação dos analistas do Banco Mundial, contribui para a formação de uma base sólida num mundo que não se contenta mais com qualificações básicas. O relatório ressalta que esses jovens vão compor a próxima geração de cidadãos, pais, trabalhadores e empresários e que, em função da queda de fertilidade, terão menor número de dependentes quando atingirem a idade adulta. A situação é, assim, bastante propícia para impulsionar o crescimento a partir do aumento da população ativa e da consequente melhoria da economia familiar. Daí a urgência no sentido de aproveitar essa oportunidade “antes que o envelhecimento feche essa porta”. (BANCO MUNDIAL, 2006, p.5). Atento às oportunidades de crescimento e de aumento da produtividade nos países em desenvolvimento, o relatório do Banco Mundial preocupa-se não só em definir os variados tipos de transições que constituem a formação do capital humano dos jovens (*estudar, trabalhar, manter a saúde, formar família e exercer a cidadania*), mas também em estabelecer eixos específicos de atuação governamental que assumem contornos de uma “cartilha” para os países em desenvolvimento (*ampliação das oportunidades, aumento das*

⁸⁶ Em interessante abordagem centrada no processo da *agenda setting*, Gindomenico Majone ressalta que, ao contrário do que muitos imaginam, a crescente integração econômica não acarreta necessariamente uma restrição à agenda dos estados democráticos (em função de uma suposta redução do poder dos gestores públicos de produzir o que as pessoas esperam). Para ele, as pressões internacionais podem melhorar a qualidade da agenda nacional: *There is little empirical evidence that growing economic integration entails a restriction of the agenda of democratic states because of the declining ability of policy makers to produce the public goods people demand. Actually, international pressures may improve the quality of the national agenda.* (MAJONE, 2006, p.229)

capacidades de fornecimento de programas de segunda oportunidade)⁸⁷. A ideia é incentivar os governos a investir em políticas voltadas para os segmentos jovens, concebidos aqui como elementos garantidores do desenvolvimento efetivo das nações.

No Brasil, essa forma de perceber o jovem – como ator protagonista e, por conseguinte, como ‘futuro da nação’ – contribuiu para a inserção do tema juventude na *agenda governamental*. Entretanto, estudiosos das políticas direcionadas à juventude identificam um fator peculiar e decisivo no processo de formação dessa agenda no país: a repercussão nacional de episódios violentos, como é o caso do assassinato do índio Galdino no ano de 1997, em Brasília⁸⁸. Como observa Sposito (2007), o crime, cometido por jovens da classe média, assumiu importante papel na formação da opinião pública acerca da juventude brasileira, especialmente quando relacionado a outros episódios violentos em que os jovens aparecem ora como autores, ora como vítimas dos delitos.

Esse assassinato é o evento culminante de uma série de outros episódios – o assassinato de adolescentes na Igreja da Candelária e as rebeliões de adolescentes nas Fundações Estaduais, entre outros, observados a partir do início da década em várias cidades brasileiras. Esses acontecimentos tornaram visíveis as dificuldades de políticas públicas adequadas aos jovens em conflito com a lei ou em processos de exclusão social. (SPOSITO, 2007, p.7).

No mesmo ano do assassinato de Galdino, a Unesco faz uma pesquisa⁸⁹ sobre a violência e o comportamento dos jovens de classe média da cidade de Brasília. Como assinala Castro (2002), trata-se de um período em que se estabelecem, com certa obstinação, relações estreitas entre *ética* e *economia política* – e também entre *cultura* e *economia política* – o que era uma percepção sustentada pela ligação entre a condição de vida do indivíduo (traçada a

⁸⁷ A *ampliação de oportunidades* diz respeito não só à adoção de mecanismos que garantam aos segmentos juvenis um processo adequado de preparação para a vida adulta, mas, sobretudo, ao reconhecimento do jovem como ator social relevante, capaz de lutar por seus desejos, aspirações, interesses e necessidades. O *aumento das capacidades*, por sua vez, está diretamente relacionado aos setores de educação, saúde e trabalho/qualificação, com destaque para o desenvolvimento de aptidões específicas, capazes de assegurar a inserção do jovem no meio produtivo. Já o *fornecimento de programas de segunda oportunidade* consiste na adoção de medidas que, na prática, concedem aos jovens “desviantes” uma segunda chance. Programas voltados para jovens infratores são bons exemplos.

⁸⁸ O índio Pataxó Galdino Jesus dos Santos foi queimado vivo na madrugada de 20 de abril de 1997, quando dormia em um ponto de ônibus na entrequadra 703/704 Sul, Brasília. O fogo foi ateado por jovens brasileiros de classe média. Ele morreu um dia depois, aos 44 anos, no Hospital Regional da Asa Norte (HRAN), com queimaduras de terceiro grau em 95% do corpo (JARDON, 2007).

⁸⁹ A pesquisa, intitulada *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*, foi organizada por Jacobo Waiselfisz e Miriam Abramovay (Brasília: Cortez Editora, 1998, 168p) e está disponível também no endereço <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001308/130866por.pdf>.

partir da renda, do nível educacional, da região de moradia etc.) e os tipos de violência que ele comete ou sofre. A partir desse ponto, institui-se de vez o nexo entre *jovens pobres* e *violência*. Na concepção de Sposito (2007), é assim que, na segunda metade dos anos 1990, a visibilidade da condição juvenil (vinculada à violência, não importa se a partir da imagem do jovem como vítima ou como infrator) acaba por desencadear ações públicas centradas, num primeiro momento, no combate à violência, e, num segundo momento, já no início dos anos 2000, no desemprego. Sposito (2007) observa, ainda, que, no caso brasileiro, uma agenda específica no campo da juventude foi constituída a partir da articulação de três elementos centrais: (a) os problemas conjunturais, com destaque para a violência; (b) a ação de organismos internacionais (em especial da Unesco) diante desses problemas; e (c) a discussão proporcionada pelos meios de comunicação a partir desses elementos.

A gradativa constituição de uma agenda em torno do tema da juventude decorre de modo significativo da concorrência desses fatores conjunturais que ocuparam a mídia e o debate público. Parte dessa visibilidade decorreu da expressiva ação da Unesco, dentre outros atores, que, a partir de 1997, realizou uma série de parcerias com o governo federal. Tais ações alcançaram rapidamente os meios de comunicação, ampliaram as repercussões dos diagnósticos realizados sobre a condição juvenil e abriram canais de legitimidade para um conjunto de ações. Além de apoiar um grande seminário que deu origem a uma importante publicação em 1998, *Os jovens na trilha das políticas públicas* (1998), a Unesco a partir de 1997, mediante convênios com organismos públicos federais, promove uma série de pesquisas sobre os jovens no Brasil, sobretudo em torno do tema da violência. Os resultados dessas pesquisas, que tanto examinam a vitimização juvenil – os índices de assassinatos de jovens em várias cidades brasileiras – como os coletivos de jovens que de algum modo estariam no território da violência ou em suas áreas próximas, foram amplamente divulgados nos meios de comunicação e legitimaram a importância da ação pública voltada a esses segmentos. (SPOSITO, 2007, p.8-9).

Aqui, a ênfase dada por alguns autores ao papel da imprensa na conformação da *agenda governamental* que passa a contemplar os jovens brasileiros encontra respaldo nas análises que, no campo da ciência política e da administração pública, ocupam-se da influência dos veículos de comunicação sobre o processo de inserção de temas específicos na agenda política dos Estados. A relevância da atuação da mídia na formação da pauta governamental tem sido destacada há pelo menos duas décadas por estudiosos como Roger W. Cobb e Charles D. Elder, para quem o acesso das autoridades políticas aos meios de comunicação, de forma a alcançar o grande público, é fundamental à constituição de uma *agenda* que responda aos anseios da população. Nessa perspectiva, mais que recursos financeiros e poder, a “ação retórica é essencial” (COBB; ELDER, 1995, p.99), na medida em que somente ela é capaz de proporcionar ao governo a oportunidade de estabelecer vínculos

importantes com a sociedade, a partir daquilo que os cidadãos valorizam no dia-a-dia. (FUKS, 2000)⁹⁰.

Certos assuntos são favorecidos por sua associação com temas culturais e valores mais amplos, já sedimentados (...) Dessa forma, fatores ideológicos, associados a valores e tradições, estabelecem as condições de legitimidade dos assuntos públicos e de sua caracterização. A energia nuclear, por exemplo, surgiu, originalmente, como assunto público associado ao forte argumento de que representava mais um passo significativo na direção do ‘progresso’ científico e material da sociedade moderna. (FUKS, 2000, p.81).

No Brasil, o contexto que marca o surgimento de políticas voltadas especificamente para a juventude – portanto, na segunda metade dos anos 1990 – é antecedido por um período durante o qual se registra um aumento expressivo do ritmo de crescimento do grupo etário de 15 a 19 anos, que salta de 0,9% ao ano entre 1980 e 1991, para 2,1% entre 1991 e 1996. (IBGE, 2000, p.1). Concomitantemente, cresce, sobre os segmentos juvenis, os efeitos oriundos das desigualdades socioeconômicas. Como demonstra o primeiro capítulo, aos jovens já eram impostas, desde então, dificuldades de toda a ordem, refletidas principalmente nas situações de desemprego, no convívio com as drogas e, em especial, no enfrentamento à violência – um cenário agravado por problemas não menos graves, desta vez ligados à área de saúde, como as doenças sexualmente transmissíveis e a gravidez na adolescência. São fatores que certamente contribuíram para criar, no imaginário social, a representação da juventude como um problema. No âmbito de assessorias e coordenadorias encarregadas do desenvolvimento de políticas sociais, emergem, assim, de forma tênue, os primeiros programas e projetos especialmente destinados à juventude – ainda que por demais limitados e fragmentados no conjunto das ações propostas.

Por outro lado, também é esse o contexto caracterizado pelo reconhecimento de que a juventude não se limita à adolescência, seja do ponto de vista da faixa etária, seja das questões que envolvem esse grupo geracional. (FREITAS; PAPA, 2003). É nesse sentido que projetos e ações voltados para os segmentos juvenis já não podiam se limitar aos aspectos ligados à proteção, como aquela garantida hoje pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por

⁹⁰ Os argumentos de Fuks (2000) fundamentam-se no ensaio de Christopher Bosso, *The Contextual Bases of Problem Definition*, publicado em 1994 na obra organizada por David. A Rochefort e Roger W.Cobb, *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda* (Lawrence: University Press of Kansas); na abordagem de William Gamson e Andre Modigliani, *Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A constructionist Approach*, publicada em 1989 na edição n.95 do *American Joournal of Sociology* (p. 1-38); e no trabalho de Williams Rhys publicado em 1995, *Constructing the Public Good: Social Movements and Cultural Resources* (no v. 42 da publicação *Social Problems*, p.124-144).

exemplo. A partir daquela nova concepção de *juventude*, projetos e programas passaram a considerar também as demandas de uma nova geração – a que despontava nos anos 1990, caracterizada por outros tipos de interesses e aspirações e, sobretudo, pela necessidade de forte autonomia individual (em especial no que diz respeito ao uso do tempo livre), na avidez pela multiplicação de experiências e na emancipação, ainda que muitas vezes considerada precoce, dos aspectos emocionais e afetivos. Em suma, trata-se de uma condição juvenil diferente daquela experimentada por grande parte daqueles que pertenceram a gerações anteriores, para quem essa fase da vida traduzia-se num período de privações, com pouca autonomia e constrangimentos impostos pelas convenções sociais. (ABAD, 2003, p.25).

No campo das representações sociais da juventude, esse é, ainda, um contexto que evidencia o paradoxo em torno de *ser jovem*, abordado no primeiro capítulo: se por um lado a ideia pode trazer à tona a imagem do indivíduo protagonista (aquele que assume o papel de agente de mudança e ator social relevante), ou simplesmente de alguém que, a rigor, tem mais tempo de vida pela frente (e, com esse tempo, mais disposição e mais expectativas), por outro também faz emergir a imagem da insegurança e do medo. Dessa perspectiva, *ser jovem* é estar mais exposto ao risco e à violência, é ser obrigado a enfrentar (muitas vezes sem recursos para tanto) uma luta desigual por um lugar no mundo produtivo, é precisar e nem sempre ter acesso apropriado aos serviços de saúde e educação – problemas que afetam, em especial, as camadas mais pobres da população. (RODRIGUES, 2004). Esse quadro, tão marcado pela falta de oportunidades em áreas consideradas essenciais à formação do cidadão, ampliou decisivamente a representação social da juventude como um “problema” – especialmente a partir do crescimento do número de jovens que, uma vez excluídos socialmente, acabaram inserindo-se no mundo da criminalidade, especialmente no universo urbano. Assim é que, no imaginário coletivo, foram alimentados e realimentados os fantasmas da marginalidade, da delinquência e da possibilidade de rupturas da ordem social – todos eles vinculados à ideia de juventude. (HOPENHAYN, 2001; NETO; QUIROGA, 2003).

Também é recorrendo aos contextos que marcaram a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990 que alguns estudiosos das políticas voltadas para a juventude tomam o agravamento da crise socioeconômica brasileira registrada no período – e todos os seus efeitos sociais, com destaque para os processos de exclusão – como elemento desencadeador desse processo de ampliação da representação do jovem brasileiro como “ameaça” à ordem social. De fato, a gravidade atribuída aos problemas identificados no universo juvenil a partir da segunda metade dos anos 1990 – e que contribuiu decisivamente

para a emergência de uma série de ações voltadas para a juventude – possui o respaldo de várias pesquisas divulgadas já no início dos anos 2000. O Censo do IBGE, por exemplo, mostrava que 32% dos jovens brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza e outros 26% viviam com renda *per capita* familiar entre meio e um salário mínimo. O relatório (IBGE, 2000) apontava ainda que, dos 34 milhões de jovens entre 15 e 24 anos, 17,1 milhões estavam fora da escola em 2000 e, destes, 11 milhões não haviam concluído o ensino médio. Um outro relatório, desta vez do UNICEF (*Situação da Infância e Adolescência Brasileiras, 2003*), indicava que 14,5% dos adolescentes entre 12 e 17 anos estavam fora da escola nas cidades. No campo, foram registrados 22,8%. (UNICEF, 2003). Em cada grupo de 100, conforme o relatório, mais de cinco não sabiam ler nem escrever – o que equivalia a mais de 1,3 milhão de analfabetos. Por sua vez, a UNESCO, em seu *Relatório de Desenvolvimento Juvenil* de 2003, apontava que 3 milhões de adolescentes estavam fora da escola e 8 milhões estavam pelo menos cinco anos atrasados na série escolar em relação à idade. (WAISELFISZ, 2004). O mesmo levantamento também abordava a questão da violência. O relatório demonstrava que, enquanto a população brasileira em geral apresentava uma taxa de mortalidade por causas violentas de 48,15 casos a cada 100 mil habitantes, entre os jovens essa taxa subia para 74,42. O homicídio já era a principal causa. Por outro lado, estudos também apontavam que 30% da população carcerária – que já chegava ao patamar de aproximadamente 300 mil detentos, conforme estimativas da Organização Mundial de Saúde (Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, 2002) – era composta por jovens entre 18 e 24 anos. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE, 2002). A questão remetia à falta de vagas no mercado de trabalho (que, na avaliação de parcela significativa dos pesquisadores, tende a contribuir para o ingresso do jovem no universo da criminalidade). A *Pesquisa Mensal de Emprego* (IBGE, 2004) indicava que a taxa de desocupação dos jovens já equivalia ao dobro da média nacional: 26,5% contra 13,1%.. Ao todo, o relatório registrava 1,244 milhão de desempregados de 16 a 24 anos.

Isso gerou uma série de iniciativas específicas voltadas para a juventude, em projetos que envolveram não só as instituições públicas, mas também as privadas, as organizações não-governamentais, entidades sociais e organismos internacionais. É nesse ponto, aliás, que alguns pesquisadores atribuem de maneira especial à Unesco um papel quase estratégico no processo de inserção do tema *juventude* na *agenda governamental* de vários países da América Latina, incluindo o Brasil. Em estudo detalhado acerca da ação da Unesco no Brasil,

João Paulo Macedo e Castro⁹¹ observa que coube à organização a construção de uma perspectiva em que os segmentos juvenis deixam a condição de elemento a ser qualificado ou classificado (na condição de mero objeto de análise que eventualmente pode vir a ser contemplado por uma política pública) e passam a ser vistos como atores sociais fundamentais aos processos de mudança, de transformação. João Paulo Macedo e Castro ressalta que, ao contemplar o jovem como um ator social – e não como um problema sociológico – os estudos da UNESCO acabaram contribuindo não só para um novo e importante tipo de produção científica em torno dos problemas que afetam esse grupo geracional⁹², mas, sobretudo, para a elaboração de um conjunto de propostas que pretendiam “instituir um campo de intervenção moral e política” com foco sobre esse público. (CASTRO, 2005, p.194). As razões para essa “intervenção” estão presentes em todas as obras publicadas pela organização e aparecem diretamente vinculadas a uma concepção que valoriza os direitos sociais e repudia a omissão do Estado e a “lógica do mercado” – aquela traduzida, por exemplo, nas dificuldades de acesso a serviços e produtos que compõem o universo de áreas consideradas essenciais à formação dos jovens: leitura, educação e recreação. (CASTRO, 2004, p.280). Nessa direção, os esforços da UNESCO para a inserção do tema juventude na *agenda governamental* do Brasil e de outros países da América Latina podiam ser observados já no final da década de 1990, como assinalam Mary Garcia Castro e Miriam Abramovay

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

⁹¹ Trata-se da tese de doutorado apresentada por João Paulo Macedo e Castro em 2005, intitulada *Unesco – Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil*. O trabalho é citado por Sposito (2007) em sua análise sobre a constituição da agenda pública voltada para os jovens, a fim de ressaltar não só a influência da ação da Unesco no processo de emergência de políticas públicas concretas direcionadas para a juventude, mas, também, na construção de uma nova forma de conceber o jovem. Este passa a ser considerado um *agente social* extremamente importante no processo de desenvolvimento da nação, capaz de “reverter o quadro de incertezas criado no Brasil”. (CASTRO, 2005, p. 193).

⁹² Parte expressiva dos estudos e análises publicados pela Unesco no final da década de 1990 e início dos anos 2000 associa a juventude a dois outros temas: a *violência* e a *cidadania*. Esse último, como assinala Marília Pontes Sposito, foi tratado a partir da “incapacidade do poder público de garantir e efetivar a plena realização dos *direitos universais* materializados em normas e leis”. (SPOSITO, 2007, p.10). Recorrendo a Abramovay (1999), Sposito registra, ainda, uma segunda leitura do tema cidadania – desta vez abordado como fator essencial ao desenvolvimento da capacidade do indivíduo de se comunicar e se realizar na condição de sujeito.

programa de pesquisas é contribuir para a definição de políticas pública. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002b, p.40).

A literatura registra, a partir de 1997, a emergência, no plano nacional, de uma gama expressiva de ações contemplando os jovens – muitas delas com participação da Unesco. O Projeto Alfabetização Solidária é um exemplo. Desenvolvido pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, coordenado pela então primeira-dama do governo brasileiro, Ruth Cardoso, o projeto foi lançado em 1997, com o apoio da Unesco. Uma experiência piloto foi realizada de janeiro a julho daquele ano em 38 municípios brasileiros com altas taxas de analfabetismo⁹³. O número de iniciativas cresce no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, como indica um minucioso estudo de Sposito e Carrano (2003). O levantamento indica que, no período de 1995 a 2002, e sob a coordenação do programa Comunidade Solidária, o governo federal contava, ao todo, com 30 programas/projetos que abrangiam jovens (adolescentes de 15 a 19 anos e jovens de 20 a 25 anos), e três ações sociais não governamentais de abrangência nacional (*Programa de Capacitação Solidária, Projeto Rede Jovem e Programa Alfabetização Solidária*)⁹⁴. Assim, é possível identificar, já em meados dos anos 1990, a conformação do que Cobb e Elder (1995) chamaram de *agenda sistêmica* (que, em larga medida, corresponde à *agenda decisional* de Kingdon), isto é, uma agenda constituída de temas que, embora representem preocupações partilhadas pelas autoridades políticas, administradores públicos e pessoas estreitamente ligadas ao governo – como, por exemplo, o desemprego que afeta o universo juvenil –, ainda não mobilizam o Estado no sentido de reverter aquela realidade a partir do desenvolvimento de políticas especialmente voltadas para esse grupo geracional. Somente no final daquela década é que se registra o agrupamento dos problemas observados na *agenda sistêmica*, agora levados em séria consideração pelos tomadores de decisão, iniciando um processo que tende a gerar políticas específicas para a reversão de determinadas situações – essa denominada *agenda institucional, governamental ou formal*. (CAPELLA, 2007; COBB; ELDER, 1995).

⁹³ Mais detalhes sobre o Projeto Alfabetização Solidária estão disponíveis na página eletrônica da Unesco, no endereço <http://www.brasilia.unesco.org/areas/educacao/institucional/projetos/alfabeteja/relaprogalfasolid>.

⁹⁴ O estudo registra ainda que os programas estavam distribuídos pelos ministérios da seguinte forma: Educação (5); Esporte e Turismo (6); Justiça (6); Ministério de Desenvolvimento Agrário (1); Ministério da Saúde (1); Trabalho e Emprego (2), Previdência e Assistência Social (3); Ciência e Tecnologia (2); Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (2); e Gabinete do Presidente da República (*Projeto Alvorada*). Havia ainda uma iniciativa de caráter interministerial – voltada para a integração das ações de 11 projetos/programas focados em jovens – localizada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: o *Programa Brasil em Ação*. Os dados foram coletados por Ana Karina Brenner entre 2002 e 2003. (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Evidentemente, o processo de evolução de uma agenda para a outra – que, ao fim e a cabo, definirá o que é e o que não é um assunto público – está sujeito à influência de elementos estruturais que caracterizam governos e contextos. Como bem observa Fuks (2000), cada ação proposta pelo poder público é, na verdade, resultado de problemas identificados num determinado contexto cultural e num determinado sistema de organização das instituições públicas. Esses são fatores (o contexto cultural e o tipo de organização institucional) capazes de definir não apenas o grau de legitimidade de uma ação (uma ação será tanto mais legítima quanto mais corresponder aos valores e crenças culturais de uma determinada sociedade e quanto mais atenção receber dos órgãos hierarquicamente mais importantes na estrutura de governo), mas também as regras para a implementação de cada iniciativa (quem faz o quê e sob que condições e critérios) e a dinâmica do debate público em torno do problema enfrentado (quem discute o problema, quando e como se discute).

Sob esse aspecto, pode ser interessante observar, por exemplo, como o segundo mandato do governo Fernando Henrique (1999-2002) e, em especial, os dois mandatos do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, constituem-se marcos importantes na inserção do tema juventude na agenda institucional. Parcela significativa de pesquisadores e estudiosos do tema acusa a inserção da *juventude* na *agenda sistêmica* (ou *agenda decisional*) do país no final do governo Fernando Henrique (quando é concebido, por exemplo, o programa *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*, hoje denominado *ProJovem Adolescente*). Contudo, o processo efetivo de inserção da juventude na *agenda governamental* do Brasil é identificado no ano de 2002, quando o Unicef⁹⁵, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, realiza a primeira pesquisa⁹⁶ de âmbito nacional para ouvir a opinião de adolescentes brasileiros de todas as regiões geográficas do país – pertencentes a diferentes classes sociais, com diferentes níveis de educação, diferentes raças e etnias e, portanto, com características culturais bastante diversas entre si – sobre escola, trabalho, família, amigos e futuro, entre outros temas. O levantamento é importante, na medida em que

⁹⁵ Em sua abordagem acerca da constituição da agenda pública voltada para os jovens, Sposito (2007) observa que o Unicef, ainda que menos presente nos debates sobre as políticas destinadas aos segmentos juvenis, teve, a exemplo da Unesco, um papel extremamente importante na discussão de ações voltadas para a infância e a adolescência no Brasil, especialmente no início dos anos 2000.

⁹⁶ A pesquisa, intitulada *Voz dos Adolescentes*, foi realizada em 2001, por iniciativa do Unicef, agência da ONU que apoia técnica e financeiramente projetos e ações voltadas para o desenvolvimento e proteção de crianças e adolescentes, atuando em parceria com sociedade civil, iniciativa privada e governos. Trabalhou-se com amostra de 5.280 adolescentes entre 12 e 17 anos. Do total de garotos e garotas entrevistados, 51% são do sexo masculino e 49% do sexo feminino. A pesquisa está disponível na página eletrônica do Unicef, pelo endereço <http://www.unicef.org/brazil/pt/vozdosadolescentes02.pdf>.

oferece subsídios mais consistentes para a elaboração de propostas de políticas destinadas a adolescentes, em especial àqueles pertencentes às camadas mais pobres da população. (SPOSITO, 2007). Também em 2002, especificamente nos dias 4 e 5 de novembro, é realizado, em São Paulo, o seminário *Políticas Públicas, Juventude em pauta*, sob a coordenação da ONG Ação Educativa e a Fundação Friedrich Ebert (FES/ILDES). Por se traduzir num espaço bastante oportuno ao compartilhamento de preocupações referentes à juventude – em especial à necessidade da implementação de políticas capazes de atender às necessidades básicas desse grupo geracional –, o encontro também é considerado um marco importante no processo de formação da *agenda governamental*, como ressalta Marília Pontes Sposito:

Grupos de jovens articulados em partidos políticos, sobretudo PT e PCdoB, pesquisadores, organizações não-governamentais reunidas em São Paulo examinaram, nesse momento, algumas experiências em andamento e compartilharam a ideia da necessidade de o novo governo [*do então novo presidente Luís Inácio Lula da Silva*] apresentar diretrizes gerais sobre políticas de juventude, uma vez que o programa de governo do candidato eleito não havia incorporado em sua plataforma de ação qualquer referência específica aos jovens. (SPOSITO, 2007, p.11).

São preocupações que coincidem com a importância atribuída por vários estudiosos dos campos da ciência política e da administração pública à criação de órgãos e agências especiais para o tratamento de questões também especiais. Autores como Fuks (2000), por exemplo, observam que um governo que conta com agências dedicadas à análise e solução de um problema social num campo específico (uma secretaria, comissão, coordenadoria ou núcleo de juventude, por exemplo) tende a formular políticas mais adequadas aos problemas identificados. E é nesse sentido que caminha o governo brasileiro a partir de 2003, quando é instalada, no âmbito do Congresso Nacional, a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude – suprapartidária. A nova instância realiza diversas audiências públicas em vários pontos do país, além de promover duas conferências nacionais: a primeira em 2004 e a segunda em 2006, ambas em Brasília. Nesse processo, que conta com a participação de vários grupos de jovens e organizações não-governamentais, é elaborado o chamado Plano Nacional de Juventude – momento em que se cogita a criação de um Estatuto de Juventude. (NOVAES, 2007; SPOSITO, 2007).

Esse período entre 2003 e 2004 é também marcado pela elaboração do *Projeto Juventude*, apresentado pelo Instituto da Cidadania, ONG que colaborou ativamente para a

construção do plano de ação do governo Lula. A ideia era produzir um documento com um diagnóstico dos problemas identificados no universo dos jovens brasileiros e que seria encaminhado à Presidência da República com uma série de orientações no sentido de assegurar a formulação de políticas eficazes destinadas à juventude. (INSTITUTO CIDADANIA, 2004). O documento foi redigido após realização de vários encontros em São Paulo – entre especialistas, partidos políticos, grupos juvenis e entidades da sociedade civil – e de diversas reuniões regionais, com a participação de vários coletivos juvenis. Em 2004, é criado também o chamado *Grupo Interministerial*, encarregado de analisar as ações desenvolvidas pelo governo. Representantes de vários ministérios, além de técnicos e pesquisadores vinculados ao poder público já sugeriam, naquela ocasião, um novo olhar sobre o universo juvenil: gradualmente, as propostas de ação fundamentadas na relação estabelecida entre juventude e violência cediam espaço para a concepção de que formular e executar programas e projetos específicos para os jovens era a melhor maneira de responder às necessidades, desejos e aspirações manifestadas por esse grupo geracional. Por conseguinte, também tomou corpo, a partir daí, a ideia – já compartilhada por grupos de jovens, autoridades públicas, ONGs, associações, organismos internacionais, pesquisadores e acadêmicos – de que essa nova perspectiva exigia a construção de um espaço institucional especial, encarregado de acolher as demandas apresentadas pelos segmentos juvenis. Em interessante abordagem acerca do desenvolvimento das políticas voltadas para a juventude no Brasil, Regina Novaes – na condição de estudiosa do tema e, ao mesmo tempo, participante desse processo⁹⁷ – registra com detalhes esse momento específico da formação da *agenda governamental*.

Junto ao Poder Executivo, no ano de 2004, por solicitação do Presidente Lula, o Ministro Luiz Dulci, da Secretaria-Geral da Presidência, criou o Grupo Interministerial para examinar as políticas dirigidas à juventude. (...) o GT reuniu 19 ministérios e, com significativa participação de técnicos do IPEA, produziu um diagnóstico e fez recomendações para maior integração e complementaridade entre programas e ações governamentais voltadas para a juventude. Entre junho e setembro de 2004, os resultados dessas e de outras iniciativas chegaram à Presidência da República. Todas convergiam em um ponto: a necessidade de criação de um espaço institucional específico, “de Juventude”. Este foi próximo passo. Dialogando com os subsídios locais e, também, levando em conta a experiência

⁹⁷ Estudiosa do tema juventude, cultura, cidadania e violência, entre outros, Regina Reyes Novaes, graduada em Ciências Sociais, mestre em Antropologia Social e doutora em Ciências Humanas, atuou também na Secretaria Nacional de Juventude (como secretária-adjunta), tendo ocupado, ainda, a presidência do Conselho Nacional de Juventude no período entre 2005 e 2007.

internacional, desenhou-se a Política Nacional de Juventude do governo Lula (NOVAES, 2007, p.254).

Vários depoimentos, documentos, análises e estudos centrados nesse período evidenciam o caráter árduo da luta pela criação de espaços institucionais mais apropriados ao acolhimento das demandas identificadas no universo juvenil. Muitas eram as dificuldades a serem superadas por aqueles que passaram a lidar direta ou indiretamente com as primeiras políticas sociais destinadas especificamente ao jovem. Para começar, as estruturas e espaços reservados a esse tipo de iniciativa ainda estavam em construção no âmbito do poder público, o que obrigava os novos “gestores de juventude” a “competir” com outras políticas sociais já consolidadas. Assim, os desafios, centrados de forma especial na demanda por um desenho institucional específico para as políticas destinadas a esse grupo etário, passavam também pelos entraves que envolviam a disponibilidade ou não de recursos para esse tipo de ação nos orçamentos públicos e pelas tensões inerentes ao campo das políticas sociais, com sua diversidade de atores e de interesses. (RODRIGUES, 2004; RUA, 1998b; SPOSITO; CARRANO, 2003).

As dificuldades não representam, entretanto, qualquer novidade no campo da análise de políticas públicas. Ao contrário: elas são esperadas por aqueles que já se dedicaram ao estudo dos processos de construção de programas ou projetos no âmbito governamental. Há pelo menos uma década, vários pesquisadores apontam, por exemplo, para a importância dos canais institucionais na configuração da agenda pública, ou seja, para a importância das formas e dos caminhos por meio dos quais um determinado assunto recebe a atenção do governo. O processo não é simples, uma vez que os canais institucionais guardam conflitos de variados tipos, sempre revelados nas arenas de ação e de debate público, muito em função da competição entre os defensores de diferentes propostas de ação, isto é, daqueles que disputam a atenção das autoridades públicas para seus interesses e necessidades. (FUKS, 2000). O objetivo de todos é apenas um: transformar um problema ou impasse já identificado num item da *agenda governamental*, isto é, numa questão a ser analisada e solucionada pelas autoridades públicas.

Esse quadro de disputa exige habilidade e perspicácia por parte dos gestores envolvidos. Para evitar quaisquer perdas (seja no que tange ao grau de autonomia que detém na sua função, seja no que se refere aos recursos orçamentários necessários naquela área, entre tantos outros itens), ele precisa saber calcular os custos e os benefícios de toda e qualquer decisão relacionada às atividades que exerce ou à estrutura que o abriga no órgão

público onde está lotado. Um caso clássico pode ser observado na Coordenadoria Municipal de Juventude da Prefeitura de Belo Horizonte, criada em 2005, durante a gestão do prefeito Fernando Pimentel (PT). Estrategicamente vinculada à Secretaria de Governo, por orientação do Conselho de Juventude⁹⁸ – de maneira a assegurar melhor interlocução com outras áreas do governo –, a coordenadoria enfrenta constrangimentos de toda ordem em função da inexistência de um orçamento próprio (pois, na condição de parte do organograma da Secretaria de Governo, só pode contar com parte dos recursos destinados a esse órgão). No entanto, a despeito das dificuldades enfrentadas, parte dos gestores municipais, como o gerente de Intercâmbio de Políticas para a Juventude, Leandro Afonso Cruz, acredita que uma eventual transformação da coordenadoria em *secretaria*, por exemplo, poderia acabar dificultando a formação de parcerias com outras áreas do governo. Na concepção de Cruz, obter o *status* de *secretaria* significa necessariamente sair da condição de *parceiro* para a condição de *competidor* ou *adversário*, não só na disputa pela atenção do governo, mas sobretudo na disputa pela inserção de determinadas questões na *agenda governamental*, de maneira a garantir a criação de novos programas e projetos de interesse do órgão.

Tem um lado bom [*de ser secretaria*], que é ter mais autonomia financeira, estratégica e política. Mas do ponto de vista da execução dessas políticas [*políticas voltadas para os jovens*], que são transversais e precisam dialogar com as outras, depende da disposição de diálogo de outras pessoas do governo. (...) Porque hoje é assim: a coordenadoria, por ser coordenadoria e estar vinculada à Secretaria de Governo, consegue dialogar mais. Outras chefias [*demais secretários*] não se sentem agredidas. Com a educação e o meio ambiente, por exemplo, já temos várias parcerias. Mas se eu vou lá como secretário, posso acabar ouvindo: “*Espera aí, você está querendo montar um programa da Secretaria de Juventude dentro do meu, que é da Habitação?*” Entendeu? Cria uma confusão. E aí você pode me perguntar: então a coordenadoria é melhor que uma secretaria? Não, porque não tem orçamento. Mas talvez fosse mais vantajoso ser, por exemplo, uma secretaria-adjunta de Juventude. (Depoimento Verbal - Leandro Afonso Cruz, Gerente de Intercâmbio de Políticas da Coordenadoria Municipal de Juventude-PBH.)⁹⁹.

Os constrangimentos estruturais e a competição também são apontados como elementos inerentes à formação da *agenda governamental* por Hajer e Laws (2006), que chamam a atenção para o caráter ambivalente desse processo, exatamente por envolver

⁹⁸ O *Conselho Municipal de Juventude* foi criado em Belo Horizonte no ano de 1998, durante a gestão do Prefeito Célio de Castro, por iniciativa de líderes do PT e PSB, com o objetivo de fortalecer as políticas públicas na cidade. O processo foi iniciado com o projeto de lei n. 323/97, de autoria da então vereadora Elaine Matozinhos, à época pertencente aos quadros do PDT. Quase uma década depois, o Conselho foi reestruturado após a realização de pré-conferências regionais – um processo organizado pela *Coordenadoria Municipal de Juventude*, criada em 2005, por sugestão do próprio Conselho, como se verá no quarto capítulo. (AMARAL, 2006).

⁹⁹ Trecho da entrevista concedida em set. 2009.

valores e interesses diversos. Segundo eles, a indagação central daqueles que disputam a atenção do governo num processo cunhado por tanta imprecisão será uma só, invariavelmente: “como agir, dado esse grau de complexidade e incerteza?”. (HAJER; LAWS, 2006, p.251). Outros autores, como Susskind (2006), observam que impasses nesse sentido podem se agravar no campo das políticas de cunho social, caracterizadas, em geral, por objetivos muitas vezes ambíguos – o que dificulta o debate destinado à construção de um consenso capaz de atrair a atenção do governo. Nesse ponto, o autor ressalta, por exemplo, o caráter essencial da capacidade de diálogo entre aqueles que pretendem alcançar um lugar na pauta institucional. Peça-chave não apenas no processo de construção da agenda governamental, mas também na formulação das políticas propostas, o diálogo estará fadado ao fracasso nas arenas onde a competição tiver a capacidade de impedir que todos sejam ouvidos ou que outros pontos de vistas possam ser colocados. Um diálogo, na concepção de Susskind, só permite o entendimento pleno de uma questão “x” quando esse é o objetivo posto, isto é, entender, compreender o que o outro está dizendo – principalmente quando *valores*, e não somente *interesses*, estão em jogo. Como observa Bobbio (1997, p.10) “dois monólogos não fazem um diálogo” – ao contrário, só fazem confirmar a ausência do acordo esperado.

No âmbito do governo federal, são muitos os indícios de conflito registrados pela literatura e por documentos, cartilhas e outros trabalhos realizados a partir da observação da arena pública que abrigou, desde o início, o debate em torno dos interesses e necessidades da juventude, bem como dos espaços criados para o desenvolvimento de políticas destinadas a esse grupo geracional. O processo de debate e formulação de políticas inaugurou-se no início de 2005, com a discussão da medida provisória transformada na lei 11.129, aquela que institui definitivamente a Política Nacional de Juventude e que entra em vigor em 30 de junho de 2005, contemplando todos os jovens brasileiros de 15 a 29 anos. (NOVAES, 2007; SPOSITO, 2007). Visando à articulação e o monitoramento de programas e projetos destinados aos segmentos juvenis, a nova lei cria a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República. Paralelamente, também é criado o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) – de caráter consultivo e encarregado de assessorar o governo a partir do desenvolvimento de estudos e pesquisas visando à política de juventude – e um conjunto de ações emergenciais para jovens excluídos da escola e do mercado de trabalho, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Sposito (2007) observa que, embora houvesse, entre os atores envolvidos nesse processo, um consenso em torno da necessidade da criação de desenhos institucionais específicos para o desenvolvimento e gestão

de políticas especiais para a juventude, havia também diferentes concepções relacionadas a esse desenho – o que motivou e ainda motiva variados e diferentes tipos de conflitos.

(...) uma gama de diferenças e ênfases nos desenhos institucionais, nos programas e na constituição das políticas tende a se delinear de modo mais nítido à medida que os mecanismos institucionais no interior do Legislativo e do Poder Executivo entram em ação. Por exemplo, as iniciativas voltadas para a consolidação de um marco legal específico voltado para a juventude no país, o denominado Estatuto da Juventude, e a adoção de um programa emergencial – o ProJovem – pela recém criada Secretaria Nacional de Juventude tem suscitado apoios, intensos debates e críticas. (SPOSITO, 2007, p. 13).

Essa diversidade de perspectivas e proposições parece ter potencializado o cenário de competição na arena pública em que se dão os debates acerca das demandas dos segmentos juvenis. As disputas, fundamentadas em concepções particulares de juventude, como observa Sposito (2007), geraram variadas e diferentes propostas de programas e projetos no âmbito do poder público e fora dele. É atenta a esse quadro, aliás, que a nova direção do Conjuve¹⁰⁰, empossada em 2009, defende a construção de uma “plataforma nacional de juventude”, capaz de reunir representantes das forças políticas identificadas no universo juvenil brasileiro em torno de questões consensuais, a despeito da diversidade de interesses que marca esse grupo geracional. (BARROS, 2009b). Na avaliação do novo presidente, David Barros, a mesma plataforma orientaria a atuação do Conjuve, no sentido de ampliar a capacidade de estabelecimento de um diálogo efetivo entre os movimentos juvenis.

O conselho vem se consolidando como um espaço de interlocução entre o tripé da política de juventude (sociedade civil, governo e juventude). Acredito que devemos estar mais próximos da agenda dos movimentos de juventude, dialogando com suas bandeiras, monitorando e garantindo a efetivação das prioridades da Conferência Nacional de Juventude e criando mecanismos de consulta, comunicação e diálogo para que as posições defendidas pelo Conjuve tenham o respaldo e a retaguarda do conjunto dos movimentos juvenis no Brasil – o que lhe daria a força política necessária para, mesmo sendo de caráter consultivo, tornar-se uma voz forte em defesa dos direitos da juventude. (BARROS, 2009b).

¹⁰⁰ A eleição para a presidência e vice-presidência do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) foi realizada em 10 de março de 2009, em Brasília. O estatuto do Conselho prevê a eleição anual para os dois cargos, com candidatos que podem ser representantes do governo ou da sociedade civil. O Conjuve é constituído por representantes da sociedade civil (2/3) e do governo (1/3). Para mais detalhes, ver ***Sociedade civil assume presidência do Conjuve em 2009***, matéria publicada em 6 de março de 2009 por Catherine Alves na seção *É fato* (Boletim informativo eletrônico do Conjuve – Juventude.com.br). Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/e-fato/2009/03/06-03-2009-sociedade-civil-assume-presidencia-do-conjuve-em-2009/>.

A necessidade de um consenso parece estar ligada à complexidade observada no campo das políticas desenvolvidas para os jovens, como também ressalta Sposito (2007) quando recorre à análise de Patrícia Loncle¹⁰¹, da Escola Nacional de Saúde Pública, em Rennes (França), para quem é justamente esse *caráter difuso* o que faz dessas políticas um “espaço de intervenção *transversal e periférico*”. (LONCLE *apud* SPOSITO, 2007, p.13). Nessa perspectiva – que é a perspectiva não só de parte da academia francesa, mas também das autoridades políticas daquele país – os problemas da condição juvenil na sociedade contemporânea exigem estratégias que envolvem todos os setores do governo, independentemente das peculiaridades que dão contornos à realidade de cada grupo de jovens. É esse o aspecto que fundamenta o caráter transversal desse tipo de iniciativa – pois se as políticas voltadas para esse grupo geracional têm por objetivo a integração dos jovens à sociedade, é certo que elas dizem respeito a todas as ações do governo. No Brasil, ao contrário, a agenda governamental acabou construída a partir de uma lógica predominantemente setorial (como ocorre com o *ProJovem Urbano*, centrado na educação; o *ProJovem Campo*, direcionado ao público do meio rural; e o *ProJovem Trabalhador*, com ênfase no mercado de trabalho, destinados a jovens de 18 a 29 anos). Na França, essa percepção singular dos problemas identificados no universo juvenil – sempre relacionados a todas as áreas do governo, impondo um olhar mais holístico sobre o papel do Estado no que se refere ao atendimento das demandas desse grupo geracional – reflete-se, por exemplo, em produções culturais como *Entre Lês Murs*, do cineasta Laurent Cantet. Ao retratar a realidade do país no novo milênio, a partir do cotidiano de um professor e seus alunos numa escola de subúrbio, em Paris, a obra não expõe *problemas de juventude*, mas, sim, os efeitos de problemas experimentados pelo país – como os conflitos étnicos ou as consequências sociais da imigração – na vida desses jovens. (ENTRE OS MUROS DA ESCOLA, 2008).

Trata-se de um ponto importante justamente por revelar, nesse campo, processos de constituição de *agenda governamental* e de *implementação de ações* que variam de país para país. A concepção dos estudiosos franceses, que associam os problemas enfrentados pela juventude a praticamente todas as áreas do Estado – e, portanto, às demandas da população como um todo, independentemente da faixa etária –, coincide em certa medida com a concepção dos estudiosos das políticas para a juventude no Reino Unido. Autores como

¹⁰¹ Sposito recorre à concepção de Patrícia Loncle acerca das políticas públicas de juventude, publicada em *L’Action publique malgré lês jeunes. Lês Politiques de jeunesse em France de 1870 a 2000* (Paris: L’Harmattan, 2003, p.24-25).

Barry (2005) assinalam que, ao fim e ao cabo, a constituição de uma agenda governamental que contemple os interesses e necessidades dos segmentos juvenis tem a ver com a maior ou menor capacidade e disposição das sociedades de serem inclusivas. Envolve, portanto, todos os elementos complexos já mencionados aqui: as variadas formas de conceber a juventude, os diversos interesses e desejos manifestados por diferentes atores sociais, a maior ou menor abertura à transversalidade, as situações e contextos específicos vivenciados por todos os atores envolvidos.

Embora possam ser instigantes, nenhum dos aspectos abordados até aqui constitui novidade no campo da gestão de políticas públicas. Há muito, os especialistas dessa área chamam a atenção para o alto grau de complexidade que caracteriza os programas e projetos de cunho social – não apenas porque abrigam uma gama muito diversificada de atores, com interesses também muito diversos entre si, mas porque, em geral, são políticas interconectadas (ações na área da educação guardam relação direta com a área do trabalho ou com a área da saúde, por exemplo). Segundo Bardach (2006), isso é um complicador na medida em que a qualificação para um programa pode estar, em certos casos, condicionada às qualificações para um outro. Desta forma, eventuais cortes ou suplementações orçamentárias em um deles podem até ter efeitos inesperados ou indesejáveis sobre o outro. Como essas interdependências costumam se multiplicar, podem chegar a inviabilizar, em alguns casos, eventuais ajustes necessários a um determinado projeto ou programa. (BARDACH, 2006, p.360-361).

A literatura registra que, no Brasil, o governo federal, ao constituir sua *agenda institucional*, tem evitado, nos últimos anos, dissociar os problemas setoriais – nos campos da educação, trabalho e saúde, entre outras – do conjunto das demandas identificadas no universo juvenil (o que significa um passo em direção àquela concepção mais holística, observada na França). É possível, entretanto, que essa decisão reflita não propriamente uma opção, mas, sim, o único caminho possível diante das dificuldades enfrentadas pelo país em função dos efeitos da desigualdade social que o assola durante décadas. Assessor da Secretaria Nacional de Juventude, José Almir da Silva acredita que a questão do analfabetismo funcional¹⁰² entre jovens e adultos é bom exemplo dessa realidade. Segundo ele, esse é um tipo de demanda

¹⁰² Considera-se, aqui, o conceito de *analfabeto funcional* registrado pela UNESCO em 1978: pessoas que, mesmo sabendo ler e escrever palavras consideradas simples no âmbito educacional, parecem desprovidas das habilidades necessárias para viabilizar o desenvolvimento pessoal e profissional. Grande parte dessas pessoas sabe ler, mas são incapazes de compreender plenamente o que estão lendo. Da mesma forma, reconhecem os números, mas não conseguem resolver operações básicas, como somar ou subtrair. (MOREIRA, 2003).

contemplada por uma política pública da qual dependem várias outras políticas, com várias outras ações em diferentes campos, num contexto de dificuldades em que até o levantamento de informações básicas é um desafio.

Quando o jovem ou qualquer pessoa não sabe ler e escrever, não consegue participar de nenhum outro programa de formação. Então há muito o que aperfeiçoar no programa de alfabetização de jovens e adultos do Governo Federal, em parceria com Estados e Municípios. Por exemplo: os jovens não se declaram analfabetos com facilidade e, por isso mesmo, fazer esse levantamento já não é uma tarefa fácil. Estimamos que há hoje, no Brasil todo, cerca de 1,8 milhões de jovens analfabetos, com 70% desse total no Nordeste – a Bahia com maior número de analfabetos jovens. (Depoimento Verbal - José Almir da Silva, assessor da Secretaria Nacional de Juventude, 2009)¹⁰³.

Nesse sentido, é certo que o analfabetismo funcional, a exemplo de tantos outros problemas, não alcançou a *agenda governamental* do país apenas por ter-se revelado uma das demandas verificadas no universo juvenil – mas sobretudo porque diz respeito a outras áreas igualmente importantes, como as de trabalho e renda¹⁰⁴. São aspectos que exigem um olhar mais rigoroso sobre aquilo que se convencionou chamar de *demandas juvenis*. Seriam elas ‘juvenis’ porque partem dos segmentos jovens ou porque resultam dos anseios de outros atores sociais em relação ao universo juvenil? Ou são assim denominadas porque o Estado assim as concebe, definindo ele próprio, a partir de diferentes representações sociais da juventude, o que é e o que não é relevante para aqueles que habitam esse universo? São dúvidas que remetem um observador atento a uma outra interrogação, central e essencial à discussão aqui proposta: o que os jovens – e não o Estado ou a sociedade – querem quando o assunto é política pública?

É essa a indagação por trás da pesquisa *Juventude e integração sul-americana: diálogos para a construção de uma democracia regional*¹⁰⁵ – um amplo levantamento

¹⁰³ Trecho da entrevista concedida em março de 2009.

¹⁰⁴ A associação entre as demandas identificadas no universo juvenil e os impasses verificados em outras áreas do governo pode ser encarada, aqui, como parte do processo de *definição de problemas* observado no âmbito da administração pública. Como assinalam Rocheford e Cobb (1994), definir um problema equivale a caracterizar uma determinada questão na arena política. Assim, determinar a extensão de um impasse implica não apenas o exame de todos os aspectos que o envolvem, mas também a observância dos efeitos desse impasse em todos os setores do Estado.

¹⁰⁵ Os resultados da pesquisa *Juventude e integração sul-americana: diálogos para a construção de uma democracia regional*, cuja primeira publicação data de junho de 2009, estão vinculados a um processo iniciado no ano de 2007, a partir da união de pesquisadores, centros de pesquisa, universidades e organizações não-governamentais envolvidos num trabalho que pretendia não apenas atualizar, mas qualificar informações de cunho analítico acerca da situação dos jovens na América do Sul. Segundo os coordenadores da pesquisa, trata-se de uma produção que reflete o esforço de uma rede constituída por representantes de seis países da América do Sul, todos envolvidos nas tarefas de investigação. (IBASE/PÓLIS, 2009).

quantitativo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e o Instituto Pólis, ONG que se dedica ao estudo e à construção de políticas públicas municipais, bem como à implementação de estratégias de desenvolvimento local. Entre os meses de agosto e outubro de 2008, foram entrevistadas 14 mil pessoas entre 18 e 60 anos (homens e mulheres das zonas urbana e rural, pertencentes a diferentes estratos socioeconômicos) na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai – a partir de um trabalho de campo coordenado pelo Instituto Brasileiro e Opinião Pública e Estatística (IBOPE). A pesquisa pretendeu identificar e analisar os obstáculos enfrentados pelos jovens para o exercício de todos os seus direitos como cidadãos, além de examinar o “alcance das redes de apoio e das políticas públicas que se propõem a reconhecer as atuais demandas juvenis e responder por elas”. (IBASE/POLIS, 2009, p.10). Árduo e intrincado, esse trabalho só foi possível graças a outros dois estudos anteriores, realizados em 2007, envolvendo os mesmos grupos de pesquisadores, desta vez utilizando-se de técnicas de pesquisa qualitativa. O primeiro, publicado em 2008 e intitulado *Juventudes e integração sul-americana: caracterização de situações-tipo e organizações juvenis*, fundamentou-se na análise de 19 grupos que constituíam movimentos sociais diversos – incluindo aqueles cujas ações se davam por meio de modelos tradicionais de participação (grêmios, sindicatos etc.) até aqueles ligados às áreas de cultura e meio ambiente, entre outros. Já o segundo estudo – que teve parte dos seus resultados e reflexões impressos na obra intitulada *Ser joven en sudamérica: diálogos para la construcción de la democracia regional*¹⁰⁶ – foi elaborado a partir de entrevistas e da realização de 38 grupos focais, e teve por objetivo o aprofundamento do exame das percepções e práticas de grupos juvenis que integram coletivos temáticos, sindicais ou identitários¹⁰⁷. Ao agregar os subsídios das pesquisas qualitativas aos resultados proporcionados pela aplicação de um questionário único aos jovens e adultos dos seis países contemplados, pretendeu-se colocar em evidência as relações sociais entre gerações. Como

¹⁰⁶ O estudo foi publicado em outubro de 2008 pelo Centro de Estudos Sociais (CIDPA), do Chile, em coedição com IBASE/PÓLIS/IDRC.

¹⁰⁷ Como ambos os estudos estavam focalizados nas “minorias juvenis ativas” de cada país, o passo seguinte, segundo os coordenadores da pesquisa, estaria na produção de informações capazes de permitir novas reflexões em torno dos processos de continuidade e descontinuidade presentes nas percepções dos jovens mobilizados em relação a toda a juventude, bem como nas percepções do conjunto da população na qual eles vivenciam o dia-a-dia. Foi com esses subsídios que os pesquisadores e estudiosos construíram um único questionário, de forma que o material pudesse ser compreendido e aplicado em todos os países pesquisados. (IBASE/PÓLIS, 2009).

observam Ribeiro e Novaes¹⁰⁸, não é possível precisar o que é *ser jovem* ou o que é *ser adulto* sem associar uma realidade a outra, pois os elementos que compõem a situação de vida e a existência de um e do outro se cruzam e se influenciam mutuamente. Aqui, as autoras recorrem à concepção de Bordieu (1983, p.113) de que as etapas do ciclo de vida (seja a infância, a adolescência, a juventude ou a velhice) são socialmente construídas. É precisamente essa a perspectiva que o leva à ideia de que um indivíduo será sempre o jovem ou o velho de alguém (uma vez que tudo depende da faixa etária em que um e outro se encontram, para efeito comparativo).

Nesse sentido, a pesquisa *Juventudes e integração sul-americana* assume um caráter quase indispensável àqueles que estudam, formulam ou implementam políticas voltadas para os segmentos juvenis. Como assinala Patrícia Lânes, não se trata de um trabalho que se limita a verificar se as demandas identificadas “constituem anseios ou necessidades dos jovens e/ou da população como um todo”, mas, sobretudo, permite “entender quais outras dimensões e necessidades são socialmente reconhecidas como vinculadas a direitos ou ao bem-estar do jovem nesses países”. (LÂNES, 2009, p. 179). É a partir das demandas, aliás, que o trabalho contribui para o clareamento de questões muitas vezes obscuras para aqueles que lidam com políticas públicas voltadas para esse grupo geracional – em especial no diz respeito às questões que as originam. Pois a julgar pelos aspectos discutidos até aqui acerca dos problemas e impasses enfrentados pelos segmentos jovens (seja no campo da educação, do trabalho ou da segurança, entre tantos outros), parece bastante provável que as demandas ditas *juvenis* sejam, em larga medida, construídas no universo adulto ou, ainda, no âmbito do Estado democrático, em resposta aos desejos, medos, vontades e anseios da sociedade que representa. Significa dizer que uma *demandas juvenil* não parte necessariamente dos segmentos juvenis, ainda que vocalizada por eles. Ao contrário: ela pode traduzir aquilo que a sociedade ou o Estado consideram importante, necessário ou interessante para o jovem, dependendo da forma como se concebe a juventude. Não se quer dizer, contudo, que sociedade e Estado sejam entraves àquilo que os grupos juvenis almejam. Ao contrário: as

¹⁰⁸ Importantes reflexões sobre as singularidades que permeiam o universo juvenil e sua relação com o mundo adulto estão na introdução produzida por Eliane Ribeiro e Regina Novaes em *Sociedades sul-americanas: o que dizem jovens e adultos sobre as juventudes. Análises a partir da pesquisa Juventudes Sul-americanas: diálogos para a construção da democracia regional*. I (IBASE/PÓLIS, 2009, p. 9-22). O capítulo também contém importantes detalhes acerca dos aspectos metodológicos da pesquisa.

pesquisas indicam que, também em larga medida, as preocupações do Estado e da sociedade, quando o assunto é *juventude*, equiparam-se às preocupações manifestadas pelos próprios jovens. Evidentemente, há aí uma série de outros fatores a serem considerados – caso, por exemplo, da influência de outros atores sociais, como a mídia, na forma de agir e pensar dos grupos jovens. Como tantas outras, essa é uma discussão ainda por ser feita, o que não invalida a tese de que Estado e sociedade são, tanto quanto ou mais que os jovens, responsáveis pela definição das demandas ditas *juvenis*.

Contudo, há quem não veja paradoxo algum nessa proposição. No entendimento de Lânes (2009), por exemplo, aquilo que traduz uma demanda, isto é, o ato de reclamar ou de requerer a mudança de uma determinada realidade – ou, ainda, de um *estado de coisas*, na concepção de Rua (1998a, 1998b) – não é prerrogativa dos grupos a quem as mudanças dizem respeito. Dito de outra forma, uma política pública que contemple uma demanda manifestada por um determinado grupo jovem pode ser benéfica também à comunidade à qual esse grupo pertence ou a instituições que compartilham das preocupações manifestadas por aquele segmento juvenil.

(...) as demandas dos jovens podem ser enunciadas no espaço público não apenas por atores juvenis organizados, mas, também, por outros atores políticos e sociais (p.179). (...) Há, portanto, demandas capazes de mobilizar diversos atores que, por meio de diferentes estratégias de ação, conseguem acionar setores distintos das sociedades envolvidas, seja no âmbito governamental, não governamental ou a partir da adesão da população ou de grupos sociais de maneira mais ampla. (...) Faz-se necessário, de todo modo, um ou mais atores sociais e políticos capazes de enunciá-las e de transformá-las em objeto de luta e disputa social. (LÂNES, 2009, p.179-180).

Da mesma forma, também é importante considerar o fato de que os grandes temas transformados em “bandeira de luta” por líderes de movimentos jovens – ou por ONGs, organismos internacionais ou escolas, entre outros – não são absolutamente os únicos que preocupam a população em geral. Por emergirem de forma recorrente, outros temas menores, (julgados periféricos porque estão, na verdade, ligados a uma questão maior, tida como primordial), também costumam figurar na lista de preocupações de jovens e adultos. Considerando tanto um tipo quanto o outro, a pesquisa *Juventude e integração sul-americana* trabalhou com sete grupos de demandas – todos identificados nas duas pesquisas anteriores, a

partir da recorrência com a qual apareciam entre os coletivos e movimentos jovens¹⁰⁹: (a) educação com qualidade (acesso à sala de aula e continuidade na trajetória escolar); (b) oportunidade de trabalho digno e criativo; (c) acesso aos bens culturais e às condições de produção artística juvenil; (d) gratuidade no transporte público para jovens (nas cidades, entre campo e cidade); segurança (no que se refere aos direitos humanos e à valorização da diversidade juvenil); (e) cuidado com o meio ambiente para assegurar qualidade de vida a jovens do campo e da cidade; (f) saúde (acesso a serviços de saúde que tenham em conta a atual condição juvenil, contemplando direitos reprodutivos e sexuais, prevenção DST/Aids, programas e ações de redução de danos etc.).

Apesar da riqueza de informações e de significados por trás das demandas identificadas, a ênfase, aqui, não está nas situações e implicações embutidas em cada uma delas, mas, sim, no fato de que elas não traduzem apenas aquilo que aflige os segmentos juvenis. Traduzem, na verdade, inquietações compartilhadas – algumas vezes com a mesma intensidade – por jovens e adultos. Numa análise dos dados revelados pela pesquisa, Abramo (2009c), em entrevista a Fabiana Born, aponta para um aspecto que julga relevante: o fato de que a diferença, quando identificada, não está na opinião do jovem e do adulto sobre um determinado problema, mas, sim, na maneira como cada um percebe os efeitos desse problema sobre sua própria realidade.

(...) não há grandes diferenças de opinião entre jovens e adultos a respeito de temas polêmicos na sociedade ou a respeito dos temas comportamentais e mesmo dos temas políticos. (...) A gente percebe que a maior parte das questões com as quais os jovens trabalham praticamente está presente em todos os grupos, como educação e trabalho, por exemplo. No entanto, elas são vistas com inflexões diferentes por cada grupo. Há grupos que dizem: 'essas são questões da população inteira e os jovens, assim como os outros cidadãos, empunham essas bandeiras'. E a maioria dos grupos vai dizer que são questões de todos, mas que são vividas, sentidas de modo específico pelos jovens e, portanto, traduzem bandeiras que tenham uma singularidade, um acento próprio da juventude. (ABRAMO, 2009c).

Bom exemplo é o conjunto de percepções em torno do trabalho e dos seus significados – precisamente em função das expressivas diferenças e aproximações entre jovens e adultos nos países sul-americanos. Como acentua Lânes (2009), a questão aflige ambos os grupos

¹⁰⁹ Nesta etapa da investigação, algumas dessas demandas foram aprofundadas (caso das demandas por educação e trabalho) e outras aparecem associadas a muitos outros temas, como políticas públicas, valores, participação e integração regional.

geracionais, mas por diferentes razões (resultantes da construção de diferentes tipos de associações).

De maneira mais geral, é a ideia de independência que nos permite verificar uma constância em todos os países: em todos eles, os jovens associam mais que os adultos trabalho à independência, o que ajuda a confirmar, no caso dos jovens, a atribuição ao trabalho não só da garantia de necessidades básicas, mas também de maior autonomia em relação, por exemplo, à unidade familiar de origem e de emancipação. Na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai são os adultos que mais associam direito a trabalho, enquanto na Bolívia e no Paraguai praticamente não há diferença entre gerações nesse caso. Em todos os países, exceto Argentina, a ideia de realização pessoal também aparece mais entre jovens que entre adultos, o que pode estar apontando também para uma expectativa diferente entre jovens e adultos em relação ao trabalho, já que os mais novos tendem a estar no início de sua vida profissional, projetando desejos e aspirações em relação ao trabalho em que estão envolvidos ou que almejam para si. (LÂNES, 2009, p.196).

Não são as únicas diferenças entre as concepções de jovens e adultos no campo das demandas. O relatório brasileiro do *projeto Juventudes Sul-americanas: diálogos para a construção da democracia regional* registra, por exemplo, que os jovens do país apostam mais que os adultos no poder do engajamento como instrumento de pressão (visando à inserção de suas demandas na agenda governamental), defendem mais que os adultos a melhoria da qualidade dos equipamentos disponíveis e dos serviços prestados pelo setor público – de maneira a assegurar os direitos que lhes são garantidos por lei – assim como defendem, mais que os adultos, todas as bandeiras entendidas como juvenis. O mesmo relatório pondera, entretanto, para o fato de que a identificação desse elenco de posturas e atitudes não significa necessariamente a “existência de uma categoria que experimenta e expressa demandas reconhecidamente juvenis”, no sentido do engajamento. (IBASE/PÓLIS, 2008, p.133).

A multiplicidade de demandas manifestadas pelos jovens, sejam elas mais ou menos próximas daquilo que também aflige a parcela adulta da população, parece diretamente relacionada à diversidade que caracteriza esse grupo geracional. Se em função dela já se estabeleceu que não há uma juventude (mas, sim, juventudes), não há que se cogitar a existência de uma pauta única a ser encaminhada ao poder público. Tampouco uma pauta de demandas conformada exclusivamente por atores jovens – que, no final das contas, compartilham não só das preocupações que afligem o mundo adulto, no qual se preparam para entrar, mas também das inquietudes do Estado, que os representa a todos.

Além disso, como bem observa Novaes (2009d), em entrevista concedida a Fabiana Born, cada demanda juvenil que compõe uma determinada agenda tende a apresentar

“modulações”, de acordo com as condições de vida de cada jovem¹¹⁰. E é nesse sentido que, não importa se constituída de preocupações compartilhadas em maior ou menor grau com o universo adulto ou com o Estado, qualquer agenda que efetivamente contemple as *demandas juvenis* terá sua conformação condicionada à maior ou menor capacidade dos atores envolvidos de dialogar e negociar, em diferentes contextos e situações. Não que o diálogo e a negociação constituam novidades na esfera governamental, particularmente no campo das políticas sociais (em geral caracterizadas por mais de um objetivo – e não raras vezes por objetivos difusos). O que se pretende enfatizar, aqui, é que, em especial no campo da juventude (onde as políticas ainda engatinham em meio a cenários complexos, marcados por diferentes representações sociais da juventude), a arte de pactuar já se revelou indispensável àqueles a quem interessa a efetiva inserção das *demandas juvenis* na *agenda governamental*. Uma vez inseridas, está posto o desafio: decidir e deliberar, isto é, transformar o que ganhou *status* de problema político em proposta de ação. É o que se pretende discutir a partir desse ponto: as singularidades que caracterizam os processos de formulação e implementação das políticas voltadas para a juventude.

3.2 – Decisão, formulação e implementação: impasses e desafios para o poder público no desenvolvimento das ações voltadas para a juventude

No Brasil, a forma pela qual o tema juventude adentrou nos espaços de discussão que constituem o meio social e também as instituições públicas – ainda que tardiamente, se comparada à inserção do assunto nas agendas dos países europeus, e mesmo de outros países latino-americanos¹¹¹ –, reflete de maneira precisa a concepção de Freeman (2006) em torno da

¹¹⁰ A expressão foi utilizada por Regina Novaes em entrevista à Fabiana Born, para o *Boletim Eletrônico do Ibase*, em meio a uma análise dos resultados da pesquisa *Juventudes Sul-americanas: diálogos para a construção de uma democracia regional*, da qual foi coordenadora regional. Nesse trecho específico, ela comenta a necessidade da construção de agendas nacionais e regionais pelos países envolvidos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai). Refere-se, portanto, a demandas diferentes, que compõem agendas diferentes, conforme a realidade vivenciada por cada jovem, não importa a nacionalidade.

¹¹¹ Vale lembrar o registro de Schildt e Siegfried (2005) de que, no continente europeu, a emergência de políticas orientadas para a juventude já podia ser observada na segunda metade do século XIX. A literatura indica que o surgimento de iniciativas voltadas para os grupos jovens coincide com a crescente expansão das cidades na região. Já na América Latina, a segunda metade dos anos 1990 inaugura a instalação de organismos governamentais criados especialmente para implantar e desenvolver políticas de juventude – com exceção do Brasil e Honduras (BANGO, 2003), onde as políticas destinadas especificamente aos grupos jovens só emergem bem ao final da década de 1990 (no Brasil, as políticas específicas surgem a partir de 1997 e os canais institucionais a partir de 2005).

agenda setting, isto é, a ideia de um processo coletivo por meio do qual o Estado aprende¹¹² (no sentido de que percebe e define) o que quer ou o que pretende, tomando, a partir daí, uma determinada decisão. Nessa perspectiva, a *implementação* emerge como uma espécie de passo seguinte, um processo subsequente por meio do qual agências e funcionários públicos aprendem, por sua vez, como entregar aquilo que se quer, aquilo que se pretende, aquilo que foi decidido. (FREEMAN, 2006).

Certamente são concepções problemáticas do ponto de vista daqueles que já descartaram, como instrumento de análise de projetos e programas governamentais, o modelo do *ciclo de políticas públicas* – aquele que tem origem na concepção de Lasswell¹¹³ (DELEON, 1999b) e que concebe o processo de construção de uma política em estágios sucessivos e bem ordenados, delimitados a partir de fases que constituem, primeiro, a *definição de agenda*, depois a *identificação de alternativas*, a *avaliação e seleção das opções*, a *implementação* e a *avaliação*, nessa ordem. O problema desse modelo, segundo parcela expressiva de estudiosos no campo das políticas públicas, é que um programa como o *ProJovem*, por exemplo, criado no âmbito do governo federal, seria pensado em termos de etapas (a etapa em que foi criado/formulado, a partir de determinadas demandas relacionadas ao setor educacional e de trabalho¹¹⁴; a fase em que é colocado em prática, gerando determinadas ações; e a fase em que é avaliado), e não como um processo integrado, em que todas as fases se encontram e se completam. Dificilmente refletiria, desse ponto de vista, um

¹¹² A afirmação de Freeman está estreitamente ligada a uma concepção singular de aprendizado. Segue o argumento, em sua forma original: *Our commonsense assumptions about learning are those we have from school. It seems to have something to do with teaching, with lessons, with doing well or badly. And then, on reflection, we seem to learn as much by informal as by formal processes: we learn from experience (which is sometimes gained by experiment), and from others, including our parents and peers. Often, the two are mutually reinforcing: we learn from others' experience, and it is our parents and peers who help us make sense of our own. These processes have their corollaries in public policy, both as a practical activity and a field of study. Policy makers compare current problems to previous ones, networking with others both in their own and in other jurisdictions. By the same token, we might think of the collective process of agenda setting as one in which a polity learns as much as decides what it wants, and implementation as the process by which agencies and employees learn how to deliver it.* (FREEMAN, 2006, p.367).

¹¹³ Sobre as idéias e o modelo de Lasswell em torno do processo de construção das políticas públicas, incluindo a definição de estágios específicos, ver: *The Policy Orientation*, em *The Policy Sciences*, publicação editada por Daniel Lerner e o próprio Lasswell (Stanford: Stanford University Press, 1951); *The Decision Process*, publicado pelo autor em 1956 (College Park: University of Maryland Press); *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: American Elsevier, 1971) e *Power and Society*, publicado em 1950 também pelo próprio Lasswell, em parceria com o professor Abraham Kaplan (New Haven: Yale University Press).

¹¹⁴ Em sua origem, o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária, ProJovem*, destinava-se a jovens de 18 a 24 anos que haviam concluído a quarta série do ensino fundamental, mas não a oitava série, e que não possuem vínculos formais de trabalho. Aos participantes, o *ProJovem* original (hoje o *ProJovem Urbano*) oferecerá oportunidades de elevação da escolaridade, de qualificação profissional e de planejamento e execução de ações comunitárias de interesse público. O *ProJovem* foi criado pela lei n.11.129/2005, passou por alterações no ano de 2008 e compõe a *Política Nacional da Juventude* do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Será um dos programas analisados neste trabalho.

programa suscetível a modificações decorrentes do aprendizado proporcionado pela *implementação* e pela *avaliação* do programa (que alimentariam nova formulação – ou reformulação). Dito ainda de uma outra forma, não traduziria um processo integrado, caracterizado por uma série de idas e vindas, reações e retornos circulares. Ao contrário, traria, na sua base, uma espécie de linearidade. (SABATIER, 1991). Por outro lado, essa sistematização do processo de construção da política pública – se é possível traduzir dessa maneira o *modelo do ciclo de políticas públicas* – já se revelou instrumento extremamente facilitador da compreensão das partes que constituem o processo de *pensar e fazer política pública*. DeLeon (1999b) assinala, sob esse aspecto, que, embora possam parecer isolados ou desconectados, os estágios (ou as etapas do ciclo) oferecem maior concretude a elementos importantes que constituem cada uma dessas partes – caso do agendamento, das decisões e deliberações que compõem o processo de *formulação*, ou as negociações, os acordos e a rede de influências que caracterizam variados momentos da *implementação*, por exemplo.

É partindo dessas considerações que esse trabalho propõe a retomada da ideia dos estágios (ou do ciclo), tão somente com o intuito de permitir uma visualização mais precisa de momentos específicos e fundamentais ao processo de construção dos programas ou projetos voltados para os jovens. Trata-se de uma perspectiva capaz de aclarar, por exemplo, aquilo que, na concepção de Roger W. Cobb e Charles D. Elder, traduz o processo de *formulação* de uma iniciativa, ou seja: a dinâmica entre quem quer a alteração de uma certa realidade, ou seja, a quem beneficia a mudança a ser proporcionada por uma dada política, e o que provoca o desejo de mudança, isto é, o diagnóstico do problema que inspirou a construção daquela política. (COBB; ELDER, 1995, p.98).

No campo social – caso das políticas voltadas para a juventude – essa concepção de *formulação* denota não apenas a diversidade de interesses, os conflitos e a ambiguidade presentes no formato (ou no desenho) dos programas e projetos nessa área, mas também os objetivos múltiplos que costumam caracterizá-los (decorrentes da complexidade não raras vezes inerente aos problemas contemplados). Revela, enfim, a natureza problemática da política pública, como observa Martin Rein

Políticas públicas são frequentemente problemáticas porque os fins por elas almejados são eles próprios problemáticos. O desafio decisivo da política pública está não em encontrar os melhores meios para o alcance de determinados fins, mas, antes, em reenquadrar os fins de forma a lidar melhor com os inevitáveis problemas de imprecisão e conflitos entre os próprios fins. (REIN, 2006, p.389).

A necessidade desse reenquadramento – de maneira a adequar os fins de uma política àquilo que ‘é possível ser feito’ em cenários marcados por interesses diversos e embates de variados tipos – explica, pelo menos em parte, os motivos pelos quais o desenho de uma política, por si só, é incapaz de explicar o sucesso ou o fracasso de uma dada iniciativa. A literatura acerca do desenho das políticas sugere, por exemplo, que a *coerência* entre o que se pretende com uma determinada ação e os elementos que constituem essa ação, assim como o *contexto* no qual uma política é desenvolvida e o *tipo de público* contemplado, são fatores capazes de ditar, em certa medida, as chances de sucesso da execução de uma política. Mas certamente não são os únicos. Como assinalam Keiser e Meier (1996), há que se considerar, ainda, o *ambiente* no qual as ações se dão, o *tipo e a quantidade de recursos* que um governo reserva à execução dessas ações, o *grau de compreensão do problema* por parte do gestor público e a *maneira como a política é traduzida do ponto de vista legal*. São fatores importantes para assegurar o sucesso de uma política e que independem do desenho inicialmente traçado. É também o caso de outros elementos reconhecidamente influentes no desenvolvimento das políticas, como os *valores burocráticos* das instituições envolvidas, a *variação local da necessidade dos serviços*, o *montante e tipo de incentivo* reservado a uma determinada política e a *competição partidária* inerente à esfera governamental. Também são elementos importantes cuja influência sobre o processo não deriva do desenho – ou só do desenho. Na concepção de Keiser e Meier (1996), é essa, muito provavelmente, a razão pela qual ainda não foram apresentadas hipóteses verificáveis ou consistentes no conjunto dos modelos de desenho já oferecidos por vários estudiosos visando ao sucesso da implementação – o que faz desse objeto (o desenho) um instrumento de difícil aplicação analítica no campo das políticas públicas. Nesse sentido, como também assinalam Keiser e Méier (1996), pode ser um risco tomar qualquer problema particular relacionado ao desenho como razão definitiva para o fracasso ou o sucesso de uma determinada política.

Igualmente difícil é comprovar a efetividade de uma iniciativa a partir dos processos de tomada de decisão e implementação, isoladamente – até porque decidir e executar as ações previstas no desenho de uma política envolve um conjunto de procedimentos cujo sucesso depende de uma série de outros fatores, a começar pelos sentimentos que a política em curso é capaz de despertar na comunidade envolvida (que observará, opinará e criticará as ações planejadas e executadas). É o que Reich (1988) denomina *aprendizado social sobre os valores públicos*. Produzir esse aprendizado é tarefa árdua para os governos, na medida em que exige, do gestor, a capacidade de explicar (à sociedade, ao cidadão comum, ao eleitor) aquilo que está sendo feito, e por que está sendo feito. Esse elemento já se revelou

indispensável ao sucesso de uma política, uma vez que o apoio dos atores sociais envolvidos é essencial para legitimar a ação proposta. (COBB; ELDER, 1995). Evidentemente, isso envolve operações específicas, em geral relacionadas à construção de um discurso convincente, à aptidão para lidar com grupos de interesse organizados e consolidados ou à habilidade no trato com a imprensa, entre tantos outros. REICH, 1988).

A esses desafios, agregam-se outros ainda mais prementes, desta vez ligados às dificuldades frequentemente enfrentadas por aqueles a quem cabe a tarefa de executar um programa ou projeto no campo social – caso das políticas voltadas para a juventude. Concebido aqui como uma extensão da formulação (e, por isso mesmo, suscetível aos efeitos, positivos ou negativos, desse momento anterior), o processo de implementação das ações impõe-se como uma parte central do processo de elaboração de políticas – uma parte que “não pode ser subestimada empiricamente nem deslegitimada do ponto de vista normativo”. (PALUMBO; CALISTA, 1990, p.20). E é precisamente por traduzir o instante em que a política sai do papel para ser colocada em prática que essa ocasião permite a identificação de uma série de dificuldades já no momento de escolha das melhores alternativas de ação para resolver um problema posto. O processo tende a ser conflituoso na medida em que envolve diferentes preferências de diferentes atores – cada um com seus próprios recursos de poder (seja o da influência, o da persuasão ou o do voto, entre outros). Assim, a melhor alternativa apresentada por cada ator envolvido para a solução de uma questão é aquela que o beneficia do ponto de vista do cálculo do custo/benefício. Significa dizer que as preferências de cada ator serão orientadas, ao fim e ao cabo, pelas vantagens e desvantagens que cada um estima ter em relação a cada alternativa proposta para amenizar ou solucionar um impasse. (CAPELLA, 2007; KINGDOM, 1995; RUA, 1998a).

Outro problema vincula-se a uma questão já mencionada aqui: a multiplicidade de objetivos que costuma caracterizar as políticas de cunho social – em especial as políticas voltadas para a juventude. (SPOSITO; CARRANO, 2003; SULBRANDT, 1994). Nesse ponto, a agravante, frequentemente mencionada pelos estudiosos no campo da gestão pública, está no estabelecimento de objetivos nem sempre consistentes, por vezes acompanhados de metas pouco realistas – seja em função de problemas técnicos identificados na máquina administrativa ou de táticas e jogos protagonizados pelos atores envolvidos, de maneira a assegurar a aprovação de uma determinada proposta de ação em detrimento de outra. Nesse sentido, não surpreende que um número expressivo de programas e projetos sociais tenham

suas metas redefinidas durante a execução das ações – embora o processo de *aprendizagem social* (que resulta da opinião e das críticas feitas pelas comunidades durante o desenvolvimento de uma política) também seja fator decisivo na re-elaboração da proposta original. (REICH, 1998).

Em larga medida, são esses os principais aspectos que, na avaliação dos estudiosos, fundamentam a necessidade de monitoramento desse processo, de maneira a permitir a identificação dos motivos pelos quais algumas atividades e procedimentos dão os resultados esperados e outros não. Essa espécie de “vigilância” se faz especialmente necessária quando as ações implementadas envolvem negociações entre diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) ou entre regiões com características diversas entre si – pois, nesses casos, o controle do processo é significativamente mais complexo. (CHAPIN, 2007; CLINE, 2000; SULBRANDT, 1994). Programas concebidos no plano nacional e implementados pelos municípios – caso, por exemplo, do *ProJovem Urbano*, centrado nos campos da educação e da qualificação profissional, ou do *ProJovem Adolescente* (antigo *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*), voltado para a “formação cidadã” – são iniciativas com estruturas intrincadas de implementação, que enfrentam diferentes e variados obstáculos a cada ano de execução, como se verá mais adiante, no próximo capítulo.

Ao conjunto de fatores capazes de comprometer o processo de execução das ações, alguns autores agregam, ainda, a desconexão entre a causa de um problema, os efeitos deste problema sobre o público-alvo e a solução proposta para amenizá-lo. É como imaginar uma política estruturada a partir do pressuposto de que a grande incidência de gravidez precoce numa determinada região resulta da falta de acesso do público afetado a métodos contraceptivos. Investe-se, assim, na distribuição de preservativos e pílulas entre os adolescentes. O problema permanece, a questão é reavaliada e constata-se que as jovens, embora contem com instrumentos efetivos para evitar a gravidez, não o fazem por orientação da igreja local. Assim, novas propostas de abordagem e de ação serão requeridas – pois a razão do grande número de casos de gravidez precoce revelou-se outra, que afeta as jovens de forma diversa daquela inicialmente imaginada e, assim, requer ações diferentes daquelas implementadas num primeiro momento. Um segundo fator diz respeito à ausência de compreensão e consenso – por parte dos implementadores e outros atores envolvidos – em relação aos objetivos a serem atingidos pela política em curso, o que não raras vezes está relacionado a um terceiro fator, traduzido na ausência de um sistema claro de delegação de

funções e estabelecimento de técnicas e procedimentos necessários ao desenvolvimento das ações propostas. Esse é também um problema relacionado a outros dois entraves já acusados pela literatura: primeiro, a deficiência muitas vezes observada nos processos de coordenação e comunicação entre os atores participantes do programa ou projeto e, segundo, as relações muitas vezes frágeis e conturbadas entre os que comandam as ações e aqueles que são ‘comandados’. A esses fatores, somam-se ainda elementos igualmente relevantes, dada a capacidade que possuem de alterar as ações previstas originalmente. Entre eles, merecem destaque o desencaminhamento dos objetivos da política implementada em função de circunstâncias externas à agência implementadora (crises econômicas, interesses políticos etc.), da insuficiência e/ou indisponibilidade de recursos orçamentários e, não raras vezes, de tempo hábil para a implementação das ações propostas. (CAPELLA, 2007; RUA, 1998a; SULBRANDT, 1994).

Parece evidente, até aqui, que os variados tipos de entraves à implementação estão necessariamente vinculados ao contexto socioeconômico e institucional no qual a política está sendo desenvolvida. Em especial no caso das iniciativas inspiradas em demandas observadas no universo juvenil (tão sujeito a mutações sociais, à renovação de valores e comportamentos), essa vinculação revela-se um claro indício de que projetos ou programas constituídos de ações descoladas da realidade experimentada pelos jovens tendem ao insucesso. Como essa realidade estará sempre sujeita a transformações – internas, em função dos processos que levam à construção da identidade, e externas, em função das diferentes maneiras de perceber e de assimilar (ou rejeitar) valores, posturas e atitudes do mundo adulto –, o grau de flexibilidade das políticas voltadas para esse segmento assume um caráter essencial. Para autores como Berman (1980), esse é um aspecto comum às políticas sociais – um campo em que o poder de maleabilidade frente a situações que exijam alterações de rumo evidencia-se tão necessário quanto o grau de certeza técnica em relação à ação em curso, isto é, a certeza, por parte dos implementadores, de que os meios a serem utilizados para atingir um determinado fim, naquele momento, irão, de fato, proporcionar o alcance dos objetivos pretendidos.

Em interessante abordagem acerca de diferentes tipos de implementação, Berman (1980) constata que os problemas estratégicos observados com mais frequência nesse

momento estão concentrados em três pontos centrais: na precariedade de técnicas mais adequadas à execução das ações propostas, na ausência de reconhecimento – por parte dos gestores – da necessidade de diferentes políticas em diferentes contextos e na baixa capacidade dos implementadores de encaixar as estratégias adotadas à realidade daquela política, naquele momento. (BERMAN, 1980, p. 206). São problemas identificados em parcela expressiva dos primeiros programas e projetos voltados para a juventude no Brasil, no final da década de 1990. Parte significativa dessas políticas foi executada a partir de um *modelo programado* – que tenta evitar eventuais problemas de implementação a partir de uma programação cuidadosa e detalhada de cada procedimento a ser adotado no curso desse processo –, e não no *modelo adaptado*, que concebe o aperfeiçoamento da execução da política a partir de um planejamento inicial, feito exatamente para sofrer ajustes numa etapa posterior. (RODRIGUES, 2004; SPOSITO; CARRANO, 2003).

Essa opção pelo *modelo programado* reflete um padrão peculiar de implementação, inspirado numa perspectiva *Top-down* – aquela em que a execução das ações está condicionada a alguns elementos específicos, como o estabelecimento de objetivos claros e inteligíveis, a viabilização dos recursos necessários à realização dos procedimentos previstos, um modelo adequado de disponibilização e controle dos recursos através da cadeia de comando e um sistema eficiente de comunicação capaz não apenas de facilitar o fluxo de informações, mas também de controlar os atores e as organizações envolvidas nesse processo. Como observa Matland (1995), trata-se de uma perspectiva em que o ponto de partida é a decisão das autoridades (isto é, o alcance dos efeitos desejados depende dos atores situados no centro do poder). Por isso mesmo, trata-se de uma concepção que deixa à margem outros elementos relevantes, como os efeitos decorrentes das interações entre os burocratas e seus clientes no nível da execução (*street level*). A eles, atribui-se um poder expressivo de influência sobre a política implementada, não somente porque o comportamento, as atitudes e as decisões de quem executa as ações previstas são influenciadas pela visão que eles possuem do programa ou projeto do qual participam. Mas sobretudo porque, em contato direto e diário com os beneficiários da política, eles acabam adquirindo um grau expressivo de autonomia na condução das atividades estabelecidas. (RICCUCCI, 2005). É essa, a propósito, a razão pela qual alguns autores, como Hill (2003), acusam, nos últimos anos, a necessidade de investimentos na produção e distribuição de material específico com informações sobre a política em curso, assim como a criação de oportunidades capazes de proporcionar aos

executores um conhecimento mais profundo em torno das ações desenvolvidas – o que inclui treinamento, realização de conferências, produção e distribuição de jornais e outros periódicos destinados à discussão dos temas em questão. No final da década de 1990, Lael Keiser e Kenneth Meier, em abordagem sobre os incentivos destinados ao desenvolvimento das políticas, já destacavam que o nível de compreensão que o implementador tem do problema a ser resolvido a partir das ações que ele executa é fator determinante para o sucesso da iniciativa. Desse ponto de vista, não há como negar que a quantidade e os tipos de recursos que o governo reserva à implementação têm grande impacto sobre a qualidade da execução das ações. (KEISER; MEIER, 1996).

Nos últimos cinco anos, é possível observar, no Brasil, uma mudança gradativa, ainda que bastante lenta, nas concepções de gestores e autoridades políticas em torno das políticas destinadas à juventude. Nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) é possível verificar inquietudes que podem levar o poder público a uma perspectiva diferente, desta vez inspirada no modelo *bottom-up* – que não só valoriza o papel daqueles que trabalham na linha de frente, implementando as ações e estabelecendo contato direto com os beneficiários da política, como reconhece as limitações humanas e estruturais inerentes às organizações. Nessa perspectiva, a implementação efetiva é construída a partir da experiência e do conhecimento daqueles que executam as políticas. Como observa Richard E. Matland, o modelo *bottom-up* sugere a possibilidade de uma compreensão melhor do processo de implementação a partir da visão da população alvo e daqueles que executam as ações. Isso, segundo ele, envolve os dois níveis nos quais a implementação ocorre: o nível mais amplo (da macro-implementação), em que os atores situados no centro do poder criam um programa de governo; e o nível mais estreito (da micro-implementação), em que os organizadores locais reagem aos planos decididos no nível macro, desenvolvendo suas próprias estratégias de ação. (MATLAND, 1995). As alterações determinadas pelo governo federal na versão original do *Programa Nacional de Inclusão de Jovens*, o *ProJovem*, sinalizam nessa direção: parte expressiva das mudanças, como a simplificação do processo burocrático, por exemplo, resulta de um processo em que foram ouvidos o público alvo e os ‘burocratas da linha de frente’ (*street level*), como demonstra um dos trechos do relatório parcial de avaliação nacional do programa.

(...) os dados do sistema, assim como os grupos focais, mostram a dificuldade dos jovens em atender às solicitações de documentação para a efetivação da matrícula no ProJovem. Neste caso, suspender a exigência da apresentação da carteira de trabalho facilita a inserção efetiva do jovem ao Programa. (...) Pode-se também apontar para

a necessidade de reduzir ainda mais o tempo despendido entre a inscrição e o processamento da matrícula. (ALUNOS DO PROJOVEM, 2008, p.1)

Não significa dizer, entretanto, que o modelo *top-down* foi substituído pelo sistema *bottom-up*, ampliando em larga escala as oportunidades de participação dos jovens na formulação e implementação das iniciativas destinadas a eles próprios. Se há um deslocamento nesse sentido, é certamente bastante tímido. Mesmo no caso do *ProJovem*, as grandes e mais expressivas decisões ainda são tomadas pelas autoridades centrais, como é possível verificar no depoimento de José Almir da Silva, assessor da Secretaria Nacional de Juventude.

Com a lei 11.692/08¹¹⁵ o nome *Projovem* incorporou as demais modalidades (...). A lei promove muito mais do que a simples troca de nome. No chamado, pela lei, de *Projovem Integrado*, todos os programas ficaram subordinados à coordenação de um Conselho Gestor formado pelos Secretários Executivos dos Ministérios do Trabalho, Desenvolvimento Social, Educação e a Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República. Na verdade, os programas continuaram a ser executados em seus respectivos ministérios. Este Conselho, bem como todo o processo de integração dos programas, está sob coordenação da Secretaria Nacional de Juventude. Uma coordenação integrada traz a possibilidade de, em primeiro lugar, potencializar recursos, facilitando o alcance das metas físicas e financeiras. Sob a coordenação da Secretaria Nacional de Juventude, possibilitamos trocas de experiências, construção de um sistema geral de monitoramento, cadastramento unificado de todos beneficiários dos programas, melhor utilização dos recursos e uma série de melhorias para a execução de dos Projovens. (Depoimento Verbal - José Almir da Silva, assessor da Secretaria Nacional de Juventude)¹¹⁶.

É bastante provável, sob esse prisma, que as políticas voltadas para os segmentos juvenis brasileiros reflitam, no seu conjunto, um formato cambiante – no sentido de ora remeter ao modelo *top-down*, ora ao modelo *bottom-up*. Autores como Chapin (2007) acreditam, na ocorrência da forma híbrida, que tende a ocorrer quando há acordo entre o poder central (Estado) e os gestores locais (o poder central comandando e os gestores locais implementando) – ou, ainda, quando as decisões básicas de uma política resultam de acordo entre o poder central e os gestores locais responsáveis pelo desenvolvimento da iniciativa. Na concepção de Chapin (2007), os gestores locais, desde que tenham suporte político para tanto,

¹¹⁵ Trata-se da lei n.11.692, de 10 de junho de 2008, que, entre outras mudanças, institui as modalidades *ProJovem Urbano* (o *ProJovem* original), o *ProJovem Adolescente* (antigo *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*), o *ProJovem Campo* (que unifica o antigo *Saberes da Terra* e o *Consórcio Social de Juventude*) e o *ProJovem Trabalhador* (que unifica o antigo *Juventude Cidadã* e a *Escola de Fábrica*).

¹¹⁶ Trecho da entrevista concedida em set. 2009. Pesquisa de campo, Brasília, Secretaria Nacional de Juventude.

são capazes de lidar até mesmo com os mais complexos projetos e programas – caso de grande parte das políticas destinadas à juventude, marcadas, em sua maioria, por desenhos difusos e intrincados processos de implementação.

Em parte dos municípios brasileiros, em especial nas grandes metrópoles, a complexidade que caracteriza grande parcela das políticas voltadas para os jovens tem sido agravada pelo caráter recente das iniciativas destinadas especificamente a esse grupo geracional, identificadas somente a partir de 1997. (SPOSITO; SILVA; SOUZA, 2007). De certa forma, esse aspecto tende a ampliar ainda mais as dificuldades administrativas observadas no processo de condução desse tipo de política – pois o que já é naturalmente complexo também é, nesse caso, novo e desafiador. Além disso, as políticas direcionadas para a juventude parecem necessariamente vinculadas à maior ou menor desenvoltura das prefeituras para lidar com as políticas sociais, uma vez que não importa se concebidas no plano nacional, estadual ou municipal, as ações previstas nos projetos e programas voltados para os segmentos juvenis são implementadas, na ponta, pelos gestores locais. São questões que demandam uma reflexão cuidadosa em torno do potencial dos municípios no desenvolvimento das políticas para a juventude – discussão que se propõe a seguir.

3.3 – Gestão local e juventude: implicações da questão federativa na formulação e implementação de programas e projetos

Numa análise minuciosa do que chamou de “face local” das iniciativas públicas voltadas para os segmentos jovens¹¹⁷, Sposito (2007) observa que, embora o governo federal ainda não possuísse, no final da década de 1990, nenhuma “diretriz política unificada em torno das ações destinadas à juventude”, já havia, nos municípios, um movimento no sentido de acolher, na agenda política, as demandas identificadas no universo juvenil. A decisão de empreender iniciativas que contemplassem os jovens teria resultado da “formação de uma

¹¹⁷ A abordagem fundamenta-se na pesquisa do *Projeto Juventude, Escolarização e Poder local*, desenvolvida com o apoio da Fapesp e CNPq (2003-2006). Foram investigadas as ações destinadas aos segmentos juvenis em 74 prefeituras brasileiras. O universo da pesquisa compreendeu cerca de 8 milhões de jovens entre 15 e 24 anos para uma população de aproximadamente 40 milhões de habitantes. A coleta de dados foi feita ao longo do ano de 2003 e finalizada em fevereiro de 2004. A análise da pesquisa, em parceria com Hamilton Carvalho e Silva e Nilson A. de Souza, foi publicada na *Revista Brasileira de Educação*, n.32 (mai-set.2006) e, em 2007, no vol.16 da *Coleção Educação para Todos*, intitulado *Juventude e contemporaneidade* (Brasília: UNESCO, MEC, ANPED).

agenda pública a partir da violência juvenil, na condição de problema político”, e dos “processos de segregação urbana”. (SPOSITO, 2007, p.16).

A julgar pelas dificuldades enfrentadas de maneira especial pelos jovens que constituem a parcela mais pobre da população – sujeitos a problemas de toda a ordem, como o desemprego e o acesso precário a serviços essenciais nas áreas de educação, saúde, segurança, cultura e lazer –, a preocupação das prefeituras faz sentido. Como observam Schildt e Siegfried (2005) e Magnani (2007), a cidade – particularmente o espaço público das metrópoles, como um todo – não é apenas palco de experiências e interações sociais, tão marcadas pela fragmentação, pelos hibridismos, errâncias e desencontros, mas é também o lugar onde esses segmentos exercitam o “comportamento disruptivo” típico dessa etapa da vida, “confrontando autoridades de todos os tipos: pais, professores, políticos, religiosos etc.”. (SCHILDT; SIEGFRIED, 2005, p.2). Nesse sentido, o recente surgimento de vários organismos públicos na estrutura municipal, visando à articulação de ações particularmente voltadas para os segmentos juvenis no âmbito local, assume contornos de uma resposta efetiva do poder público às demandas manifestadas na última década por esse grupo geracional. Isso envolve a implantação de variados projetos e programas – alguns concebidos no próprio município, com a ajuda de organizações não-governamentais, entidades e associações da sociedade civil, além daqueles implementados a partir de parcerias com o estado ou a União, viabilizados a partir de recursos orçamentários próprios ou não.

No caso específico das políticas destinadas à juventude, são variados os estudos que acentuam as vantagens de iniciativas formuladas e implementadas pela gestão local. (UNESCO, 2004). Numa avaliação de diversos projetos executados por instituições governamentais latino-americanas com foco nos segmentos juvenis, Ernesto Rodríguez¹¹⁸, por exemplo, observa resultados mais eficazes naquelas que compõem a estrutura administrativa municipal – caso da experiência da Costa Rica de Justiça Juvenil e das ações de inserção laboral promovidas por algumas cidades chilenas, também destacadas por Castro e Abramovay (2002b). Esse raciocínio encontra eco em parte significativa da literatura no campo da gestão pública. Autores como Netto (1995) enxergam, no município, uma série de características institucionais capazes de qualificá-lo para o desempenho de papel relevante no campo das políticas sociais.

¹¹⁸ *Aportes al documento base para elaboración del Libro Blanco sobre Políticas Públicas de Juventud em Ibero América*, disponível em: <http://www.ica.org.uy/redlat/publi009.doc> .(acesso em: 3 fev. 2008).

Mais do que as outras esferas de governo, ele se acha próximo da população e, portanto, é mais acessível a ela. Por sua presença junto à população, pode mobilizar recursos comunitários que se somem a recursos públicos para a prestação de serviços e a execução de obras. Por atuar em escala menor, costuma ser menos burocratizado e construir estruturas organizacionais menos dispendiosas, mais flexíveis, ágeis e sensíveis aos problemas da população. Por último, as políticas, os programas, os projetos e as ações das administrações municipais tendem a ser mais transparentes aos olhos da população e, assim, sujeitam-se mais facilmente ao controle social. (NETTO, 1995, p.314).

As conclusões de Netto fundamentam-se no registro de experiências específicas de algumas administrações locais¹¹⁹ que, a despeito da escassez de recursos financeiros e administrativos, mostraram-se capazes de formular e executar com êxito programas e projetos de reconhecido impacto sobre as comunidades. Entre as explicações para o sucesso dessas experiências, destacam-se, segundo ele, a capacidade das prefeituras de definir com clareza as funções da gestão municipal em relação às atribuições das outras esferas de governo (estadual e federal); a opção das administrações municipais pela prestação de serviços primários e essenciais ao cidadão; e a participação da comunidade nos processos de planejamento e gestão das políticas propostas.

São experiências consideradas relevantes porque contribuem com outras ações de combate à pobreza e à miséria, e porque instigam a participação ativa do cidadão comum no desenvolvimento da política proposta. Autores como Boschi (1999) observam que é exatamente sob esse aspecto que diversos municípios – grandes e pequenos – acabaram se destacando no campo das políticas sociais, ou seja, a partir da utilização de mecanismos que permitem maior interação com o cidadão nos processos de tomada de decisão e execução de variados programas e projetos. É o caso, por exemplo, dos conselhos municipais (que contam com representação da sociedade para deliberar sobre assuntos de interesse público), e da submissão da proposta orçamentária ao crivo da população (Orçamento Participativo). Nesse sentido, os municípios, ao se abrirem a novas formas de organização, novas tecnologias e sistemas voltados para a democratização das decisões, teriam contribuído para o que David Osborne e Ted Gaebler¹²⁰ chamaram de *reivenção do governo*.

Contudo, essa concepção que tem como fio condutor a identificação de uma relação estreita entre as possibilidades de êxito de uma política social e o âmbito federativo no qual ela se realiza – nesse caso, o município – tem sido questionada por parcela significativa de

¹¹⁹ Entre as experiências de sucesso no âmbito da administração local no que tange à formulação e execução de políticas sociais, Netto (1995) cita as prefeituras de Lage (SC), Boa Esperança (ES), Prudente de Moraes (MG) e Matão (SP), todas na área de assistência social, além de Cambé (PR) e Bauru (SP), na área da saúde.

¹²⁰ OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicações, 1994, 436 p.

pesquisadores e estudiosos do campo da gestão pública. Numa abordagem acerca do mito da reforma do Estado e a descentralização¹²¹, Tandler (1999), por exemplo, propõe uma reavaliação do potencial da esfera pública municipal a partir das vantagens atribuídas à gestão local – refletidas nos pressupostos de que ela permite maior proximidade entre cidadão e governo e, por isso, maior abertura para o acolhimento de demandas, mais flexibilidade na implementação de ações e melhor qualidade e atendimento. A partir da análise de um conjunto de políticas sociais executadas em alguns dos municípios cearenses¹²², Tandler demonstra que diversas melhorias observadas no âmbito dos governos locais podem ser menos decorrentes da descentralização do que daquilo que ela chama de *dinâmica de três direções* (onde governo central, governo local e sociedade civil teriam se movido juntos, construindo um cenário favorável ao aperfeiçoamento dos serviços prestados aos cidadãos). No caso do Ceará, especificamente, o papel do Governo do Estado parece ter sido fundamental para o êxito das políticas implementadas no âmbito municipal. O sucesso das ações, segundo a pesquisa, resulta da decisão do Estado de padronizar procedimentos e condutas para o gerenciamento dos programas nos municípios, de inserir representantes nos conselhos locais, de investir em campanhas de informação nas cidades (de maneira a explicar à sociedade as intenções de cada programa ali desenvolvido) e de impor critérios para concessão de financiamentos, quando detinha poder para tanto. O estudo demonstra ainda que também coube ao governo estadual a viabilização de várias associações cívicas e o incentivo ao trabalho das ONGs. Na prática, isso teria dado contornos a um novo quadro onde, de um lado, o governo do Estado levava a sociedade civil a se organizar e, de outro, essa mesma sociedade agia independentemente do governo para reivindicar melhorias.

¹²¹ Com base num estudo em torno de quatro iniciativas públicas desenvolvidas pelo Governo do Estado do Ceará durante as gestões de Tasso Jereissati (1986-1990) e Ciro Gomes (1990-1994), Judith Tandler propõe-se a examinar os contrastes entre as recomendações feitas aos países em desenvolvimento (em termos de reforma do Estado) e a realidade observada no Ceará a partir da execução de programas cujos resultados foram considerados positivos nos municípios contemplados. O texto aqui referenciado baseia-se na obra **Bom governo nos trópicos**, editada nos Estados Unidos, ao final de 1997, resultado de uma pesquisa de campo realizada por alunos de pós-graduação do Brasil, Jamaica, Uruguai, Espanha e Estados Unidos, sob a coordenação de Tandler.

¹²² As iniciativas analisadas estão em quatro áreas específicas: saúde (com o *programa de medicina preventiva*, que teria proporcionado a queda da mortalidade e ampliação da cobertura de vacinas); agricultura (a partir do *programa de extensão rural*, responsável pelo aumento do rendimento dos produtores); fazenda e administração (com o *programa de contratos públicos de fornecimento*, que teria contribuído para o aumento da eficácia das empresas fornecedoras, com efeitos positivos no desenvolvimento local); e obras (por meio do *programa de construção de obras públicas*, que teria permitido, segundo a pesquisa, a aceleração do ritmo de criação de empregos e a ‘desclientelização’ da distribuição de vagas de trabalho e projetos).

É esse o cenário a partir do qual Tandler enfatiza que, no Ceará, os impactos positivos dos programas analisados – tantas vezes atribuídos a processos de descentralização, em geral – foram, na realidade, resultantes daquela *dinâmica de três direções* (local, central/estadual e cívica). Nesse processo, o Governo do Estado, embora tenha retirado uma fatia do poder dos municípios (ao impor padrões de conduta e de procedimentos, além de condições para a concessão de financiamentos, entre outras ações), acabou contribuindo, com essas mesmas medidas, para o fortalecimento do poder local, que ganhou a confiança dos cidadãos em relação aos serviços prestados. De mais a mais, foram vários os momentos em que o governo estadual e o governo local agiram juntos para incentivar a organização da sociedade civil – que, por sua vez, passou a fiscalizar e a pressionar ambas as gestões (estadual e municipal) com mais vigor.

O caráter de infalibilidade atribuído aos municípios, na condição de esfera pública necessariamente garantidora do desenvolvimento de políticas sociais bem-sucedidas, também é questionado por autores como Caccia-Bava (1995). Atento à tradição política brasileira, ele chama a atenção para uma série de problemas embutidos nesse raciocínio, a começar pela representação das prefeituras como uma espécie de domínio das oligarquias regionais, especialmente nas cidades de menor porte.

Até hoje é rara a cidade do interior onde uma ou duas famílias não forneçam, muitas vezes, alternadamente, os prefeitos da cidade. O uso da máquina administrativa serve como instrumento para políticas clientelistas, de apadrinhamento, para controle do eleitorado. O emprego da prefeitura é algo a ser oferecido aos protegidos: aos cabos eleitorais. Serviços como educação e saúde são como moeda para a prática do clientelismo. A vaga na escola, a receita do médico, o tratamento no hospital, tudo é utilizado pelos donos do poder como uma concessão àqueles que lhes ficam devendo por isso obrigações. (CACCIA-BAVA, 1995, p.166-167).

Evidentemente, trata-se de uma perspectiva que anula a relevância da capacidade de investimento – maior ou menor – de uma determinada prefeitura frente à necessidade de melhoria de desempenho, bem como da lógica ou da eficiência dos serviços prestados. É também um aspecto que, na concepção de Caccia-Bava, resulta do fato de que os governos municipais, sempre que submetidos aos interesses das elites da cidade, estão irremediavelmente sujeitos a planos de desenvolvimento comprometidos pelo uso privado de equipamentos e serviços públicos por parte daqueles que administram e coordenam as regras do jogo, e por ações que visam, sobretudo, à manutenção de um eleitorado cativo.

A esse conjunto de “entraves”, estudiosos e pesquisadores agregam ainda problemas decorrentes do comprometimento das potencialidades dos municípios por questões político-institucionais. O papel dos municípios brasileiros no sistema governamental ainda é, a despeito dos avanços da legislação no país, pouco significativo quando comparado ao dos governos locais de países de tradição descentralizadora. Bom exemplo está nas prefeituras dinamarquesas, encarregadas da prestação de quase todos os serviços sociais mantidos pelo governo nacional. (ABRUCIO, 1999).

No Brasil, o processo de valorização do município, bem como o movimento pela descentralização, foi marcado por avanços e retrocessos. A autonomia municipal, garantida pela Constituição de 1934, foi extinta pela Carta de 1937 – e restabelecida e ampliada pela Constituição de 1946 no que se refere à repartição das receitas públicas. Contudo, o regime de 1964 acabou restringindo-a nas dimensões política, legislativa, administrativa e financeira. O argumento do governo militar para o sistema rijo de centralização, nesse caso, era de que “o município era despreparado para a administração de recursos públicos”, o que contribuiu, à época, para o crescimento das críticas ao processo local de tomada de decisão. (NETTO, 1995, p.318). Assim é que, sob a alegação de que faltava racionalidade às administrações municipais, o governo nacional tirou das prefeituras a autonomia de decisão sobre onde e como aplicar seus recursos, além de reduzir o volume de receitas destinadas a elas e de desmunicipalizar os serviços.

Não surpreende, portanto, que o movimento pela descentralização só tenha recobrado sua força no curso do processo de redemocratização. Em 1982, a aprovação da Emenda Constitucional Passos Porto garantiu o reforço das finanças municipais e, em 1988, por meio da nova Constituição, os governos locais tiveram assegurada a autonomia para a aplicação de seus recursos e ampliadas as suas competências. Na avaliação de Maria Hermínia Almeida, a Assembléia Nacional Constituinte (87/88) pode ser traduzida como um “estuário das correntes geradas na luta pela democratização”, que acabaram por promover a “revolução descentralizadora”. (ALMEIDA, 1995, p.92). Na realidade, a Carta de 1988 não só definiu um novo arranjo federativo – marcado por uma expressiva transferência de capacidade decisória, de funções e de recursos do poder central para estados e municípios – como reforçou a relevância do papel do Legislativo, efetivamente transformado em arena de negociação de conflitos federativos.

O processo de elaboração da Carta de 1988, entretanto, foi caracterizado por uma preocupação centrada de forma especial na participação dos municípios nas receitas públicas, o que, de certa forma, deu-se em detrimento de questões igualmente relevantes para o

fortalecimento da gestão local, como a revisão aprofundada do papel do município na estrutura funcional do governo e uma definição mais clara de suas responsabilidades. Apesar dos avanços proporcionados pela nova Carta, contudo, prevaleceu a ideia de que a fragilidade do município no sistema governamental brasileiro decorre exclusivamente de sua fragilidade financeira. (ABRUCIO, 1999; BOSCHI, 1999). Dito de outra forma, indagações importantes, como aquelas relacionadas ao tipo ideal de participação do município na solução de problemas nacionais ou o que cabe e o que não cabe à gestão local frente às demandas dos cidadãos acabaram sem respostas. Isso, para uma gama expressiva de estudiosos no campo da gestão pública, é capaz de fragilizar a relevância do papel dos municípios como prestador de serviços e promotor do desenvolvimento. Somam-se a esse quadro as debilidades organizacionais que, como observa Souza (1999), limitam, na prática, a capacidade de atuação das prefeituras, especialmente das mais pobres, com destaque para as cidades com menor grau de urbanização. Essas, em geral, não contam com instrumentos apropriados de cunho organizacional, administrativo ou gerencial, tampouco com recursos humanos qualificados para o desempenho de variadas funções. (BOSCHI, 1999; SOUZA, 1999).

A literatura registra, no entanto, que, apesar das limitações institucionais, técnicas e financeiras, diversas prefeituras têm intensificado seu grau de atuação na área social. E não o fazem apenas em função das leis que lhes reservam hoje novas atribuições, mas, sobretudo, em função do agravamento do cenário de pobreza no país. Embora o Brasil tenha reduzido à metade a porcentagem de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema – uma redução de 52% entre 1990 e 2005 (PNAD, 2005)¹²³ – cerca de 7,5 milhões ainda permanecem nessa situação, de acordo com o *Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* – resultado de estudo elaborado pelo governo federal em parceria com as agências da ONU no Brasil. (BEDINELLI, 2007). Como ressalta Netto (1995), não há nada de novo no que se refere ao poder de pressão dos problemas sociais sobre as administrações municipais. A novidade, nas últimas décadas, estaria, segundo ele, no volume de demandas apresentadas pela população e na força e intensidade com as quais elas são articuladas e defendidas junto às autoridades.

¹²³ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), em 1990, 8,8% dos brasileiros ganhavam menos de US\$ 1 por dia; em 2005, o percentual caiu para 4,2%. Em 2005, US\$ 1 por dia PPC (dólares por paridade de poder de compra, que elimina a diferença de custos de vida entre os países) equivalia a aproximadamente R\$ 40 mensais. Em termos absolutos, 4,7 milhões de pessoas saíram da condição de extrema pobreza nesses 15 anos, mas 7,5 milhões ainda permanecem nessa situação. (BEDINELLI, 2007; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

É precisamente o que ocorre no que se refere às políticas para a juventude. Os problemas que afligem o universo desse grupo geracional não são poucos, especialmente no que se refere ao tripé educação/trabalho/renda, abordado no primeiro capítulo. São impasses que têm levado várias cidades latino-americanas a investirem na criação de espaços específicos para a promoção de ações destinadas aos jovens, com propostas fundamentadas nas demandas dos atores sociais que as constituem. A premissa básica que orienta esse tipo de esforço – paralelamente aos processos de descentralização em outras esferas das políticas públicas – tem sido a suposta “proximidade dos problemas e das expectativas dos jovens em relação às instituições centrais”. (UNESCO, 2004, p.72). Sob esse prisma, a aposta, aqui, estaria no poder dos municípios de assegurar a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios e na execução das ações de governo, o que se traduziria na instituição de “mecanismos de formulação e gestão de políticas públicas baseados no envolvimento efetivo de representantes da sociedade civil, tais como os conselhos de saúde e os de educação, o mutirão, a ajuda mútua e as cooperativas”. (FARAH, 2006, p.46).

No campo da juventude, contudo, parte dos gestores municipais do Brasil acredita que assegurar a participação dos grupos jovens no processo de formulação ou de implementação de iniciativas destinadas a eles próprios exige, antes, a resolução de outros problemas, como o caráter ainda fragmentário e disperso das políticas propostas nesse campo pelo poder público central. (CLEMENTINO, 2006). Na concepção desses gestores, é preciso examinar em que medida as ações destinadas à juventude – tão diversas entre si – refletem, de fato, um esforço efetivo de articulação por parte das diferentes esferas de poder, no sentido de evitar pelo menos cinco problemas centrais já abordados na seção anterior: (a) o caráter fragmentário de grande parte das políticas propostas, (b) a competição interburocrática no âmbito governamental, (c) a descontinuidade administrativa originária das alterações de mandatos políticos decorrentes das eleições democráticas, (d) a execução de ações a partir da oferta – e não da demanda – e, por último, (e) a desconexão entre os processos de decisão/formulação e implementação. Em suma, fatores capazes de anular a correspondência entre os objetivos inicialmente traçados e as ações efetivamente implementadas.

É provável, entretanto, que por trás dos impasses relacionados à distância entre aquilo que se decide fazer e aquilo que efetivamente se faz esteja uma dificuldade anterior e maior: a produção de diagnósticos pouco precisos, pouco apurados e pouco rigorosos da realidade que se pretende alterar. Não são poucos os estudos que alertam para os riscos de diagnósticos equivocados no campo das políticas sociais – até porque a identificação de um problema, a caracterização desse problema e as causas atribuídas a ele são fundamentais ao

desenho das propostas que definem os projetos desenvolvidos nesse campo. (DYE, 1981; SULBRANDT, 1994). Em outras palavras, desse ‘diagnóstico’ – que dará subsídios à *formulação* dessas propostas – resultam as ações que vão compor o segundo momento, traduzido no processo de *implementação*. E, aqui, sim, a questão federativa ganha peso, pois a gestão local, nesse ponto específico, parece de fato sobrepor-se aos âmbitos estadual e nacional em termos de ‘vantagens’ frente às possibilidades de *identificação* dos problemas que afetam o cidadão.

De fato, a literatura não permite que se subestime os benefícios proporcionados pela proximidade entre a população e as autoridades e funcionários municipais, na medida em que esses gestores podem analisar uma infinidade de problemas *in loco*, além de manter contato pessoal com as partes envolvidas e tomar decisões com a participação da comunidade interessada, sempre que isso se mostrar necessário à alteração de uma realidade. Projetos e programas centrados na atenção ao jovem, baseados numa série de ações coordenadas de vários setores de prestação de serviço (saúde, educação, lazer e assistência à família, entre tantos outros), podem ser tomados como exemplo. Identificar efetivamente o problema (e coordenar as decisões e as ações dos responsáveis por esses setores) à distância é extremamente difícil, uma vez que essas tarefas demandam “um intenso processo de comunicação e discussão”. (NETTO, 1995, p.334-335).

São constatações que encontram eco em diversas análises no campo da gestão de políticas públicas, especialmente no que se refere às políticas sociais – muito provavelmente em função das singularidades que as constituem. No caso específico das ações destinadas à juventude, essas singularidades parecem confirmar o caráter essencial de diagnósticos mais precisos, de maneira a permitir a formulação de iniciativas adequadas ao atendimento efetivo das demandas dos segmentos juvenis e a viabilização de um processo mais apurado de execução das ações propostas. Verificar em que medida o ‘olhar’ da gestão local sobre essas políticas (e sobre as demandas juvenis contempladas pela agenda governamental) contribui para a conformação de diagnósticos mais precisos, possibilitando maior controle do processo de implementação e monitoramento é o que se propõe a partir deste ponto.

4 – POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE: PROPOSIÇÕES, DESENHOS E AÇÕES

A rua nasce, como o homem, do soluço, do espasmo. Há suor humano na argamassa do seu calçamento. (RIO, 2008, p.30).

Mais pistas de *skate* devem compor a cidade de Belo Horizonte. A demanda, apresentada à Coordenadoria Municipal de Juventude no ano de 2008 pelos *skatistas* do município, cresceu com vigor entre os segmentos juvenis naquele período. (FONSECA, 2009). Para alguns desses grupos, a discussão é tão sedutora quanto aquela voltada para a criação de mecanismos de fortalecimento do movimento *hip hop* na cidade – outra demanda definitivamente inserida na pauta de debates da Coordenadoria Municipal.

Eu chego a dizer que, em Belo Horizonte, assim como em outras grandes cidades, o movimento *hip hop* está hoje, para a juventude, como o movimento estudantil esteve em outra época – porque o *hip hop* é um movimento que atua. É claro que o cenário e a situação são diferentes, que o jovem de agora é diferente, assim como o contexto político. Mas eu falo do ponto de vista da mobilização, da capacidade de inserção social, de participar. Eu ando pelas periferias e observo um viés do *hip hop* que é o de trabalhar, de construir projetos, de fazer atividades, de tentar inserir o sujeito na realidade local através da música, da dança, do grafite. (Depoimento Verbal - Leandro Afonso Cruz, ex-gerente da Coordenadoria Municipal de Juventude, 2008)¹²⁴.

De fato, a força do *hip hop*, observada especialmente na última década, há muito chama a atenção dos estudiosos da juventude. Numa abordagem em torno da produção cultural na periferia da capital mineira, Juarez Dayrell, por exemplo, observa no movimento não apenas um poder peculiar de agregação, mas também a capacidade de abarcar propostas de organização e de intervenção social a partir da articulação de linguagens diversas. Nesse sentido, o *hip hop* expõe, em certa medida, o desafio do poder público no campo da juventude: desenvolver ações fundamentadas numa “compreensão mais ampla da realidade juvenil, das suas características, problemas e modos de experimentar-se e interpretar-se”. (DAYRELL, 2001, p.26). No âmbito governamental, isso significaria, na prática, a adoção de um olhar diferente, novo – que traduziria, como acentua Dayrell (2001), a concepção do

¹²⁴ Dados da entrevista de Leandro Afonso Cruz. Pesquisa de campo Belo Horizonte, bairro Centro, set. 2008.

jovem como interlocutor relevante, capaz de formular questões, de propor e de dialogar com os adultos.

Em 1998, ao instituir o Conselho Municipal de Juventude, e em 2005, ao implantar a Coordenadoria Municipal de Juventude – vinculada à Secretaria de Governo –, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) já sinalizava para um momento importante no percurso dos movimentos jovens empenhados na luta por espaços de atuação e discussão na esfera governamental. A institucionalização de canais para fazer chegar ao poder público demandas particulares desse grupo geracional é que permitiu, por exemplo, a inserção de questões relacionadas ao *skate* e ao *hip hop* na agenda governamental do município, ao lado de demandas mais abrangentes e complexas, como a ampliação do acesso à educação e às oportunidades de qualificação profissional para o jovem pobre. Esse processo de institucionalização, os esforços observados na máquina pública rumo à construção de ações específicas para juventude e os elementos que distinguem o papel dos municípios no desenvolvimento desse tipo de ação constituem os pontos centrais da discussão que se propõe a seguir.

4.1 – Juventude na agenda governamental do município de Belo Horizonte: aspectos históricos e administrativos

A partir do processo de redemocratização experimentado pelos brasileiros ao longo da década de 1980 – que culminou na eleição de Fernando Collor de Mello para a Presidência da República pelo voto direto em 1989 –, a capital mineira, a exemplo de outras grandes metrópoles, voltou a registrar grande movimentação dos segmentos juvenis. Ela se deu em 1992, o ano dos caras-pintadas¹²⁵ – garotos e garotas que, liderados pela União Nacional dos Estudantes (UNE), exigiram a renúncia do mesmo Fernando Collor. No inverno daquele ano,

¹²⁵ O movimento dos *cara-pintadas*, no decorrer do ano de 1992, foi decisivo para o processo de *impeachment* contra o então presidente da República, Fernando Collor de Mello, afastado do posto naquele mesmo ano. O movimento estava fundamentado nas denúncias de corrupção envolvendo o governo federal e a equipe do presidente. O termo “cara-pintada” é uma referência à maneira escolhida pelos estudantes para se manifestarem: em várias capitais, eles saíram às ruas vestidos de preto, com o rosto pintado de verde e amarelo, obedecendo às cores da bandeira nacional. Sobre as percepções políticas dos segmentos juvenis durante a década de 1990, ver Schmidt (2001) e Sousa (1999).

especificamente em 15 de julho, os jovens de Belo Horizonte – vestidos de preto, numa demonstração de protesto, e com o rosto pintado de verde e amarelo, as cores da bandeira nacional – invadiram a avenida Afonso Pena. Naquele dia, manifestavam uma adesão completa e definitiva ao movimento nacional contra o presidente da República, acusado de corrupção.

Contudo, somente seis anos depois, em 1998, Belo Horizonte voltaria a testemunhar um movimento de grande visibilidade por parte desse grupo geracional: aquele que culminou na criação do Conselho Municipal de Juventude (CMJ) pela lei 7.551, de 9 de julho daquele ano (ANEXO A), durante a gestão do prefeito Célio de Castro, então filiado ao PSB. A medida, anunciada na I Conferência Municipal de Juventude¹²⁶, naquele mesmo ano, havia sido discutida durante todo o primeiro semestre por segmentos juvenis e líderes dos partidos progressistas na Câmara Municipal, com destaque para o PT e o PSB, interessados no fortalecimento das políticas sociais na cidade¹²⁷. Aos grupos jovens interessava, sobretudo, a criação de um espaço institucional reconhecido pelo governo do município e de um canal de interlocução com a sociedade civil – como ressalta Daniel Perini, um dos ex-presidentes do Conselho.

O Conselho Municipal da Juventude de Belo Horizonte é antes de tudo uma conquista das juventudes organizadas na cidade. Por este lado, temos um lugar institucional e de governança, que atua no sentido de acompanhar as políticas públicas voltadas para a juventude e, ao mesmo tempo, um espaço para participação da sociedade civil que pode também propor ações concretas. Um órgão dessa natureza enriquece o governo, que ganha a participação de um grupo de pessoas envolvidas com as causas juvenis. Além disso, configura-se também como um espaço dos movimentos organizados da sociedade, que podem se fortalecer a partir da consolidação de práticas democráticas de gestão pública. (PERINI, 2007, p.1)

Em 2006, quatro anos após II Conferência Municipal de Juventude – realizada em 2002, já no primeiro ano de gestão do prefeito Fernando Pimentel (PT) – o Conselho foi reestruturado através de um processo que envolveu a realização de pré-conferências nas nove

¹²⁶ A primeira conferência foi realizada em cumprimento ao artigo 6º da lei 7.551/98, de maneira a viabilizar a constituição da primeira composição do Conselho. (ANEXO A).

¹²⁷ Dados da entrevista de Leandro Afonso Cruz, gerente da Coordenadoria Municipal de Juventude. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Centro, set. 2008.

regionais administrativas da capital mineira¹²⁸ – um processo organizado pela Coordenadoria Municipal de Juventude, criada um ano antes, em 2005, a partir de reivindicação do próprio Conselho, que identificava a necessidade de um órgão específico para executar ações destinadas aos grupos jovens (ANEXO B). Durante as pré-conferências, realizadas em 20 de maio daquele ano, foram eleitos dois conselheiros por regional (um titular e um suplente). No mesmo período, foram eleitos também os delegados que, uma semana depois, em 27 de maio, estariam participando da III Conferência Municipal de Juventude. Durante esse evento, os delegados elegeram os conselheiros setoriais para sete áreas temáticas: Trabalho e renda; Educação e Meio Ambiente; Cultura; Esporte e Lazer; Promoção da Igualdade Racial; Saúde, diversidade sexual e gênero. Ao todo, foram eleitos os 25 membros do Conselho – composto por representantes da sociedade civil, do governo municipal e do poder legislativo – e as propostas centrais de políticas públicas para os segmentos juvenis da cidade. (AMARAL, 2006; PERINI, 2007). Segundo Perini e Victor (2007), o desafio do Conselho era se consolidar como canal entre a sociedade civil e a prefeitura, de maneira a assegurar a formulação, a implementação e o monitoramento de projetos e programas no campo da juventude. Foi a partir dessa premissa que conselheiros e conselheiras trabalharam em quatro comissões especiais: demandas das juventudes, ofertas de políticas, formação de conselheiros e estrutura e comunicação.

Cada um dos grupos elegeu uma coordenação e elaborou planos de trabalhos específicos. Com isso, espera-se organizar um processo de construção coletiva balizada pela perspectiva de empoderamento dos jovens conselheiros engajados na construção e proposição de políticas. Essa perspectiva de trabalho, que valoriza a participação dos movimentos juvenis junto ao poder público, busca construir e consolidar experiências locais de juventude. (PERINI; VICTER, 2007, p.21).

Tendo participado tanto do processo de criação do Conselho Municipal de Juventude quanto da Coordenadoria – ocupando a Gerência de Intercâmbio de Políticas da

¹²⁸ No ano de 1983, o município de Belo Horizonte foi dividido em nove unidades administrativas regionais: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Cada unidade é dividida em bairros. A divisão pretendeu desconcentrar e descentralizar a administração, de maneira a assegurar melhor atendimento ao público, manutenção e execução de obras de pequeno porte, entre outras demandas. Para cada unidade, há cargos de direção, assistência e monitoramento – todos providos por atos do prefeito. Para acompanhar a evolução da estrutura administrativa da Prefeitura da capital mineira (1894-2000), ver site especial da Prefeitura (bh.gov Prefeitura de Belo Horizonte), disponível em http://www.pbh.gov.br/evolucaodaestrutura/pbh_II_12.htm.

Coordenadoria Municipal de Juventude durante a gestão do prefeito Fernando Pimentel, do PT (2003-2008) – Leandro Afonso Cruz avalia que, em Belo Horizonte, a emergência de políticas específicas para a juventude vincula-se a dois cenários que, embora distintos (porque traduzem dois momentos singulares), teriam sido decisivos para o surgimento de novas ações voltadas para os jovens: (1) o incômodo crescente dos grupos jovens organizados com a ausência, até o final da década de 1990, de canais institucionais capazes de acolher e conduzir as demandas dos segmentos juvenis ao poder público – e, no poder público, de espaços para desenvolver iniciativas focadas especificamente nesse grupo geracional; (2) e a criação, em 2005, da Secretaria Nacional de Juventude, sinalizando a inserção definitiva dos problemas enfrentados pela juventude na agenda governamental no plano federal.

Em Belo Horizonte, optou-se pela vinculação da Coordenadoria de Juventude à Secretaria de Governo, como forma de ampliar o poder de diálogo e de trânsito do órgão de juventude em outras secretarias importantes, de maneira a assegurar o atendimento às demandas identificadas no universo juvenil, em especial nas áreas de educação, trabalho, segurança e lazer. A decisão, estrategicamente acertada na avaliação dos gerentes da Coordenadoria, reflete o reconhecimento do caráter transversal das políticas destinadas aos jovens, sempre traduzidas em programas e projetos desenvolvidos em campos diversos.

Nós criamos a coordenadoria para atender a essa demanda específica, para dialogar sobre as demandas da juventude. Antes, o jovem apresentava suas demandas, mas não havia um órgão para executar políticas e para fazer a interlocução. Antes [ainda na década de 1990], havia uma gerência interna na Prefeitura, que não era de juventude, que era uma Gerência de Relação com a Sociedade Civil – esse era o nome. Ela ficava absorvendo isso, mas não era uma gerência de juventude. Atendia aos jovens, mas se chegasse alguém lá do Movimento de Vilas e Favelas, ela atendia também. Não era específico. A partir de 2005, não. A Coordenadoria surgiu a partir dessa necessidade – e também por uma lógica nacional, porque aí também foi criada a Secretaria Nacional, o Conselho Nacional. (...) Então a pauta da juventude ficou na ordem do dia e Belo Horizonte acompanhou isso. Antes da Coordenadoria e do Conselho, a política para a juventude não tinha uma ação estratégica, ela não ficava num local estratégico para fazer esse negócio da transversalidade e dialogar com o universo da juventude. Então a política para a juventude ficava vinculada à educação, à questão de risco social – o jovem problema. ‘Manda lá para o Conselho Tutelar, para a Assistência Social cuidar’. A partir da criação da Coordenadoria de Juventude, a política para a juventude passou a ter uma posição estratégica: nós somos vinculados à Secretaria de Governo. Diferentemente das outras coordenadorias, a única vinculada ao governo é a da Juventude, exatamente parapoder dialogar com as outras secretarias. (Depoimento Verbal - Leandro Afonso Cruz, 2008)¹²⁹.

¹²⁹ Dados da entrevista de Leandro Afonso Cruz. Pesquisa de campo Belo Horizonte, bairro Centro, set. 2008.

Na avaliação de outros dois atores importantes nesse processo – Daniel Perini, ex-presidente do Conselho Municipal de Juventude e membro do Conselho Nacional – e Pedro Vícter, ex-assessor da Coordenadoria de Juventude, os anos de 2004 e 2005 foram extremamente importantes para o processo de inserção das questões relativas à juventude na agenda governamental – especialmente nos âmbitos federal e municipal. Esse é um período marcado pela emergência de uma série de iniciativas protagonizadas por legendas partidárias, organizações não-governamentais, centros de pesquisa e agências internacionais (como a Unesco e o Banco Mundial) no campo da juventude – seja no que se refere aos estudos centrados nos problemas identificados no universo juvenil ou no que tange a projetos e programas voltados para esse grupo geracional. Esse quadro teria exercido uma espécie de pressão no âmbito dos governos, pavimentando o caminho para a institucionalização de canais propícios à discussão dos interesses, necessidades e aspirações dos segmentos juvenis – o que, por sua vez, contribuiu para a formação de um cenário oportuno à emergência de políticas específicas dirigidas a esse grupo geracional. (PERINI; VICTER, 2007).

Nesse contexto, a criação da Coordenadoria Municipal de Juventude de Belo Horizonte pareceu, aos olhos dos grupos jovens organizados da cidade, a inserção definitiva do tema ‘juventude’ na lista de prioridades da administração municipal. Do novo órgão, o prefeito cobraria, nos próximos quatro anos, a articulação de projetos e programas que se traduzissem em ações capazes de incentivar a participação ativa dos jovens em iniciativas voltadas para a melhoria dos espaços por eles ocupados – a comunidade, o bairro, a escola, a praça etc.. (PERINI; VICTER, 2007). Assim, as atribuições da Coordenadoria não incluem somente o atendimento às entidades organizadas da juventude (de maneira a assegurar o encaminhamento de diferentes demandas a diferentes órgãos da estrutura administrativa), mas sobretudo o desenvolvimento de projetos em parceria com outras áreas do poder público, com entidades da iniciativa privada e organizações não-governamentais, a fim de atender às necessidades dos jovens em diferentes pontos da cidade, a partir de interesses também muito diferentes. Cabe ainda à Coordenadoria a divulgação das políticas públicas para a juventude desenvolvidas pela prefeitura, o estabelecimento de uma interlocução efetiva com entidades dispostas a desenvolver esse tipo de política e a mediação de eventuais conflitos durante o

desenvolvimento de todos esses processos. (Depoimento Verbal - Anderson Brigadeiro, coordenador municipal de Juventude em Belo Horizonte)¹³⁰.

Em seu primeiro ano de atividades, o ano de 2005, a Coordenadoria de Juventude de Belo Horizonte trabalhou para se consolidar como canal institucional, investindo na divulgação de seus objetivos e na discussão da sua importância, na condição de órgão público, para a formulação e execução de projetos destinados à juventude. Disso resultaram alguns eventos considerados importantes pela Prefeitura, com destaque para o “Encontro Latino-Americano e Caribenho de Lideranças Juvenis”. A escolha de Belo Horizonte para sediar esse encontro, feita pela Organização das Nações Unidas (ONU), parecia traduzir uma espécie de vitória dos grupos jovens organizados da cidade na luta pela transformação da juventude em assunto público. O ano seguinte, 2006, foi marcado pela reformulação do Conselho Municipal de Juventude¹³¹, que tomou posse em 19 de dezembro daquele ano. Em 2007, no primeiro semestre, a Coordenadoria passou a trabalhar na identificação de todos os projetos e ações desenvolvidos pela PBH com foco sobre a juventude e, a partir daí, organizou um conjunto de políticas que chamou de “BH Cidade Juventude”¹³² – que seria lançado ainda naquele ano pelo então prefeito, Fernando Pimentel (PT). O passo seguinte foi a realização do “Seminário Interno de Políticas Públicas de Juventude da Prefeitura de Belo Horizonte”, com a participação de 146 gestores envolvidos em cerca de 60 programas e/ou projetos. (PERINI; VICTER, 2007). Foi quando se constituiu o “Fórum Pensar Juventude” – uma instância que se pretendia permanente, composta por gestores de programas e projetos que contemplavam a juventude. A ele, caberia a articulação, o debate e a avaliação de iniciativas voltadas para os jovens, de maneira a “otimizar as ações e criar um canal direto e permanente que promova, de maneira transversal e intersetorial, todas as políticas voltadas ao público juvenil executadas pela PBH, parcerias e convênios”. (PERINI; VICTER, 2007, p.23). Interrompido no ano de 2008, em função das eleições municipais (e das mudanças registradas a partir da posse dos novos gestores), o Fórum Pensar Juventude deu lugar a outro projeto, diferente, desta vez em parceria com outros municípios como Sabará, Contagem, Nova Lima e Betim¹³³. Segundo a

¹³⁰ Dados da entrevista concedida na PBH, em 16 set. 2009.

¹³¹ A reestruturação do Conselho Municipal de Juventude é resultado da pressão de grupos jovens organizados de Belo Horizonte. Segundo Boletim Informativo da Rede Jovem de Cidadania (rede de comunicação comunitária formada por segmentos juvenis diversos da capital mineira), o conselho era constituído por composições pouco representativas e contava com baixa participação dos jovens. Além disso, estava desativado desde 2003, embora tivesse sido instituído em 1998. Para mais detalhes sobre o contexto da reformulação, ver Perini e Victer (2007) e Amaral (2006). Informações interessantes também estão disponíveis no endereço eletrônico da Rede Jovem de Cidadania http://www.rede.aic.org.br/boletim/boletim_ano_03_22.htm.

¹³² O projeto não foi lançado naquele ano nem retomado pela nova gestão da PBH.

¹³³ Dados da entrevista de Anderson Brigadeiro, atual dirigente da Coordenadoria Municipal da Juventude.

Pesquisa de campo, Belo Horizonte, Coordenadoria Municipal da Juventude-PBH, bairro Centro, 16 set. 2009.

equipe que compõe a nova direção da Coordenadoria Municipal de Juventude, a ideia é construir o chamado Fórum Metropolitano de Gestores Municipais. Outro feito dos grupos jovens organizados da cidade – também resultado de um esforço conjunto com segmentos juvenis de outros municípios – é a lei estadual 18.136, de 14 de maio de 2009, que institui a Política Estadual de Juventude. A nova lei fixa uma série de diretrizes para o atendimento às demandas desse grupo geracional, partindo da concepção do jovem como sujeito de direito, da ideia de valorização da diversidade e da importância da participação dos jovens no desenvolvimento de políticas destinadas a eles próprios.

A nova administração da Prefeitura de Belo Horizonte ainda trabalha na atualização das informações acerca das iniciativas públicas voltadas hoje para os jovens da cidade. Entre dezembro de 2006 e janeiro de 2007, dados da própria Coordenadoria, agregados a informações das secretarias de Desenvolvimento Social e de Defesa Social do Governo de Minas, bem como do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Secretaria Nacional de Juventude, davam conta de que havia, em Belo Horizonte, 28 ações públicas com foco sobre os jovens¹³⁴. Desse total, contudo, nem todas destinavam-se especificamente aos segmentos juvenis. Entre as ações registradas na cidade, já mencionadas na seção introdutória deste trabalho, estão aquelas destinadas não somente à juventude, mas também a outros grupos geracionais¹³⁵, além de outros dois tipos peculiares de iniciativas: (a) aquelas resultantes de acordos/parcerias técnicas¹³⁶ – que, desta forma, nem sempre dependem de um contato direto entre gestores municipais e público alvo ou de ações contínuas por parte da instituição responsável pela política (é o caso das ações fundamentadas exclusivamente no ferecimento de oficinas, treinamento profissional, atividades temporárias ou, ainda, no atendimento a casos isolados)¹³⁷ – (b) e aquelas iniciativas em fase embrionária (políticas que,

¹³⁴ Levantamento feito pela autora.

¹³⁵ Caso do PETI, o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, e do *Escola aberta na Escola Plural*, projetos concebidos no plano federal; do *Juventude e polícia*, criado no plano estadual; e ações concebidas no plano municipal: *Mostra Plural*, *Miguilim*, *Muriki*, *Caviv*, *Inclusão de alunos com deficiência-Escola Plural*, *Informática para todos*, *BH de mãos dadas contra a AIDS*, *Arena da Cultura*, *Rede pela Paz*, *Recrear*, *Superar e Qualificar*.

¹³⁶ Enquadram-se nesse quesito iniciativas como o *Parlamento Jovem* (ação concebida e executada em conjunto pela Assembleia Legislativa/Escola do Legislativo e a PUC Minas); o *Programa de Formação e Treinamento em Tecnologia da Informação* (uma parceria entre Governo de Minas, IBM e UFMG); *Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego* (o PNPE, resultado da parceria entre governo federal, empresas privadas, entidades conveniadas), e o *Livro na escola* (ação concebida pelo Governo de Minas Gerais, fundamentada na distribuição de livros didáticos).

¹³⁷ Caso do *BH Cidadania*, da *Mostra Plural* e do *Pão Escola*, todos concebidos no plano municipal.

a ocasião, ainda tinham o caráter de projeto-piloto)¹³⁸. Figuram nesse mesmo levantamento, entretanto, cinco iniciativas que, por serem destinadas exclusivamente aos segmentos juvenis e por envolverem ações que refletem procedimentos sistematizados e permanentes por parte dos gestores públicos (tanto no momento da formulação da política, quanto da sua implementação, passando pelo monitoramento e pela avaliação), são bastante úteis à discussão do papel da administração municipal na produção de políticas públicas para a juventude no Brasil ¹³⁹: o *ProJovem Urbano* (Programa Nacional de Inclusão de Jovens, uma parceria entre governo federal e municípios destinada a jovens de 18 a 29 anos, com ênfase na educação), o *ProJovem Adolescente*, antigo *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano* (programa nacional desenvolvido em parceria com estados e municípios e destinado a jovens de 15 a 17 anos, em situação de risco e vulnerabilidade social, com ênfase em cidadania e participação social), o *Programa Fica Vivo* (destinado a jovens de 12 a 24 anos e concebido pelo Estado para o controle de homicídios em áreas violentas da capital mineira), o projeto *Liberdade Assistida* (programa da PBH destinado a jovens autores de atos infracionais com idades entre 12 a 21 anos, com ênfase na segurança pública), e o *Projeto Guernica* (concebido pela PBH e destinado a jovens pichadores/grafiteiros do município, com ênfase em urbanismo, cultura e socioeducação). Examiná-los a partir dos conceitos teóricos, das perspectivas e dos processos que envolvem a formulação e a execução das políticas sociais é o primeiro passo para a análise aqui pretendida.

4.2 – Formulação e implementação de projetos e programas para a juventude em Belo Horizonte

O exame dos processos de construção de ações específicas para os jovens de Belo Horizonte – refletidas ora no grafite e nas pinturas que colorem parte da cidade (Projeto

¹³⁸ Caso do programa *Poupança Jovem*, concebido no plano estadual. Até o segundo semestre de 2009, quase três anos após sua criação, o programa contabiliza um total de 32.109 jovens contemplados nos municípios de Governador Valadares, Esmeraldas, Ribeirão das Neves, Ibirité, Sabará, Juiz de Fora, Montes Claros e Teófilo Otoni. Mais detalhes desse balanço podem ser obtidos no *Portal Poupança Jovem*, no endereço eletrônico <http://www.poupancajovem.mg.gov.br>.

¹³⁹ Conforme indica a seção introdutória deste trabalho, a investigação dos processos de formulação e implementação aqui pretendida se dará a partir de alguns aspectos centrais, a saber: inserção do tema na agenda pública, concepções de “juventude” observadas no âmbito societário e governamental, tipos de proposição, desenho e execução que caracterizam iniciativas concebidas em diferentes esferas de governo, com destaque para a gestão municipal. O exame dessas questões se dá à luz de um trabalho empírico fundamentado na observação e análise de políticas públicas específicas para a juventude implementadas no município de Belo Horizonte.

Guernica), ora na possibilidade de retorno à sala de aula, no treinamento para qualificação profissional ou na construção de espaços de debate (ProJovem Urbano e ProJovem Adolescente), bem como nas oportunidades de traçar novas trajetórias de vida (Fica Vivo e Liberdade Assistida) – pode ser facilitado pela abordagem proposta por DeLeon (1999b): a que retoma o modelo de *ciclo das políticas públicas* para a análise de iniciativas governamentais. Ressaltado e discutido no terceiro capítulo, o argumento de DeLeon (1999b) a favor dessa perspectiva hoje tão criticada – aquela que concebe a construção da política em estágios sucessivos e delimitados (*definição de agenda, identificação de alternativas, apreciação e seleção das opções, implementação e avaliação*, nessa ordem) – baseia-se no poder desse modelo de assegurar, segundo ele, a compreensão de procedimentos específicos de cada momento do processo de formulação e execução de uma iniciativa.

Nessa direção, é possível estabelecer um conjunto de atividades e procedimentos capazes de descrever e delinear cada processo, a começar pelo momento em que a questão, uma vez reconhecida pelas autoridades políticas como um problema a ser solucionado, é encaminhada ao poder público pelos atores sociais nela interessados (*definição de agenda*). Tem-se, aqui, a abertura para o segundo momento: a **formulação** de uma proposta específica (processo que envolverá a *identificação de alternativas* e a *apreciação/seleção das melhores opções* para reverter uma determinada realidade). Para autores como Kingdom (1995), Cobb e Elder (1995), Fuks (2000) e Freeman (2006), o exame do processo de formulação é que revela os aspectos centrais do processo de ‘edificação’ de projetos ou programas governamentais, a saber: quem o criou e por que (em que contexto, a partir de que demanda(s) e considerações); o que ele pretende (objetivos); quem são os beneficiários (e por que esse, e não outro, é o público alvo); e o tempo de duração das ações previstas. Na prática, esse momento dá contornos a um elemento extremamente importante à análise aqui proposta: o **desenho** da política. Na concepção de estudiosos como Sulbrandt (1994), Mokate (2000a, 2000b), Keiser e Meier (1996) e Rein (2006), esse instrumento expõe não apenas as atividades previstas (e quem deve executá-las), mas também o custo da iniciativa (assim como a fonte e o destino dos recursos nela aplicados), as parcerias, quando presentes, o número de atores envolvidos (e a maneira como estão envolvidos na iniciativa), o número de beneficiários, o modelo de monitoramento das atividades e o sistema adotado para a avaliação dos resultados. Da mesma forma, os elementos que denotam quem faz o quê e como (quem é responsável por cada procedimento ou atividade, que procedimentos e atividades são esses e como eles são realizados) serão revelados no terceiro ‘estágio’, o da **implementação** das ações estabelecidas. (DELEON, 1999a; HILL, 2003; MATLAND, 1995; O’TOOLE JR, 2000; SCHOFIELD,

2001). Importante destacar, nesse ponto, que, embora a análise do monitoramento das ações em execução ou da avaliação de resultados não esteja entre os objetivos desse trabalho – centrado especialmente nos processos decisórios, na formulação e na implementação das políticas voltadas para os jovens, de forma a examinar o papel dos municípios na construção das políticas para a juventude –, as maneiras pelas quais esses procedimentos são realizados serão aqui mencionadas. Com isso, pretende-se tão somente permitir uma visão mais integrada de todo o ‘ciclo’ e das influências de um processo sobre o outro (os sistemas de avaliação, por exemplo, são instrumentos valiosos para a formulação – e reformulação – das ações estabelecidas, assim como o monitoramento pode permitir a identificação de eventuais deficiências numa determinada estrutura ou mecanismo da política).

Tendo fechado esse “ciclo”, pretende-se obter uma espécie de “espelho” – na forma de um quadro sistematizado para cada programa ou projeto em foco, de maneira a permitir três exercícios: primeiro, verificar, a partir desses “espelhos”, o contexto no qual o governo reconhece o *problema* identificado, isto é, o contexto em que emerge a demanda inserida na agenda governamental; o público alvo (o perfil dos jovens beneficiários); o eixo de atuação (a área enfatizada para o desenvolvimento das ações); o âmbito federativo no qual o programa ou projeto foi concebido (federal, estadual ou municipal); as propostas de ação para a solução desse problema – traduzidas em objetivos definidos a partir de concepções particulares de juventude (*formulação*); o sistema de funcionamento da política – com destaque para os recursos que garantem esse funcionamento, o conjunto de atores envolvidos e as formas de monitorar e avaliar (*desenho*); e os tipos de ações executadas (*implementação*).

Elementos interessantes podem ser obtidos a partir de uma espécie de “desdobramento” desses espelhos. A partir da identificação do contexto, do âmbito federativo onde a política foi concebida, do público alvo e da ênfase que orienta as ações previstas, por exemplo, é possível apontar o lugar de origem da demanda transformada em política (**locus originário da demanda**) e os atores responsáveis pela apresentação da iniciativa ao poder público (**proponente da questão**), bem como o tipo de **concepção de juventude** que norteia a iniciativa. Da mesma forma, a identificação dos objetivos de cada programa ou projeto, das ações decorrentes desses objetivos e de alguns elementos do desenho da política contribuem para revelar o **tipo** (programada ou adaptada) e o **modelo** (top-down, bottom-up ou híbrida) de implementação adotados.

O segundo exercício consiste na utilização desses ‘espelhos’ e dos seus “desdobramentos” para o exame de dois diferentes conjuntos de fatores: aquele que influencia (e com que intensidade o faz) não só a maneira como as ações são executadas, mas também o comportamento de quem as executa; e aquele que dificulta o processo de execução em si. Essa análise abre caminho para o exercício seguinte, centrado no estabelecimento da relação entre aqueles fatores que dificultam a implementação de cada programa ou projeto aqui analisado, os efeitos desses fatores sobre a política implementada e as alternativas disponíveis, no campo da gestão pública, para contornar esses efeitos. Assim estabelecida, essa relação pode contribuir para delinear o tipo de contribuição (maior ou menor, positiva ou negativa) de cada esfera de poder (federal, estadual ou municipal) na implementação do programa ou projeto analisado. É nesse sentido que o foco sobre Belo Horizonte propicia a análise de fatores que, no âmbito da gestão municipal, podem facilitar ou dificultar o desenvolvimento dos ‘estágios’ que constituem o processo de desenvolvimento das políticas voltadas para a juventude na cidade.

O que se pretende, a partir dos exercícios aqui propostos, é demonstrar que as políticas públicas para a juventude cujos processos de *decisão/formulação* se dão sob a influência de elementos percebidos e assinalados pela gestão municipal sinalizam para diagnósticos mais precisos, não apenas em função da proximidade entre o cidadão, os problemas enfrentados por esse cidadão e o Poder Executivo – como apregoam diversos estudiosos no campo das políticas públicas, alguns mencionados no terceiro capítulo – mas porque a gestão municipal, pautada pelos anseios, interesses e desejos das comunidades, é que distingue com exatidão os diversos segmentos juvenis que circulam pela cidade e os problemas que os afligem em diferentes pontos do espaço urbano. Sob esse aspecto, as comunidades – constituídas por aqueles que experimentam e vivenciam uma determinada realidade – são elementos centrais na construção de um diagnóstico mais preciso dos problemas identificados, o que tende a contribuir para a *implementação* de ações mais eficazes em relação aos objetivos fixados e para o *monitoramento* efetivo dessas ações no campo em que se dá a intervenção.

Certamente, essa é uma discussão capaz de conduzir os gestores públicos a indagações variadas. Afinal, se esse pressuposto é válido, os programas e projetos concebidos pelo governo federal no campo da juventude estão fadados ao fracasso? Iniciativas de âmbito federal como o ProUni, o PNPE e mesmo o ProJovem (voltadas, respectivamente, para a ampliação do acesso ao ensino superior, inserção no mercado de trabalho e formação

educacional) estão condenadas em seus efeitos e relevância? Mais: dadas as dificuldades financeiras que assolam grande parte dos municípios¹⁴⁰, de que forma as prefeituras assegurariam recursos suficientes ao desenvolvimento de políticas voltadas para os jovens? Entre tantas outras, essas perguntas exigem reflexões em torno de questões específicas cuja discussão depende dos exercícios aqui propostos – a começar pela construção dos ‘espelhos’ que permitirão uma visão ampliada e sistematizada dos programas e projetos transformados em objetos de análise deste trabalho.

4.2.1 – ProJovem Urbano

O **ProJovem Urbano** é uma das quatro modalidades do **ProJovem Integrado de Juventude** – que, até 2008, era o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, a mais abrangente política do governo federal destinada aos segmentos juvenis. As outras três modalidades são o ProJovem Campo/Saberes da Terra, o ProJovem Trabalhador e o ProJovem Adolescente. As duas primeiras modalidades, assim como o ProJovem Urbano, contemplam os grupos na faixa etária entre 18 e 29 anos de idade – ao passo que o ProJovem Adolescente atende a um público na faixa de 15 a 17 anos. (NEVES, 2008). As modalidades foram criadas a partir da Medida Provisória nº 411, do ano de 2007, transformada na lei 11.692, de 10 de junho de 2008 – aquela que reformulou o “ProJovem original”, criado no ano de 2005. Essa primeira versão do ProJovem (a de 2005) é que corresponde, em seu formato, à modalidade chamada hoje de **ProJovem Urbano**.

Aqueles que tiveram a oportunidade de acompanhar a “gestação” e o nascimento do Programa Nacional de Inclusão de Jovens sabem que a iniciativa é resultado da preocupação de instituições societárias e governamentais com um problema que, nos últimos cinco anos, tem afligido grande parte dos segmentos juvenis: as dificuldades enfrentadas por esse grupo geracional – especialmente as parcelas mais pobres – para garantir uma vaga no mercado de trabalho que não resulte simplesmente de um diploma, mas das aptidões e do talento daquele jovem no exercício de uma determinada função. (ABRAMO; BRANCO, 2005; CASTRO,

¹⁴⁰ As dificuldades financeiras dos municípios brasileiros há muito compõem a pauta de discussão da Confederação Nacional de Municípios com a União. Em 2009, por exemplo, o debate travado entre as instituições chegou a resultar na Medida Provisória nº 464/2009, que prevê auxílio financeiros às prefeituras (BRASIL, 2009).

2002; GUIMARÃES, 2005). Ex-secretária nacional adjunta da juventude (no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República) e ex-presidente do Conselho Nacional de Juventude, Regina Novaes – autora de importantes estudos acerca do universo juvenil e seus dilemas – observa que essa questão traduz com apuro a urgência do estabelecimento de um vínculo entre a sala de aula e o universo produtivo. O problema, segundo ela, parece diretamente relacionado às singularidades do mercado profissional que se apresenta hoje às novas gerações – um mercado onde o diploma nem garante mais a inserção produtiva nem define o lugar ocupado pelo trabalhador conforme seu grau de formação. Como acentua Novaes (2007), os jovens, embora cientes da importância dos certificados escolares, também já perceberam que as transformações econômicas e tecnológicas têm provocado mudanças rápidas e bruscas no mercado profissional, provocando o desaparecimento gradual de algumas profissões e o surgimento de outras tantas. Desse ponto de vista, o desafio maior, para o poder público, estaria centrado no desenvolvimento de um sistema educacional capaz de oferecer ao jovem variadas e diferentes alternativas de aprendizagem (construindo, assim, um novo cenário em que seja possível vislumbrar oportunidades a partir da entrada e da permanência em sala de aula, até a conquista do certificado).

O que está em jogo é uma nova perspectiva de cooperação interdisciplinar, voltada para o desenvolvimento de saberes, conhecimentos, competências e valores de solidariedade e cooperação condizentes com o século XXI. Assim como frente à globalização dos mercados, redesenha-se o mundo do trabalho e se constrói uma nova cultura da trabalhabilidade que permita ao jovem tanto se adequar às demandas do mercado de trabalho quanto buscar formas de empreendedorismo individual, cooperativo e associativo. Se estas observações estão corretas, no Brasil os jovens mais vulneráveis nos dias de hoje são aqueles que já fizeram 18 anos, estão fora da escola e também não estão trabalhando. (NOVAES, 2007, p.272)

A questão em torno da necessidade do vínculo entre educação e trabalho já estava em debate durante a Conferência Nacional de Juventude realizada no ano de 2004 – cuja pauta de discussão fundamentava-se no diagnóstico da condição juvenil no país realizado em 2003 pela Comissão Especial de Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados. (BRASIL, 2005). No ano seguinte ao da Conferência, 2005, a Pesquisa Ibase/Polis indicava que 27% dos jovens brasileiros entre 15 e 24 anos não estavam nem no mercado de trabalho nem em sala de aula. Foi precisamente essa realidade – que afeta em especial a população de baixa renda – o fator norteador do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (hoje, ProJovem Urbano). Criado pela lei 11.129, de 30 de julho de 2005, o programa foi chamado, informalmente, de “carro chefe” da política nacional de juventude. (NOVAES, 2007, p.273).

Na tentativa de aclarar os variados aspectos do programa, propõe-se, aqui, uma leitura sistematizada da iniciativa, sob o prisma analítico das políticas públicas, com ênfase em três elementos: formulação, desenho e implementação.

a) Formulação

Originalmente, ainda no formato de programa nacional de inclusão dos segmentos juvenis, a intenção do ProJovem era atingir os jovens brasileiros entre 18 e 24 anos que não possuíam carteira de trabalho assinada e que, embora tivessem concluído a quarta série do ensino fundamental, não chegaram à oitava. Durante a formulação da proposta, os objetivos estabelecidos respondiam a três dimensões: (a) educacional, a partir da elevação da escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, (b) profissional, através do oferecimento de oportunidades de qualificação para o mercado de trabalho e (c) cidadã, por meio da abertura da possibilidade de planejamento e execução de ações comunitárias de interesse público. Para atrair e incentivar os jovens contemplados, o programa, com duração de um ano, oferecia um auxílio financeiro de R\$ 100,00 mensais. Com isso, esperava-se que eles tivessem no mínimo 75% de frequência e que realizassem os trabalhos escolares ministrados pelo programa. Como ressalta Novaes (2007), trata-se de dar ao jovem uma nova chance para concluir ensino fundamental no prazo de um ano. Após o cumprimento das tarefas exigidas durante os 12 meses, os participantes recebiam os certificados de conclusão do ensino fundamental e de formação profissional inicial. (NOVAES, 2007).

Com as mudanças promovidas¹⁴¹ a partir da lei 11.692, a idade máxima do jovem contemplado foi estendida (de 24 para 29 anos). A carga horária também foi ampliada e o curso passou de um ano para um ano e meio. Outras alterações dizem respeito aos critérios que orientam a seleção dos jovens beneficiados. Na versão original, o jovem não poderia estar inserido no mercado formal de trabalho – o que é permitido na nova versão do programa, a fim de aumentar a abrangência da iniciativa, ampliando o número de beneficiados. A versão anterior também exigia que ele tivesse concluído a quarta série do ensino fundamental, ao

¹⁴¹ As mudanças foram promovidas para possibilitar a ampliação do público contemplado, a construção de um sistema geral de monitoramento e um cadastramento unificado de todos beneficiários dos programas. Além disso, o governo espera “potencializar os recursos aplicados na execução dos Projovens.” (Depoimento de José Almir da Silva, assessor da Secretaria Nacional de Juventude, Brasília, março de 2009).

passo que o novo modelo não exige a comprovação da escolarização, outra decisão decorrente dos esforços para ampliação do número de jovens contemplados¹⁴². Na nova versão, o jovem é submetido a um teste de proficiência (elaborado pela coordenação nacional e aplicado pela equipe local). Dependendo do resultado, ele é inserido ou não no programa. Não houve alteração no valor da bolsa mensal, de R\$ 100,00, nem na finalidade central do programa: a elevação do grau de escolaridade dos jovens, “visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso”. (BRASIL, 2008a).

b) Desenho

O **ProJovem Urbano** possui coordenação nacional e implementação local. Uma vez em funcionamento, utiliza-se, basicamente, de recursos e equipamentos federais e municipais. O programa possui duas peculiaridades: uma gestão compartilhada¹⁴³, envolvendo o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além da Secretaria Nacional de Juventude (no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República); e um currículo que integra três dimensões: educação básica, qualificação profissional e ação comunitária.

Especificamente no que diz respeito ao ensino, o desenho do programa inclui eixos temáticos – chamados de Unidades Formativas – fundamentados na relação estabelecida pelos jovens com seis universos distintos: cultura, cidade, trabalho, meios de comunicação, tecnologia e cidadania. Os conteúdos trabalhados a partir desses temas – expressos em livros específicos, produzidos também sob a orientação da coordenação nacional do programa – tentam abordar e discutir a realidade desses alunos que, em diferentes circunstâncias e por razões variadas, foram obrigados a deixar a escola num determinado momento de suas trajetórias de vida. Além das seis “unidades formativas”, o conteúdo trabalhado inclui ainda noções básicas de informática (como instrumento de comunicação, pesquisa e ampliação do acesso à informação) e de inglês.

No que tange à qualificação profissional, o desenho original do programa tenta absorver as potencialidades e singularidades de cada município participante. Para isso,

¹⁴² Dados da entrevista de Verimar Assis, coordenadora estratégica do ProJovem na PBH, Belo Horizonte, SMED, 28 ago. 2009.

¹⁴³ A gestão compartilhada é intragovernamental. Segundo Novaes (2007), a intenção é estimular um processo integrado de gestão no nível local. Com isso, pretende-se “minimizar a fragmentação e competição intersetoriais que têm caracterizado a implantação de políticas públicas.” (NOVAES, 2007, p.273).

encarrega as prefeituras da escolha das linhas profissionais a serem trabalhadas, de acordo com o perfil produtivo da cidade e das necessidades do mercado profissional local. Os arcos ocupacionais apresentados pela coordenação nacional somam 23 áreas ou grupos de ocupações (ANEXO G) e a administração local pode escolher dois a cinco arcos para desenvolver. Na primeira edição do programa em Belo Horizonte (de 2005 a 2007, ainda no formato do ProJovem original, o Plano Nacional de Inclusão de Jovens), os arcos ofertados aos alunos foram Construção e Reparos, Alimentação e Vestuário. O primeiro não obteve boa aceitação entre os jovens da capital mineira e, por isso, foi substituído pelo arco Esporte e Lazer na edição 2007/2008. Já a primeira edição do ProJovem Urbano estabelece os seguintes arcos: Esporte e Lazer, Alimentação e Turismo, e Hospitalidade – este último substitui o arco e Vestuário, que atraiu pouco os segmentos juvenis da cidade, segundo a coordenação técnica do programa¹⁴⁴.

Na prática, o programa pretende preparar o jovem não apenas para o trabalho assalariado, mas para outras alternativas do mundo produtivo, tais como o empreendedorismo (individualmente ou em grupo), o associativismo e o cooperativismo. Ao iniciar o período letivo, portanto, o aluno do ProJovem Urbano terá aulas de Português, Matemática, Inglês, Ciências Humanas (Geografia, História e Ciências Sociais) e Ciências Naturais (Física, Química e Biologia), assim como terá aulas do arco escolhido pelo município. Um instrumento central do processo de assimilação desse conteúdo é o chamado POP, o Projeto de Orientação Profissional, onde os jovens escrevem sobre as experiências que já tiveram no mundo do trabalho. A partir daí, o estudante passa a trabalhar (debatendo e escrevendo) estratégias para aproveitar eventuais oportunidades na área em que optou por se capacitar.

A terceira e última dimensão é a ação comunitária. É o momento em que os alunos do ProJovem Urbano, sob a orientação de assistentes sociais, elaboram o Plano de Ação Comunitária. A ideia é despertar a atenção do jovem para a possibilidade da participação social e criar, a partir daí, mais oportunidades de atuação através da utilização dos conhecimentos adquiridos na escola. Essas atividades podem estar centradas em campanhas educativas ou cidadãs (preservação do meio ambiente, cuidados no trânsito etc.) ou prestação de serviços à comunidade, de preferência sempre a partir do que foi apreendido em sala de aula. Terão o certificado de conclusão do Ensino Fundamental aqueles jovens que obtiverem, no mínimo, 1100 pontos, isto é, 50% da soma dos resultados da avaliação referente à etapa de formação (contam, aqui, os créditos obtidos no exame final nacional externo), além de pelo

¹⁴⁴ Dados da entrevista de Verimar Assis, coordenadora técnica do ProJovem Urbano em Belo Horizonte. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMED, 28 ago. 2009.

menos 75% de frequência às aulas. Também no caso da Qualificação Profissional, a obtenção do certificado exige do aluno o acúmulo de 50% do total dos créditos distribuídos nessa etapa, ou seja, 102 pontos. Casos considerados especiais serão analisados posteriormente pela Coordenação Nacional.

A implantação do ProJovem Urbano é feita através de convênio entre o governo federal – formulador e coordenador do programa, responsável também pelos processos de monitoramento e avaliação – e as prefeituras, que implementam as ações. O número de vagas varia, conforme o município, uma vez que a oferta é configurada a partir da demanda de cada cidade – calculada por meio de dados censitários e das pesquisas por amostragem domiciliar (PNAD). Em Belo Horizonte, 3,2 mil jovens participam do programa atualmente (de um total de 4.215 jovens matriculados). A Coordenação Estratégica do programa na capital mineira estima que, em 2009, do total de participantes, 2.835 são frequentes e 365 possuem frequência oscilante. Esses jovens convivem com diferentes equipes de educadores: são 80 professores do ensino fundamental, 8 educadores de Participação Cidadã e 26 educadores de Qualificação Profissional, todos com remuneração de R\$ 1,6 mil por 30 horas semanais. Além desse grupo, há, ainda, os chamados “monitores de apoio à qualificação”, com remuneração de R\$ 480,00 e carga horária de 20 horas semanais, e os “apoios técnicos”, que cumprem 40 horas semanais com remuneração variada: R\$ 1,6 mil para os de nível superior e R\$ 1 mil para os de nível médio. Há ainda dois diretores – um pedagógico e um executivo, remunerados em R\$ 2,3 mil por 40 horas semanais – e dois coordenadores (também um pedagógico e outro executivo), ambos remunerados em R\$ 3 mil pelas 40 horas semanais¹⁴⁵. Um aspecto importante nesse processo diz respeito à formação dos profissionais. Os educadores selecionados passam por um curso preparatório de um mês, antes do início do programa. Depois, passam a cumprir 12 horas/mês de formação na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Estado de Minas Gerais (FAE/UFMG), contratada pela coordenação do programa, e outras 4 horas/mês na SMED, onde são orientados pelos coordenadores pedagógicos do programa.

Os recursos para o desenvolvimento do programa são oriundos do Fundo *Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE/MEC), repassados de acordo com o número de alunos frequentes (R\$ 165,00 por aluno durante 18 meses), e da Prefeitura da capital mineira, a partir do orçamento da Secretaria Municipal de Educação (SMED)¹⁴⁶. A Coordenação Estratégica do ProJovem Urbano em Belo Horizonte calcula que, em 2009, foram R\$ 9,5 milhões do

¹⁴⁵ Dados fornecidos pela SMED. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, ago. 2009.

¹⁴⁶ O ProJovem Urbano não prevê contrapartida dos municípios. A aplicação de recursos municipais para incremento da iniciativa é uma decisão da gestão local.

FNDE e R\$ 3,5 milhões da SMED. A aplicação desses recursos se dá de acordo com as regras fixadas pela Resolução nº 22 do FNDE, de 26 de maio de 2008 (cap. VIII)¹⁴⁷. A resolução estabelece até 75,5% de despesas com pagamento dos profissionais do programa, até 3% com formação inicial e continuada dos profissionais, até 8% com gêneros alimentícios e também 8%, no máximo, com a locação de espaços¹⁴⁸. Também estabelece até 2% para aquisição de material escolar e o mesmo montante para material destinado ao professor. Já para o custeio do pessoal encarregado da preparação do lanche, o gasto pode ser até de 10%¹⁴⁹. O programa conta ainda com o apoio técnico da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), contratada pela SMED para atividades específicas, como o processo de seleção dos professores.

c) Implementação

Assegurar o cumprimento de toda a carga horária do ProJovem Urbano – que é de 2.000 horas (1.560 presenciais e 440 não presenciais¹⁵⁰ durante 18 meses ininterruptos) – é tarefa complexa. Esse tempo envolve uma gama diversa de atividades em sala de aula – como palestras e dinâmicas específicas –, além das pesquisas de campo, práticas relacionadas à área de qualificação profissional e à ação comunitária, sempre sob supervisão do educador. Por isso mesmo, os horários são organizados de maneira a permitir que um mesmo profissional seja capaz de exercer as atividades de especialista e de professor-orientador. Assim, cada professor-orientador é responsável por seis horas de atividade integrada. Além disso, há uma hora de plantão, por semana, para o atendimento a alunos que apresentarem dificuldades relacionadas ao processo de assimilação do conteúdo das unidades formativas.

Na prática, cada núcleo conta com cinco professores habilitados nas áreas do ensino fundamental, que são Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Sociais, Ciências da Natureza e Língua Estrangeira. Esses profissionais devem atuar como professores-orientadores, chamados de PO (como são cinco turmas em cada escola, a proporção é de um PO por turma), e, ao mesmo tempo, como professor-especialista (neste caso, contemplando todas as turmas) em horários predeterminados. Cada “núcleo” – ou “estação”, termos utilizados pelas equipes para designar cada escola ou outro local onde o programa é desenvolvido – receberá o apoio de um educador que será responsável pelo processo de qualificação do aluno para o trabalho

¹⁴⁷ A resolução pode ser acessada pelo endereço eletrônico http://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2008/res022_26052008.pdf

¹⁴⁸ A Prefeitura de Belo Horizonte utiliza espaços próprios.

¹⁴⁹ A Prefeitura de Belo Horizonte disponibilizou auxiliares da Rede Municipal de Ensino para essa atividade.

¹⁵⁰ As horas não presenciais, segundo o projeto pedagógico do ProJovem Urbano, devem ser dedicadas pelo aluno e pela aluna às leituras, atividades do **Guia de Estudo** e registros das tarefas.

(conforme os arcos ocupacionais oferecidos no município) e, também, de um educador na área de ação comunitária social. Nesse modelo, o professor-orientador é quem passa a maior parte das horas presenciais com a turma que está sob sua responsabilidade. A ideia, nesse ponto, é facilitar o estabelecimento de vínculos considerados necessários a uma orientação educacional efetiva (de cada aluno e do grupo). Os professores-orientadores também são capacitados para avaliar o desenvolvimento dos jovens, com o auxílio dos profissionais da área de formação profissional e da assistência social. Desta forma, orientarão os alunos tanto nas atividades centradas na formação básica, quanto naquelas que envolvem o processo de iniciação no campo da informática, no plano de ação comunitária e na elaboração do POP (no caso do Projeto de Orientação Profissional, a atividade ocorre em parceria com o educador encarregado da qualificação para o trabalho).

Visando à avaliação formativa, foi desenvolvido o Caderno de Registro de Avaliações. Ele é composto por dez fichas de acompanhamento, referentes tanto às unidades que compõem a Formação Básica, que correspondem ao ensino fundamental, quanto aquelas que constituem a Qualificação Profissional e a Ação Comunitária. O desempenho dos alunos é, assim, acompanhado por meio do registro de observações feitas pelos professores (seja a partir dos trabalhos ministrados, das fichas de auto-avaliação, do tipo de retorno dos alunos às atividades propostas e dos resultados das provas aplicadas). A cada quinzena, o estudante recebe uma pontuação correspondente ao seu aproveitamento – o que é feito com base no Caderno de Registro de Avaliação. Outro instrumento de avaliação é o conjunto de atividades de integração curricular, isto é, as sínteses interdisciplinares (que são registradas na segunda parte do Guia de Estudo), além do Projeto de Orientação Profissional (POP) e do Plano de Ação Comunitária (PLA), que constituem um caderno especial.

Especialmente para assegurar o processo de avaliação das ações, criou-se o Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem (SMA), encarregado não apenas de supervisionar o sistema de avaliação externa de alunos, o processo de matrícula, a frequência dos estudantes e a realização das atividades pedagógicas, mas também as condições de oferta local do programa. O sistema de monitoramento e avaliação é coordenado pela Universidade Federal de Juiz de Fora e executado por meio de sete universidades federais conveniadas à Secretaria-Geral da Presidência da República. As instituições atuam de forma regionalizada. Em Belo Horizonte, o programa é monitorado e avaliado pelo Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME)¹⁵¹, sediado na Faculdade de Educação (FAE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

No quadro 2 a seguir observe o “espelho” do programa e suas peculiaridades:

¹⁵¹ O Grupo de Avaliação e Medidas Educacionais (GAME) foi criado em 1995 como um grupo interdisciplinar de pesquisa, ensino e prestação de serviços nos campos de avaliação e medidas educacionais.

PROGRAMA/ PROJETO	PÚBLICO ALVO	EIXO DE ATUAÇÃO	ESFERA ORIGINÁRIA DA PROPOSIÇÃO	CONTEXTO	OBJETIVOS E PROPOSIÇÕES (FORMULAÇÃO)	AÇÕES IMPLEMENTADAS	ELEMENTOS DO DESENHO INSTITUCIONAL
PROJOVEM URBANO	Jovens 18- 29 anos	Educação	Federal - Lei 11.129, de 30 de junho de 2005 - Lei 11.692, de 10 de junho de 2008	Criado um ano e meio após divulgação da pesquisa do Ibase/Polis, em novembro de 2003, que destacava a ausência do trabalho e do estudo no cotidiano de 27% dos jovens brasileiros entre 15 e 24 anos. Em 2004, era realizada a Conferência Nacional de Juventude, que discutiu o diagnóstico da condição juvenil no país – realizado em 2003 pela Comissão Especial e Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados	- Elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental - Oferecer oportunidade de qualificação profissional - Oferecer oportunidade de planejamento e execução de ações comunitárias de interesse público	- Cumprimento de carga horária de 2.000 horas (1.560 presenciais e 440 não presenciais, ao longo de 18 meses ininterruptos) - Atividades em sala de aula, visitas, pesquisas de campo, participação em palestras, práticas relacionadas ao campo de qualificação profissional e à ação comunitária, sob supervisão do educador - Horas não presenciais dedicadas às leituras, atividades do Guia de Estudo e elaboração de planos e registro das tarefas	- Coordenação nacional - Implementação local - Recursos e equipamentos federais e municipais - Concessão de bolsa-auxílio de R\$ 100,00 ao estudante

QUADRO 2 – PROGRAMA PROJOVEM URBANO – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

O “espelho” do ProJovem Urbano evidencia características importantes na discussão aqui pretendida. A partir dele, é possível vislumbrar, por exemplo, não só o proponente da questão – aquele que apresenta ao poder público as demandas de um determinado segmento da sociedade – mas também o lugar e o momento de construção dessa demanda, isto é, onde e quando os anseios, as necessidades e os interesses do público alvo (no caso, os grupos juvenis) foram debatidos e transformados efetivamente em questões a serem encaminhadas ao governo. Como se viu no exercício descritivo proposto nesta seção, a demanda central que deu origem ao ProJovem (no caso, o déficit educacional que compromete a trajetória dos segmentos juvenis pertencentes às parcelas mais pobres da população, especialmente no que se refere à inserção no mundo do trabalho) foi o “ponto alto” da pauta de discussão da Conferência Nacional de Juventude, realizada em 2004 – um debate que, na prática, traduzia uma espécie de “amadurecimento” de uma discussão iniciada um ano antes, a partir da divulgação do diagnóstico da condição juvenil no país, realizado em 2003 pela “Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de Políticas para a Juventude”, da Câmara dos Deputados. Tem-se, assim, a conferência de 2004 como *locus* originário da demanda (no sentido de dar forma aos interesses, necessidades e desejos manifestados até ali por representantes desse grupo geracional) e os segmentos jovens organizados como proponentes das questões eleitas para encaminhamento ao poder público na condição de “problemas a serem resolvidos”.

Outro aspecto relevante evidenciado pelo “espelho” refere-se à concepção de juventude que norteia o programa, voltado de forma especial para os jovens em situação de vulnerabilidade social. São indivíduos entre 18 e 29 anos que não conseguiram completar o ensino fundamental, a maioria em função de um conjunto significativo e variado de carências que resulta de precárias condições de vida. Esse público alvo está sujeito a um quadro alargado de riscos – seja de morte, de doença, por agressão ou desnutrição, sem mencionar outras questões diretamente relacionadas à falta de perspectivas nas áreas de educação, trabalho, cultura e lazer. (IBGE, 2009). Sob esse aspecto, é importante atentar para a relação estreita estabelecida, aqui, entre a concepção de juventude como **grupo de risco** e a representação do jovem como “ameaça” à ordem social – não apenas em função de fatores ligados ao mundo da ilegalidade, mas também à maior exposição ao risco típica dessa etapa do ciclo de vida, tanto em função da *experimentação do novo* quanto do *comportamento disruptivo* (elementos que, historicamente, como demonstra o primeiro capítulo, dão contornos ao perfil desse grupo geracional). Nesse sentido, é curioso observar, por exemplo, que é precisamente essa concepção de **juventude como grupo de risco** – na condição de

“população excluída” – o elemento norteador da redefinição do público alvo do programa, que, após a transição do ProJovem original para o ProJovem Urbano, passou a incluir também os jovens detidos nas unidades prisionais do país. (BRASIL, 2008b, p.47).

Um terceiro elemento analítico importante revelado pelo “espelho” do programa diz respeito à maneira por meio da qual são executadas as ações previstas. Em outras palavras, dizem respeito às decisões que orientam esse processo, e também ao tipo e ao padrão de implementação das atividades preestabelecidas. No caso aqui analisado, é importante observar que, embora o jovem participante seja convidado a se manifestar em variadas fases do curso (no Guia de Estudo, nos cadernos de registro e em sala de aula), as decisões sobre o que será feito, como será feito e quem fará o quê são tomadas pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, submetida à Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) – vinculada, por sua vez, à Secretaria-Geral da Presidência da República. Há, aqui, uma relação que evidencia a presença de dois atores muito claros: quem fala e estabelece os tópicos norteadores da iniciativa (SNJ e Coordenação Nacional) e quem escuta e trabalha os tópicos estabelecidos (implementadores da política e alunos). Não se pretende dizer, com isso, que a construção do programa deva ser atribuída a um grupo seletivo do governo nacional, ou que a política tenha sido traçada sem a participação de variados atores sociais (especialistas de áreas diversas, representantes do governo, da sociedade civil e movimentos sociais de diferentes lugares) ou sem a utilização de dados proporcionados por importantes pesquisas e estudos acadêmicos. Isso foi feito. (NOVAES, 2007; SPÓSITO, 2007). Contudo, significa dizer, sim, que, em cada município participante, os conteúdos a serem discutidos em sala de aula e as formas de discussão estão postos, independentemente do lugar onde esses alunos estão ou do tipo de situação que vivenciam. Mesmo a liberdade para a escolha dos arcos ocupacionais é relativa, uma vez que ela deve se dar a partir dos 23 arcos ocupacionais estabelecidos pela coordenação nacional. Assim, aos implementadores do programa nos municípios (coordenadores estratégicos, diretores, professores e técnicos) e aos alunos cabe aderir à proposta, ainda que, através dos processos de avaliação, o programa possa ser revisto¹⁵².

¹⁵² Há que se atentar, nesse ponto, para o fato de que uma política não é menos vertical (do tipo *top down*, quando as decisões são tomadas por aqueles que estão no topo da hierarquia de poder, isto é, de cima para baixo) porque são submetidas a processos de monitoramento e avaliação. Embora a função primeira dos processos avaliativos seja a de alimentar a política com dados e informações capazes de contribuir para o aperfeiçoamento da política em curso (MOKATE, 2000b), eles não podem ser tomados como elementos garantidores de processos decisórios participativos, do tipo *bottom-up*. (MATLAND, 1995; CHAPIN, 2007).

Estes são aspectos que parecem influenciar de maneira aguda a implementação – um processo que já se revelou crucial em função dos altos índices de evasão que têm caracterizado o programa. (ALUNOS DO PROJOVEM, 2008). Um exemplo: o texto de apresentação da segunda unidade formativa – publicado no Guia de Estudo da edição 2008 – anuncia a alunos e professores: “Nesta segunda unidade formativa, que estamos chamando de ‘Juventude e Cidade’, seus estudos vão ter como assunto central a sua vida na cidade, nos espaços onde você mora, trabalha, anda com seus amigos, se diverte, enfrenta problemas etc.”. (SALGADO; AMARAL; JARDIM, 2008, p.10). Na Escola Municipal Magalhães Drummond, região oeste da capital mineira, esse trecho, lido em voz alta (e com alguma dificuldade) por um dos alunos do programa, a pedido do professor, pareceu bem vindo – não porque os estudantes tenham algum interesse particular em discutir a cidade, mas porque não querem mais discutir o tema juventude. “O livro só fala do que é ‘ser jovem hoje’. Não aguento mais esse papo, não” – revela a aluna S.O, de 19 anos¹⁵³. Um dos professores de Ciências Humanas confirma a insatisfação das turmas em relação a parte expressiva dos conteúdos abordados. “Os temas e a forma como são abordados... é tudo muito redundante. Às vezes, os tópicos de Ciências Humanas são os mesmos abordados pela professora de Participação Cidadã. Os meninos não aguentam”. (Depoimento Verbal - Professor, Regional Oeste)¹⁵⁴. Na avaliação dos coordenadores dos núcleos e professores entrevistados, a redundância é apenas uma agravante para um segundo aspecto: o formato unificado da proposta de abordagem (que envolve os temas sugeridos para discussão, as situações e lugares utilizados como exemplos, elementos culturais específicos indicados para debate etc.).

É preciso criar um modelo de abordagem a partir da região mesmo. (...) O desafio do ProJovem em BH, pelo fato de ser uma metrópole, não é nem a aprendizagem. É manter o menino na sala de aula. A gente não dá conta de segurar o jovem até o término do programa. Não temos dificuldade com outras coisas: o programa tem tudo o que precisa aqui. Temos material – kit literário, dicionário, computador –, o governo manda tudo e a prefeitura não deixa faltar nada, nem a merenda. Tem até caixa escolar para fazer excursão e nem toda prefeitura faz isso. Mas a gente não dá conta de segurar o jovem até o término do programa. Uma cidade como Olinda, por exemplo, não tem esse grau de dificuldade. Mas nós temos. Os jovens estão sempre

¹⁵³ Dados da entrevista com aluna do ProJovem Urbano. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Alto Barroca, 28 out. 2009.

¹⁵⁴ Dados da entrevista com professor do ProJovem Urbano. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Alto Barroca, 21 outubro de 2009.

alando e nós temos que encontrar um jeito de responder ao interesse dele quando ele chega aqui. (Depoimento Verbal – Coordenador de Núcleo)¹⁵⁵.

Sob esse aspecto, os anseios dos implementadores parecem estar centrados na ausência de mecanismos e conteúdos capazes de atrair os alunos, de maneira a impedir que eles abandonem o programa. Na avaliação de alguns professores e coordenadores entrevistados, a evasão parece resultar, em larga medida, da diversidade do público alvo (cada aluno vivencia um tipo de situação dependendo do lugar em que mora, com quem convive, o que experimenta etc. – fatores que, como demonstra o primeiro capítulo, influenciam os processos de formação da identidade e construção de projetos de vida). Sob esse prisma, o formato unificado da abordagem só dificulta o que já é bastante complexo: a tarefa de contemplar interesses e desejos de jovens que, na mesma cidade, experimentam realidades tão diferentes. Desse ponto de vista, as dificuldades tendem a ser ainda maiores quando uma única abordagem é adotada para diferentes regiões do país.

Um jovem que tem entre 18 a 29 anos de vida e ainda não terminou o ensino fundamental é um jovem que tem uma trajetória de vida muito diferente daquela do aluno regular na rede pública de ensino. Realmente teve muita dificuldade para estudar. E essas dificuldades continuam no ProJovem. Então há jovem que abandona o programa porque arrumou um trabalho à noite, jovens mães com filho muito pequeno, que não têm com quem deixar, meninos vinculados ao tráfico, marcados para morrer (dependendo da cidade onde ele está, a escolha é: vai morrer ou vai mudar de região para escapar? Vai mudar de região – e aí não pode mais ficar naquela escola onde fazia o ProJovem). Outra coisa: o programa ocorre hoje em 16 escolas. Mas nem todo mundo mora perto dessas escolas – Belo Horizonte é grande. E nem sempre o dinheiro da bolsa dá para cobrir a passagem até a escola. Há também outros tipos de dificuldade: há os que desistem porque acham que não vão dar conta de aprender ou não aprenderam mesmo. O menino vai para a escola, não dá conta de acompanhar o programa – e, na maioria das vezes, não se interessa pelo programa, que fala de uma cidade que não é a dele, de tudo que ele já vê no jornal, todos os dias, que não desperta a curiosidade dele, e aí desiste (Depoimento Verbal – Professora, ProJovem Urbano).¹⁵⁶

São dificuldades que vêm de um tipo programado de implementação, geralmente vinculado ao padrão *top-down*. (BERMAN, 1980; CHAPIN, 2007). Nesse tipo de execução, tenta-se superar eventuais problemas de percurso a partir da elaboração de uma programação cuidadosa e detalhada de cada procedimento a ser adotado nesse momento – ao contrário da implementação adaptada, que concebe o aperfeiçoamento da execução da política a partir de

¹⁵⁵ Dados da entrevista com coordenador de núcleo do ProJovem Urbano. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Venda Nova, nov. 2008.

¹⁵⁶ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Regional Noroeste, set. 2009.

um planejamento inicial, feito exatamente para sofrer ajustes numa etapa posterior. Quanto mais “programada” é a implementação, menor tende a ser o grau de liberdade e flexibilidade para alterações que se fizerem necessárias em função de eventos ou situações inesperadas.

De uma maneira geral, os implementadores do **ProJovem Urbano** – uma vez convidados a refletir sobre os entraves que experimentam durante o processo de execução das ações – estabelecem vínculos estreitos entre elementos distintos, mas certamente correlatos. Um exemplo está na grande abrangência do programa – cuja primeira edição (2005-2007) teria contemplado cerca de 235 mil alunos em 54 cidades brasileiras, e cujo cronograma de execução para 2009 inclui a participação de 129 municípios¹⁵⁷. Para os entrevistados, essa amplitude é um complicador porque implica um número muito grande de atores e de organismos envolvidos – o que dificultaria o processo de articulação e acentuaria as chances de conflitos, especialmente quando se considera o alto grau de interdependência dos organismos envolvidos.

Você olha o programa e pensa: eles vão formar os meninos e incentivar o lado cidadão. Parece simples, mas não tem nada de simples, sabe como? Porque é gente demais e não dá para controlar todo mundo. E não estou falando da escola. Olha esse pessoal do Fundep aí. Eles são contratados. O papel deles é selecionar professor, auxiliar nos processos... Mas tem gente lá que acha que é o dono do pedaço, que manda no pessoal da escola – na gente, que pega pra valer na coisa com os meninos. (Depoimento Verbal – Professor, ProJovem Urbano)¹⁵⁸.

Sabe o que é engraçado? O pessoal do GAME faz o monitoramento, conversa com os professores... Mas eles são contratados pela coordenação nacional e é uma coisa que não passa pela coordenação do programa no município. Sempre tenho a impressão de que eles não conversam. (Depoimento Verbal – Apoio técnico, ProJovem Urbano)¹⁵⁹

O amplo grau de abrangência também é relacionado pelos implementadores à questão da diversidade e das particularidades dos segmentos juvenis. A heterogeneidade que marca esse público alvo numeroso, segundo eles, dificulta a composição de uma imagem mais definida do conjunto dos beneficiários e do que deve ser feito para satisfazer os interesses dessas pessoas. É quando emergem as críticas à abordagem unificada mencionada nesta seção, a partir de um mesmo conteúdo para todos.

¹⁵⁷ Dados da entrevista da coordenadora nacional do ProJovem Urbano, Maria José Vieira Feres, postada no primeiro semestre de 2009 no site oficial da ProJovem. A íntegra da entrevista encontra-se no endereço eletrônico <http://www.projovem.gov.br/site/interna.php?p=material&tipo=Noticias&cod=454>

¹⁵⁸ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Prado, out. 2009.

¹⁵⁹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Centro, ago. 2009

Não é fácil falar para todos eles porque eles são muito diferentes. E olha que estou falando de Belo Horizonte. O que você fala para um, nem sempre interessa ao outro. Em sala de aula, você tem desde a moça que poderia pagar um supletivo, se fizesse um pouco mais de esforço – mas aí vem porque está interessada na bolsa de R\$ 100 e, além disso, prefere economizar – até a pessoa que vem aqui para comer a merenda, além da motivação da bolsa, é claro. E tem ainda os rapazes e moças que estão no caminho da ilegalidade, do crime. (Depoimento Verbal – Professor, ProJovem Urbano)¹⁶⁰.

A representação do jovem como “ameaça” também é citada por parte dos entrevistados como um dificultador – não apenas no espaço físico da escola, onde determinados grupos de pessoas podem, eventualmente, temer ou repudiar um determinado jovem (ou, ainda, incitá-lo a atos de afronta), mas também no que se refere à imagem que o estudante faz de si próprio (e aos efeitos dessa imagem no seu aprendizado). “É raro um jovem bom” – diz a aluna E.S, 18 anos, da Escola Magalhães Drummond, na regional Oeste, durante uma aula acerca do patrimônio histórico das cidades. Na mesma noite, no segundo tempo das atividades, a professora de Inglês dirige-se a um aluno, com a seguinte observação: “Peço para você construir uma frase bacana e você vem com *‘you are dead’*? Vou colocar outra aqui: *‘You are tall’*. Pode ser?”

Coordenadora do ProJovem Urbano em Belo Horizonte, Verimar Assis atesta que a representação dos jovens como grupo de risco constitui um problema desde o início do programa.

Outro dia, eles [os alunos] estavam lá fora, para comer cachorro quente, e a polícia foi lá, achando que era droga ou que eles estavam aprontando. Fui lá e perguntei o que estava acontecendo. Será possível que eles não podem nem comer ali? Eles ficam chateados, é claro que ficam. E como não ficar? Já pensou ser abordado assim?. (Depoimento Verbal - Verimar Assis, coordenadora do ProJovem Urbano em Belo Horizonte)¹⁶¹.

Também a falta de apoio da família ou da comunidade à decisão por parte do jovem de retornar à sala de aula é capaz de comprometer o processo de implementação das ações previstas. Esse é outro elemento mencionado com frequência por alguns professores. Parte deles acredita até que esse é um dos fatores responsáveis pelo alto índice de evasão mencionado nesta seção.

¹⁶⁰ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Venda Nova, nov. 2008

¹⁶¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMED, 28 ago. 2009

Por último, há ainda um elemento que, embora menos citado quando comparado aos demais itens, também compõe o conjunto de dificuldades mencionadas pelos gestores do ProJovem Urbano: a descontinuidade administrativa. As incertezas em torno da manutenção ou não do programa no próximo ano, em função das expectativas relacionadas às eleições presidenciais de 2010, certamente influenciam a forma de pensar e de agir dos executores. “A gente tem que fazer tudo tendo em mente que não pode deixar nada para trás, porque no ano que vem a gente não sabe se o programa continua ou de que jeito continua”. (Depoimento Verbal - Coordenador de Núcleo)¹⁶².

No quadro 3, acompanhe as dificuldades mencionadas pelos implementadores do ProJovem Urbano.

PROGRAMA/ PROJETO	ESFERA ORIGINÁRIA	DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO
PROJOVEM URBANO	Federal	1. Ampla abrangência (público alvo numeroso e heterogêneo) 2. Grande número de atores e organismos envolvidos. 3. Diversidade e particularidades dos segmentos juvenis 4. Representação do jovem como ameaça 5. Necessidade de articulação efetiva entre diferentes níveis de governo (municipal/federal). 6. Peculiaridades regionais e diferenças entre lugares de implementação da política 7. Alto grau de interdependência entre organismos envolvidos 8. Descontinuidade administrativa 9. Disputa (com outras políticas sociais) por recursos públicos no orçamento do Executivo e por outros tipos de investimento (treinamento, apoio logístico etc.) 10. Ausência de apoio dos familiares, vizinhos e outras pessoas que convivem diretamente com os jovens contemplados pela política 11. Eventuais conflitos entre aqueles que comandam (coordenadores, gerentes) e os comandados (implementadores da linha de frente)

QUADRO 3 – IMPLEMENTAÇÃO PROJOVEM URBANO: O QUE DIFICULTA?

Fonte: Elaborado pela autora.

Grande parte desses aspectos estão presentes também no **ProJovem Adolescente**, outra modalidade do ProJovem Integrado focalizada neste trabalho. As semelhanças resultam de “espelhos” parecidos, em especial no que diz respeito ao tipo e ao padrão de implementação, como se verá a seguir.

¹⁶² Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Alto Barroca, out. 2009.

4.2.2 – *ProJovem Adolescente*

Em 25 de setembro do ano de 1998, pesquisadores da Unesco saíram a campo para investigar a violência e o comportamento de segmentos juvenis específicos de Brasília, Distrito Federal. (WASELFISZ; ABRAMOVAY, 1998). Na cidade, quase um ano e meio antes, em 20 de abril de 1997, cinco rapazes de classe média atearam fogo num índio pataxó, que dormia próximo a uma parada de ônibus, na Asa Sul, região nobre da capital federal. Galdino Jesus dos Santos tinha, então, 44 anos. Naquela década, 1990, a morte do índio somava-se a uma série de outros episódios violentos envolvendo grupos jovens, com destaque para as rebeliões de adolescentes registradas em várias fundações estaduais do país. (SPOSITO, 2007). Quatro anos antes da morte de Galdino, por exemplo, policiais do Rio de Janeiro atiraram contra cerca de 50 adolescentes e crianças que dormiam nas proximidades da Igreja da Candelária, centro histórico da cidade. (SPOSITO, 2007). No início do novo milênio, o governo Fernando Henrique Cardoso já trabalhava numa proposta específica para os segmentos juvenis, cujas normas e diretrizes seriam estabelecidas em dezembro de 2001, pela portaria nº 879 da Secretaria de Estado de Assistência Social, no âmbito do Ministério da Previdência Social. Denominado **Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**, o programa – que, em 2008, seria transformado no **ProJovem Adolescente**, uma das modalidades do ProJovem Integrado – pretendia oferecer uma “ocupação para jovens alfabetizados de 15 a 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo”. (BRASIL, 2001).

a) Formulação

Os problemas identificados pelo governo em relação a esse grupo etário estão relacionados, de forma especial, aos altos índices de violência, ao desemprego e ao acesso inadequado aos serviços de saúde que atingiam sobremaneira esse grupo geracional – em especial aquele pertencente às camadas menos favorecidas da população. (BRASIL, 2001; FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/INSTITUTO CIDADANIA, 2005; SPOSITO; CARRANO, 2003). Assim, o novo programa contemplava os jovens que estavam fora da escola, os egressos de outros programas sociais – como o de Renda Mínima, Erradicação do

Trabalho Infantil (PETI), Brasil Criança Cidadã (BCC), Bolsa Escola etc. –, aqueles a quem se atribui o cometimento de atos infracionais ou que estão sob medida socioeducativa ou protetiva (como prevê o art. 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), bem como garotos e garotas que passaram por programas de atendimento a situações de exploração sexual. Em sua concepção, o programa previa um conjunto de ações articuladas que buscavam “assegurar a participação ativa e efetiva do jovem na sociedade como protagonista no processo de desenvolvimento de seu meio e do exercício pleno de sua cidadania”, conforme declara o anexo I, item 4.1, da Portaria n.879/2001 da Secretaria de Estado da Assistência Social, no âmbito do Ministério da Previdência Social. (BRASIL, 2001). Como observa Sposito (2007), no momento mesmo de sua formulação, o programa já reconhecia como desafio a criação de mecanismos capazes de atender às demandas de um grupo específico de jovens (aqueles que não tinham idade adequada para o ingresso no mercado de trabalho, que careciam de programas capazes de atender a seus interesses e necessidades, e que, por isso mesmo, eram socialmente vulneráveis).

Os jovens de quinze a dezessete anos, em localidades empobrecidas (municípios/comunidades), não dispõem de grandes alternativas. Além disso, os diversos programas e projetos de atendimento ofertados não suprem as necessidades dessa faixa, que ainda não tem idade suficiente para entrar no mercado de trabalho, ficando à margem, sujeita à ociosidade e à marginalidade. (Ministério da Previdência Social *apud* SPOSITO, 2007, p18).

Vinculado ao Plano Nacional de Segurança Pública, o Agente Jovem acabou incorporando uma de suas finalidades básicas, isto é, a intensificação das ações de prevenção do fenômeno da violência, como já previa o Programa Nacional de Direitos Humanos. Sob esse enfoque, os objetivos específicos da nova iniciativa estavam centrados na criação de mecanismos para assegurar a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino e, num segundo momento, no mercado de trabalho; maior integração desse jovem à família e à sociedade e criação de oportunidades para o desenvolvimento do protagonismo. Desse último item emerge outro objetivo: a preparação do jovem para atuar como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade – quando ele passaria a contribuir para a redução dos índices de violência, uso de drogas, DST/AIDS e gravidez não planejada. (BRASIL, 2001).

Ao todo, 110 mil rapazes e moças foram contemplados no governo Fernando Henrique – número que, ao final de 2005, era de aproximadamente 115 mil. (SPOSITO, 2007). No governo Luiz Inácio Lula da Silva, o programa passou por uma reconfiguração que o desligou da área de segurança, vinculando-o ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A partir daí, importantes alterações foram feitas, de maneira a adaptar o programa e suas particularidades ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O público beneficiado – que anteriormente era definido pelos próprios municípios e outras organizações encarregadas do desenvolvimento do programa – passou a ser selecionado por meio do Cadastro Único, com base nos critérios de renda, de maneira a impedir práticas de clientelismo. (SPOSITO, 2007).

Nos primeiros anos de vigência, o Agente Jovem envolvia os três âmbitos federativos. Ao governo federal, cabia a concepção e, em parceria com os estados, também o monitoramento, as atividades de apoio e a avaliação. Aos municípios, coube a implementação. Os recursos eram assegurados pelo governo federal, com contrapartida dos Estados e municípios envolvidos. (RODRIGUES, 2004; SPOSITO, 2007). A partir da lei 11.692, de 10 de junho de 2008, que reformulou o Plano Nacional de Inclusão de Jovens (criando, além do ProJovem Adolescente e do ProJovem Urbano, também o ProJovem Campo/Saberes da Terra e o ProJovem Trabalhador), a implementação continuou a cargo dos municípios, em parceria com organizações não-governamentais, associações comunitárias e outras organizações societárias.

Entretanto, pontos importantes do programa, especialmente no que se refere aos recursos financeiros que envolvem a iniciativa, foram alterados. No ProJovem Adolescente, o benefício não é mais pago diretamente ao jovem entre 15 e 17 anos, mas à família desse jovem, por meio do Programa Bolsa Família (PBF). Portanto, o público alvo inicial – jovens pertencentes às famílias em situação de pobreza, egressos de medida socioeducativa, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual – precisam também pertencer a famílias devidamente cadastradas no PBF. (BRASIL, 2008a). Quanto aos objetivos, a lei 11.692 apresenta uma espécie de síntese da versão anterior, reduzida a dois itens: (a) complementação da proteção social básica à família, de maneira a criar mecanismos para assegurar a convivência familiar e comunitária; e (b) criação de condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

b) Desenho

O ProJovem Adolescente é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e implementado pelos municípios. Como já estabelecia a primeira versão da iniciativa – ainda no formato do Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano –, podem participar do programa os jovens egressos de medida protetiva ou socioeducativa de internação ou que estejam cumprindo outras medidas socioeducativas em meio aberto (cf. lei 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA). Também podem participar os egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e aqueles que já estão vinculados ou já passaram por programas de combate à violência, ao abuso e à exploração sexual. Outra condição é que a família do jovem seja beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF) – que, a partir daí, passa a oferecer uma nova modalidade de auxílio: o Benefício Variável Jovem (BVJ), pago ao responsável legal pela família cadastrada no PBF (no mesmo cartão por meio do qual é feito o pagamento das demais modalidades de benefício). O valor do BVJ é de R\$ 30,00 e cada família pode receber até dois BVJ (isto é, R\$ 60,00, mesmo que tenha mais de dois adolescentes na sua composição). Na prática, toda família cadastrada no PBF – e que tem adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola – tem direito ao BVJ no valor de R\$ 30,00, até o limite de dois benefícios por família¹⁶³.

Na prática, os jovens são reunidos em grupos de 15 a 30 integrantes – conjuntos que passam a ser denominados “coletivos” (e que, no período do Agente Jovem, eram chamados de “núcleos”). Os coletivos estão sob responsabilidade de orientadores sociais no local onde o serviço é ofertado – o que pode ocorrer no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)¹⁶⁴ ou em outros espaços a ele vinculados. O orientador contará com a assessoria do técnico de referência do CRAS, que também é o responsável pelo acompanhamento das

¹⁶³ Segundo o MDS, o Programa Bolsa Família passa a ter três modalidades de benefícios a partir da criação do BVJ: O Benefício Básico de R\$ 58,00, pago às famílias com renda per capita de até R\$ 60,00 por mês, independentemente da composição familiar; o benefício variável de R\$ 18,00, pago às famílias com renda per capita de até R\$ 120,00 por mês e que tenham crianças ou adolescentes de até 15 anos (aqui, cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 54,00); e o Benefício Variável Jovem, de R\$ 30,00, pago às famílias com adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola (até dois BVJ por família). O valor total do benefício das famílias poderá chegar a R\$ 172,00, conforme renda per capita e composição familiar.

¹⁶⁴ Os CRAS são centros de referência de assistência social criados pelo governo brasileiro para atuar nos municípios, prestando serviços de proteção social básica às famílias e executando programas nessa área. São, portanto, unidades públicas da política de assistência social, de base municipal, que integram o SUAS, o Sistema Único de Assistência Social. Nas cidades, ficam localizados em áreas com altos índices de vulnerabilidade e risco social.

famílias dos jovens participantes – o que é feito por meio do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)¹⁶⁵.

Três eixos – convivência social, participação cidadã e mundo do trabalho – sustentam a proposta do ProJovem Adolescente, que, além disso, articula seis temas transversais: (a) direitos humanos e socioassistenciais, (b) trabalho, (c) cultura, (d) meio-ambiente, (e) saúde, (f) esporte e lazer. No total, a carga do programa é de 1.200 horas, distribuídas em dois ciclos por ano, que somam doze horas e meia de atividades para os jovens a cada semana. As equipes de profissionais do programa recebem um kit com oito cadernos (disponibilizados pelo MDS) – todos com orientações de cunho teórico e prático acerca do serviço socioeducativo. O trabalho com os jovens contemplados é feito durante encontros e realização de oficinas, todas construídas a partir dos três eixos que estruturam o ProJovem Adolescente e dos temas transversais predefinidos.

Dividido em três etapas, o programa estabeleceu objetivos específicos para cada ciclo: no primeiro, pretende-se trabalhar a percepção do jovem em relação àquilo que o programa propõe. Para isso, é importante que o coletivo seja percebido, pelos jovens, como um espaço agradável de convivência, afetivo e lúdico – onde há cooperação e solidariedade. A idéia é propiciar oportunidade de desenvolver reflexões em torno de valores éticos e de cidadania, além de discutir os dilemas do universo juvenil (como aqueles que constituem o mundo produtivo, envolvendo mais ou menos oportunidades, maiores ou menores chances de participação, dependendo da trajetória de vida de cada jovem). No segundo ciclo, pretende-se “lapidar” a “imagem” do coletivo na percepção do jovem. Aqui, esse coletivo passa a ser um espaço de formação onde há troca de conhecimento, atividades ligadas à inclusão digital, orientação referente à qualificação profissional e elaboração de projetos construídos em grupo, a partir da experiência e dos interesses de cada jovem participante. Essas ações são trabalhadas durante os encontros (para realização das atividades que envolvem debates e experimentações fundamentadas nos temas transversais) e as oficinas (que envolvem, principalmente, trabalhos voltados para o estímulo à criatividade, de forma a contribuir para a integração dos tópicos desenvolvidos).

¹⁶⁵ Também vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) foi criado para assegurar às famílias de baixa renda serviços de assistência social. O programa prevê, assim, o acompanhamento das famílias por técnicos do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que as apóia e orienta.

O ProJovem Adolescente é realizado em co-financiamento com o MDS, que repassa, mensalmente, R\$ 1.256,25 para o custeio de cada coletivo. Para aderir ao programa, o município precisa estar habilitado para o atendimento de gestão do SUAS, possuir CRAS em funcionamento e apresentar uma demanda mínima de 40 jovens – com perfil adequado aos critérios de seleção preestabelecidos, principalmente no que se refere à exigência de cadastramento no Bolsa Família.

Em Belo Horizonte – onde a primeira versão do programa chegou a se chamar “Programa para jovens”, no lugar de “Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano”¹⁶⁶ – há, atualmente, 46 coletivos conveniados (28 ativos e 18 inativos). Ao todo, foram firmadas parcerias com sete entidades sociais, que, com o CRAS, também respondem pelos coletivos ativos: Associação Assistencial São Tiago (AAST), Associação Comunitária do Bairro da Felicidade (Abafe), Grupo de Desenvolvimento Comunitário (GDECOM), Inspetoria São João Bosco (Cesam), Movimento de Promoção Social (MOPS dos bairros São Geraldo, Caetano Furquim, Casa Branca, Mariano de Abreu), Sociedade Cruz de Malta e Visão Mundial.

c) Implementação

Em sua versão original, ainda como Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano – ou como “Programa para Jovens”, em Belo Horizonte –, a iniciativa do governo federal previa um período de seis meses de formação (que, a partir do ano de 2001, passou a ser de até dozes meses). Nesse período, os participantes continuavam a frequentar a escola (ou retornavam a ela) e, ao mesmo tempo, compareciam aos cursos de capacitação oferecidos pelo programa nos “núcleos” espalhados pelo município. O relatório avaliativo do programa divulgado no ano de 2003 pela PBH registrava a existência de 40 núcleos ativos na cidade (BELO HORIZONTE, 2004) – contra os 28 registrados em 2009, primeiro ano do formato ProJovem Adolescente na cidade¹⁶⁷. Numa segunda etapa, os participantes construiriam, com a ajuda do gestor, projetos de intervenção em suas comunidades – de preferência nas áreas de saúde, cultura, meio ambiente, cidadania, esporte e turismo. Nesse período, recebiam uma

¹⁶⁶ O **Agente Jovem** passa a ser denominado **Programa para Jovens** na capital mineira a partir de 2003, durante a gestão do prefeito Fernando Pimentel, que assume o cargo em abril daquele ano, substituindo Célio de Castro, titular afastado por motivos de saúde. O funcionamento do programa, no entanto, não é alterado em sua essência.

¹⁶⁷ Dado da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Pesquisa de campo, outubro 2009.

bolsa mensal, que era de R\$ 65,00. Em Belo Horizonte, foram registrados desde iniciativas mais simples, como a participação dos jovens em campanhas de prevenção à AIDS e DSTs nas escolas de suas respectivas comunidades, até projetos mais elaborados – como o Roda D'Água, na região do Barreiro, um projeto baseado em entrevistas feitas pelos jovens com autoridades do município sobre temas de interesse dos moradores da região. A partir do projeto, inspirado no programa de entrevista coletiva da TV Cultura, Roda Viva, o convidado comparecia ao Parque das Águas, região dos bairros Flávio Marques Lisboa e Barreiro de Cima, no entorno da sub-bacia do córrego Bom Sucesso (afluente do ribeirão Arrudas), para debater. Ficava, então, no centro do cenário (uma espécie de teatro de arena), separado da audiência e dos entrevistados pela água.¹⁶⁸

Já no formato do ProJovem Adolescente, a iniciativa é executada na capital mineira pelos coordenadores e técnicos vinculados à Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), e também por meio dos convênios com entidades sociais sem fins lucrativos. Para cada dupla de coletivos de jovens, está designado um orientador – que deve ter idade mínima de 21 anos, ensino médio completo e experiência em projetos sociais. As atividades ocorrem no âmbito dos CRAS, cujas atribuições – além do acompanhamento das famílias em seus respectivos territórios de atuação – são garantir a operacionalização das ações preestabelecidas, a mobilização e inserção do jovem no programa, planejamento e acompanhamento da execução das atividades propostas, realização de reuniões periódicas para discussão dos casos e articulação com redes e serviços.

Os procedimentos para assegurar o monitoramento e avaliação das ações foram fixados de acordo com as diretrizes do MDS e incluem visitas de técnicos da SMAAS e dos CRAS aos locais de execução do Projovem, o registro diário da frequência dos garotos e garotas que participam da iniciativa, bem como das atividades realizadas, e a verificação do cumprimento das condições para inserção do jovem no programa – em especial no que se refere ao cadastramento da família desse jovem no Bolsa Família. Outros procedimentos referem-se ao registro diário feito pelos jovens acerca das atividades desenvolvidas, à realização de reuniões periódicas com as famílias e os jovens, assim como aos encontros periódicos entre os parceiros envolvidos na execução do programa.

No quadro 4, o “espelho” do ProJovem Adolescente.

¹⁶⁸ Para mais detalhes sobre o projeto, acessar http://www.manuelzao.ufmg.br/folder_educacao/folder_premiacao/parque-das-aguas.

PROGRAMA/ PROJETO	PÚBLICO ALVO	EIXO DE ATUAÇÃO	ESFERA ORIGINÁRIA DA PROPOSIÇÃO	CONTEXTO	OBJETIVOS E PROPOSIÇÕES (FORMULAÇÃO)	AÇÕES IMPLEMENTADAS	ELEMENTOS DO DESENHO INSTITUCIONAL
PROJOVEM ADOLESCENTE	Adolescentes de 15 a 17 anos	Cidadania e participação	Federal - Portaria nº 879, dezembro de 2001 - Lei 11.692, de 10 de junho de 2008	Idealizado em 2001, governo FHC, após registro, no final da década de 1990, de uma série de atos de violência envolvendo os jovens brasileiros. O período também registra a emergência de pesquisas de agências e organismos internacionais acerca da violência no universo juvenil.	- Reduzir situações de risco social - Inserção do jovem na comunidade e mercado de trabalho - Contribuir para redução de índices de violência, uso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez não planejada	- Debates relacionados à cidadania, ética e responsabilidade social - Atividades culturais, de esporte e lazer - Orientações visando à inserção no mercado de trabalho - Atuação na comunidade de origem, como “agente multiplicador”	- Coordenação nacional - Implementação local - Recursos federais e municipais, em parceria com organizações não- governamentais, associações comunitárias e outras organizações societárias - Concessão de bolsa mensal .

QUADRO 4 – PROGRAMA PROJOVEM ADOLESCENTE – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

O “espelho” do ProJovem Adolescente é quase idêntico àquele que revela as peculiaridades do ProJovem Urbano. Ambos trabalham com a concepção de juventude como **grupo de risco**, ambos investem num tipo programado de implementação (com sistemas de ação sistematicamente planejados e, por isso mesmo, mais difíceis de alterar) e ambos obedecem a um padrão *top-down* de implementação, ou seja, são executados a partir de decisões fundamentadas na perspectiva daqueles que estão no centro do poder (no topo da hierarquia – no caso, no campo ministerial). O que diverge é o *locus* originário da demanda, ou seja, o local de onde emergem as necessidades e interesses sociais identificados e encaminhados ao poder público. No caso do ProJovem Adolescente, esse *locus* é o Ministério da Previdência Social e as ações inspiradas no Plano Nacional de Segurança Pública – o que transforma o proponente da questão no próprio poder público: o governo federal (ao passo que, no ProJovem Urbano, o *locus* da questão – a Conferência Nacional de Juventude de 2004 – faz do proponente da questão a própria juventude organizada).

A divergência, ainda que num campo importante como o da proposição da ação, não altera aquilo que as duas iniciativas – ProJovem Urbano e ProJovem Adolescente – compartilham em seus respectivos processos de desenvolvimento: o amplo conjunto de dificuldades e constrangimentos no campo da implementação. A exemplo do que se verifica no ProJovem Urbano, a implementação programada e o modelo *top-down* revelaram-se complicadores na perspectiva dos implementadores da linha de frente. Na avaliação de coordenadores e técnicos, assim como dos orientadores sociais, que lidam diretamente com os jovens, há pouca margem de manobra para criar e improvisar, quando isso se faz necessário – um aspecto que teria sido agravado na nova versão da iniciativa, traduzida no ProJovem Adolescente, e que é sentido também pelo jovem participante.

Vem tudo pronto do governo federal: a grade, o tempo para cada tema, os eixos, o que deve ser discutido. Você pode até tentar criar em cima do formato – se vai discutir aquela questão com filme ou com palestra –, mas no conteúdo você não mexe. Eu acho isso muito complicado de trabalhar com os meninos porque nem sempre o que está lá é o que eles querem discutir naquele dia. Às vezes tem a ver com juventude, mas não tem a ver com o que eles estão vivendo ali, no bairro ou na escola deles. (Depoimento Verbal – Orientador Social)¹⁶⁹.

Tem umas coisas que a gente conversa ... Eles falam que isso aqui não é lugar que vai arrumar emprego pra nós, mas eu quero é um emprego. Mas também venho

¹⁶⁹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Centro, abril 2009.

porque sei lá... Ficar à toa também enche o saco. (Depoimento Verbal – Jovem beneficiário, 16 anos)¹⁷⁰.

A estrutura, os critérios e mecanismos estabelecidos pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS para a seleção e inserção dos jovens no programa também se transformaram em complicadores, na avaliação de alguns dos implementadores da política na capital mineira.

Uma das diretrizes do governo federal é que o programa deve ser executado nas áreas do CRAS, que tem até 5 mil famílias. Isso é um limitador para quem está pensando em política para juventude, porque as áreas censitárias não podem ser rachadas. Então, muitas vezes a mesma rua, só que em frente, não é território do CRAS, mas do lado de cá é. Então você tem um jovem ali, com interesse, mas ele não pode ser incluído. E não pode incluir vários jovens nessa situação, porque está determinado que o CRAS tem que acompanhar as famílias de cada jovem atendido. O programa virou um guarda-chuva para a família, eu acho. A questão não é mais o jovem, mas a família do jovem. (Depoimento Verbal – Técnico do CRAS)¹⁷¹.

Outro aspecto que gera controvérsias entre formuladores e implementadores é a nova lógica do sistema de concessão do benefício previsto. A bolsa, anteriormente fixada em R\$ 65,00 (e que era paga diretamente ao jovem) transformou-se numa variável – o Benefício Variável Jovem (BVJ), calculado em R\$ 30,00 –, e passou a ser paga no conjunto de recursos previstos no Bolsa Família. “A discussão, então, é aquela da autonomia. Antes, o benefício era pago diretamente ao jovem, que tinha poder sobre o dinheiro que recebia. Agora, a família toma conta. Pode até haver um lado positivo, mas o jovem fica menos importante nesse novo formato, não?”. (Depoimento Verbal – Gerente da SMAAS)¹⁷².

A longa cadeia de organismos envolvidos na execução do ProJovem Adolescente é destacada como um complicador de peso na avaliação de alguns implementadores lotados na Gerência de Proteção Social Básica (GPSB), vinculada à SMAAS. O primeiro ponto ressaltado diz respeito à estrutura do próprio MDS, um ministério constituído por seis secretarias, incluindo a de Assistência Social (SNAS) – que, por sua vez, está subdividida em seis departamentos: o de Benefícios Assistenciais, o de Proteção Social Básica e o de Proteção Social Especial, além da Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

¹⁷⁰ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Dom Bosco, novembro, 2007.

¹⁷¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Coração Eucarístico, outubro, 2009.

¹⁷² Dados de Grupo Focal. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Centro, 1º out. 2009.

Isoladamente, essa estrutura não chega a ser considerada um problema. Na concepção dos implementadores da capital mineira, esse formato só se transforma num complicador quando precisa se articular e dialogar com outra estrutura: a da administração municipal de Belo Horizonte¹⁷³.

Aqui, em Belo Horizonte, os CRAS estão ligados à regional, mas estão ligados também ao BH Cidadania (vinculado à Secretaria Municipal de Políticas Sociais)¹⁷⁴ e à Secretaria de Assistência Social, que agora é adjunta. Então, estão submetidos aos gerentes regionais da Assistência Social e, ao mesmo tempo, ao programa BH Cidadania e à Gerência de Proteção Básica, que é onde estão os técnicos que acompanham os CRAS. É difícil até de entender, não é? Mas o fato é que o coordenador do CRAS é também o coordenador do BH cidadania e, por isso, ele está submetido aos dois lugares, o que gera uma confusão danada. Então veja: você tem uma política nacional – que tem um equipamento de base no território de execução, que é o CRAS – e, ao mesmo tempo, tem uma outra política de assistência social que é a do município, e que é até parecida com a proposta nacional, mas é outra (Depoimento Verbal – Técnico do CRAS)¹⁷⁵.

Na avaliação de alguns dos gestores da PBH, essas são dificuldades menores se comparadas àquelas resultantes de equívocos no processo de formulação da política. Para alguns gerentes e técnicos da SMAAS, o desenho do ProJovem Adolescente confunde o implementador, que pode acabar estabelecendo relações equivocadas entre as causas dos problemas que o programa pretende enfrentar, os efeitos desse problema sobre o jovem e as soluções propostas para solucioná-lo. Um exemplo nesse sentido é o estabelecimento, pela política, de ciclos de formação continuada, como se os grupos de jovens que aderem ao programa não se alterassem, a despeito da rotatividade dos participantes, que sempre foi muito alta.

Tem dia que você tem dez jovens. No dia seguinte, são oito jovens, mas não os mesmos que estavam ali ontem. Depois, vêm mais cinco – uma parte é composta por

¹⁷³ A Secretaria Municipal de Políticas Sociais é constituída de quatro secretarias adjuntas: (1) Assistência Social, (2) Abastecimento, (3) Esportes e (4) Trabalho e Direitos Humanos. A Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social, por sua vez, é dividida em outras quatro gerências: (1) Gerência de Coordenação da Política de Assistência Social; (2) Gerência de Proteção Social; (3) Gerência de Promoção e Proteção Especial; (4) Gerência Administrativo Financeira. Os serviços de proteção básica ficam a cargo dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), mas também podem ser oferecidos por outras unidades públicas de Assistência Social ou, ainda, de maneira indireta, por meio das entidades conveniadas e de outras organizações de assistência social da área de abrangência de cada CRAS.

¹⁷⁴ O BH Cidadania é hoje um dos programas que compõem a Secretaria Municipal de Políticas Sociais (SMPS) e foi implantado em 2002 nas nove regionais da capital mineira. O programa atende a áreas com alto grau de vulnerabilidade e risco social – situação identificada por meio dos indicadores sociais que dão contornos ao Mapa de Áreas Prioritárias para Inclusão Social (que são as áreas com grande concentração de pobreza e indicativos de exclusão social, consideradas prioritárias para a intervenção pública).

¹⁷⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Coração Eucarístico, outubro, 2009

aqueles que vieram naquele outro dia... E a outra parte é nova. É assim e então é difícil criar um grupo. Só que a proposta do MDS diz que o primeiro ano é de formação, o primeiro ciclo. No segundo ano, é hora de trabalhar um tema específico. Ou seja, o programa é pensado como se você tivesse um mesmo grupo durante dois anos, o que não é verdade e o primeiro equívoco está aí. O tempo previsto também é um problema... No segundo ciclo, a idéia é que os jovens foquem num dos temas e comecem a trabalhar num projeto. Aqui, nosso primeiro coletivo foi formado em agosto do ano passado e até hoje não conseguimos sequer formar um grupo – no sentido de ter as mesmas pessoas participando, com algum vínculo (Depoimento Verbal – Técnico do CRAS)¹⁷⁶.

A seguir, as dificuldades mencionadas pelos implementadores do ProJovem Adolescente.

PROGRAMA/ PROJETO	ESFERA ORIGINÁRIA	DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO
PROJOVEM ADOLESCENTE	Federal	1. Ampla abrangência (público alvo numeroso e heterogêneo) 2. Grande número de atores e organismos envolvidos. 3. Ausência de amplo conhecimento do programa e de seus objetivos por parte de alguns implementadores 4. Diversidade e particularidades dos segmentos juvenis 5. Representação do jovem como ameaça 6. Necessidade de articulação efetiva entre diferentes níveis de governo (municipal/federal). 7. Peculiaridades regionais e diferenças entre lugares onde política é implementada 8. Ausência de um monitoramento mais efetivo das ações e de um processo de avaliação mais eficaz 9. Alto grau de interdependência entre organismos envolvidos 10. Relação equivocada estabelecida por alguns implementadores entre a causa de um problema, os efeitos deste problema sobre o público alvo e a solução proposta para amenizá-lo 11. Descontinuidade administrativa 12. Disputa (com outras políticas sociais) por recursos públicos no orçamento do Executivo federal e por outros tipos de investimento (treinamento, apoio logístico etc.) 13. Ausência de apoio de comunidade e familiares 14. Eventuais conflitos entre aqueles que comandam (coordenadores, gerentes) e os comandados (implementadores da linha de frente)

QUADRO 5 – IMPLEMENTAÇÃO PROJOVEM ADOLESCENTE: O QUE DIFICULTA?

Fonte: Elaborado pela autora.

¹⁷⁶ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, bairro Coração Eucarístico, outubro, 2009.

Em larga medida, essas são dificuldades que, em sua essência, remetem qualquer observador mais atento aos constrangimentos já identificados no processo de execução do ProJovem Urbano – o que faz sentido, a julgar pela semelhança dos “espelhos”. Contudo, o ProJovem Adolescente traz três complicadores a mais, na concepção dos implementadores: (1) a ausência de um conhecimento mais amplo do programa e de seus objetivos por parte dos executores da linha de frente; (2) o estabelecimento, por parte de alguns executores, de relações equivocadas entre a causa de um problema, os efeitos deste problema sobre o público alvo e a solução proposta para amenizá-lo; (3) e a falta de um monitoramento mais efetivo das ações e de um processo de avaliação mais eficaz.

O primeiro problema parece diretamente relacionado à ausência de um processo de formação – como aquele observado no ProJovem Urbano, que submete os profissionais selecionados a cursos de capacitação.

Quem são as pessoas envolvidas? Os servidores da Prefeitura e as entidades conveniadas. Não há uma seleção e não há um treinamento. A gente discute as coisas, os problemas, é claro. Mas não existe um treinamento mesmo. E você tem gente com mais comprometimento, com mais vontade, e outros com menos. As pessoas não são iguais e não trabalham igual. Não é falta de material disponível, porque o governo [MDS] manda todas as orientações, direitinho. Mas tem aquele que quer saber e o que não quer, não é isso?. (Depoimento Verbal – Assistente Social, PBH)¹⁷⁷.

Parte dos implementadores vincula a esse elemento um outro complicador, traduzido em leituras equivocadas de aspectos importantes do programa por parte de alguns dos profissionais que lidam diretamente com os jovens. É nesse sentido que se observa, muitas vezes, o desconhecimento das causas dos problemas enfrentados pelos jovens participantes do programa, dos efeitos desses problemas na vida desses jovens e daquilo que o ProJovem Adolescente oferece, em termos de ação, para amenizar essas dificuldades.

Quem está lá na ponta, com o jovem, pode ter uma compreensão errada da proposta. Ele pode até entender dos objetivos do programa, da organização e tudo mais, tudo de acordo. Mas se ele entende que o jovem, ali, tem que dar graças a Deus porque está numa oficina de Arte e Cultura (porque acha que ele não teria nada, não seria ninguém se não estivesse ali)... Isso a gente não quer. Porque se a gente quer dar a conotação do direito, ele não pode tratar aquilo como benesse, como favor. Se faz isso é porque não entende o problema daqueles jovens que estão ali, o que eles estão enfrentando. E então não está entendendo o que o programa propõe... Então não

¹⁷⁷ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Centro, 11 fev. 2008.

pode deixar. (Depoimento Verbal - Josemary Bernardo Soares, técnica da GPSOB/ProJovem Adolescente)¹⁷⁸.

Em certa medida, estas são dificuldades relacionadas pelos executores ao terceiro complicador mencionado, refletido na necessidade de um sistema mais apurado de monitoramento e avaliação. Na avaliação dos entrevistados, o programa carece de mecanismos capazes de informar melhor os profissionais envolvidos acerca dos tipos de entraves experimentados pelo conjunto da equipe no atendimento às demandas dos jovens, de maneira a possibilitar a discussão e definição de novas alternativas para a resolução desses entraves.

São desafios observados em dois programas concebidos no âmbito federal – e que, sob vários aspectos, diferem dos desafios identificados em iniciativas concebidas em outros âmbitos federativos – caso do Programa Fica Vivo, coordenado pelo Governo do Estado, do Liberdade Assistida, coordenado pela Prefeitura de Belo Horizonte, e do Projeto Guernica, também sob a regência do município. Examiná-los, comparando-os às iniciativas formuladas no plano nacional, é essencial à discussão que se propõe aqui, centrada no papel da gestão municipal no desenvolvimento de iniciativas voltadas para os jovens.

4.2.3 – Programa Fica Vivo

Em meados da década de 1990, Belo Horizonte registra um crescimento vertiginoso da criminalidade violenta. No período de 1990 a 2005, o número de homicídios na cidade cresce em 301%, passando de 274 eventos no início desse período para 1100 em 2005. (SILVEIRA, 2008). Dados do Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (DATASUS) indicavam que a taxa de homicídio brasileira, por cem mil habitantes, havia crescido em 28% na década de 1990 e que esse salto era ainda maior quando se considerava o crescimento da taxa de homicídios nos grandes centros urbanos do país. Em Salvador, por exemplo, esse crescimento superava o patamar de 500% e, em Belo Horizonte, era de 103%. (PEIXOTO, ANDRADE; AZEVEDO, 2007).

Preocupados com a onda de criminalidade – até então considerada incomum na capital mineira –, pesquisadores e técnicos do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (CRISP/UFMG) debruçaram-se

¹⁷⁸ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMAAS, 19 out. 2009.

sobre o fenômeno, na tentativa de identificar suas causas e, a partir daí, propor alternativas de ação. Ciente de que aquela era também uma preocupação das autoridades municipais – e também do Estado – a equipe do CRISP propôs a criação de um grupo de trabalho. Além dos pesquisadores, constituíam o grupo representantes da Polícia Civil (PCM), da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e do Ministério Público, além de juizes, técnicos da Coordenadoria de Cidadania da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e empresários. Em março de 2002, os trabalhos foram iniciados com uma série de reuniões destinadas à identificação dos problemas centrais, à análise da situação e avaliação de possíveis alternativas para reverter o cenário traçado. A partir desses encontros, foi elaborado o diagnóstico do quadro de homicídios em Belo Horizonte – um trabalho que apontou a concentração desse tipo de crime em seis dos 81 aglomerados do município denominados subnormais¹⁷⁹: Morro das Pedras, Barragem Santa Lúcia, Cabana de Pai Tomás, Pedreira Prado Lopes, Cafezal e Alto Vera Cruz. Nesses aglomerados, identificou-se também uma ligação estreita entre homicídio, o tráfico de drogas e questões passionais. (BEATO *apud* PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008).

Chegar a esse ponto, contudo, não foi tarefa simples. Numa análise da experiência do Fica Vivo, Silveira (2007) identifica etapas que revelam de maneira acurada a influência de elementos variados (complicadores ou não) nos processos de formulação e implementação das políticas públicas sociais. Ela registra, por exemplo, que já na primeira reunião desse grupo, a qualidade dos dados apresentados (informações originárias do *survey* de vitimização e do Mapa de Violência de Belo Horizonte, a partir de dados das polícias civil e militar) foi questionada. Teria sido acertado, então, que, no próximo encontro, cada componente do grupo apresentaria dados de suas respectivas instituições acerca do quadro de homicídios – informações da Secretaria Municipal de Saúde, baseadas nos números de internações e óbitos por causas externas, além do número de casos de gravidez na adolescência; dados da Educação a partir do Bolsa Escola; os números do programa Liberdade Assistida, no âmbito da Assistência Social; e dados da Cultura, a partir de programas que envolviam a realização de oficinas nas favelas.

¹⁷⁹ Na concepção do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um aglomerado subnormal é aquele constituído por pelo menos 51 domicílios e que ocupa (ou ocupou num período recente) um terreno de propriedade alheia (seja público ou particular). Geralmente são áreas densas, caracterizadas por uma disposição desordenada de moradias e carentes de serviços públicos considerados essenciais (PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008)

Os participantes do grupo queriam mais dados – informações de cunho mais qualitativo e novos números, de outras agências públicas, além de informações que só poderiam ser dadas por técnicos que atuavam nas áreas e que conheciam a realidade da população de baixa renda. Além disso, o grupo demandava um “maior detalhamento do perfil dos crimes com apresentação por parte da Polícia Militar das causas, motivações, bem como possíveis agentes em cada uma das áreas apontadas como críticas”. (SILVEIRA, 2007, p.132). No segundo encontro, portanto, a PM apresentou esse detalhamento, a partir dos crimes registrados em áreas consideradas críticas, como o Morro das Pedras, Alto Vera Cruz, Pedreira Prado Lopes, Conjunto Felicidade, Aglomerado Morro do Papagaio e Barragem Santa Lúcia. Grande parte dos crimes parecia resultar da ação de grupos juvenis. Silveira (2007) registra que, naquele momento, embora houvesse um consenso em torno do problema identificado (os homicídios decorrentes da ação de gangues) e da necessidade de ampliação desse diagnóstico, não havia acordo no que se refere ao papel que se atribuía aos jovens nesse quadro de violência – e muito menos no que diz respeito à melhor alternativa para lidar com esse jovem.

De um lado técnicos da PBH viam este jovem como um sujeito de direitos, de outro a Polícia Militar o via como um marginal. De um lado a defesa de medidas de acolhimento aplicada pelos funcionários dos programas sociais e de outro de medidas de controle e repressão executadas pela Polícia. Os técnicos da PBH acusavam os policiais de desrespeito aos direitos humanos, de usar de forma desrespeitosa e preconceituosa o termo marginal e ladrão ao se referirem aos jovens vinculados ao programa Liberdade Assistida, e aos indivíduos infratores identificados nas fotos. Os grupos tendiam a enfatizar a necessidade de medidas que refletiam obviamente as convicções e a trajetória profissional de ambos. De um lado os técnicos da PBH enfatizavam a necessidade de fortalecer os programas sociais, reduzir a pobreza e a exclusão social, de outro os policiais enfatizavam a necessidade de medidas mais eficazes de controle, principalmente no que diz respeito à prisão dos homicidas e infratores contumazes. (SILVEIRA, 2007, p.132).

O modelo de intervenção proposto pelo CRISP – e aceito pelo grupo – previa dois procedimentos paralelos: de um lado, ações de repressão e prevenção ao crime (que ficariam a cargo da política e das agências da área de justiça criminal) e, de outro, ações baseadas na mobilização da comunidade, considerada importante no combate ao crime. A questão seria levada ao terceiro encontro – este precedido de uma série de outras reuniões setoriais realizadas pelos representantes da gestão municipal, que levantaram novas informações, com base em depoimentos de experiências pessoais e dados cadastrais. Essas informações

indicavam a influência das ações dos grupos juvenis no processo de crescimento da violência em algumas áreas críticas da cidade.

A apresentação destes dados na reunião, particularmente dos dados do Programa Liberdade Assistida, confirmou o público jovem como alvo da futura intervenção pelo programa e a importância do envolvimento dos mesmos com as gangues, como parte do problema. Em junho de 2002 a Secretaria Municipal de Saúde apresentou dados referentes às mortes por causas externas (agressões, homicídios e suicídios) no município, confirmando ser esta a principal causa de óbitos entre jovens entre 10 e 19, anos e a principal causa de internações entre adolescentes masculinos entre 10 e 16 anos. Quanto às meninas, foi evidenciada a grande incidência de gravidezes precoces nas áreas críticas para homicídios. (SILVEIRA, 2007, p. 133).

Nesse ponto, foi acordada a adoção de ações multisetoriais para reduzir a incidência do crime nas áreas com grande número de casos de mortes violentas. As reuniões seguintes já indicavam uma espécie de consenso em torno da área escolhida para receber a experiência piloto do então denominado Programa Controle de Homicídios: o Morro das Pedras, região oeste de Belo Horizonte, que agrega as vilas Leonina, São Jorge, Antena, Pantanal, Santa Sofia e a Chácara Leonina. O mês de agosto inaugurava uma fase de planejamento e intervenção, a partir dos dados organizados pelo CRISP, com destaque para as informações apresentadas pela Administração Regional Oeste e por um grupo especial de trabalho constituído de técnicos da Prefeitura ligados a diferentes secretarias, o que, segundo Silveira (2007), permitiu um aperfeiçoamento do diagnóstico já existente sobre a realidade do Morro das Pedras. Nos encontros seguintes, o grupo original acabou ampliado, passando a contar também com a presença de líderes comunitários, representantes de universidades e trabalhadores dos equipamentos locais (pessoas que atuavam nas escolas da região, centros de saúde e de atendimento às famílias). Nesse período, o CRISP apresentou a todos os participantes o formato do programa e definiu as ações, que se dariam a partir de dois eixos: o de Proteção Social – a ser coordenado pela então Secretaria de Cidadania da PBH – e o de Mobilização Comunitária e Intervenção Estratégica, cuja coordenação caberia ao Ministério Público. (SILVEIRA, 2007, p.138).

O programa, que recebeu o nome de “Fica Vivo!”, foi implantado em agosto de 2002 no Morro das Pedras e, quase um ano depois, em 20 de maio de 2003 – pelo Decreto nº 43.334 –, foi institucionalizado pelo Governo de Minas Gerais e está sob a responsabilidade da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria Estadual de Defesa Social.

(PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008). A SEDS estima que, de 2003 a 2008, foram atendidos aproximadamente 18 mil jovens em 649 oficinas de esporte, cultura, inclusão produtiva e comunicação. Com base em dados consolidados até julho de 2009, a SEDS contabiliza dez núcleos em Belo Horizonte (nos bairros Alto Vera Cruz/Taquaril, Barreiro, Boréu, Cabana do Pai Tomás, Jardim Felicidade, Morro das Pedras/Ventosa, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI/Ribeiro de Abreu, Santa Lúcia e Serra), nove na Região Metropolitana, nas cidades de Santa Luzia (bairros Palmital e São Benedito), Betim (bairros Jardim Teresópolis e PTB), Contagem, Vespasiano, Sabará e Ribeirão das Neves (bairros Rosa Neves e Veneza), e seis no interior do Estado – em Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros (bairros Cristo Rei e Santos Reis), Uberaba e Uberlândia¹⁸⁰.

a) Formulação

O Fica Vivo é voltado para jovens de 12 a 24 anos que vivem em situação de risco social em áreas que detêm altos índices de criminalidade. Segundo a coordenadoria do programa, lotada na SEDS, o programa pretende, a partir de ações preventivas, contribuir para reduzir os índices de homicídios nas regiões contempladas. Como acentua Silveira (2008, p.172), os objetivos do Fica Vivo podem ser resumidos em quatro pontos: (1) desenvolvimento de estratégias destinadas a prevenir o crime – prioritariamente o homicídio; (2) articulação e otimização de esforços e recursos públicos e privados para implementação de ações de natureza preventiva; (3) mobilização da comunidade para assegurar a participação dos moradores na construção do diagnóstico da situação do lugar, bem como no planejamento e definição de ações a serem tomadas – e também no processo de avaliação dessas ações; (4) *empoderar* a comunidade (no sentido de municiá-la com ferramentas úteis à discussão e negociação com aqueles atores que detêm o poder na região e na esfera pública), apoiando-a na construção de um espaço de confiança mútua, com oportunidades de diálogo (principalmente com agentes públicos e privados) em busca de alternativas para reduzir a violência e melhorar a qualidade de vida naquele local.

Os fatores de risco que fundamentam o plano de ação – conforme informações contidas nos projetos e documentos produzidos pelos formuladores e implementadores do

¹⁸⁰ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Secretaria de Estado de Defesa Social, setembro e novembro de 2009.

programa – estão centrados na situação de vulnerabilidade social das famílias que vivem na área de risco (vulnerabilidade traduzida, aqui, por baixos indicadores de emprego no mercado formal de trabalho, baixos níveis de escolaridade, baixo acesso local a serviços essenciais, altas taxas de mortalidade, grande número de casos de gravidez na adolescência, baixo padrão de acabamento das moradias etc.); na presença de diversos grupos jovens envolvidos em gangues (e que não contam com supervisão adequada por parte da população adulta); pouca habilidade e capacidade da comunidade para exercer um controle social mínimo sobre o lugar que habita ou para mobilizar recursos externos.

b) Desenho

O Fica Vivo estrutura-se sobre dois pilares, traduzidos em dois conjuntos diferentes de ações: aquelas decorrentes da intervenção estratégica e aquelas que pretendem garantir a proteção social. Na equipe responsável pelo primeiro conjunto de ações, estão a Polícia Civil, a Polícia Militar e a Polícia Federal, além do Poder Judiciário, Ministério Público, a Universidade Federal de Minas Gerais e a prefeitura municipal. Juntos, esses atores são os responsáveis pelo planejamento estratégico e pelo trabalho de repressão. Já o segundo conjunto de ações – visando à proteção social – dá-se a partir da formação de redes comunitárias. A idéia é que essas redes – que contariam, principalmente, com a presença dos jovens – participem do processo de resolução de pequenos problemas locais que, se deixados de lado, podem se transformar em motivações para o crime. Esse tipo de ação é desenvolvido pelos chamados “núcleos de referência” – espaços instalados na comunidade não apenas para o atendimento ao jovem, mas também para incentivar e contribuir para a formação de uma rede local de parceiros. Os núcleos de referência também desenvolvem ações comunitárias e oferecem oficinas relacionadas às áreas de esporte, cultura, inclusão produtiva e comunicação.

Silveira (2008) observa que, no formato original, o programa Fica Vivo constitui-se, na verdade, de uma gama de projetos norteados por estratégias específicas de ação. A utilização dos canais de comunicação é um exemplo. Para colocar a questão do homicídio em pauta, o programa pode buscar espaços em emissoras de rádio ou em jornais impressos, pode investir na distribuição de folhetos, em palestras ou debates nas escolas, por exemplo. O que se pretende, com esse espaço, é disseminar quatro idéias centrais em torno do homicídio: (a) a de que a sua prática é uma forma inaceitável de resolução de conflitos; (b) que é ele o

responsável pela morte de vários jovens da comunidade e pela destruição de várias famílias; (c) que a prevenção dos homicídios é possível, mas exige mobilização e participação de todas as pessoas; e (d) que o tráfico de drogas constitui-se, na realidade, numa falsa promessa de ascensão social e de acesso a bens, já que é razão concreta para a prisão dos envolvidos e, não raras vezes, para a morte precoce.

Além da busca de novos espaços de discussão, o Fica Vivo também se apoia nas intervenções a cargo das instituições de justiça criminal, isto é, da Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e Judiciário. Sob esse aspecto, o programa conta com as ações de policiamento comunitário e outras operações para assegurar a aplicação da lei de maneira eficiente – por exemplo, garantir agilidade na expedição de mandados de busca ou de prisão.

Há que se atentar, ainda, para outros dois elementos considerados estratégicos pelo programa: o suporte social – ou seja, o apoio das agências públicas estaduais e municipais, assim como das organizações não governamentais e privadas –, e a constituição de uma rede de proteção. No primeiro caso, o apoio das agências e organizações é essencial não apenas à implementação das ações voltadas para as áreas de educação, saúde, esporte, lazer, inserção produtiva, cultura e comunicação social, mas também para a prestação de assistência às vítimas da violência. No segundo caso, a rede contribuiria para o aperfeiçoamento da capacidade de articulação entre os atores envolvidos no programa e para uma utilização mais eficiente de recursos públicos e privados voltados para “atividades de assistência e apoio a usuários de drogas, vítimas da violência doméstica, testemunhas de crimes, membros e ex-membros de gangues sob ameaça de morte, pessoas em situação de miséria extrema etc.”. (SILVEIRA, 2008, p.172).

Em Belo Horizonte, estão envolvidos no Fica Vivo 56 técnicos (psicólogos, sociólogos, pedagogos e assistentes sociais – sendo que, para cada técnico, há também um estagiário, em geral com a mesma formação), além de 47 oficineiros. O programa é coordenado por uma superintendência composta pela diretora de promoção social, dois gerentes, três supervisores metodológicos e dois administrativos, além de uma assessoria jurídica. O valor reservado no último orçamento do Governo do Estado (Orçamento 2009) para o programa foi de R\$ 9,5 milhões – valor que, segundo a SEDS, não inclui despesas com estrutura e recursos humanos. Na verdade, a superintendência conta, ainda, com uma outra diretoria responsável pela estrutura física e pela destinação de recursos para contratação de equipe e capacitação de técnicos e estagiários. Assim, o valor reservado no orçamento

destina-se somente à execução das oficinas e dos eventos institucionais (exposições de grafite, seminários para oficineiros, capacitação para jovens, etc.). Na área de pessoal, os técnicos recebem R\$ 1,3 mil, em média, para uma carga horária de seis horas. Os oficineiros não possuem um salário, mas, sim, um valor destinado à manutenção das atividades previstas na oficina, isto é, material específico e lanche. Esse valor gira em torno de R\$ 950,00 para uma carga horária média de 28 horas mensais.

Todas as ações são realizadas com recursos do governo estadual. Há, contudo, várias parcerias, como aquelas firmadas com o Senai e a Copasa, envolvendo um convênio de três anos para formação profissional de 25 jovens por semestre (com concessão de bolsa para os participantes) e com a Fundação Municipal de Cultura, visando à ampliação do acesso dos jovens a eventos e espaços culturais.

c) Implementação

Obedecendo às duas frentes de ações estabelecidas – a de ações policiais/judiciais e a de ações voltadas para a proteção social – o Fica Vivo é implementado a partir de procedimentos cuidadosamente planejados. Os responsáveis pelas ações policiais/judiciais são divididos em dois grupos: o grupo de ações estratégicas e o grupo especial de patrulhamento em áreas de risco, o GEPAR, criado pelo programa e composto por policiais militares treinados especificamente para as atividades de policiamento comunitário. O primeiro grupo, de ações estratégicas, é composto por policiais civis e militares e por representantes do Ministério Público e do sistema judiciário. Essa equipe está encarregada das operações ostensivas da polícia – em geral nos pontos de tráfico de drogas –, envolvendo eventuais apreensões de armas, além das ações de cooperação com o sistema judiciário, seja a partir da emissão dos mandatos de busca ou dos processos de apreensão, julgamento e execução de penas impostas aos infratores. (PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008).

O GEPAR é um importante instrumento do Fica Vivo. Na prática, é ele o responsável pela execução, nas áreas de risco, das atividades mais rotineiras e sistemáticas de policiamento comunitário – um policiamento cuja estratégia baseia-se na idéia de que os problemas de uma comunidade podem ser resolvidos a partir de uma parceria entre polícia e cidadãos. A intenção, aqui, é modificar a visão – geralmente negativa – que a comunidade tem da polícia. A partir da prática do policiamento comunitário, pretende-se criar um

“ambiente de cooperação entre a comunidade e a instituição”. (PEIXOTO; ANDRADE; AZEVEDO, 2008, p.8).

Já as ações de proteção social, sob a coordenação da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria Estadual de Defesa Social, ficam a cargo do chamado grupo de mobilização comunitária – este formado por profissionais das agências públicas estaduais e municipais, da Universidade Federal de Minas Gerais, organizações não governamentais e também de empresas privadas. Todas as ações implementadas são destinadas aos jovens, prioritariamente, e, na prática, são centradas nas áreas de comunicação (por meio de debates, palestras etc.) e mobilização social. Na pauta de discussão, a violência e as alternativas possíveis para assegurar uma nova trajetória de vida. Esse tipo de iniciativa – centrado na criação de espaços para a discussão, atuação, troca de conhecimento e novos aprendizados – é próprio das oficinas. Elas são tão importantes como as ações destinadas à formação das redes de proteção social (constituídas a partir do apoio de parceiros, nas quais os jovens em situação de risco podem encontrar ajuda, seja no que se refere à assistência a usuários de drogas, às situações de violência doméstica ou de ameaça de morte, entre outras). É esse o trabalho realizado pelos chamados “núcleos de referência”.

A comunidade tem um papel extremamente importante na implementação do Fica Vivo. Como observa Silveira (2008), a participação daqueles que vivem na região contemplada é que garante a elaboração de um plano local de segurança pública e a execução das ações previstas. Igualmente importantes são os servidores municipais – aqueles que trabalham nas escolas do aglomerado, nos centros de saúde ou nos centros de assistência às famílias. Sem a participação deles (e também dos equipamentos do município), ações importantes do Fica Vivo seriam inviabilizadas. Segundo Kátia Simões, diretora de Promoção Social da Juventude na SEDS, responsável pela coordenação do Fica Vivo¹⁸¹, é precisamente essa a razão pela qual o Governo do Estado tem tentado, desde o ano de 2008, articular uma co-gestão do programa com a Prefeitura de Belo Horizonte e de outros municípios. O monitoramento e a avaliação do Fica Vivo são feitas pelo CRISP.

Observe, a seguir, o “espelho” do programa.

¹⁸¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Defesa Social, 28 set. 2009.

PROJETO	PÚBLICO ALVO	EIXO DE ATUAÇÃO	ESFERA ORIGINÁRIA DA PROPOSIÇÃO	CONTEXTO	OBJETIVOS E PROPOSIÇÕES (FORMULAÇÃO)	AÇÕES IMPLEMENTADAS	ELEMENTOS DO DESENHO INSTITUCIONAL
FICA VIVO	Adolescentes e jovens de 12 a 24 anos	Segurança	Governo do Estado Decreto 43.334, de 20 de maio de 2003	Análise do DataSus (Ministério da Saúde) acerca do crescimento da taxa de homicídios no Brasil entre 1993 e 2002 indica crescimento de 103% da taxa de homicídios em Belo Horizonte. Especialistas em segurança pública, técnicos e autoridades do Governo do Estado e Ministério Público identificam, em 2002, a concentração de homicídios em seis aglomerados da capital mineira: Morro das Pedras, Barragem Santa Lúcia, Cabana de Pai Tomas, Pedreira Prado Lopes, Cafezal e Alto Vera Cruz.	- Controlar e prevenir a ocorrência de homicídios dolosos em áreas com altos índices de violência - Estimular a organização comunitária dos segmentos juvenis	- Oficinas educativas, culturais e profissionalizantes - Elaboração de projetos de intervenção social com participação da comunidade - Patrulhamento (via policiamento comunitário)	- Coordenação estadual - Implementação estadual, com apoio de funcionários e equipamentos da Prefeitura de Belo Horizonte - Recursos estaduais (parceria com PM, Polícia Civil e Ministério Público)

QUADRO 6 – PROGRAMA FICA VIVO – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda que se encontre sob a responsabilidade do Estado – e por ele seja executado, embora conte com o apoio dos servidores e equipamentos da Prefeitura nesse processo –, o Fica Vivo é resultado da preocupação dos especialistas em segurança pública do CRISP com a escalada da violência em Belo Horizonte e da aflição das autoridades municipais com os efeitos desse fenômeno na cidade. No período de “gestação” da proposta, a relação entre o CRISP e a Prefeitura já era estreita, em função de um outro programa social, o Liberdade Assistida – de que se falará mais adiante. Evidentemente, as preocupações também eram compartilhadas pelas polícias civil e militar do Estado, e também pelo Ministério Público – todos eles convidados, como se viu nesta seção, a compor o grupo de trabalho sugerido pelos pesquisadores e especialistas na área de segurança pública. Assim, embora o Estado estivesse representado pelas polícias no momento da formulação da proposta – e apesar de esse mesmo Estado ter assumido e formalizado, posteriormente, a execução do programa – os lugares de onde emergiram as demandas (no caso, as “aflições”) que deram origem ao Fica Vivo são dois: a comunidade acadêmica (através do CRISP) e a administração municipal.

Os meninos estavam morrendo nesses aglomerados e essa era a nossa preocupação – aliás é por isso que ele se chama ‘Fica Vivo’. Então quando o CRISP veio e, preocupado com aquele crescimento da violência, mostrou aqueles índices de homicídio, ficamos em pânico e falamos: ‘tem que fazer alguma coisa’. O CRISP também achava isso e então o grupo foi montado. E tem uma coisa: o jovem era prioridade naquele governo, que era o do prefeito Célio de Castro. Depois o Estado assumiu o programa, mas, agora, está querendo devolver uma parte para os municípios com essa proposta da co-gestão. Aqui em Belo Horizonte isso não vai alterar muita coisa, porque, em vários lugares, o Fica Vivo já é executado com grande participação de gente da prefeitura e equipamentos da prefeitura. Talvez o lugar dele seja mesmo com o município, que entende melhor as comunidades, os aglomerados. (Depoimento Verbal – gerente da SMAAS)¹⁸².

A idéia do Fica Vivo foi do CRISP e a execução é do Estado. O que a gente faz é uma espécie de parceria com alguns dispositivos do município: se estou ali, no Taquaril, então preciso me articular com o posto de saúde de lá, com a regional, com o CRAS. Sem isso fica difícil. (...) Essa idéia da co-gestão com os municípios é muito pensando nessa lógica: a de que o município tem um aparato de equipamentos adequado e uma política mais próxima dessas comunidades, que pode favorecer a execução da política. (Depoimento Verbal - Kátia Simões, diretora de Promoção Social da Juventude na SEDS e responsável pela coordenação do Fica Vivo)¹⁸³.

¹⁸² Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMAAS, 22 set. 2009.

¹⁸³ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SEDS, 28 set. 2009.

A discussão em torno do melhor “lugar” de implementação para o Fica Vivo parece diretamente ligada a uma das dificuldades mencionadas com mais frequência pelos executores do programa na capital mineira, sempre que são questionados sobre a implementação da iniciativa: a de estabelecer uma articulação efetiva com outras esferas do poder (com o município, por exemplo, com as polícias e até com outros departamentos da estrutura do próprio governo do Estado). Em entrevista, Kátia Simões, diretora de Promoção Social da Juventude na SEDS e responsável pela coordenação do Fica Vivo, avalia que esses são impasses próprios da máquina pública, decorrentes, em especial, da competitividade entre os gestores públicos – dentro máquina do Estado e também entre servidores estaduais e municipais –, e da incapacidade dos atores envolvidos de dialogar. “Os jovens estão no Fica Vivo, no BH Cidadania, nas escolas. Estão em todos esses lugares, mas esses lugares não conversam. Cada um presta seu atendimento de forma desarticulada”, explica.

Outro complicador, segundo Simões, estaria nas diferentes concepções de juventude por parte dos atores que lidam diretamente com o programa – um aspecto que remete a uma outra dificuldade observada de maneira acentuada no Fica Vivo: a representação dos jovens como grupo de risco. Diz ela:

Se você acha que o jovem tem potencial, não dá para discutir com alguém que pensa nele como um problema. (...) E, no caso do Fica Vivo, que lida com um público que é infrator e esteve envolvido com o crime, sim, o custo dessa imagem como problema é alto. Ele é tratado diferente na escola, por exemplo. Nesse ponto, pensar a segurança pública sem pensar necessariamente em medidas de repressão também é um desafio. Pensar uma política de prevenção à criminalidade. Tem que ser necessariamente uma ação de repressão?. (Depoimento Verbal)¹⁸⁴.

A representação social do jovem como “ameaça” é claramente percebida pelos garotos e garotas que aderem ao Fica Vivo. É esse o sentido por trás das discussões em torno das “vantagens” ou “desvantagens” do uso da camiseta com o nome do programa, por exemplo. “Dependendo das parada onde o cara vai, só usa essa camiseta aí quem for otário. O povo já te olha atravessado.” (Depoimento Verbal -Jovem/Fica Vivo, 17 anos, sexo masculino)¹⁸⁵.

Por outro lado, há aqueles que não se importam de estarem “colados” à representação de “ameaça”, porque aprenderam a se utilizar do programa para atenuar a gravidade de crimes que cometeram.

¹⁸⁴ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SEDS, 28 set. 2009.

¹⁸⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, Morro das Pedras, out. 2009.

Eles não conheciam o poder público (no caso, a secretaria de Defesa Social). A partir de agora, através do Fica Vivo, que é um programa específico para quem comete delito, eles descobriram que, “apesar de eu ser um bandido, eu também tenho algum tipo de direito”. Só que aprenderam isso e estão investindo nisso. Assim: às vezes o cara até se entrega, para pagar a pena dele – porque ele tem nove crimes nas costas, paga um, faz um acordo com o poder público e volta a freqüentar a oficina... porque rola isso, sabe? Rola. Porque o programa é um mediador de conflito e então isso acontece. Então o cara vai lá e se entrega, detona todo mundo e reduz aí dez anos. Vai cumprir quatro. Aí cumpre os quatro anos e depois volta. O que ele vai fazer depois que volta é outra história... O que eu estou dizendo é que você vê a pessoa agindo dessa maneira aí, mas como é que faz pra controlar um cara que faz isso, que acha que está sempre certo e que, ainda por cima, anda com um revólver?. (Depoimento Verbal – Oficineiro do Fica Vivo, regional Oeste)¹⁸⁶.

No quadro 7, as dificuldades mencionadas pelos implementadores do Fica Vivo.

PROGRAMA/ PROJETO	ESFERA ORIGINÁRIA	DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO
<i>FICA VIVO</i>	Estadual	1. Ausência de consenso, entre os profissionais envolvidos no programa, em torno das formas de alcance dos objetivos estabelecidos 2. Diversidade e particularidades dos segmentos juvenis 3. Representação do jovem como ameaça 4. Necessidade de articulação efetiva entre diferentes níveis de governo (municipal/estadual). 5. Alto grau de interdependência entre organismos envolvidos 6. Ausência de apoio de comunidade e familiares 7. Eventuais conflitos entre aqueles que comandam (coordenadores, gerentes) e os comandados (implementadores da linha de frente)

QUADRO 7 – IMPLEMENTAÇÃO FICA VIVO: O QUE DIFICULTA?

Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda que em menor número – se comparados aos entraves mencionados pelos implementadores dos dois programas anteriores (ProJovem Urbano e ProJovem Adolescente) –, os complicadores apontados pelos executores do Fica Vivo constituem, em larga medida, problemas também verificados nas iniciativas concebidas no âmbito federal. A dependência de equipamentos municipais (e, não raras vezes, do auxílio de servidores da Prefeitura, seja nos centros de saúde, nas escolas ou na área de assistência social) acaba impondo pelo menos três dificuldades bastante pontuais, a saber: (a) uma articulação muitas vezes problemática entre diferentes níveis de governo (no caso, estadual e municipal); (b) ausência de um

¹⁸⁶ Dados da entrevista. Grupo Focal, Belo Horizonte, bairro Centro, 1º out. 2009.

consenso, entre os profissionais envolvidos no programa, em torno das melhores formas de alcance dos objetivos estabelecidos – um aspecto que, além dos profissionais a serviço do Estado e dos servidores da Prefeitura, envolve também as polícias civil e militar, assim como o Ministério Público (que percebem de diferentes formas os problemas do universo juvenil, como se viu nesta seção); (c) e o alto grau de interdependência entre organismos envolvidos, exatamente em função da necessidade dos serviços de apoio que envolvem o sistema judiciário e, de maneira especial, o município. Por outro lado, o programa coordenado pelo Estado não enfrenta, segundo os seus implementadores, problemas relacionados, por exemplo, à amplitude do público beneficiado ou a um número muito grande de atores e organismos envolvidos – obstáculos comuns em políticas sociais de abrangência nacional. (ARRETCHE, 1996; NETTO, 1995).

No que se refere especificamente ao processo de implementação, observa-se um padrão híbrido, em que as decisões são tomadas a partir da perspectiva das comunidades e dos segmentos juvenis, mas nunca são ou serão desvirtuadas das determinações das autoridades estaduais, de acordo com o tipo de resultado que essas autoridades esperam do programa. Esse padrão não impede, na prática, a adoção de um tipo adaptado de implementação – aquele que concebe o aperfeiçoamento da execução da política a partir de um planejamento inicial, feito exatamente para sofrer ajustes numa etapa posterior.

A gente tem total liberdade, tipo: se a chapa esquentou, se o bicho pegou na comunidade e tinha lá uma atividade externa planejada, vamos mudar. Não tem mais atividade externa e pronto. Essa autonomia é necessária. Você traça um plano de aula para a oficina e, quando vai ver, não dá resultado... a gente vai mudando. Mas, ao mesmo tempo, o Fica Vivo tem uma coisa de cima pra baixo... Isso de ter que vestir a camiseta do programa, por exemplo... Tem hora que não tem nada a ver... Tem certas coisas que vem muito lá de cima. (Depoimento Verbal - Oficineiro/Fica Vivo)¹⁸⁷.

O modelo híbrido também é observado no Programa Liberdade Assistida – outra iniciativa focada no jovem em conflito com a lei e cuja análise pode revelar-se útil à discussão em torno da diversidade de fatores que influenciam o desenvolvimento desse tipo de ação, com destaque para a questão federativa.

¹⁸⁷ Dados de Grupo Focal. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Centro, 1º out. 2009.

4.2.4 – Programa Liberdade Assistida

Prevista no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a medida de Liberdade Assistida (LA) – na forma de programa específico, implantado no final da década de 1990 na capital mineira – passa a ser praticada em Belo Horizonte num contexto muito semelhante àquele que marca a criação do programa Fica Vivo. A Análise de Tendência da Criminalidade Violenta em Minas Gerais (1986-1997), elaborada pela equipe do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFGM) a partir de dados da Polícia Militar (PMMG), indica um aumento da taxa de crimes violentos na região: de 98 a cada 100 mil habitantes no ano de 1986, ela salta para 193 em 1997. Belo Horizonte representa 47,01% das ocorrências (de crimes violentos) do estado, e 69,39% da região central¹⁸⁸. A tendência de crescimento da onda de violência é forte no município, que apresenta as maiores taxas em quase todos os anos da série. A partir da década de 1990, de forma especial, os especialistas observam uma escalada impressionante dessas taxas a cada ano: de 102,68 em 1991, ela salta para 119,96 em 1992, chega a 136,66 em 1993 e continua a subir a cada ano. Em 1997, alcança o patamar de 291,42 ocorrências por 100 mil habitantes. (BEATO FILHO; *et.al.* 1999).

É nesse cenário que o então prefeito de Belo Horizonte, Célio de Castro, eleito em 1996 pelo PSB, determina, em abril do ano de 1998, a implantação do programa Liberdade Assistida, no âmbito da então Secretaria Municipal de Assistência Social¹⁸⁹, em parceria com o Juizado da Infância e do Adolescente e com a Pastoral do Menor. A decisão refletia, na prática, a adoção de uma nova forma de perceber o adolescente ou o jovem em conflito com lei: a concepção que toma o ato infracional como resultado de um processo de exclusão que requer o enfrentamento de uma série de dificuldades para assegurar direitos básicos como o acesso à educação, segurança e oportunidades e espaços de lazer, entre outros. É a partir dessa perspectiva que o ECA estabelece seis medidas socioeducativas para os jovens que respondem por atos infracionais: advertência, obrigação de reparo do dano, prestação de

¹⁸⁸ O território de Minas Gerais é dividido em dez Regiões de Planejamento, cada qual constituída de uma quantidade específica de municípios. As regiões são assim dispostas: Central (158 municípios), Mata (142 municípios), Sul de Minas (155 municípios), Triângulo (35 municípios), Alto Paranaíba (31 municípios), Centro-Oeste de Minas (56 municípios), Noroeste de Minas (19 municípios), Norte de Minas (89 municípios), Jequitinhonha/Mucuri (66 municípios) e Rio Doce (102 municípios).

¹⁸⁹ Hoje, Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS), vinculada à Secretaria Municipal de Políticas Sociais da PBH.

serviço à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade e internação em estabelecimento educacional, que devem ser aplicadas conforme a gravidade do ato infracional. As quatro primeiras – com destaque para a liberdade assistida – são aplicadas pela gestão local. (MATTOS, 1999).

a) Formulação

O Programa Liberdade Assistida (LA) pretende acompanhar a vida social do adolescente infrator, sem que ele tenha que se afastar da comunidade em que vive. Por isso mesmo é que os procedimentos que constituem essa tarefa foram descentralizados e flexibilizados. Hoje, ao mesmo tempo em que garante o cumprimento da medida prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, o programa tenta criar condições para que o jovem em regime de liberdade assistida seja capaz, por exemplo, de investir num projeto de vida diferente, sem ceder à prática do ato infracional. Essa mudança gradual se daria a partir de um trabalho especial com os jovens, feito por assistentes sociais, psicólogos e orientadores voluntários. A idéia é contribuir para o desenvolvimento da confiança e da auto-estima de cada jovem, ajudando-o a refletir sobre o que foi experimentado até ali e discutindo as dificuldades que ele enfrenta no cotidiano, bem como as maneiras de superá-las. (RODRIGUES, 2003).

Desse objetivo central – o acompanhamento da vida social do adolescente ou do jovem infrator na comunidade onde ele vive – emergem duas tarefas essenciais: o acompanhamento da vida escolar do jovem (visando à inserção no mercado de trabalho) e a avaliação periódica do percurso do garoto ou da garota no cumprimento da medida de liberdade assistida. (BRANDÃO; BARRETO; MOREIRA, 2003).

b) Desenho

Para assegurar um acompanhamento eficiente da aplicação das medidas previstas – e visando, principalmente, à integração das medidas de internação e de liberdade assistida –, a PBH criou, no âmbito da então Secretaria Municipal de Assistência Social, a Gerência de Medidas Socioeducativas (GECMES). O órgão foi constituído, então, de uma gerente, uma diretora responsável por um centro de internação, dois coordenadores de liberdade assistida e

uma central de atendimento aos orientadores voluntários. Esses orientadores, responsáveis pelo acompanhamento individual do jovem, são considerados fundamentais à proposta do LA, que os considera uma espécie de referência para o adolescente – no sentido de que o orientador é alguém cuja forma de agir pode e deve ser observada por ele. (BRANDÃO, BARRETO; MOREIRA, 2003).

Em seu desenho original, o Liberdade Assistida é coordenado e executado pelos órgãos ligados à área da Assistência Social, cabendo ao Juizado a tarefa de encaminhar os jovens para o cumprimento da medida e, à Pastoral do Menor, a contratação dos técnicos e a capacitação dos orientadores voluntários. O programa também se articula e dialoga com todos os setores da PBH envolvidos com questões voltadas para os segmentos juvenis. Hoje, a iniciativa envolve o trabalho de 51 técnicos da SMAAS, cinco técnicos de referência¹⁹⁰, um gerente e três supervisores. Segundo a GECMES, o valor reservado hoje ao programa pela PBH é de R\$ 2,012 milhões, acrescidos de R\$ 143,5 mil em vale social (custeio para transporte urbano) – recursos provenientes do tesouro (Recursos Ordinários do Tesouro Municipal, o ROT), da Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira (JUCOF) e da União, através de uma pequena parcela do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD). A maior parte desse montante cobre o pagamento dos técnicos, com remuneração média de R\$ 2 mil para a dedicação de 30 a 40 horas semanais. O trabalho de monitoramento e avaliação é feito pelo Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais (SIGPS) e pelo CRISP, o Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

Um ano após a implantação da iniciativa, em 1999, 375 jovens já haviam passado pela equipe do LA em Belo Horizonte. (MOTTA, 1999). Após esse período, houve, de acordo com a GECMES, uma perda de dados durante um processo de transferência de arquivos visando ao armazenamento de informações. O controle dos mecanismos de geração e registro desses dados só foi plenamente retomado em 2005 e, do período de 1º de janeiro daquele ano a 3 de novembro de 2009, o Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais (SIGPS) registra a passagem de 3.353 jovens pelo programa. Atualmente, são 874 jovens cadastrados.

¹⁹⁰ O termo “técnico de referência”, segundo a SMAAS, designa o profissional com profunda experiência na área em que atua, capaz de realizar um acompanhamento singular das tarefas e procedimentos previstos e, desta forma, orientar, sempre que requisitado, outros profissionais daquele campo de atuação.

c) Implementação

O adolescente atendido pelo Liberdade Assistida chega ao programa por meio de um parecer do Juizado de Menores. A partir daí, ele deve comparecer semanalmente à regional à qual pertence, para o acompanhamento proposto pela iniciativa. O trabalho é feito por meio do atendimento individual, feito por um psicólogo ou por um assistente social – dependendo do caso e da trajetória de vida do jovem até ali. Na concepção dos gestores do LA, esse atendimento individual é que garante ao adolescente a oportunidade de conversar sobre seus problemas e desejos – o que pode conduzi-lo a reflexões em torno da responsabilidade sobre seus próprios atos. Esse exercício da reflexão, aliás, revelou-se, muitas vezes, um instrumento fundamental no processo de identificação da melhor ação a ser tomada naquele caso e naquele momento. (BRANDÃO; BARRETO; MOREIRA, 2003).

Em sua primeira visita, o adolescente deve estar acompanhado de um responsável (um parente ou representante da família). É com essa pessoa que os profissionais do LA tentarão fazer contato, de maneira a estabelecer uma relação capaz de gerar ações de ajuda mútua em torno das necessidades apresentadas pelos adolescentes, dentro dos limites preestabelecidos no processo de cumprimento da medida. (RODRIGUES, 2003). Os jovens contemplados pelo LA devem, por exemplo, freqüentar a escola formal e o descumprimento dessa e de outras normas pode significar o retorno do jovem para o Juizado. Durante o atendimento ao público alvo, o programa pretende “localizar, nas políticas públicas de educação, saúde, lazer, esporte, cultura e profissionalização e noutros espaços comunitários, lugares para a inserção do adolescente, acompanhando-o nessa circulação”. (BRANDÃO; BARRETO; MOREIRA, 2003, p.7). A ideia é estimular as potencialidades e o talento do jovem – uma tentativa de prepará-lo para aproveitar eventuais oportunidades de inserção no mundo produtivo.

No curso do programa, cada adolescente conta com um orientador¹⁹¹, que, na prática, intermedia as relações sociais desses jovens e, a partir daí, auxilia o técnico a garantir o cumprimento da liberdade assistida. O orientador é que faz visitas à escola onde o jovem está matriculado, por exemplo. É também quem mantém contato com a família e tenta auxiliar o adolescente no que se refere às expectativas dele em relação a trabalho, cultura e lazer. Com

¹⁹¹ Nem sempre é possível garantir essa proporção de um para um, em função do número de voluntários, em geral menor que a demanda do LA (RODRIGUES, 2003).

isso, espera-se que o jovem abandone a prática do delito. Esses orientadores são convocados pela PBH por meio de campanhas. Para encontrar voluntários interessados nesse tipo de ação, a coordenação do LA recorre periodicamente aos meios de comunicação de massa (rádio e televisão), além de distribuir folhetos e cartazes pela cidade. Quando se apresentam, esses voluntários são reunidos por região, de acordo com seu local de moradia. Na medida em que vão surgindo as demandas, eles começam a ser requisitados e devem oferecer duas horas semanais para acompanhar um adolescente. Antes, contudo, eles devem passar por entrevistas específicas (e individuais), além de participar de programas de capacitação. Durante o curso do programa, há ainda alguns encontros coletivos periódicos (quando são promovidas palestras, atividades culturais e debates)

Além de assumir o acompanhamento sistemático dos jovens sentenciados, cabe a cada técnico capacitar, direcionar e apoiar o trabalho dos orientadores – de forma que, juntos, ambos possam estabelecer, com o adolescente, limites e possibilidades que envolvem o cumprimento da medida. Também fica a cargo dos técnicos o encaminhamento de questões específicas (referentes a cada caso) à rede de serviços do Poder Público Municipal e de outras instâncias de atendimento, assim como a realização de eventuais reuniões com a comunidade (isto é, com representantes de associações de bairro, escolas, centros de saúde, grupos religiosos etc.). Esses encontros são uma tentativa de conscientizar diferentes grupos sociais da importância da participação de todos para alterar a trajetória de vida dos jovens contemplados pelo programa.

O monitoramento e a avaliação¹⁹² das ações resultam de uma gama específica de procedimentos que incluem relatórios bimestrais realizados pelos técnicos (e encaminhados ao Juizado da Infância e da Juventude); a alimentação do SIGPS, o Sistema de Informação e Gestão das Políticas Sociais; as reuniões semanais de equipe e os encontros mensais com os orientadores sociais. A GECMES também conta, nesse momento, com o acompanhamento da medida feita pelo Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

No quadro 8, o “espelho” do Programa Liberdade Assistida.

¹⁹² Em todas as iniciativas analisadas, as informações sobre monitoramento e avaliação foram prestadas pelos coordenadores e/ou gerentes das respectivas políticas. Assim, é possível que as concepções de “monitoramento” e “avaliação” variem entre os gestores, assim como é possível que os procedimentos informados não ocorram efetivamente. A ressalva é importante, uma vez que o exame e/ou análise desses processos não configuram entre os objetivos deste trabalho.

PROGRAMA/ PROJETO	PÚBLICO ALVO	EIXO DE ATUAÇÃO	ESFERA ORIGINÁRIA DA PROPOSIÇÃO	CONTEXTO	OBJETIVOS E PROPOSIÇÕES (FORMULAÇÃO)	AÇÕES IMPLEMENTADAS	ELEMENTOS DO DESENHO INSTITUCIONAL
LIBERDADE ASSISTIDA	Jovens de 12 a 21 anos contemplados com determinação judicial para cumprimento da Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida	Socioeducação e segurança	Municipal Art. 101, I a VI do <i>Estatuto da Criança e do Adolescente</i> (ECA).	Análise de Tendência da Criminalidade Violenta em Minas Gerais (1986-1997), com dados da Polícia Militar (PMMG), indica aumento da taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes (de 98, no ano de 1986, para 193 em 1997). Em Belo Horizonte, dados indicam ainda alto índice de envolvimento de adolescentes com atos infracionais (principalmente roubo, furto, tráfico e porte de entorpecentes). Em 1998, pouco mais de um ano após a posse do novo prefeito, Célio de Castro, o programa é implantado pela então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), em parceria com o Juizado da Infância e do Adolescente e com a Pastoral do Menor.	- Recuperação de jovens autores de atos infracionais - Acompanhamento da vida escolar do jovem - Apoio no processo de inserção no mundo produtivo	- Orientação e acompanhamento individual (através de técnicos da GECMES e orientador voluntário)	- Coordenação municipal - Recursos municipais, em parceria com Juizado da Infância e da Adolescência e Pastoral do Menor

QUADRO 8 – PROGRAMA LIBERDADE ASSISTIDA– AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda que figure entre as medidas socioeducativas do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Programa Liberdade Assistida é, como mostra o quadro 8, resultado de uma decisão de governo fundamentada em dois aspectos centrais: a eleição do tema do jovem infrator como questão prioritária da agenda política do município naquele momento (final da década de 1990) e a situação alarmante de crescimento dos índices de violência que marcava o período, como revela um dos profissionais envolvidos na formulação da iniciativa na capital mineira.

Tínhamos para nós, naquela época, que tudo que dizia respeito ao jovem era prioridade, tinha que ser discutido. Era uma ordem do prefeito. E aquilo fazia sentido porque nós também tínhamos informações, da Polícia Militar, de que era muito alto o índice de envolvimento dos adolescentes das áreas mais pobres de Belo Horizonte com roubo ou furto, e também com tráfico e porte de arma. Fora os que estavam morrendo nas áreas mais violentas. Então era necessário mesmo enfrentar o problema de frente. Esses programas como o Fica Vivo e o Liberdade são resultado disso tudo aí. (Depoimento Verbal – Psicóloga, assessora da SMAAS).¹⁹³

Esse aspecto indica que, embora o *locus* originário da demanda seja o ECA, o proponente da ação é o Poder Municipal – que, ao fim e ao cabo, poderia acatar ou não as orientações do estatuto. Nesse sentido, instituir ou não um programa como o LA era uma opção. O que parece certo é que a escolha pela adoção do programa está relacionada a um outro aspecto importante nessa discussão: a concepção de juventude por parte do governo municipal. Em função do próprio ECA – que, ao propor a medida de liberdade assistida, está pensando num público extremamente específico, que é o adolescente infrator –, a representação desse grupo geracional, a exemplo do que ocorre no Fica Vivo, enquadra-se na perspectiva dos jovens como **grupo de risco**. Esse é, a propósito, um dos fatores que parece conduzir a iniciativa a um tipo programado de implementação. Em se tratando de um programa que tem por base uma medida socioeducativa prevista num estatuto (um estatuto fundamentado em diretrizes preestabelecidas, de maneira a assegurar a re-inserção do jovem à sociedade a partir do rompimento com a prática do ato infracional), a adoção desse tipo de implementação (em que cada ação que estrutura a política é cuidadosamente programada, de maneira a evitar eventuais problemas de percurso) não chega a surpreender. Entretanto, é certamente capaz de reduzir a margem de manobra dos implementadores da iniciativa. Nesse ponto, é importante atentar para o fato de que, embora o técnico e o orientador voluntário

¹⁹³ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMAAS, 22 set. 2009.

sejam convidados, nessa proposta, a construir, com o adolescente, uma série de ações destinadas à melhoria da trajetória de vida do jovem, os procedimentos que estruturam o programa não podem ser alterados – até porque são baseados na lei e em ordens judiciais, independentemente da opinião que orientadores e técnicos do LA possam ter dessa lei, dessas ordens e de tudo o que elas envolvem.

O menino disse ao juiz que estava muito arrependido do que havia feito. No entanto, no cumprimento da lei, o juiz determinou sua imediata transferência para o CEIP (Centro de Internação Provisória), no Horto. A próxima audiência foi marcada para o dia 30 de dezembro. O Hércules passaria no Natal preso. (...) Eu ficava muito preocupado. Na prisão, nessa época de Natal, carnaval e outras festas sempre ocorrem fugas, revoltas, brigas e confusões. (Depoimento Verbal - Alexandre Rodrigues, orientador voluntário de Hércules, nome fictício para o adolescente atendido)¹⁹⁴.

A imposição (e, no caso do LA, a necessidade) de um tipo programado de implementação não conduz, contudo, a um padrão *top-down* de implementação – modelo em que as decisões que dão contornos ao programa são tomadas a partir da perspectiva daqueles que estão no centro do poder. A exemplo do que ocorre no Fica Vivo, as decisões nas quais serão baseadas as ações destinadas ao adolescente contemplado não se baseiam somente na percepção do prefeito, do juiz, do delegado ou da polícia, entre outros atores envolvidos –, mas também no pensamento e nas impressões do técnico, do orientador e do próprio jovem.

Nesse esforço para construir um novo projeto de vida, sem a prática do ato infracional, a gente tenta descobrir, junto com o jovem, o que ele quer e o que ele pode fazer para alcançar o que quer. E assim vamos tentando traçar um rumo, uma direção. Junto com ele – e então estou falando de uma construção conjunta: ele fala comigo, e com o orientador também. Trocamos idéia e refletimos. Aos poucos, é possível construir um caminho, até porque você tem um retorno certo do adolescente. É impressionante como o jovem responde a uma ação quando essa ação tem a ver com o que ele quer. (Depoimento Verbal – Psicólogo e técnico de referência da GECMES)¹⁹⁵.

No quadro 9, a síntese das dificuldades relacionadas pelos implementadores do LA.

¹⁹⁴ Rodrigues (2003, p.71;73).

¹⁹⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMAAS, 14 out. 2009.

PROGRAMA/ PROJETO	ESFERA ORIGINÁRIA	DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO
<i>LIBERDADE ASSISTIDA</i>	Municipal	1. Representação do jovem como ameaça 2. Diversidade e particularidades dos segmentos juvenis 3. Ausência de apoio de comunidade e familiares

QUADR 9 – IMPLEMENTAÇÃO LIBERDADE ASSISTIDA: O QUE DIFICULTA?

Fonte: Elaborado pela autora.

Entre as dificuldades de execução mencionadas pelos implementadores do Liberdade Assistida, a representação do jovem como **grupo de risco**, a exemplo do que ocorre no Fica Vivo, é citada com frequência – em geral sob o argumento de que esse é um elemento que afeta a auto-estima e a segurança do adolescente em relação aos seus próprios atos. Segundo Mônica Brandão, coordenadora do programa no município, esse é um aspecto que exige uma abordagem diferente daquela adotada por outras políticas focadas no jovem em conflito com a lei. Diz ela: “Não é qualquer tipo de atendimento, é um atendimento que implica uma resposta no campo jurídico porque ele está cumprindo uma medida. Não é fácil dar essa resposta.”¹⁹⁶

Outra dificuldade mencionada é a diversidade que caracteriza esse grupo geracional – desta vez sob o argumento de que os jovens que cumprem a medida socioeducativa só têm em comum o fato de estarem naquela situação e de pertencerem, em sua grande maioria, às parcelas menos favorecidas da população. Mas as razões que os levaram ao delito são singulares – pois, como demonstra o primeiro capítulo, estão vinculadas a processos particulares de construção de memória e identidade, ao lugar em que vivem e aos tipos de relação que estabelecem nesse lugar. Essa diversidade, segundo os implementadores do LA, exige criatividade. “O que você planeja, o que trabalha com um jovem, tudo... Não vale para um outro. Nem a forma de abordar” – explica um dos psicólogos do programa, que é também referência técnica do LA¹⁹⁷.

Por último, também inserido na “lista” de complicadores, está a ausência do apoio da comunidade e da família, quando constatada. Segundo os executores do programa, os jovens que cumprem a medida socioeducativa dificilmente seguem as orientações estabelecidas pelo programa sem ajuda.

¹⁹⁶ Trecho da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, GECMES, 14 out. 2009

¹⁹⁷ Trecho da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMAAS, 14 out. 2009

(...) a Dona Maria me ligou dizendo que ele não estava indo ao colégio. (...) No dia seguinte, liguei para a Mônica [Mônica Brandão, então técnica do LA] e fui vê-la. Conversamos e eu resolvi dar um tempo, distanciando-me um pouco do Hércules [nome fictício do adolescente atendido], para ver o que acontecia. A emenda foi pior do que o soneto. Deixei de levá-lo por um tempo à Mônica, ao dentista e ao CMT [Centro Mineiro de Toxicomania]. Ele não voltou ao dentista, não foi ver a Mônica e perdeu a vaga no CMT, pelo não comparecimento. Eu era sua muleta. Afastei-me, e ele caiu. (RODRIGUES, 2003, p.46).

A despeito das dificuldades apontadas pelos atores diretamente envolvidos na implementação do Liberdade Assistida, o programa parece enfrentar, no curso desse processo, um número menor de dificuldades se comparado aos três primeiros programas examinados nesta seção. Alguns fatores parecem contribuir para isso, como o menor número de atores envolvidos e o menor número de elos na rede de órgãos envolvidos na execução das ações. Sob esse aspecto, a iniciativa se assemelha ao Guernica, projeto analisado a seguir.

4.2.5 – Programa Guernica

Os últimos dias de junho do ano de 2009 foram marcados pela expedição de nove mandados de busca e apreensão em residências de Belo Horizonte nas quais viviam, segundo a Polícia Militar de Minas Gerais, alguns dos integrantes de uma das principais gangues de pichadores do município. Os mandados resultaram da chamada Operação BH Limpa, realizada por policiais do Departamento de Investigação e Orientação e Proteção à Família (DIOPF), em parceria com a Promotoria dos Crimes Cibernéticos do Ministério Público, Polícia Militar e Guarda Municipal. (OPERAÇÃO DESMANTELA GANGUE, 2009). Segundo Lodi (2003), não há, na capital mineira, qualquer levantamento oficial capaz de indicar a quantidade de pichadores que circula pela cidade. Estima-se, contudo, que eles sejam aproximadamente 10 mil, a maioria na faixa etária entre 12 e 18 anos e que possuem, em geral, perfis semelhantes: vivem “em bairros populares e têm uma certa organização familiar, casa, estudo na rede pública, emprego como *office-boy*, tendo surgido adolescentes de escolas particulares em número crescente”. (LODI, 2003, p117).

Mais que a pichação, os autores desse tipo de ato infracional intrigavam há muito arquitetos, urbanistas e artistas de Belo Horizonte. No final da década de 1990, aproveitando a

abertura da agenda política do poder público municipal às questões diretamente ligadas aos segmentos juvenis, como se viu no terceiro capítulo, um grupo de profissionais de diferentes áreas apresentou o tema ao então prefeito Célio de Castro. Constituiu-se, assim, uma comissão no Gabinete do Prefeito para pesquisar a pichação – estudo iniciado a partir de uma série de entrevistas feitas a grafiteiros, urbanistas, antropólogos, psicanalistas, sociólogos e arquitetos, além de policiais e dos próprios pichadores. Os trabalhos começaram em 1999 e, em março de 2000, despontava o Projeto Guernica. (LODI, 2003; LODI; *et. al.*, 2004; CASTRO, 2004a).

a) Formulação

Ao contrário das demais iniciativas abordadas nesta seção, o Projeto Guernica guardava pouca relação com o tema juventude no seu primeiro desenho. Esse tema – a juventude – é, aqui, apenas tangencial. O objetivo primordial do Guernica é, originalmente, o aprofundamento da pesquisa sobre a pichação, de maneira a gerar subsídios para uma ação política por parte da Prefeitura de Belo Horizonte, no sentido de zelar pela paisagem urbana – especialmente a partir da preservação do patrimônio público. Essa mesma pesquisa acabou por revelar, entretanto, um aspecto singular da pichação: o fato de ela nem sempre traduzir o intuito da depredação, mas, sim, o desejo de se expressar e ser ouvido, como assinala Maria Inês Helio Lodi e outros.

(...) uma escrita eloqüente, que pode ser lida como uma demanda ao poder público por uma realização social, feita por adolescentes predominantemente de bairros populares, do sexo masculino, que correm riscos ao se inscreverem como membros de gangues, galeras ou grupos de pichadores, uma vez que se constata uma associação freqüente com a violência, com as torcidas organizadas dos clubes de futebol, além de outros efeitos dessas atividades feitas nas ruas, geralmente à noite. (LODI; *et. al.*, 2004, p.2).

É essa a concepção que hoje orienta o Guernica, desenvolvido não apenas com a participação de profissionais do urbanismo, da sociologia e da arte, mas, sobretudo, de jovens envolvidos com a escrita de rua. Atualmente, o projeto trabalha com três objetivos centrais: (1) proporcionar a abertura de um debate sistemático e contínuo sobre a prática da pichação (com pichadores e grafiteiros, de forma a permitir reflexões em torno de elementos e situações

que envolvem a depredação); (2) ampliar, para os jovens envolvidos com a pichação e com o grafite, as possibilidades de construção de novas trajetórias de vida (a partir de cursos de qualificação no campo da arte e do oferecimento de recursos técnicos e conceituais que possam ser transformados em projetos alternativos); (3) identificar formas de expressão que se articulem com a história e com a memória social na cidade, de maneira a sensibilizar o cidadão comum e, assim, contribuir para a redução dos atos de depredação e vandalismo.

b) Desenho

O Projeto Guernica está hoje vinculado à Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Direitos de Cidadania – um dos braços da Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Trata-se de uma situação muito diversa daquela que o caracterizou na fase inicial, quando o projeto era vinculado ao Gabinete do Prefeito, exatamente para que pudesse transitar e se articular com outras secretarias e órgãos municipais (sem provocar situações caracterizadas pela competitividade ou por quaisquer outros constrangimentos que pudessem impedi-lo de cumprir seus objetivos) – estratégia que teria contribuído em larga medida para a consolidação da iniciativa¹⁹⁸.

A coordenação do Guernica estima que trabalha, anualmente, com aproximadamente 500 jovens – e que, desde o início do projeto (no ano de 2000), cerca de 3 mil jovens passaram pelos programas de oficinas, cursos, palestras e debates já promovidos. Atualmente o projeto trabalha com recursos da ordem de R\$ 300 mil anuais, provenientes de convênio firmado entre a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS) e a Secretaria Municipal de Políticas Sociais. Dirigido atualmente pelo engenheiro civil José Marcius Carvalho Vale – que participa da iniciativa desde a sua formulação¹⁹⁹ –, o Guernica tem 20% desses recursos aplicados em insumos (compra de tinta, papel etc.) e 80% em pessoal²⁰⁰. Ao todo, são nove pessoas (oito oficinheiros e um estagiário) que dedicam 30 horas semanais ao

¹⁹⁸ Dados de entrevista concedida por José Marcius Vale, atual coordenador do Projeto Guernica.

¹⁹⁹ A estrutura original do Projeto Guernica contava, em 2000, com uma equipe de três coordenadores (dois psicanalistas e um engenheiro), uma assessora de arte-educação, sete coordenadores de oficina (artistas plásticos, arteeducadores ou designers), sete monitores de arte e de grafite e uma estagiária (LODI, 2004).

²⁰⁰ Dados da Coordenação do Projeto Guernica, Belo Horizonte, SMADC, set./out. 2009

projeto, com vencimentos da ordem de R\$ 900,00 mensais. A coordenação, por sua vez, implica 40 horas semanais de dedicação, com vencimento em torno de R\$ 3 mil mensais. Situado hoje no âmbito da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, o Guernica faz parte da estrutura da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania (SMADC), ao lado de outros três projetos/programas: BH Cidadania (com ênfase em ações intersetoriais em áreas com alto grau de vulnerabilidade), Espaço da Cidadania (com ênfase na Economia Popular Solidária) e Conexão BH Cidadã (com ênfase na formação dos servidores municipais).

c) Implementação

As ações propostas pelo Guernica orientam-se basicamente por quatro eixos centrais: o primeiro está fundamentado em estudos, reflexões, debates e planejamento (no formato de uma reunião geral e periódica com todos os integrantes da equipe – ou, ainda, em seminários, mesas-redondas, palestras e conferências). O segundo é o das oficinas, em geral realizadas em escolas, centros culturais e parques, entre outros espaços públicos. Primordialmente destinadas ao público jovem de bairros populares, elas são, em geral, coordenadas por artistas plásticos, designers gráficos ou grafiteiros. O projeto trabalha com três tipos básicos de oficina: a de “Arte, Grafite e História”, onde são trabalhadas variadas técnicas do grafite; a de “História da Arte, da Civilização e da cidade de Belo Horizonte”; e a Oficina Digital, com ênfase na elaboração de quadrinhos, animação digital, vídeo, impressão gráfica de fanzines, capas de CD, *cartoons* e caricaturas. Já o terceiro eixo baseia-se na participação da equipe do Guernica em eventos de outros órgãos, setores e instituições – além da realização de eventos próprios (que também podem incluir palestras ou encontros onde, além do grafite, são discutidos, a título de exemplo, outros elementos do movimento hip hop). O quarto e último eixo é aquele que envolve a disseminação do trabalho do Guernica na cidade – seja por meio de exposições, mostras de vídeo, CD-Rom, conferências ou entrevistas em rádio, TV e outros meios de comunicação. (LODI; *et. al.*, 2004).

A produção, a partir desses eixos, é intensa. Nos primeiros quatro anos de atuação, o projeto já havia atendido a cerca de 2.300 crianças por meio das oficinas. Segundo Lodi; *et. al.* (2004), há registros de jovens que, a partir de uma aproximação com o universo do

Guernica, optaram por uma trajetória de vida que reflete o rompimento com o tráfico de drogas ou com gangues de pichação. O projeto é também citado como elemento importante do ponto de vista da educação, revelando-se fator decisivo na vida de alguns jovens que, inspirados na proposta da arte, decidiram retornar à sala de aula. Entre os próprios grafiteiros, dois conseguiram ingressar para faculdades – uma de arte, a Escola Guignard, e outra de História, na PUC-Minas. (LODI; *et. al.*, 2004). A partir dos eixos propostos, o Guernica já produziu painéis para campanhas de saúde promovidas pela PBH, pintou murais educativos para a Secretaria Municipal de Direitos de Cidadania, ilustrou uma cartilha para o Procon, para a Câmara de Diretores Lojistas e para o Fórum Social Brasileiro, além de trabalhar oficinas específicas em escolas da rede pública de ensino. Nos anos de 2003 e 2004, por exemplo, o projeto desenvolveu uma campanha intitulada “A paisagem de BH: uma descoberta”, que envolveu crianças, adolescentes e jovens (na faixa etária entre 6 e 18 anos) das escolas municipais. O objetivo foi despertar nos estudantes sentimentos de respeito e apreço pela paisagem urbana de Belo Horizonte – com destaque para elementos constituintes do patrimônio histórico, artístico e cultural. Na ocasião, foram realizados seminários para formação de coordenadores e monitores do projeto e, também, para a formação de professores da Secretaria Municipal de Educação. (LODI, 2003; LODI; *et. al.* 2004).

Nos últimos anos, o segundo e o terceiro eixos (o de oficinas e o de participação em outras iniciativas, respectivamente) parecem ter alargado o campo de atuação do Projeto no campo das políticas voltadas para os jovens. Atualmente, pelo menos três dos quatro programas abordados nesta seção articulam-se com o Guernica através de pequenos cursos e oficinas: o ProJovem Adolescente, o Fica Vivo e o Liberdade Assistida. As oficinas têm grande visibilidade nos bairros onde são realizadas e, não raras vezes, acabam levando a equipe a novas experimentações, em outras regiões da cidade, com diferentes grupos de jovens.

O monitoramento e avaliação das ações se dão, segundo a coordenação do projeto, a partir de reuniões semanais orientadas pela coordenação, e também por meio do registro sistemático das atividades realizadas (na forma de dados, fotografias, obras de arte etc.).

No quadro 10, o espelho do Projeto Guernica.

PROGRAMA/ PROJETO	PÚBLICO ALVO	EIXO DE ATUAÇÃO	ESFERA ORIGINÁRIA DA PROPOSIÇÃO	CONTEXTO	OBJETIVOS E PROPOSIÇÕES (FORMULAÇÃO)	AÇÕES IMPLEMENTADAS	ELEMENTOS DO DESENHO INSTITUCIONAL
GUERNICA	Adolescentes e jovens pichadores/ grafiteiros	Cultura	Municipal Comissão de Estudo 1999/2000-PBH	Um ano e meio após tomar posse, o então prefeito Célio de Castro discute proposta de trabalhar um projeto específico para evitar depredação e vandalismo no espaço público e monumentos de Belo Horizonte. Em julho de 1999, constitui comissão para examinar a questão a partir de pesquisa documental, entrevistas com grafiteiros e/ou pichadores e com profissionais das áreas de segurança, arquitetura, urbanismo, história, artes plásticas e psicanálise. Consolida-se, a partir daí, proposta de envolver jovens pichadores/grafiteiros.	- Inibir atos infracionais e de depredação - Ampliar espaços de arte - Estimular debate em torno dos espaços urbanos - Oferecer alternativas para ampliar recursos de cada jovem contemplado no campo das artes, contribuindo para construção de novo projeto de vida a partir de novos aprendizados e experiências na área cultural	- Apoio a organizações societárias que trabalham com pichadores/grafiteiros - Oficinas de Grafite e Arte e História - Seminários - Divulgação de projetos - Produção de gibis, animações etc. (versão digital)	- Coordenação municipal - Recursos e equipamentos municipais em parceria com organizações da sociedade civil ligadas à História, Arte, Arquitetura e Urbanismo

QUADR 10 – PROJETO GUERNICA – AGENDA, DESENHO, FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

Um conjunto de paradoxos parece delinear o Projeto Guernica quando suas peculiaridades são reveladas. O *locus* originário da demanda (um grupo de profissionais preocupados com a paisagem urbana) e o proponente da questão (um segmento da sociedade civil, representado por esses profissionais) não guardam qualquer relação com a juventude, a princípio. Quando emerge a idéia do Guernica, os formuladores da política não estavam pensando em grupos jovens, tampouco em iniciativas de inclusão social para os segmentos juvenis. Contudo, o processo de execução das ações previstas nunca ocorreu descolado de elementos há muito inseridos no universo juvenil – não apenas no que diz respeito ao grafite, ao *hip hop* ou ao *breaking*, mas no campo das possibilidades de construção de novos projetos de vida decorrentes de uma nova forma de perceber a cidade e as pessoas que vivem nessa cidade.

Nós somos o que? Um espaço de reflexão. É a partir disso que conseguimos oferecer as oficinas, organizar mostras, trabalhar para reduzir a depredação do patrimônio público e apoiar outros projetos, através das parcerias. Esse negócio de inclusão social não está na base do nosso principal objetivo, só que o Guernica acaba contribuindo para isso. Não estou falando da minha equipe, que tem dez pessoas – embora tenhamos jovens que já deram oficina até na França, caso do Alan. Estou falando das parcerias que a gente faz com outros programas que lidam com dezenas de jovens e de como a gente multiplica isso a partir da exploração da linguagem do grafite, de cursos, palestras e debates. (Depoimento Verbal - José Marcius, coordenador do Guernica)²⁰¹.

Esse “efeito multiplicador”, na concepção da coordenação, dá-se a partir da flexibilidade que caracteriza as atividades previstas. As oficinas, cursos e demais trabalhos planejados ao longo dos meses são redefinidos com frequência, conforme o tipo de demanda com a qual o projeto se depara – o que sinaliza para um tipo adaptado de implementação.

A gente tem que mudar toda hora. Isso porque você precisa escutar o cara ... Porque, quando ele é ouvido, ele participa mais. O grafite, por exemplo: não precisamos impor o grafite só porque essa é a linguagem que a gente propõe. Tem muito jovem que está ali, na oficina de grafite, mas não gosta daquilo – gosta é de quadrinhos. Então por que não trocar e trabalhar o quadrinho? Aí a gente apresenta uma

²⁰¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, SMADC, Belo Horizonte, set. 2009.

outraproposta e mais gente participa até. (Depoimento Verbal - Reinaldo Ribeiro, B-boy²⁰² e oficineiro de grafite do Guernica e do ProJovem Adolescente)²⁰³

É precisamente essa amplitude da margem de manobra que exige, do Guernica, o estabelecimento de um padrão *bottom-up* de implementação – aquele em que as decisões são tomadas a partir da perspectiva do público alvo e daqueles que executam as ações na linha de frente. Esse modelo, agregado a fatores como o baixo número de atores e de organismos envolvidos diretamente na política, emerge como elemento facilitador do desenvolvimento das ações propostas (exatamente porque, neste caso, indica a ausência de dificultadores comuns no campo das políticas públicas, como, por exemplo, a competitividade e o conflito decorrentes do grande número de pessoas escaladas para a execução das ações ou o alto grau de interdependência entre as agências envolvidas).

No quadro 11 as dificuldades relacionadas pelos implementadores do Guernica.

PROGRAMA/ PROJETO	ESFERA ORIGINÁRIA	DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO
GUERNICA	Municipal	1. Representação do jovem como ameaça

QUADRO 11 – IMPLEMENTAÇÃO GUERNICA: O QUE DIFICULTA?

Fonte: Elaborado pela autora.

A exemplo do programa Liberdade Assistida, os implementadores do Projeto Guernica consideram a representação dos jovens como **grupo de risco** um problema difícil de superar – especialmente em função do caráter marginal do grafite – uma das manifestações do movimento Hip hop, tão frequentemente associado à ruptura da ordem. Esse aspecto é agravado pelo aspecto legal: pichar ou “grafitar” um monumento urbano implica multa de R\$ 1 mil a R\$ 50 mil – a ser cobrada em dobro se o ato for realizado num monumento ou obra tombada. É o que estabelece o artigo 32 do Decreto n. 3.179²⁰⁴, da Presidência da República, de 21 de setembro de 1999. Trata-se, contudo, de uma sanção difícil de aplicar, como observa

²⁰² Pessoa dedicada ao *breakdance* ou *breaking*, estilo de dança de rua própria do movimento Hip hop.

²⁰³ Dados de Grupo Focal. Pesquisa de campo, 1º out. 2009.

²⁰⁴ Revogado pelo Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

Lodi (2003) – especialmente em função de aspectos peculiares, como o baixo poder aquisitivo de grande parte dos pichadores e grafiteiros em atividade.

Depoimentos nas entrevistas dizem da experiência de meninos de idade menor que 18 anos – faixa típica da pichação – flagrados por policiais. Segundo alguns, como não podem ser presos nem autuados, frequentemente recebem o castigo pelas mãos dos policiais, que os ameaçam, batem neles ou picham seu corpo com o spray apreendido. Mas essa não é uma reação uniforme. Os grafiteiros que têm um discurso articulado a uma concepção de função social comumente conseguem convencer os policiais de suas boas intenções e, geralmente, não são autuados nem punidos, sendo apenas impedidos de continuar o seu trabalho. (LODI, 2003, p.139).

É sob esse aspecto da “função social” que, na concepção do coordenador do Guernica, a cidade de Belo Horizonte ganha quando estabelece uma política que, voltada para a paisagem urbana, acaba por atingir segmentos juvenis – especialmente os mais pobres.

Passaram por aqui meninos que hoje estão fora da cidade, trabalhando a arte. Alguns até no exterior. Isso acontece porque muitos deles tomam o rumo próprio. Hoje, por exemplo, tenho aqui um rapaz que, em vez do grafite, está investindo na tatuagem. Eu adoro isso e falo: ‘Vai lá, manda ver nesse negócio’. Acho ótimo quando o menino “dá linha” [quando segue um rumo próprio, resultado de sua própria escolha]. Depois, lá na frente, a gente pergunta pelo cara e escuta: ‘Está em Barcelona, na oficina tal’. É muito bom. (Depoimento Verbal - José Marcius, coordenador do Guernica)²⁰⁵.

Assim, minuciosamente analisado, tanto o Guernica quanto os demais projetos examinados nesta seção revelam a complexidade do papel da gestão local no desenvolvimento dos programas e projetos voltados para os jovens que habitam as cidades – e especialmente a periferia dessas cidades. Revelam também, e sobretudo, a importância do momento da implementação das ações pretendidas. Segundo Palumbo e Calista (1990), o caráter de inevitabilidade frequentemente atribuído à discussão desse processo está ligado, na verdade, à influência exercida pelos implementadores na formulação (e reformulação) das políticas, assim como à autonomia da qual lançam mão para escolher um tipo de ação em detrimento de outro.

²⁰⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, SMADC, Belo Horizonte, 15 out. 2009.

Os implementadores estão envolvidos em todo estágio do ciclo da política, do desenho ao redesenho. Os implementadores não só ajudam a definir as questões e soluções no estágio da agenda setting; eles ajudam a criar a política durante o processo de formulação. Mais significativamente, eles formatam a política em função da enorme e irredutível autonomia que possuem, particularmente na linha de frente. (...) Certamente a implementação não é mais uma parcela desconhecida, situada entre a formulação e a avaliação, o “link perdido”. Em vez disso, a pesquisa em torno da implementação completou o ciclo – agora desafia os analistas de políticas públicas a desenvolver estruturas que integrem formulação e implementação sem violar sua integridade como conceitos distintos. (PALUMBO; CALISTA, 1990, p.21).

Sob esse aspecto, é importante observar que a autonomia dos implementadores – tão destacada pela literatura acerca dos executores da linha de frente (*street level*) – está refletida no Projeto Guernica, mas parece reduzir-se à medida que se observa, um a um, os programas anteriores. Os técnicos e orientadores do programa Liberdade Assistida, por exemplo, possuem menor grau de autonomia, se comparados aos oficineiros de grafite. Por outro lado, possuem mais liberdade para delinear ações que os técnicos do Fica Vivo – que, por sua vez, contam com mecanismos mais flexíveis de ação do que os técnicos do ProJovem Adolescente e os educadores do ProJovem Urbano. Ao que tudo indica, o grau de autonomia varia, dependendo do desenho do programa, do tipo e do padrão de implementação. A pesquisa indica, contudo, que, mesmo nos casos em que se verifica baixo grau de liberdade de ação, a autonomia é o elemento que garante eventuais “correções de rumo” quando emergem os “problemas de percurso”. Especificamente nos casos do ProJovem, essa autonomia – ainda que limitada – revelou-se elemento essencial à criação de alternativas destinadas a assegurar o desenvolvimento dos conteúdos propostos pelo governo federal de maneira a atrair os jovens participantes. Dito de outra forma, essa autonomia, ainda que mínima, é sistematicamente exercida em sala de aula pelos professores do ProJovem Urbano, bem como nos coletivos do ProJovem Adolescente, pelos técnicos, orientadores e educadores envolvidos.

O quadro 12, com os tipos e modelos de implementação que caracterizam as cinco iniciativas analisadas neste trabalho, agrega também os elementos discutidos até aqui em torno das peculiaridades verificadas em cada política.

PROGRAMA/ PROJETO	LOCUS ORIGINÁRIO DA DEMANDA	PROPONENTE DA QUESTÃO (ISSUE)	CONCEPÇÃO PREDOMINANTE DE JUVENTUDE	TIPO DE IMPLEMENTAÇÃO	MODELO PREDOMINANTE DE IMPLEMENTAÇÃO
<i>PROJOVEM URBANO</i>	Conferência Nacional de Juventude (2004)	Juventude organizada	Grupo de risco	Programada	<i>Top down</i>
<i>PROJOVEM ADOLESCENTE</i>	Secretaria de Estado de Assistência Social (MPAS) / Plano Nacional de Segurança Pública	Poder Público Federal	Grupo de risco	Programada	<i>Top down</i>
<i>FICA VIVO</i>	CRISP(UFMG), PMMG, Ministério Público e autoridades municipais	Comunidade acadêmica e Poder Público Municipal	Grupo de risco	Programada	Híbrido
<i>LIBERDADE ASSISTIDA</i>	Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	Poder Público Municipal e Judiciário	Grupo de risco	Programada	Híbrido
<i>GUERNICA</i>	Profissionais e estudiosos das áreas de arquitetura, urbanismo, história, artes plásticas e psicanálise.	Sociedade civil	Agentes de mudança	Adaptada	<i>Bottom up</i>

QUADRO 12 – POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE EM BELO HORIZONTE – DEMANDAS, CONCEPÇÕES E PADRÕES DE IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

Dispostos dessa forma, os elementos do quadro 12 suscitam indagações pontuais, relacionadas à execução das políticas voltadas para a juventude: afinal, o que influencia efetivamente o processo de implementação desse tipo de política? E o implementador? Também é influenciado? Se sim, por quais fatores e em que medida? Esses aspectos dizem alguma coisa acerca do papel da gestão local no desenvolvimento das políticas destinadas aos segmentos juvenis da cidade?

Responder a essas questões, entretanto, exige a adoção de alguns procedimentos específicos. O primeiro deles seria a identificação dos elementos que, na concepção de estudiosos e pesquisadores no campo das políticas sociais, são capazes de influenciar não só o processo de implementação em si, mas também o comportamento e a atitude daqueles que implementam as ações previstas. O segundo seria o estabelecimento de uma outra relação, desta vez entre esses fatores (os que influenciam o processo de execução e o comportamento de quem executa) e as dificuldades observadas nesse processo – já apontadas nesta seção pelos implementadores de cada programa/projeto analisado. O objetivo, nesse ponto, é identificar o tipo de vínculo existente entre os entraves mencionados pelos executores do ProJovem (Urbano e Adolescente), do Fica Vivo, do Liberdade Assistida e do Guernica e os elementos que, segundo a literatura, influenciam o processo de implementação. Desta forma, é possível chegar ao terceiro e último procedimento: estabelecer uma outra correlação, mais ampla, na qual seriam trabalhados não só os obstáculos mencionados pelos implementadores no que se refere à execução dos programas e projetos analisados, mas também os efeitos produzidos por esses obstáculos, as alternativas indicadas pela literatura para eventuais “correções de rumo” que se revelarem necessárias e o âmbito federativo ao qual se atribui a responsabilidade pelo tipo de alternativa indicada. A intenção, ao final, é examinar o “peso” de cada esfera governamental (municipal, estadual e federal) no processo de desenvolvimento das iniciativas aqui analisadas – de maneira a apurar em que medida a gestão local é relevante para o alcance dos objetivos anunciados por uma política que pretende atender aos interesses e necessidades dos jovens.

4.3 – Gestão municipal e políticas para a juventude: diagnóstico e monitoramento como elementos distintivos no desenvolvimento de ações voltadas para o universo juvenil

Ainda na década de 1990, a partir de um estudo sobre os efeitos do ambiente e do montante de investimentos no desenvolvimento de políticas públicas, Keiser e Méier (1996)

identificaram pelo menos cinco fatores capazes de influenciar a execução de programas e projetos governamentais na área social: (1) os valores burocráticos traduzidos nos princípios, idéias e atitudes proclamadas pelo governo; (2) o grau de necessidade do serviço a ser prestado por meio do desenvolvimento da política; (3) o montante e o tipo de incentivo à execução das ações; (4) o perfil do público alvo; (5) e a competição partidária.

Em Belo Horizonte, os implementadores dos programas e projetos para a juventude aqui analisados acrescentaram outros três fatores: (6) a existência ou não do apoio da comunidade às ações implementadas; (7) o grau de autonomia para coordenar as ações e realizar adaptações eventualmente necessárias; (8) e o contexto político vivenciado pela cidade. Para eles, o sucesso de cada atividade prevista depende, principalmente: do grau de necessidade das ações propostas para aquela comunidade (o que evidencia a importância de um diagnóstico capaz de refletir efetivamente a realidade e as necessidades do público alvo); do montante de recursos financeiros investidos na política; do perfil dos jovens (há mais ou menos dificuldades, dependendo do perfil do jovem contemplado – que pode variar entre alguém em busca de um diploma, um menor infrator, ou, ainda, um trabalhador que, durante a noite, picha os muros da cidade); e da maior ou menor autonomia que eles têm para decidir o que é melhor naquele momento e naquele lugar onde a ação deve ser executada.

Outros fatores influenciam menos o processo de execução, na percepção desses implementadores. É o caso do contexto político, da competição partidária e dos valores burocráticos. São fatores que, segundo os executores da linha de frente, só influenciam o curso da política quando envolvem questões que interessam à comunidade de perto. Um dos oficinairos do Guernica – e também do ProJovem – atesta, por exemplo, que, nas regiões mais violentas da cidade, episódios envolvendo grandes líderes religiosos do país já movimentaram as oficinas, chegando a exigir do coordenador do evento um outro tipo de ação – o que nunca teria ocorrido, por exemplo, com notícias acerca de escândalos políticos no âmbito nacional. No quadro 13, é possível observar os fatores que, na percepção dos implementadores das políticas aqui analisadas, mais têm influenciado as ações destinadas aos grupos jovens de Belo Horizonte.

FATORES	GRAU DE INFLUÊNCIA (*)
Valores burocráticos (princípios, idéias e atitudes do governo municipal)	2
Grau de necessidade dos serviços prestados pelo programa em BH	3
Montante e tipo de incentivos para desenvolvimento do programa	3
Características dos jovens participantes do programa	3
Competição partidária no cenário político	2
Apoio da comunidade	3
Grau de autonomia para coordenar as ações e realizar adaptações	3
Contexto político vivenciado pela cidade ou pelo país.	1

(*) Grau de intensidade atribuído pelos implementadores entrevistados

GRAU DE INFLUÊNCIA:

0 – Não influencia	1 – Influencia pouco	2 – Influencia	3 – Influencia muito
--------------------	----------------------	----------------	----------------------

QUADRO 13 – FATORES QUE INFLUENCIAM O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda no campo das influências, é preciso considerar também outros fatores – aqueles que incidem sobre o comportamento, a atitude ou postura de um implementador durante o processo de execução da ação. Esse implementador – especialmente aqueles que lidam diretamente com o público alvo (*street level*) – estão frequentemente reagindo a circunstâncias e elementos específicos. Essa resposta certamente é capaz de dar novos contornos (melhores ou piores) à política implementada. Autores como May e Winter (2007), Hill (2003), Ricucci (2005) e Pires (2008) já identificaram pelo menos sete fatores que frequentemente exercem influência sobre o modo de trabalhar dos implementadores, a saber: (1) a opinião e as atitudes das autoridades superiores em relação a elementos direta ou indiretamente ligados ao programa ou projeto executado; (2) o tipo de ordem emitida por gerentes, coordenadores ou administradores durante o desenvolvimento do programa (isto é, o tipo de ação proposta); (3) o grau de compreensão do programa e das necessidades do público contemplado; (4) fatores contextuais ligados à carga de trabalho, grupos de clientes e outras pressões externas; (5) maior ou menor acesso a recursos que contribuem para a aquisição de conhecimento acerca da política desenvolvida (treinamento, jornais, periódicos, consulta a

sites e conferências etc.); (6) o estilos de implementação (modelo repressor, pedagógico ou misto); (7) e a visão do implementador em relação ao programa ou projeto executado. Para os implementadores responsáveis pela execução dos programas e projetos aqui analisados, todos esses fatores exercem muita influência sobre o trabalho de cada um. Nesse ponto, é curioso observar que, entre todos os itens relacionados no quadro 14, somente o tipo de ordem emitida pelos gerentes e coordenadores faz menos diferença, na avaliação dos executores. Essa impressão é resultado de uma postura adotada (e revelada) por praticamente todos os implementadores entrevistados: a de não se dar ao trabalho de questionar uma ordem que não será necessariamente cumprida. Um dos oficinairos do Fica Vivo explica: “A pessoa pede pra você fazer uma coisa, mas você sabe que não dá, que não vai funcionar. A gente é que sabe, a gente está ali, com eles. E não é tudo que eles aceitam, não.” (Depoimento Verbal)²⁰⁶.

O quadro abaixo permite uma visão sistematizada dos fatores analisados pelos executores.

FATORES	GRAU DE INFLUÊNCIA (*)
Opinião e atitudes das autoridades em relação ao programa e às políticas para a juventude	3
Tipo de ordem emitida durante programa (tipo de proposta)	2
Compreensão do programa	3
Fatores contextuais (pressões externas)	3
Material informativo sobre o programa e treinamento.	3
Estilos de coordenação	3
Visão do programa	3

(*) Grau de intensidade atribuído pelos implementadores entrevistados

GRAU DE INFLUÊNCIA:

0– Não influencia	1 – Influencia pouco	2 – Influencia	3 – Influencia muito
-------------------	----------------------	----------------	----------------------

QUADRO 14 - FATORES QUE INFLUENCIAM COMPORTAMENTO/ATITUDE DE IMPLEMENTADORES

Fonte: Elaborado pela autora

Mantendo o olhar sobre o processo de execução das ações, também é possível verificar, aqui, a existência de uma relação direta entre o que influencia – e como influencia –

²⁰⁶ Dados do Grupo Focal. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Centro, 1º out. 2009.

cada política aqui analisada e as dificuldades apontadas, em cada programa/projeto, por seus respectivos implementadores. No caso do ProJovem Urbano e do ProJovem Adolescente, por exemplo, a necessidade de um enorme contingente de profissionais (e de organismos) para a execução das ações previstas impõe a ambas as iniciativas grandes dificuldades no que se refere à coordenação, controle e monitoramento das atividades. No Fica Vivo (assim como nas duas modalidades do ProJovem), conflitos observados com frequência entre instituições e funcionários dessas instituições no momento de articular as ações necessárias ao desenvolvimento da política também são dificultadores de peso, capazes de comprometer a execução das atividades previstas. Outro exemplo está relacionado ao apoio da comunidade. A ausência desse elemento é apontada, pelos implementadores de todas as iniciativas aqui analisadas (ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, Fica Vivo, Liberdade Assistida e Guernica), como um grave complicador à execução dos respectivos programas/projetos. “Se você precisa se reunir com os moradores para discutir uma questão importante, vai precisar da pessoa que lidera a comunidade. Sem isso, você não consegue nem começar. Às vezes você precisa desse líder até para entrar no lugar” (Depoimento Verbal - Josemary Bernardo Soares, técnica da GPSOB/ProJovem Adolescente)²⁰⁷.

Evidentemente, a superação dos entraves enumerados pelos implementadores ouvidos nesse trabalho depende de uma série de outros fatores relacionados às particularidades de cada programa ou projeto voltado para a juventude – e dentro de cada programa ou projeto, de cada caso, com todas as suas especificidades. Não há respostas prontas, únicas, generalizáveis – até porque isso significaria desconsiderar a diversidade que caracteriza esse grupo geracional. Contudo, trabalhos importantes no campo das políticas públicas têm contribuído para a identificação de alternativas possíveis para a resolução de impasses singulares, verificados no processo de desenvolvimento das políticas sociais. Diversos autores assinalam, por exemplo, que problemas relacionados a dificuldades de coordenação e controle (geralmente presentes em políticas de abrangência nacional, com grande contingente de beneficiários – caso do ProJovem Urbano e ProJovem Adolescente) dificilmente são solucionados sem o desenvolvimento de um sistema rigoroso de monitoramento produzido e executado a partir de informações e impressões dos gestores locais. (ABDALA, 2004; RICUCCI, 2005; MAY;

²⁰⁷ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, SMAAS, 19 out. 2009.

WINTER, 2007). Nesse sentido, ampliar a participação dos implementadores da linha de frente nesse processo – no qual eles não só contribuiriam para o monitoramento, prestando informações, mas participariam também da construção (e reconstrução) dos sistemas de acompanhamento das ações (HILL, 2003) – também emerge como alternativa para a correção de outros problemas (como a homogeneização dos conteúdos repassados ao público alvo, questão mencionada com insistência pelos implementadores do ProJovem Urbano e ProJovem Adolescente).

É preciso observar, aqui, que esse é também um problema diretamente relacionado à necessidade da construção de diagnósticos mais precisos, capazes de refletir com mais apuro a realidade experimentada pelo público alvo, bem como suas necessidades e interesses. Autores como Abdala (2004) e Barry (2005), por exemplo, chamam a atenção para a importância desse aspecto na resolução de entraves ligados à carência de certeza técnica na execução da ação (isto é, da certeza, por parte dos implementadores, de que os meios a serem utilizados para atingir um determinado fim naquele momento irão, de fato, proporcionar o alcance dos objetivos pretendidos). Recorrer ao diagnóstico também já se revelou medida essencial nos casos em que se observa o estabelecimento de ações equivocadas em relação aos objetivos estabelecidos. (MARTINEZ, 1998; SULBRANDT, 1994). É estabelecendo esse tipos de relação que o quadro 15 oferece uma visão sistematizada da relação entre as dificuldades relacionadas pelos implementadores dos programas e projetos analisados neste trabalho e os efeitos dessas dificuldades sobre as iniciativas (também do ponto de vista dos implementadores). Relaciona ainda – com base na concepção de estudiosos no campo das políticas sociais – as propostas alternativas para a superação dos problemas mencionados e o *locus* principal dessa ação alternativa (ou seja, em que âmbito federativo estão os recursos necessários ao cumprimento da alternativa proposta).

DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO	PROGRAMA/ PROJETO	EFEITOS	PROPOSTA ALTERNATIVA	LOCUS PRINCIPAL DA AÇÃO ALTERNATIVA
1. Ampla abrangência	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente	- Homogeneização de conteúdos - Dificuldade de coordenação e controle - Risco de indisponibilidade de recursos suficientes	- Elaboração de conteúdo a partir de diagnóstico local ²⁰⁸ - Desenvolvimento de sistema rigoroso de monitoramento e de mecanismos mais apurados para garantia de recursos	- Governo Federal - Prefeitura
2. Grande número de atores e organismos envolvidos.	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente	- Dificuldade de coordenação e controle - Risco de indisponibilidade de recursos suficientes	- Desenvolvimento de sistema rigoroso de monitoramento e de mecanismos mais apurados para garantia de recursos	- Governo Federal - Prefeitura
3. Ausência de amplo conhecimento do programa e de seus objetivos por parte dos implementadores	ProJovem Adolescente	- Redução do grau de certeza técnica na execução da ação - Ações equivocadas em relação aos objetivos estabelecidos	- Ampliação de acesso a material informativo/educativo em torno da política e das oportunidades de treinamento	- Governo Federal - Prefeitura
4. Diversidade e particularidades dos segmentos juvenis	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo Liberdade Assistida	- Redução do grau de certeza técnica na execução da ação - Ações equivocadas em relação aos objetivos estabelecidos	- Recorrer a diagnóstico local	Prefeitura
5. Representação do jovem como ameaça	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo Liberdade Assistida	- Risco de redução de espaços de atuação e participação para segmentos juvenis	- Desenvolvimento de estratégias para construção de representações sociais positivas a partir de diagnóstico local	Prefeitura
6. Articulações complexas entre diferentes níveis de governo	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo	- Comprometimento do sistema de execução das ações previstas	- Reavaliação de papéis e funções distribuídos e, a partir de diagnóstico dos problemas locais , estabelecer mecanismos garantidores do cumprimento das ações previstas	Prefeitura
7. Peculiaridades locais e diferenças entre regiões implementadoras	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente	- Redução do grau de certeza técnica na execução - Ações equivocadas em relação aos objetivos estabelecidos	- Recorrer a diagnóstico local	Prefeitura
8. Incapacidade de monitoramento efetivo das ações e avaliação de impacto	ProJovem Adolescente	- Redução do grau de certeza técnica no desenvolvimento da política e das oportunidades de correção de rumo	- Construção de novos mecanismos de monitoramento e de avaliação com base no diagnóstico local	- Governo Federal - Prefeitura

Cont.

²⁰⁸ Por diagnóstico local, entenda-se mapeamento da juventude da cidade, de seus espaços de circulação, estruturação do perfil dos jovens e suas formas de interação.

DIFICULTADORES DA IMPLEMENTAÇÃO	PROGRAMA/ PROJETO	EFEITOS	PROPOSTA ALTERNATIVA	LOCUS PRINCIPAL DA AÇÃO ALTERNATIVA
9. Grande número de elos na cadeia de implementação	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo	- Comprometimento do sistema de execução das ações previstas	- Reavaliação de papéis e funções distribuídos e aperfeiçoamento dos mecanismos garantidores do cumprimento das ações previstas	- Governo F - Estad - Prefeiti
10. Alto grau de interdependência entre organismos envolvidos	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo	- Comprometimento do sistema de execução das ações previstas	- Reavaliação de papéis e funções distribuídos e aperfeiçoamento dos mecanismos garantidores do cumprimento das ações previstas	- Governo Federal - Estado - Prefeitura
11. Relação equivocada estabelecida entre a causa de um problema, os efeitos deste problema sobre o público alvo e a solução proposta para amenizá-lo	ProJovem Adolescente	- Redução do grau de certeza técnica na execução da ação - Ações equivocadas em relação aos objetivos estabelecidos	- Recorrer a diagnóstico local	Prefeitura
12. Descontinuidade administrativa	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo Liberdade Assistida Guernica	- Interrupção da política e dos processos resultantes de acordos e outras operações	- Retomar negociações estratégicas e construção de acordos e parcerias a partir do diagnóstico local	- Governo Federal - Estado - Prefeitura
13. Disputa (com outras políticas sociais) por recursos no orçamento do Poder Público	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente	- Comprometimento do sistema de execução das ações previstas	- Renegociação para assegurar recursos e reconstrução de acordos e/ou parcerias, ambos a partir do diagnósticos locais	- Governo Federal - Prefeitura
14. Desconhecimento do perfil dos jovens nos lugares de implementação	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente	- Redução do grau de certeza técnica na execução da ação Ações equivocadas em relação aos objetivos estabelecidos	- Recorrer a diagnóstico local	Prefeitura
15. Ausência de apoio de comunidade e familiares	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo Liberdade Assistida	- Comprometimento do sistema de execução das ações previstas	- Criação de mecanismos de envolvimento da comunidade na política executada, a partir do diagnóstico local do problema	Prefeitura
16. Eventuais conflitos entre aqueles que comandam e os comandados	ProJovem Urbano ProJovem Adolescente Fica Vivo	- Comprometimento do sistema de execução das ações previstas -	- Adoção de estilos de coordenação predominantemente pedagógicos e ampliação dos espaços de discussão entre coordenadores e implementadores da linha de frente	- Governo Federal - Estado - Prefeitura

QUADRO 15 – IMPLEMENTAÇÃO: DIFICULDADES E ALTERNATIVAS

Fonte: Elaborado pela autora

A partir do exercício de sistematização, é possível observar que a gestão municipal, na concepção dos estudiosos das políticas sociais, detém pelo menos três recursos essenciais à resolução dos problemas apontados pelos implementadores das cinco políticas aqui analisadas: (a) o conhecimento e as informações necessárias à construção de diagnósticos que de fato reflitam os anseios daqueles que habitam a cidade – em especial dos segmentos juvenis; (b) o poder de estabelecer ou não acordos e/ou parcerias para assegurar o desenvolvimento de programas e projetos propostos; (c) o poder de acompanhar e coordenar o trabalho dos gestores diretamente envolvidos com o público alvo – os implementadores –, bem como de intervir nesse trabalho, criando novos mecanismos e/ou alternativas de ação. O quadro também acentua a relevância do diagnóstico na condição de instrumento capaz de evidenciar elementos extremamente importantes para aqueles que lidam com políticas destinadas aos segmentos juvenis: o grau de diversidade do público contemplado pela política e, por conseguinte, as demandas efetivas de cada grupo de jovens, em diferentes espaços e situações.

Não se pretende, com isso, afirmar que o êxito ou o fracasso de programas e projetos voltados para a juventude dependem do âmbito federativo no qual a política é formulada – pois isso seria desconsiderar uma gama expressiva de outros fatores importantes no desenvolvimento das ações sociais, tais como a estrutura e os mecanismos que dão contornos à política proposta, ou aos processos de avaliação – elementos nem sempre vinculados à esfera de governo em que a política é criada e executada. Tampouco se pretende atribuir ao município a qualidade de único ente federativo capaz de formular e implementar políticas adequadas (e necessárias) aos segmentos juvenis, o que equivaleria a desconsiderar iniciativas importantes por parte do governo federal, como o ProUni – visando a ampliação do acesso do jovem pobre ao ensino superior – ou o próprio ProJovem, em suas quatro modalidades. Além do mais, é preciso atentar para o fato de as informações e dados analisados nesta seção pertencem a uma metrópole com 2,4 milhões de habitantes – 651,9 mil na faixa etária entre 15 e 29 anos, segundo o IBGE (2000) –, detentora do quarto maior PIB entre os municípios brasileiros (1,38% do total nacional), uma renda *per capita* de R\$ 16,636 e um IDH de 0,839²⁰⁹. Certamente, uma cidade que não enfrenta as mesmas contingências observadas, por

²⁰⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pela ONU, mede o grau de desenvolvimento de um país levando-se em consideração três aspectos: o total das riquezas produzidas ao longo de um ano dividida aritmeticamente por sua população (renda per capita), a expectativa de vida da população (longevidade) e o total de crianças alfabetizadas e regularmente matriculadas nas escolas (escolaridade). Quanto mais próximo de 1 for o índice, melhor a qualidade de vida da população observada.

exemplo, nos municípios que constituem o norte de Minas, caracterizados por baixos índices de desenvolvimento humano (PNUD, 2009)²¹⁰, refletindo o alto grau de dificuldades enfrentadas pela população para acessar serviços essenciais à formação do cidadão – caso da educação, por exemplo.

Há que se considerar, ainda, os desafios e embaraços não raras vezes impostos às políticas implementadas pelos municípios – em especial às políticas definidas em outros níveis federativos. O dilema, como observa Filgueiras e Caetano (2008), envolve, de um lado, o grau de autonomia concedido aos governos locais no processo de execução e, de outro, o grau de eficiência exigido da gestão municipal para o alcance dos objetivos da política social. Recorrendo a Abrucio²¹¹, os autores observam que elementos como a autonomia decorrente de conquistas tributárias e da democratização do poder – tomadas aqui como algumas das conquistas da descentralização – não eliminaram problemas comumente observados nos governos locais brasileiros, tais como os impasses provenientes de deficiências no campo econômico e administrativo. Nesse sentido, é preciso considerar as particularidades de cada município no processo de atendimento às demandas sociais apresentadas pela população. Essas particularidades refletem, ao fim e ao cabo, a maior ou menor capacidade da administração pública de assegurar o bom desenvolvimento de recursos nos âmbitos político (a partir da viabilização de projetos governamentais, do cumprimento da missão definida e do conhecimento dos atores que compõem um determinado contexto, por exemplo), programático (envolvendo a criação de estratégias adequadas de intervenção a partir da definição de metas e serviços coerentes com objetivos preestabelecidos) e operacional (através da garantia de recursos financeiros, físicos e humanos para a execução bem sucedida de programas e projetos desenvolvidos). Trata-se da idéia do triângulo estratégico, tão apropriada ao exame do desempenho dos governos em relação às suas obrigações legais e sociais, como bem observam Filgueiras e Caetano (2008, p.219): “O desenvolvimento de cada um dos vértices do triângulo é essencial para que a gestão social do município tenha efetividade.”

Embora fundamentais, esses aspectos não diminuem o caráter decisivo do “olhar local” (da percepção dos gestores do município) na construção de iniciativas voltadas para os segmentos juvenis. Decisivo porque somente o município – e não o Estado ou a União – é

²¹⁰ Sobre os municípios mineiros, especificamente, ver Boletim de Notícias postado pelo PNUD em http://www.pnud.org.br/meio_ambiente/reportagens/index.php?id01=1964&lay=mam. Acesso: nov. 2009.

²¹¹ Trata-se do artigo “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula” (Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p.41-67, 2005).

capaz de identificar com apuro quem são os jovens que circulam pelas ruas daquela cidade, como eles se deslocam, por onde andam e as formas por meio das quais esse grupo – mas não aquele outro – prefere se expressar ou participar (quando provocado ou convidado a fazê-lo).

Este trabalho demonstra, na realidade, que parte expressiva dos problemas de implementação das políticas destinadas aos grupos jovens está direta ou indiretamente ligada ao diagnóstico que fundamenta os programas e projetos desenvolvidos – o que amplia a relevância do papel do município, a partir do “olhar” dos gestores locais. Significa dizer que as políticas públicas para a juventude cujos processos de formulação se dão a partir de elementos percebidos e registrados pelos municípios (ou pelos gestores locais) refletem diagnósticos mais precisos (contemplando a diversidade dos segmentos juvenis e dos problemas que os afligem no nível local). Tendem, assim, não só a responder melhor aos interesses, necessidades e aspirações das ‘juventudes’, mas a assegurar maior controle dos processos de implementação e monitoramento das ações estabelecidas com esse fim.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 – Políticas para a juventude no âmbito municipal: novas perspectivas e possibilidades

Enquanto meu cabelo cresce, você envelhece
 enquanto tudo acontece, um problema some, outro aparece
 Agora já fui, depois nunca vi
 um tempo no tempo pra eu existir. (MACHADO, 2006).

Perambulando pelas cidades, milhares de jovens ensaiam, todos os dias, novas formas de produção de sentidos – na fala, nos gestos, na vestimenta, no corte do cabelo, nos acessórios e, sobretudo, nas escolhas pessoais que darão contornos à sua trajetória de vida. Contudo, trata-se de um processo diferente daquele experimentado pelas gerações anteriores à última década do século XX. Como observa Paul Willis²¹², a contemporaneidade não fornece aos jovens de agora práticas ou materiais “acreditáveis” (como as tradições de classe, os sindicatos, o trabalho, a igreja ou a família), capazes de alimentar esse processo. Nas palavras do antropólogo, “ninguém sabe mais quais são os mapas sociais”. (WILLIS *apud* PIMENTA, 2005, 325-326). O que se observa, em vez disso, são formas desconexas de construção da identidade. Nesse cenário, são muitos os que não mais experimentam a sensação de pertencimento automático a essa ou aquela instituição. Por conseguinte, precisam construir seu próprio significado cultural – e, para isso, assumem um papel extremamente ativo na produção e reprodução de si mesmo.

Não significa dizer, evidentemente, que as práticas culturais têm se dado no vácuo ou que carregam apenas um conteúdo racionalizado. O próprio Willis avalia que, mesmo sem tradições conscientes próprias, algumas partes do passado sempre permanecem de uma forma ou de outra na vida de quem experimenta a juventude – e essas partes, ao sofrerem mutações, também encontram novos significados. O que parece afligir o antropólogo, na verdade, é o

²¹² Antropólogo, Paul Willis foi um dos membros do *Centre for Contemporary Cultural Studies* (CCCS), que, na década de 1960, revolucionou o estudo das culturas juvenis no mundo. Willis é hoje co-editor, com Loïc Wacquant, da revista *Ethnography* (Sage) e ocupa a cátedra de *Etnografia Cultural e Social* na Universidade de Keele, na Inglaterra. Entre suas obras, estão *Profane culture* (1978), *The Youth Review* (1988) e *The Ethnographic imagination* (2000). Em 1998, concedeu uma entrevista a Roger Martinez acerca dos estudos da juventude, cultura e identidade – material atualizado em 2005, a partir de nova entrevista, desta vez concedida à Melissa Pimenta. Ambas foram publicadas pela Revista de Sociologia da USP.

caráter fragmentário da produção de si. Para Willis, num cenário onde referências morais e tradições antes solidificadas “diluem-se” em redes de *chats* pela internet, nos programas de auditório, filmes, novelas, nas bancas de revistas e nas músicas, entre tantos outros elementos, parece muito mais difícil assumir responsabilidades antes consideradas corriqueiras, tais como “decidir de que modo ‘seguir em frente’”. (WILLIS *apud* PIMENTA, 2005, p.326). Esses são pontos importantes para aqueles que estudam, pensam ou executam políticas públicas voltadas para a juventude – pois todo e qualquer resultado pretendido pelos programas e projetos formulados e implementados com foco sobre esse grupo geracional dependem, em larga medida, dos diferentes significados produzidos por jovens em diferentes situações e realidades.

É sob esse prisma que a discussão em torno da participação do jovem na construção de políticas destinadas a ele próprio, tomada pela literatura como um dos elementos essenciais à garantia da eficácia e eficiência das ações governamentais nesse campo, faz muito pouco sentido isoladamente. Não há que se falar em participação sem antes assegurar, por exemplo, a identificação das demandas efetivamente juvenis – aquelas fixadas não pelo Estado ou pela sociedade, com base na observância dos dilemas verificados no universo juvenil, mas pelos grupos jovens organizados e, sobretudo, pelas “juventudes” nem institucionalizadas nem organizadas, em geral pertencentes às parcelas menos favorecidas da população. Evidentemente, não se pretende, com isso, desconsiderar a relevância das questões de juventude apontadas pelo Estado ou pela sociedade – tampouco da inserção dessas temáticas na agenda política. O objetivo aqui é tão somente ressaltar a necessidade de assegurar também, e principalmente, o reconhecimento, por parte do poder público, dos problemas manifestados pela juventude dispersa, pobre e não organizada – o que só é viável a partir de um diagnóstico apurado, vale dizer: de uma escuta atenta, de um olhar agudo.

A discussão em torno da participação também tende a ser pouco produtiva sem a apreciação dos efeitos de outros dois elementos sobre a formulação e implementação de políticas para os jovens: primeiro, das concepções de juventude – e aqui, novamente, não apenas por parte das instituições governamentais e societárias, mas por parte dos próprios jovens (ainda que a partir do olhar do outro) –; e, segundo, da diversidade e pluralidade que caracterizam o universo juvenil (e, aqui, trata-se da discussão da diferença não como mero elemento característico desse grupo geracional, mas como possibilidade de eixo de atuação das políticas destinadas a um sujeito que experimenta um momento transitório, mas decisivo para a formação individual, isto é, para a definição de quem ele será e do que representará no meio em que vive). Nesse sentido, discutir a participação é discutir também a capacidade do

poder público de atuar a partir da identificação e assimilação de três conjuntos de elementos: demandas e representações sociais de juventude, diversidade e pluralidade no espaço urbano, potencialidades e alternativas no campo da gestão local.

5.1.1 – Juventude e Governo: redefinindo demandas e representações sociais

Um dos aspectos evidenciados por este trabalho é a existência de uma estreita correlação entre as demandas que partem efetivamente dos segmentos jovens e aquelas que resultam dos anseios das instituições societárias e governamentais em relação ao universo juvenil. Ou, dito de outra forma, entre aquilo que os jovens querem e aquilo que o Estado e a sociedade querem para os jovens (seja para evitar embates com as “juventudes” ou para impedir eventuais transtornos decorrentes de atos protagonizados por esse grupo geracional ou, ainda, para assegurar o “desenvolvimento e o futuro da nação”). Bom exemplo está nas demandas manifestadas pelos jovens ouvidos pela pesquisa *Juventude e integração sul-americana*. (IBASE/PÓLIS, 2009). Dispostas em sete grupos – educação, trabalho, cultura, transporte, segurança, meio ambiente e saúde²¹³ –, essas demandas não traduzem somente o que aflige os segmentos juvenis. Traduzem, indubitavelmente, inquietações compartilhadas por jovens, adultos e governos.

Como observa Helena Abramo (ABRAMO *apud* BORN, 2009c), há pouca divergência de opinião entre jovens e adultos em relação a temas considerados polêmicos, comportamentais e mesmo políticos. A diferença, quando identificada, não está na opinião do jovem e do adulto sobre um determinado problema, mas, sim, na maneira como cada um percebe os efeitos desse problema sobre sua própria realidade. É esse o aspecto enfatizado por Novaes, para quem “cada demanda juvenil que compõe uma determinada agenda tende a apresentar ‘modulações’, de acordo com as condições de vida de cada jovem”. (NOVAES *apud* BORN, 2009d). Se é assim, a multiplicidade de demandas manifestadas pelos jovens, sejam elas mais ou menos próximas daquilo que também aflige as instituições societárias e

²¹³ Os sete grupos de demandas – mencionados e discutidos no terceiro capítulo – são assim dispostos: (a) educação com qualidade (acesso à sala de aula e continuidade na trajetória escolar); (b) oportunidade de trabalho digno e criativo; (c) acesso aos bens culturais e às condições de produção artística; (d) gratuidade no transporte público para jovens (nas cidades, entre campo e cidade); (e) segurança (no que se refere aos direitos humanos e à valorização da diversidade); (f) cuidado com o meio ambiente no campo e na cidade; (g) saúde (acesso a serviços de saúde que tenham em conta a atual condição juvenil, contemplando direitos reprodutivos e sexuais, prevenção DST/Aids, programas e ações de redução de danos etc.).

governamentais, está diretamente relacionada à diversidade que caracteriza esse grupo geracional. E se em função dessa diversidade já se estabeleceu que não há uma juventude (mas, sim, juventudes), não há que se cogitar a existência de uma pauta única a ser encaminhada ao poder público, como demonstra o terceiro capítulo deste trabalho. Sob esse aspecto, uma pauta governamental que contemple a juventude deve estar aberta às preocupações dos próprios jovens e, ao mesmo tempo, das famílias, dos governos e das comunidades, entre outros atores sociais.

Contudo, a análise dos programas e projetos desenvolvidos em Belo Horizonte com foco sobre a juventude demonstra uma espécie de preponderância das demandas definidas pelas instituições societárias e governamentais sobre aquelas efetivamente manifestadas pelos segmentos juvenis. Importante ressaltar, nesse ponto, que a observância desse aspecto não configura, aqui, qualquer intenção de atribuir peso ou valor (maior ou menor, melhor ou pior) às demandas conforme o meio que as produziu (Estado, sociedade ou grupos jovens organizados). O intento é chamar a atenção para o fato de que ainda são escassas as políticas construídas a partir de elementos constituintes de demandas genuinamente juvenis. Estão entre as reivindicações encaminhadas pelos jovens da capital mineira à Coordenadoria Municipal de Juventude, por exemplo, a construção de pistas para a prática do *skate* e a criação de projetos institucionais capazes de combinar manifestações do movimento *hip hop*, educação e trabalho. No âmbito do governo municipal, essas reivindicações dividem espaço com demandas mais complexas (relacionadas, por exemplo, aos serviços de educação e transporte prestados pelo município, entre tantos outros) e que, em geral, são menos contempladas pelo poder público – o que resulta na implementação de programas e projetos pouco atrativos aos olhos dos segmentos juvenis.

‘Me paga os R\$ 100 que venho pra cá, patrão’. Eu falo é assim (...) Tu acha que quase morro de pedalar pra chegar aqui e ficar falando desse troço aí de cidade? Se tem que falar de um troço esperto na cidade, eu vou falar é da parada dos MC’s no Santa Tereza. (...) Olha ali a viola... Vou agarrar nela pra fazer um som. Pode?’. (Depoimento Verbal - Aluno do ProJovem Urbano)²¹⁴.

Eu fico pensando o seguinte: será que eu ia querer ficar num grupo discutindo sexualidade? Assim, do nada? Será que eu ia ter esse desejo, essa vontade? Dizer: “Ah, hoje eu vou para a oficina do ProJovem Adolescente discutir não sei o quê...”. Nesse modelo, não sei. Acho que a gente tem aí grandes desafios para que esse

²¹⁴ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, Escola Magalhães Drummond, 28 out. 2009.

jovem entre, queira ficar e se interesse. (Depoimento Verbal - Técnico de Referência, ProJovem Adolescente)²¹⁵.

Parece evidente, no entanto, que qualquer alteração na forma de pensar as políticas destinadas aos jovens exige uma mudança do “olhar governamental”. Como evidencia o segundo capítulo deste trabalho, a concepção de juventude adotada pelo Estado assume um caráter extremamente relevante na definição do desenho da política implementada. Nesse sentido, problemas tais como aqueles apontados pelos implementadores do ProJovem nas duas modalidades aqui analisadas (ProJovem Urbano e ProJovem Adolescente) parecem estar vinculados, em larga medida, a uma concepção dualista de juventude – na qual os jovens são tomados como **grupo de risco** em sua essência, mas como **agentes de mudança** no discurso oficial (aquele por meio do qual o Estado revela não *como o percebe*, mas *o que espera dele*).

Há [na esfera pública] uma discussão muito avançada sobre juventude em alguns pontos, mas tem alguma coisa da estrutura de funcionamento do governo como um todo... você tem que ter muito cuidado para não inviabilizar uma série de coisas. Eu acho que isso está muito ligado à concepção de trabalho com esse público. (...) Tem esse o discurso da autonomia, do protagonismo, mas em alguns lugares a prática é de *encucação* de um civismo exagerado no jovem, sabe? E aí que pega, esse é o ponto. (...) O programa tem que acontecer, as coisas têm que ser feitas e as pessoas ficam procurando um caminho... E o caminho que elas encontram, muitas vezes, é ficar enfiando coisas na cabeça dos meninos para eles serem cidadãos comportados que vão vencer na vida. Isso é importante, mas a coisa fica um pouco contraditória porque há um discurso muito grande em torno da importância da autonomia, só que, na prática, os jovens que estão no programa são muito tutelados. Então ora ele é o jovem perigoso, ora uma alternativa para todos os males. (Depoimento Verbal - Técnico de Referência da PBH)²¹⁶.

Ainda sob esse aspecto, Spósito, Carvalho e Silva e Souza (2007), em interessante abordagem acerca da juventude e do poder local – analisando a execução do programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (atual ProJovem Adolescente) –, chamam a atenção para um outro elemento importante: a utilização, pelos governos, da perspectiva que toma o jovem como **agente de mudança** visando à transferência de certas responsabilidades do Estado para os segmentos juvenis. É nesse sentido que os autores apontam para os equívocos e limitações desse tipo de iniciativa.

²¹⁵ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Coração Eucarístico, 27 out. 2009.

²¹⁶ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, Belo Horizonte, bairro Dom Cabral, 27 out. 2009.

(...) primeiramente, a ênfase em certos aspectos comportamentais – como se todo e qualquer jovem em qualquer momento histórico e social fosse naturalmente predisposto a provocar mudanças; em segundo lugar, não explicitar que o jovem será agente de mudança se o mundo adulto reconhecer e criar condições para isso; por fim, atribuir ao jovem tarefa difícilíssima – a de transformar a sua “comunidade”, deixando de reconhecê-lo ao mesmo tempo como sujeito de direitos. Ou seja, as ações em sua direção parecem ser mais importantes pelo que podem trazer de benefícios à sociedade do que em relação à garantia de seus direitos como cidadãos. (SPOSITO; CARVALHO E SILVA; SOUZA, 2007, p. 244).

Os programas, por serem focalizados, atingem principalmente jovens desprovidos de direitos, que vivem em territórios destituídos de serviços básicos, predominando uma quase absoluta ausência do poder público. Espera-se que essa população volte à escola pública para concluir seus estudos (sabemos que não são poucas as dificuldades inscritas nessa meta), para participar, quase de modo diário, de atividades educativas, e para promover o desenvolvimento do seu bairro, quando o Estado e outras instituições não o fizeram. (SPOSITO; CARVALHO E SILVA; SOUZA, 2007, p. 247).

Outro ponto relevante, sob esse aspecto, está na efetiva concepção de juventude alimentada pelas instituições societárias e governamentais: a dos jovens como grupo de risco, como demonstra o quarto capítulo deste trabalho. Trata-se de um aspecto importante, na medida em que essa perspectiva produz efeitos delicados na concepção que o jovem tem de si mesmo – em especial o jovem pobre. A pesquisa *Juventude e integração sul-americana* (IBASE/PÓLIS, 2009) mostra, por exemplo, que a representação da juventude como “ameaça” não é prerrogativa do universo adulto – os próprios jovens compartilham dessa imagem.

Quando se pergunta sobre as características dos jovens em relação aos adultos, a juventude aparece como mais perigosa, mais violenta, menos responsável, menos solidária. (...) Isso é um tema que muitos atores juvenis têm colocado, a necessidade de reverter essa visão. No entanto, é interessante a gente perceber que essa opinião apareceu partilhada por jovens e adultos. O que é uma coisa importante para os grupos pensarem. Essa necessidade de reversão dessa visão não se faz só direcionada aos adultos, mas também aos próprios contemporâneos de geração. (ABRAMO *apud* BORN, 2009c).

É sob o mesmo prisma que o antropólogo Paul Willis defende uma mudança de postura por parte do Estado. Para ele, falta às instituições governamentais a disposição de escutar e tentar de fato compreender aquilo que dizem os segmentos juvenis – em especial sobre as dificuldades que enfrentam no percurso rumo ao universo adulto.

Defendi em *The Youth Review* que em muitos sentidos os jovens tentam encontrar suas próprias transições alternativas e que essas transições alternativas são encaradas, do ponto de vista dos agentes estatais, como patologias, como problemas, como desobediência às normas etc. O Estado está se convertendo em inimigo, não em amigo, porque não responde às questões que todos os jovens vivem ou experimentam. Mas são os jovens que estão nessa situação, e não podem sair dela e escrever um livro sobre a semiótica do estilo. Eles não podem de um momento para o outro escrever críticas marxistas sobre as mudanças da globalização internacional. (WILLIS *apud* MARTINEZ, 2005, p.319).

Grosso modo, o que estudos, pesquisas e análises informam é a necessidade de intervenções formuladas e implementadas menos a partir dos problemas da sociedade na qual o jovem se insere e mais nas formas por meio das quais ele e os demais jovens daquele lugar (e não de outro) convivem com aquele problema específico (e não um outro). Nessa perspectiva, recorrendo a um exemplo por demais simplificado, um projeto destinado a reduzir os índices de desemprego num determinado município seria substituído por um conjunto de diferentes projetos destinados a reverter o quadro de desemprego de diferentes formas, em diferentes bairros, de acordo com as características de cada região. Igualmente, um projeto com o mesmo objetivo concebido no plano nacional seria formulado e implementado a partir de desenhos elaborados pelos gestores municipais, a partir de diagnósticos próprios. Entretanto, é precisamente esse o tipo de perspectiva que exige o reconhecimento da diversidade e pluralidade dos segmentos juvenis como eixo das políticas públicas.

5.1.2 – Segmentos juvenis no espaço urbano: a *diferença* como eixo das políticas públicas

Embora configure um passo importante para aqueles que pensam e executam políticas voltadas para os jovens, conhecer (ou reconhecer) a diversidade que caracteriza esse grupo geracional significa pouco ou nada se essa percepção não é absorvida como um dos elementos centrais na formulação e implementação de programas e projetos nesse campo. Nesse sentido, a pesquisa empírica em torno do desenvolvimento das políticas para a juventude em Belo Horizonte confirma aquilo que Spósito (2007) parece ter vislumbrado a partir do Projeto

Juventude, Escolarização e Poder Local²¹⁷: os riscos que as implementações do tipo programada e no padrão *top down* representam para iniciativas especificamente destinadas à juventude. Não que esse tipo e padrão estejam vetados para toda e qualquer iniciativa que contemple os grupos jovens – pois isso seria desconsiderar a multiplicidade dos problemas identificados nesse universo. O que está claro, aqui, é que o reconhecimento da diversidade característica desse grupo geracional implica um processo de execução capaz de aumentar as possibilidades de alteração das ações no curso do desenvolvimento da política.

Também está claro que essa é uma perspectiva que depende, em larga medida, do processo de formulação – e, portanto, da concepção de juventude adotada pelos gestores. As pesquisas evidenciam que reduzir esse segmento à concepção de **categoria social** ou **grupo de risco** – limitando a perspectiva do indivíduo como **ator social relevante e agente de mudança** à esfera do discurso oficial – resulta em processos decisórios verticais que, na prática, emudecem garotos e garotas. E aqui, sim, há que se falar em participação, na medida em que esses mecanismos (que conduzem a essa “verticalização”) constituem entraves poderosos às possibilidades de atuação do jovem nos processos de formulação e implementação das políticas que pretendem alterar sua própria realidade. (BANGO, 2003).

Assim é que pelo menos dois grandes desafios estão postos para os gestores públicos: primeiro, viabilizar ações a partir de um sistema flexível de execução, sem perder o foco do programa ou projeto. Isso exige um apurado processo de capacitação dos implementadores – qualificados de tal maneira que possam efetivamente compreender as diferentes realidades vivenciadas pelo público alvo e, assim, os diferentes tipos de demandas dispostos ali –, além de eficientes sistemas de coordenação, supervisão e avaliação. O segundo desafio da gestão pública é deslocar a ênfase na concepção dos jovens como **grupo de risco** para a concepção desse sujeito como **ator social relevante e agente de mudanças**. É esse, aliás, o ponto a partir do qual se inicia o discurso da necessidade de “*empoderamento*” do jovem (no sentido de proporcionar a ele uma espécie de *poder de ação*, angariado a partir da aquisição e retenção de ferramentas necessárias à negociação com aqueles que tomam as decisões, seja no

²¹⁷ Trata-se da pesquisa do *Projeto Juventude, Escolarização e Poder local*, desenvolvida com o apoio da Fapesp e CNPq (2003-2006), mencionada no terceiro capítulo. Foram investigadas as ações destinadas aos segmentos juvenis em 74 prefeituras brasileiras. O universo da pesquisa compreendeu cerca de 8 milhões de jovens entre 15 e 24 anos para uma população de aproximadamente 40 milhões de habitantes. A coleta de dados foi feita ao longo do ano de 2003 e finalizada em fevereiro de 2004. A análise da pesquisa, em parceria com Hamilton Carvalho e Silva e Nilson A. de Souza, foi publicada na *Revista Brasileira de Educação*, n.32 (mai-set.2006) e, em 2007, no vol.16 da *Coleção Educação para Todos*, intitulado *Juventude e contemporaneidade* (Brasília: UNESCO, MEC, ANPED).

nível macro ou micro do universo institucional ou societário). Reconhecer o jovem como **ator social relevante e agente de mudança** implicaria, afinal, uma ampliação expressiva das formas de participação juvenil admitidas ou formalizadas pelos governos até aqui (via criação de conselhos, coordenadorias e outros importantes canais institucionais). A ênfase nessa perspectiva exige, na verdade, a transferência – do plano do discurso para a prática – desse processo de *empoderamento*.

O problema que eu vejo na maioria dos estados, e é por isso que esses gestores de juventude estão reclamando aqui, é que o governo cria lá o órgão de juventude – seja secretaria, coordenadoria, o que for – mas, quando o dinheiro chega de Brasília para os projetos com os jovens, ele não vai para o órgão de juventude. Vai é para a outra área... a Assistência Social, por exemplo. (Depoimento Verbal - Raudrin Lima, superintendente de Políticas Públicas do Governo do Estado de Alagoas)²¹⁸.

Isso é difícil, mas aos poucos eu acho que vai mudando. Porque hoje ainda é complicado: o prefeito ou o governador recebe R\$ 1 milhão para um punhado de projetos, tudo para a juventude. Mas ele vai pensar: “vou colocar esse dinheiro todo na mão desses meninos?” Ainda tem um pouco disso no país todo. Mas à medida que a gente for trabalhando, mostrando que a gente sabe fazer, que a gente faz parte da coisa toda, isso vai mudando. Por isso que outra coisa importante nisso aí é que o governo tenha conhecimento daquilo que a juventude do município quer e precisa.. Isso passa por nós. (Depoimento Verbal - Leandro Afonso Cruz, ex-gerente de Intercâmbio de Políticas Públicas da Coordenadoria Municipal de Juventude – PBH)²¹⁹.

Esse “conhecimento” efetivo das demandas dos jovens que circulam pela cidade constitui um terceiro desafio para a gestão pública. Sob esse aspecto, a observação das políticas implementadas em Belo Horizonte com foco sobre a juventude – e em especial da atuação dos executores da política – revela uma capacidade acurada do município não só para identificar os interesses e desejos desse grupo geracional, mas também para acompanhar, monitorar e, eventualmente, alterar algumas das ações implementadas. A capacidade de construção de diagnósticos precisos – e, por conseguinte, da realização de processos mais adequados de monitoramento – emergem, aqui, como elementos distintivos das políticas concebidas e implementadas no âmbito municipal.

²¹⁸ Dados da entrevista. Pesquisa de campo, São Luís do Maranhão/Curso de Capacitação de Gestores, fev. 2008.

²¹⁹ Dados da entrevista de Leandro Afonso Cruz. Pesquisa de campo Belo Horizonte, bairro Centro, set. 2008.

5.1.3 – Diagnósticos e processos decisórios: o potencial da gestão local no desenvolvimento de políticas para a juventude

Trabalhar com demandas efetivamente juvenis e construir políticas públicas capazes de traduzir a diversidade desse segmento geracional não é tarefa que se faça “de longe”. Embora vários dos aspectos revelados por este trabalho não correspondam necessariamente à realidade de outros municípios do país e do mundo, há um elemento central, que parece válido para todas as regiões: a capacidade do município – e não do Estado ou da União – de espelhar os anseios, as aflições e os desejos das comunidades que o constituem, e sobretudo dos jovens inseridos nessas comunidades. É nesse sentido que as possibilidades de construção de um diagnóstico mais rigoroso são ampliadas e, com elas, também as possibilidades de angariar subsídios valiosos à formulação e implementação de políticas capazes de atender efetivamente às necessidades e interesses manifestados pelos segmentos juvenis.

Estudiosos que se dedicaram ao estudo aprofundado da gestão local, como Netto (1995) e Bourdin (2001), observam que a proximidade entre a população e as autoridades e funcionários municipais – elementos garantidores da análise de problemas singulares *in loco* – são elementos que não podem ser subestimados. Tampouco as possibilidades de estabelecer o contato pessoal com as partes envolvidas, assegurando um processo de tomada de decisão com a participação da comunidade interessada. Sob esse aspecto, projetos e programas como o ProJovem Adolescente ou como o Fica Vivo, por exemplo – centrados na atenção ao jovem a partir de uma série de ações que, na prática, dependem de vários outros setores de prestação de serviço (saúde, educação, lazer e assistência à família, entre tantos outros) – tendem a enfrentar uma gama extensa de dificuldades por um motivo simples, a princípio: coordenar as decisões e as ações dos responsáveis por esses setores à distância é extremamente difícil, uma vez que isso pressupõe “um intenso processo de comunicação e discussão”. (NETTO, 1995, p.334-335).

No campo de estudo das políticas públicas para a juventude, ainda são escassas as pesquisas e análises acerca dos processos de construção de programas e projetos concebidos pelos governos para esse grupo geracional. Nesse sentido, a pesquisa em torno da agenda, do desenho e da implementação de iniciativas voltadas para os jovens no município de Belo Horizonte espera contribuir com novos subsídios para o debate em torno da formulação e do desenvolvimento das políticas destinadas aos segmentos juvenis nas cidades brasileiras. Ao evidenciar a importância do “olhar” do município para a construção de políticas que

efetivamente reflitam os anseios manifestados pelos jovens, esse trabalho também pretende resgatar a concepção de “local” trabalhada por L. Sfez: um “dispositivo crítico”, refletido na “prática que contesta”. (L. SFEZ *apud* BOURDIN, 2001, p.17).

REFERÊNCIAS

- ABAD, Miguel. Crítica política das políticas da juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-32.
- ABAD, Miguel. **Las políticas de juventud desde la perspectiva de la relación entre convivência, ciudadanía y nueva condición juvenil**. Viña Del Mar : CIDPA, mar. 2002.
- ABDALA, Ernesto. **Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes**. Montevideo: CINTERFOR, 2004. 152 p.
- ABRAMO, Helena. BORN, Fabiana. Entrevista: Helena Abramo, Juventudes Sul-Americanas: diálogos para a construção da democracia regional. Entrevista concedida a Fabiana Born. **Boletim Eletrônico IBASE**. Rio de Janeiro, 3 jun. 2009c. Disponível em <http://juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/47-entrevistas/190-entrevista-helena-abramo-coordenadora-da-pesquisa-q-juventudes-sul-americanas-dialogos-para-a-construcao-da-democracia-regional> Acesso: 1º julho 2009. 10 julho 2009. 16 julho 2009.
- ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. **Retratos da Juventude Brasileira**: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 9-22.
- ABRAMO, Helena Wendel. **Cenas juvenis**: punks e darks no espetáculo urbano. São Paulo : Scritta, 1994.
- ABRAMO, Helena Wendel. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 37-72.
- ABRAMO, Helena Wendel. Espaços de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 219-228
- ABRAMOVAY, Miriam *et. al.* **Gangues, galeras, chegados e rappers**: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Eliane Ribeiro; ESTEVES, Luiz Carlos Gil. **Juventude**: outros olhares sobre a diversidade. Brasília: UNESCO, 2007.
- ABRAMOVAY, Miriam; CASTRO, Mary Garcia; SILVA, Lorena Bernadete da. **Juventudes e Sexualidade**. Brasília: UNESCO. Cap. 3, 4, 5 e 6, 2004.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1999. p.161-198.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**. São Paulo, v. 28, n.10, p.89-108, 1995.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Tradicionalismo e modernização nas sociedades islâmicas: uma impossível transição entre o fundamentalismo e a tolerância? **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**. Maringá, PR, v.1, n.6, Nov. 2001. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/006/06almeida_isla.htm. Acesso: 12 jan. 2008.

ALUNOS do PROJOVEM melhoram desempenho, mas programa tem alta evasão e desistência. **Revista Eletrônica de Educação de Jovens e Adultos**. Belo Horizonte, jul. de 2008. Disponível em: http://www.reveja.com.br/mambo/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=58. ou http://www.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1290&Itemid=2 Acesso: 23 jul 2008; 09 ago 2009; 23 set 2009.

AMARAL, João Carlos. Conselheiros da Juventude tomam posse na próxima terça-feira. **Blog João Carlos Amaral**. 15 dez. 2006. Disponível em: <http://www.joaocarlosamaral.com.br/index.php?id=1319>. Acesso em: 4 set.2008; 8 ago 2009.

ANDRADE, Mônica Viegas; *et. al.* **Perfil ocupacional das vítimas e criminosos no município de Belo Horizonte**: um estudo exploratório. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2003. 25p. (Texto para discussão; 195).

ARGULLÓ, Ricardo. Hooligan. **El país.com**. Comunidad Valenciana. Jul., 1998. Disponível em: http://www.elpais.com/articulo/Comunidad/Valenciana/Hooligan/elpepuespval/19980701elpval_3/Tes. Acesso em: 10 nov. 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergencia e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n.49, p.3-40.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, jun. 1996, p.44-66.

BADEN-POWELL, Robert. **Scouting for boys**. Dover Publications, New York, Cap. 1. 2007.

BANCO MUNDIAL. O desenvolvimento e a próxima geração: visão geral. **Relatório sobre desenvolvimento mundial 2007**. Washington, DC, 2006. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/1489782-1158107976655/overview-po.pdf>. Acesso em 3 mar. 2008.

BANGO, Julio. Políticas de Juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 33-55

BARDACH, Eugene. Policy Dynamics. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press Inc., Cap. 16. 2006.

BARROS, David. Entrevista: David Barros, o novo presidente do Conjuve. Entrevista concedida a Fabiana Born. **Boletim Eletrônico IBASE**. Rio de Janeiro, 27 abr. 2009b. Disponível em <http://www.juventudesulamericana.org.br/index.php/noticias/47->

[entrevistas/174-entrevista-david-barros-novo-presidente-do-conjuve](#). Acesso: 1º julho 2009. 10 julho 2009. 16 julho 2009.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 21-47

BARROS, Ricardo Paes de; ULYSSEA, Gabriel; CURY, Samir. **A desigualdade de renda no Brasil encontra-se subestimada?** Rio de Janeiro: IPEA. 2007. 36p. (Texto para Discussão IPEA, nº 1263).

BARRY, Monica. **Youth policy and social inclusion**: Critical debates with young people. Abingdon: Routledge, Cap.1. 2005.

BEATO FILHO, Cláudio *et. al.* **A Criminalidade Violenta em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, 999, 130 p.

BECKER, Howard S. A Escola de Chicago. **Mana. Estudos de Antropologia Social**, V. 2, n. 2. out. 1996. Rio de Janeiro: PPGAS/ MN/ UFRJ, p. 177-188.

BECKER, Howard S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. 232 p.

BECKER, Howard. S. Representações. In: BECKER, Howard. S. **Segredos e truques da pesquisa**. Cap.2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Liberdade Assistida**: uma medida. Cristiane Barreto e Mônica Brandão (Org.). Belo Horizonte: PBH/SMAAS, 2008. 276 p.

BERMAN, Paul. Thinking about programed and adaptative implementation: matching strategies to situations. In: INGRAM, H. M.; MANN, D. **Why Policies succeed or fail**. London: Sage, 1980.

BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas**: magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BLASS, Leila Maria da Silva. Juventude e trabalho. In: COSTA, Márcia Regina da; SILVA, Elisabeth Murilo da. (Org.). **Sociabilidade juvenil e cultura urbana**. São Paulo: EDUC, 2006. p.55-78

BOBBIO, Norberto. **O tempo de memória**: de senectute e outros escritos autobiográficos. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 205p.

BORJA, Jordi. **A participação cidadina**. São Paulo: Espaço & Debates, 1988, p. 14-25.

BORN, Fabiana. Juventudes sul-americanas: Coordenadores apontam expectativas em relação aos resultados. **Boletim Eletrônico IBASE**. Rio de Janeiro, 17 jul. 2009a. Disponível em: <http://www.juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/38-materias/206-qjuventudes-sul-americanasdialogos-para-a-construcao-da-democracia-regionalq-coordenadores-apontam-expectativas-em-relacao-aos-resultados>. Acesso: 23 julho 2009.

BORN, Fabiana. Governos e sociedade civil discutem juventude na IV REJ. **Boletim Eletrônico IBASE**. Rio de Janeiro, 10 junho 2009e. Disponível em <http://juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/38-materias/193-governos-e-sociedade-civil-discutem-juventude-na-iv-rej><http://juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/38-materias/187-paises-do-mercosul-promovem-encontros-nacionais-de-jovens-em-nova-etapa-da-pesquisa-juventudes-sul-americanas>. Acesso: 11 julho 2009; 23 julho 2009.

BORN, Fabiana. Países do Mercosul promovem encontros nacionais de jovens em nova etapa da pesquisa Juventudes Sul-Americanas. **Boletim Eletrônico IBASE**. Rio de Janeiro, 27 maio 2009f. Disponível em <http://juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/38-materias/187-paises-do-mercosul-promovem-encontros-nacionais-de-jovens-em-nova-etapa-da-pesquisa-juventudes-sul-americanas>. Acesso: 6 junho 2009. 10 julho 2009.

BORN, Fabiana. Sociedades sul-americanas: o que dizem jovens e adultos sobre as juventudes. **Boletim Eletrônico I IBASE**. Rio de Janeiro, jul. 2009g. Disponível em: <http://juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/38-materias/201-sociedades-sul-americanas-o-que-dizem-jovens-e-adultos-sobre-as-juventudes>. Acesso: 1º julho 2009. 10 julho 2009.

BOSCHI, Renato. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, Marcus André (Org). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1999. p. 255-284.

BOSI, Ecléa. Memória. Memória-sonho e memória-trabalho. In: BOSI, Ecléa. (Org.). **Memória e sociedade: lembranças de velho**. São Paulo: Companhia das Letras, cap. 1. 1994.

BOURDIER, Pierre. A 'juventude' é apenas uma palavra. In: BOURDIER, Pierre (Org.). **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p.17-156

BOURDOUKAN, Adla. Carpe Noctem – Góticos na internet. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor; SOUZA, Bruna Mantese de (Org). **Jovens na metrópole: etnografias de circuitos de lazer, encontro e sociabilidade**. São Paulo : Terceiro Nome, 2007. p.67-82

BRANCO, Pedro Paulo Martoni. Juventude e trabalho: desafios e perspectivas para as políticas públicas. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 129-148.

BRANDÃO, Mônica; BARRETO, Cristiane; MOREIRA, LÍlian. Anexo: O próximo da Fila – Anexo. In: RODRIGUES, Alexandre (Org.). **O próximo da fila**. Belo Horizonte: CONANDA, 2003. 112 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar proposta de Políticas Públicas para a Juventude. **Relatório Final**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 193 p. (Série ação parlamentar, n.301).

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.11.692 de 10 de junho de 2008a . Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 2008, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm. Acesso: ago 2007, set. 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 464 de 09 de junho de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas. **D.O.U.** de 10/06/2009, p. 1 Brasília/DF. <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/663669.pdf>. Acesso: 04 outubro 2009.

BRASIL, Ministério da Educação. **INEP** - sinopse da educação básica, 2003. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/sinopse/sinopse.asp> Acesso: 18 nov. 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado de Assistência Social. Portaria n. 879, de 3 de dezembro de 2001. Estabelece normas e diretrizes do projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro de Juventude. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 19 dez. 2001, Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/imprensa/portaria879.pdf>. Acesso: 23 jul. 2003; 30 out. 2009

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **ProJovem Urbano** – Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano. Brasília: Presidência da República, 2008b. 158 p. Disponível em: http://www.secj.pr.gov.br/arquivos/File/Projovem%20Urbano/projeto_pedagogico_projovem_PPI.pdf. Acesso em: 17 jan. 2009; 27 out. 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Marco teórico e referencial**: saúde sexual e reprodutividade adolescentes e jovens. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. 56p.

BRENNER, Ana Karina; DAYRELL, Juarez; CARRANO, Paulo. Culturas do lazer e do tempo livre dos jovens brasileiros. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p.175-214.

BROUÉ, Pierre. **A primavera dos povos começa em Praga**. São Paulo: Kairós, 1979. 255 p.

BUTLER, Judith. Corpos que pesam: sobre os limites discursivos do “sexo”. In.: LOPES LOURO, Guacira (Org.). **O corpo educado** - pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 151-172.

CACCIA-BAVA, Silvio. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. p.161-190

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta Políticas; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p.87-122.

CARLINNI-MARLAT, Beatriz. Jovens e drogas: saúde, política neoliberal e identidade jovem. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 303-322.

CARMO, Paulo Sérgio do. **Culturas da rebeldia: a juventude em questão**. São Paulo: SENAC, 2000. p.41-190

CARRANO, Paulo. Ações públicas para jovens na cidade: a Coordenadoria e o Centro de Juventude de Niterói. In: SPOSITO, Marília Pontes (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras**. São Paulo: Global, 2007. p. 339-370

CASTRO, Jorge Abrahão; AQUINO, Luseni. **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2008. 150p. (Texto para discussão, 1335).

CASTRO, Marcelo Matta de. Projeto Guernica: grafite, arte e história. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE INCLUSIVA, 3, 2004, Belo Horizonte. **Anais do III Seminário Internacional Sociedade Inclusiva PUC Minas - Ações Inclusivas de Sucesso**. Belo Horizonte: Sociedade Inclusiva/PUC Minas, maio, 2004. p.1-7.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. **Drogas nas escolas**. Brasília: UNESCO. 2002a.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam; LEON, Alessandro. **Juventude: tempo presente ou tempo futuro? Dilemas em propostas de políticas de juventude**. São Paulo: GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas). 2007. 189 p.

CASTRO, Mary Garcia. O que dizem as pesquisas da Unesco sobre juventudes no Brasil: leituras singulares. In: NOVAES, Regina Reys; PORTO, Marta e HENRIQUES, Ricardo (Org.). **Juventude, cultura e cidadania**. Ano 21, 2002. p 63-90. Edição especial. Comunicações do ISER Disponível em: http://www.naoviolenca.org.br/sobre/pdf/Unescoepesquisas_MaryCastro.pdf. Acesso em 26 abr. 2009.

CASTRO, Mary Garcia . Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas. Acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes. In NOVAES, Regina e VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade**. Trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Instituto de Cidadania/Fundação Perseu Abramo, 2004, p.275-303.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. **Por um novo paradigma do fazer políticos: políticas de/para/com juventudes**. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 19, n.2, jul./dez. 2002b.

CASTRO, Nivalde L. Considerações sobre a dinâmica econômica e o ensino superior no plano internacional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 19. **Política de Educação Superior**, GT-11. Caxambu, 1996.

CATROGA, Fernando. **Memória, história e historiografia**. Coimbra: Quarteto, 2001.

CAVALHO, Alysson *et. al.* **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG. 2002.

CHAPIN, Timothy S. Chapin. Local governments as policy entrepreneurs – evaluating Florida's "Concurrency Experiment". **Urban Affairs Reviews**, v. 42, nº 4, mar.2007, p.505-532

CHARLIN DE GROOTE, Marcelo; WELLER, Jürgen (Org.). **Juventud y Mercado Laboral: Brechas y Barreras**. Santiago, Chile: CEPAL, 2006. 252 p.

CLEMENTINO, Josbertini. Articulação dos secretários e gestores estaduais de juventude. **Oficina de secretários e gestores estaduais e municipais de juventude**. Nov. 2006. Rio de Janeiro, p.6-12, Mimeo.

CLINE, Kurt D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, V.10, n.3, 2000, p.551-571.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew Alan. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1995. p. 96-104.

COGGIOLA, Osvaldo. **França inaugura uma nova etapa política na Europa**. Site: Instituto Rosa Luxemburgo. Disponível em: www.insrolux.org/textos2006/cpecoggiola.pdf. Acesso em: 8 nov. 2007

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.160-179.

COLES, Bob. Young people. In: ERSKINE, Angus *et. al* (Eed.) **Student's Companion to Social Policy**. Oxford: Blackwell, 1998. p.242-248.

COLÔMBIA. Presidencia de la República. **Programa Presidencial Colombia Joven**, 2000. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/noticia242.htm>. Acesso: 21 out. 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Panorama social de América Latina, 2008**. Documento informativo. (LC/G.2402-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.08.II.G.89, mar.2009

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE - CONJUVE. **Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas**, Brasília, 2006.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Educação, Juventude e Cultura**. Conclusões do Conselho e dos Representantes de Governo dos Estados Membros sobre perspectivas futuras para cooperação europeia no campo das políticas de juventude. Bruxelas, 27 de abril de 2007. Disponível em:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/educ/94686.pdf. Acesso em: 7 nov. 2007

COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. São Paulo: Papirus, 1995.

CRIANÇAS E JOVENS EM VIOLÊNCIA ARMADA ORGANIZADA -COAV. Serviço jovem: uma política de prevenção e alternativas ao envolvimento de jovens na violência urbana no Brasil. **Relatório Final**. Jan. 2005. Disponível em: <http://www.coav.org.br/publique/media/Policy%20Nacional.pdf>. Acesso em: 10 fev.2008.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A. *et al.* **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG/PROEX, 2002. p. 11-25.

DAMATTA, Roberto. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

DAPIEVE, Arthur. **Renato Russo: o trovador solitário**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2000. 183 p.

DAYRELL, Juarez. A escola como espaço sócio-cultural. In: DAYRELL, J. **Múltiplos olhares sobre educação e cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

DAYRELL. **A música entra em cena: o rap e o funk na socialização da juventude**. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, 2005. v. 1. 303 p.

DAYRELL. Escola e culturas juvenis. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 173-189

DAYRELL. Juventude e produção cultural na periferia de Belo Horizonte. **Outro Olhar: Revista de Debates**. Belo Horizonte, ano II, p. 22 - 26, 10, nov. 2001.

DAYRELL. Juventude, grupos de estilo e identidade. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, n.30, p.25-39, dez. 1999.

DAYRELL, Juarez; LEÃO, Geraldo; REIS, Juliana Batista dos.. Juventude, pobreza e ações educativas no Brasil. In: SPOSITO, Marília Pontes (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras**. São Paulo: Global. 2007, p. 47-82.

DELEON, Peter. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Policy Studies Review**, 16, n.3/4 (Fall/Winter), 1999a. p.311-338.

DELEON, Peter. The stages approach to the policy process. What has it done? Where is it going? In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. University of California, Davis: Westview Press, 1999b. p.19-31.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. **História oral: memória, tempo, identidades**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. p.33-125.

DIEESE. **Juventude: diversidades e desafios no mercado de trabalho metropolitano**. Nº 11. Setembro de 2005. Disponível em <http://www.dieese.org.br>. Acesso em 09 jun 2008.

DIENEL, Hans-Liudger; SCHOPHAUS Malte. Urban wastelands and the development of youth cultures in Belin since 1945, with comparative perspectives on Amsterdam and Naples. In: SCHILDT, Axel; SIEGFRIED, Detlef. **European cities, youth and the public sphere in the twentieth century**. Great Britain: TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2005. p.110-133

DOWDNEY, Luke. **Nem guerra nem paz**. Rio de Janeiro: 7 Letras. 2005.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo paradigma. **Estudos Avançados**, v. 12, n.33, 1998, p.171-183.

DYE, R. Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981. p. 1-45.

ENTRE OS MUROS da escola. Direção: Laurent Cantet. São Paulo: Imovision, 2007. 1 vídeo-disco (128 min.), color., legendado.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil; ABRAMOVAY, Miriam. Juventude, juventudes: pelos outros e por elas mesmas. In: ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Eliane Ribeiro; ESTEVES, Luiz Carlos Gil (Org.). **Juventudes: outros olhares sobre a diversidade**. Brasília: UNESCO. 2007, p.19-54.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, Pedro; PINHO, Antonio (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.41-75.

FAVERET FILHO, Paulo; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. Universalização excludente. **Revista Dados**, v. 33, n.2, 1990, p.257-283.

FERNANDES, Rubem César. Segurança para viver: proposta para uma política de redução da violência entre adolescentes e jovens. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2004, p.260-274.

FERNANDES, Rubem César. **Vocabulário de ideias passadas: ensaios sobre o fim do socialismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1993, 230p.

FERREIRA, Vítor Sérgio. Da “experiência” ao “vício”: a construção de um projecto de marcação corporal. In: COSTA, Maria Regina da; SILVA, Elisabeth Murilho da. **Sociabilidade juvenil e cultura urbana**. São Paulo: Educ. 2006, p.169-196.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; CAETANO, André Junqueira. Programa federal, execução local: o caso do Bolsa-Família. In: FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **Governo local, política pública e participação na América do Sul**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 215-236.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Pressupostos, lógicas programáticas e situação institucional da política pública de juventude na América Latina. In: VI **Encontro da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política**, 6, Campinas/SP, 2008, 27 p.

FISCHER, Nilton Bueno. Chegou a tua vez! Jovens na correria por um mundo melhor: uma análise de programa municipal empreendido por jovens da Cidade de Porto Alegre. In:

SPÓSITO, Marília (Coord.). **Espaços públicos e tempos juvenis**: um estudo de ações no poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global. 2007, p.371-386.

FONSECA, Victor Hugo. Skatistas invadem praça Sete em protesto pacífico. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, 22 jun. 2009. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/otempo/noticias/?IdEdicao=1333&IdCanal=6>. Acesso: 14 ago. 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.26, n.92., out. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300017&lng=en&nrm=iso&tlng=ptpt. Acesso: 20 ago. 2008; 3 set. 2009.

FOLHA Online. **Candelária**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 27 ago. 2004. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2004/massacreemsp/candelaria.shtml>. Acesso: 26 abr. 2009

FRÚGOLI JUNIOR, Heitor. **Sociabilidade urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2007.

FRÚGOLI JUNIOR. Os shoppings de São Paulo e a trama do urbano: um olhar antropológico. In: PINTAUDI, Silvana M.; FRÚGOLI JUNIOR, Heitor. (Org.). **Shopping Centers**. São Paulo: UNESP, 1992. p. 75-92

FREEMAN, Richard. Learning in public policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press Inc.. 2006. Cap. 17.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.49. 2000, p.79-94.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO/INSTITUTO CIDADANIA. Perfil da Juventude Brasileira. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p.369-447.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2002.

GOFFMAN, Erving. A ordem da interação. In: GOFFMAN, Erving (Org.). **Os momentos e seus homens**. Lisboa: Relógio D'Água. 1999, p.191-243. (Textos escolhidos e apresentados por Yves Winkin).

GOFFMAN. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes. 1975.

GOLDFEDER, Sônia. **A primavera de Praga**. São Paulo: Brasiliense. 1981, 97p.

GRASS, Günter. **Descascando a cebola**: uma autobiografia 1939-1959. São Paulo: Casa das Letras. 2007, 384 p.

GROPPO, Luís Antonio. Juventude e nazi-fascismo. In: GROPPPO, Luís Antonio (Org.). **Juventude: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000. p.113-208.

GUERREIRO, Maria das Dores; ABRANTES, Pedro. 2005. Transições incertas. Lisboa, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, Direção Geral de Estudos, Estatística e Planeamento, Lisboa, 2004. Resenha de: Melissa de Mattos Pimenta. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, v. 17, n. 2: 381-386.

GUIMARÃES, Nadya Araújo. Trabalho: uma categoria-chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2005, p. 149-174.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, novembro de 1995, n. 43, p. 87-101.

HALBWACHS, Maurice. **A memória coletiva**. Rio de Janeiro: Vértice, 1990.

HALL, Stuart. Globalização – compressão, espaço-tempo e identidade. Em direção ao pós-moderno global? In: **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p.67-76.

HAJER, Maarten; LAWS, David. Ordering through discourse. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (Org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press Inc., 2006. Cap. 12.

HILL, Heather C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.13, n.3, 2003, p.265-282.

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

HORVÁTH, Sándor. Pubs and 'hooligans' in a socialist city in Hungary: the public sphere and youth in Stalintown. In: SCHILDT, Axel; SIEGFRIED, Detlef. **European cities, youth and the public sphere in the twentieth century**. Great Britain: TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2005. p.80-89

IBASE/PÓLIS. **Pesquisa sobre juventude no Brasil**. Projeto Juventudes Sul-americanas: diálogos para construção da democracia regional. Relatório Nacional Brasil, 2008.

IBASE/PÓLIS. **Sociedades sul-americanas: o que dizem jovens e adultos sobre as juventudes**. Análises a partir da pesquisa Juventudes Sul-americanas: diálogos para a construção da democracia regional. Rio de Janeiro: Milograph Editora/CIDPA/IDRC, 2009. 322p.

IBGE. **Indicadores sobre a realidade social brasileira**. [2000]. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2000.shtm> Acesso: 14 abril 2009.

IBGE. **Pesquisa mensal de emprego**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=168&id_pagina=1. Acesso: 15 mai 2004; 3 ago 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**: Documento de Conclusão (2004). Versão inicial para discussão, complementação e ajustes. Disponível em <http://www.interagir.org.br/politica/boletim/arquivos/projetajuventude.pdf>. Acesso em 21 abr. 2005; 5 ago 2009.

IZQUIERDO, Ivan. **A arte de esquecer**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2004.

JAYME, Juliana Gonzaga; ANDRADE, Luciana Teixeira de.; ALMEIDA, Rachel de Castro. **Juventude, culturas urbanas e territorialidades**. Comunicação a ser apresentada ao Grupo de Trabalho Sociologia de la Infância y Juventud no XXV Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología – ALAS, 2005.

JARDON, Carolina. Assassinato do índio Galdino completa 10 anos. **Globo.com**, Rio de Janeiro, 19 abril 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL23764-5598,00.html>. Acesso em: 19 abril 2007; 02 agosto 2009.

JOSEPH, Isaac. Lugares e ocasiões. In: **Erving Goffman e a microsociologia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p.55-70

JOST, Maria Clara. **Por trás da máscara de ferro**: as motivações do adolescente em conflito com a lei. São Paulo: Edusc, 2006. 408 p.

JS TOMAR. Próximo ano político. **Blog Juventude Socialista de Tomar**. Postado em setembro de 2007. Disponível em: <http://jstomar.blogspot.com/>. Acesso: 8 nov. 2007

KEHL, Maria Rita. A juventude como sintoma de cultura. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

KEISER, Lael R.; MEIER, Kenneth J. Policy design, bureaucratic incentives, and public management: the case of child support enforcement. **Journal of Public Administration Research and Theory**. J-PART 6 (1996): 3:337-364

KINGDON, John W. Agenda setting. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew Alan. **Public policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1995. p.105-113

KOMATSU, Alberto. Família do menino João Hélio pede mudança na legislação. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 11 fev. 2007. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/ultimas/cidades/noticias/2007/fev/11/146.htm>. Acesso: 4 jul. 2007.

KUHNLE, Stein. A globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). **O Estado de bem-estar social no século XXI**. São Paulo: LTr., 2007. Cap. 3.

LAGO, Luciana Corrêa do. Favela-loteamento: re-conceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana. In: X ENCONTRO NACIONAL DA AMPUR, 2003, Belo Horizonte. Sessão temática: Re-estruturação intra-urbana. Disponível em:

www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/anpur2003_lago.pdf. Acesso em: 27 jul. 2007

LÂNES, Patrícia. Demandas juvenis. In: IBASE/PÓLIS. **Sociedades sul-americanas: o que dizem jovens e adultos sobre as juventudes**. Análises a partir da pesquisa Juventudes Sul-americanas: diálogos para a construção da democracia regional. Rio de Janeiro: Milograph Editora/CIDPA/IDRC, 2009. Cap.5.

LEITE, Rogério P. Contra-usos e espaço público: notas sobre a construção social dos lugares no Manguetown. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, n. 49, junho/2002.

LEVI, Giovanni; SCHMITT, Jean-Claude (Org.). **História dos jovens**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. v.1 – Da Antiguidade à Era moderna. p.7-17.

LINDDHAL, Neuza Zapponi. Personalidade humana e cultura: aplicações educacionais da teoria de Erick Erikson. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v.69, n.163, p.492-509, set. 1988

LODI, Maria Inês. **A escrita da rua e o poder público no Projeto Guernica**, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003.

LÔDI, Maria Inês Helio *et. al.* O Projeto Guernica da Prefeitura de Belo Horizonte: nova abordagem da pichação e do grafite na cidade. In: Congresso Brasileiro de Extensão Universitária 2., 2004, Belo Horizonte. **Anais do 2º Congresso Brasileiro de Extensão Universitária**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), set. 2004. p. 1-8.

LUBAQUE, Elias. Mano Brown quebra silêncio. **Acontece**, Capão Redondo (distrito de São Paulo), 2003. Disponível em: http://www.capao.com.br/abre_artigo.asp?id_artigo=246
Acesso: 1º nov. 2007

MACEDO, Márcio. Baladas *black* e rodas de samba na terra da garoa. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor; SOUZA, Bruna Mantese de (Org.). **Jovens na metrópole: etnografias de circuito de lazer, encontro e sociabilidade**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2007. p.189-224.

MACEDO E CASTRO, João Paulo. **UNESCO – Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil**. Museu Nacional, UFRJ, 2005. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ. Disponível em:
http://www.uff.br/obsjovem/mambo/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=87&Itemid=32. Acesso: 11 jul.2008; 3 ago 2009.

MACHADO, Érika. Enquanto tudo acontece. Intérprete: Érika. In: MACHADO. **No cimento**. Belo Horizonte: Indie Records, 2006. 1 CD. Faixa 12.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. Circuitos de Jovens. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor; SOUZA, Bruna Mantese de (Org.). **Jovens na metrópole: etnografias de circuito de lazer, encontro e sociabilidade**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2007. p.15-22.

MAJONE, Giandomenico. Agenda setting. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press Inc., 2006. Cap. 11.

MARSHALL, George. **Bíblia do skinhead – Espírito de 69**. São Paulo: Editora Trama, 2001. 127 p.

MARTINEZ N., Roberto. 1998. **Los proyectos sociales**: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. Santiago: CEPAL/Chile (Serie Políticas Sociales, 24).

MARTINEZ, Roger. Cultura viva: entrevista com Paul Willis. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 17, n.2, p.301-321, 2005.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**: J.PART, Vol. 5, n.2 (Apr., 1995), p.145-174.

MATTOS, Janaína Valéria de. **Liberdade Assistida** - a partir de relatórios oficiais da Secretaria de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte. Boletim DICAS – Idéias para a Ação Municipal/ Instituto Polis, n. 142. São Paulo, 1999. Disponível em: http://www.pt-pr.org.br/documentos/pt_pag/P%C3%B3lis/Desenvolvimento%20Social/Nr.%20142%20-%20Liberdade%20Assistida.pdf
Acesso em: 15 julho 2009.

MAY, Peter J.; WINTER, Søren C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access** (Out. 25), 2007.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Texto nº 852, IPEA, Brasília, 2001.

MILWARD, H. Brinton; KETTL, Donald F. (eds). **The state of public management**. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.

MOKATE, Karen Marie. **Eficácia, eficiência, equidade y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?** Bogotá : Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000a.

MOKATE. **El Monitoreo y la evaluación**: herramientas indispensables de la gerencia social. Bogotá : Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000b.

MOREIRA, Daniel Augusto. **Analfabetismo funcional: o mal nosso de cada dia**. São Paulo: Editora Pioneira Thomson, 2003. Cap. 1.

MÜXEL, Anne. 1997. Jovens dos anos 90: à procura de uma política sem rótulos. **Revista Brasileira de Educação**. Juventude e Contemporaneidade, n. 5/6: 151-166.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NETO, Ana Maria Q.Fausto; QUIROGA, Consuelo. 2003. Juventude urbana pobre: manifestações públicas e leituras sociais. **Revista Pensar BH/Política Social**, n.7: 19-22.

NETTO, Lino Ferreira. A atuação do município no combate à pobreza: possibilidades e limitações. In: VALLADARES, Lícia; COELHO, Magda Prates (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

NEVES, Maria. **MP reformula o ProJovem e reajusta o Bolsa Família**. Agência Câmara de Notícias. Câmara dos Deputados. Brasília, 10 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=116306>. Acesso: 15 julho 2009.

NOVAES, Regina. Entrevista: Regina Novaes, coordenadora regional da pesquisa “juventudes Sul-americanas”. Entrevista concedida a Fabiana Born. **Boletim Eletrônico IBASE**. Rio de Janeiro, 26 jun. 2009d. Disponível em <http://juventudesulamericanas.org.br/index.php/noticias/47-entrevistas/198-entrevista-regina-novaes-coordenadora-regional-da-pesquisa-juventudes-sul-americanas> . Acesso: 1º julho 2009. 10 julho 2009.

NOVAES, Regina Reys; PORTO, Marta; HENRIQUES, Ricardo. **Juventude, cultura e cidadania**, Comunicações do ISER, ano 21, edição especial, 2002. p 63-90.

NOVAES, Regina. Juventude, exclusão e inclusão social: aspectos e controvérsias de um debate em curso. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 121-141.

NOVAES, Regina Reyes. Juventude e participação social: apontamentos sobre a reinvenção política. In: ABRAMO, Helena W.; FREITAS, Maria Virgínia; SPOSITO, Marília Pontes. **Juventude em debate**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002. Cap. 2. p.46-69.

NOVAES, Regina Reyes. Políticas de juventude no Brasil: continuidades e rupturas. In: FÁVERO, Osmar *et. al.* (Org.). **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, MEC, ANPED. (Coleção Educação para Todos; 16), 2007. p.253-281.

NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo. **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006. p.7-17.

NUNES, Leticia. Critérios de cobertura: suítes no caso do índio Galdino. **Observatório da Imprensa**. São Paulo, 28 out. 2003. Disponível em: http://www.tvebrasil.com.br/observatorio/arquivo/principal_031028.asp. Acesso: 4 jul. 2007.

OPERAÇÃO desmantela gangue de pichadores em Belo Horizonte. Banco de Notícias – Secretaria de Estado de Defesa Social. Belo Horizonte, 30 jun. 2009. Disponível em http://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=707&Itemid=71. Acesso: 10 out. 2009.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Global Employment Trends for Youth. Genebra**. 2006. Disponível em: www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/gety06en.pdf. Acesso em: 10 nov. 2007.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Trabalho decente e juventude América Latina**. Brasília, 2007. Disponível em: www.summit-americas.org/V_Summit/Policy_Dialogue/tdj_resejec_pt.pdf. Acesso em 25 abr. 2009.

ONU. **World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond**. Nova York : Organização das Nações Unidas, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/library.htm>. Acesso em 16 outubro 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Relatório mundial sobre violência e saúde**. Washington, DC, 2002. Disponível em: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf. Acesso em 22 abril 2009

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livro Ibero Americano, 1971. 264p.

O'TOOLE JR., Laurence J. Research on policy implementation: assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**. J-PART 10 (2000):2:263-288.

PAIS, José Machado. Bandas de garagem e identidades juvenis. In: COSTA, Maria Regina da; SILVA, Elisabeth Murilho da. **Sociabilidade juvenil e cultura urbana**. São Paulo: Educ, 2006a. p.29-54

PAIS, José Machado. Buscas de si: expressividades e identidades juvenis. In: ALMEIDA, Maria Isabel Menes de.; EUGÊNIO, Fernanda. **Cultura jovens: novos mapas do afeto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006b. p.7-21

PAIS, José Machado; PAPPÁMIKAIL, David Cairns. Jovens europeus: retratos da diversidade. Tempo Social. **Revista Sociologia da USP**. São Paulo, v. 17, n.2, p.109-140, 2005.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Problemas sociais, políticas públicas: o caso do tóxico. In: ZALUAR, Alba (Org.). **Drogas e cidadania: repressão ou redução de riscos**. São Paulo: Brasiliense, 1999. p.129-146.

PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. Opening up the black box: implementation and the policy process. In: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J (Ed.). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. New York: Greenwood Press, 1990. Part 1.

PÂMPOLS, Carles Feixa. A construção histórica da juventude. In: CACCIA-BAVA, Augusto; PÂMPOLS, Carles Feixa; GONZÁLES CANGAS, Yanko (Org.). **Jovens na América Latina**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004. Cap.5.

PARK, Robert Ezra. A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme (Org). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972. p.26-67.

PEIXOTO, Betania Totino; ANDRADE, M. V.; AZEVEDO, João Pedro Wagner. Avaliação do Programa Fica Vivo no município de Belo Horizonte. In: **Encontro Nacional de Economia**, 2007, Recife. Anais do XXXV Encontro Nacional da Anpec, 2007.

PEIXOTO, Betânia Totino; ANDRADE, Mônica Viegas; AZEVEDO, João Pedro. Avaliação do Programa Fica Vivo: o caso piloto. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008. 26 p. (Texto para discussão: 336).

PERALVA, Angelina. O jovem como modelo cultural. **Revista Brasileira de Educação.** Juventude e Contemporaneidade, São Paulo, n. 5/6, p. 15-24, maio/dez. 1997.

PEREIRA, Alexandre Barbosa. Pichando a cidade: apropriações “impróprias” do espaço urbano. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor; SOUZA, Bruna Mantese de (Org.). **Jovens na metrópole: etnografias de circuito de lazer, encontro e sociabilidade.** São Paulo: Terceiro Nome, 2007. p.225-246.

PERINI, Daniel. Conselho Municipal de Juventude de Belo Horizonte – Entrevista. **Boletim Informativo Rede Jovem de Cidadania.** Belo Horizonte, 16 mai. 2007, Ano 4. Disponível em: http://www.rede.aic.org.br/boletim/boletim_conteudo_08.html. Acesso em: 9 set. 2009.

PERINI, Daniel; VICTER, Pedro. Juventude: agentes de transformação. **Revista Pensar BH/ Política Social,** Belo Horizonte, n° 19, p.21-23, out./dez. 2007.

PERROW, Charles. A variedade das espécies. PERROW, Charles (Org.). **Análise organizacional: um enfoque sociológico.** São Paulo: Atlas, 1976. Cap. 2, p. 49-70.

PETROVA, Youra. As subculturas skinheads na França. In: COSTA, Márcia Regina da.; SILVA, Elizabeth Murilho da. (Org.). **Sociabilidade juvenil e cultura urbana.** São Paulo: Educ, 2006. p.197-254.

PIMENTA, Melissa Matos. Entrevista com Paul Willis. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP.** São Paulo, v. 17, n.2, p.323-333, 2005.

PIMENTA, Melissa de Mattos. Resenha de: GUERREIRO, Maria das Dores; ABRANCHES, Pedro. Transições incertas. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, 2004. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP,** São Paulo, v.17, n.2, p.381-386, Nov. 2005.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Encontro Anual da ANPOCS, GT 32: Políticas Públicas,** Caxambu, out. 2008.

PNUD – **Relatório de Desenvolvimento Humano.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2009. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_PT_Complete.pdf. Acesso: nov. 2009.

PONTUAL, Pedro. Juventude e poder público: diálogo e participação. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, 2003. p. 95-114.

POOLEY, Colin; TURNBULL, Jean; ADAMS, Mags. Kids in town: the changing action space and visibility of young people in urban areas. In: SCHILDT, Axel; SIEGFRIED, Detlef. (Org.). **European cities, youth and the public sphere in the twentieth century.** Great Britain: TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2005. p. 90-109.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância.** Rio de Janeiro: Graphia, 1999. 190 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA-GOVERNO FEDERAL. **Objetivos de desenvolvimento do milênio:** relatório nacional de acompanhamento. 3 ed. Setembro, 2007.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2007.

PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN. **Presidencia de la República**. 2000. Disponível em: <http://www.colombiajoven.gov.co/noticia242.htm>. Acesso em 21 out. 2007.

PROGRAMAS NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE. **Jovens Pilotam Experiências Produtivas Bem-Sucedidas no Valle Santa Catalina, no Peru**. Fundação W.K. Kellogg. Agosto, 2007. Disponível em: <http://www.wkkf.org/default.aspx?tabid=94&CID=145&ItemID=5000848&NID=85&LanguageID=2>. Acesso em: 20 out. 2007.

PROJETO JUVENTUDE. França, Espanha, Argentina e Cuba revelam estratégias para a juventude. In: PROJETO JUVENTUDE/INSTITUTO CIDADANIA. **Seminário Internacional em São Paulo/SP**. Abr. 2004. Disponível em: http://www.projetajuventude.org.br/novo/html/seminarios_int7d36.html. Acesso em: 8 nov. 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e socialdemocracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991. Cap. 1 e 6.

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa, Gradiva, 1992.

RAMIREZ Guerrero, Jaime. El desempleo juvenil, un problema estructural y global: el papel de las organizaciones de la sociedad civil. **Estudios y Reflexiones entra 21**. CINTERFOR # 1. Noviembre, 2002. Disponível em: <http://www.iyfnet.org/uploads/Estudio1.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2009

REICH, Robert B. Policy making in a democracy. In: REICH, Robert B. **The power of public ideas**. Cambridge, Harvard: University Press, 1988. Cap.6.

REIN, Martin. Reframing problematic policies. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press Inc., 2006. Cap. 18.

REZENDE, Flávio. Juventude brasileira: um estudo preliminar. **Serviço de Notícias. Jovens, formacion y empleo**. Cinterfor/OIT, Ano I, n. 13, dez. 1999. Disponível em: www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/doc/not/libro61/i/index.htm > Acessos: 5 jul. 2004; 11 jul. 2009

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CRUZ, Gisele dos Reis. MABERLA, Juliane Eleuze Carreira. Proximidade Territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. A Cruzada São Sebastião do Rio de Janeiro. **XXVI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. Caxambu-MG. GT02. 2003 Disponível em: www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/texto_lcqr_cruzada.pdf Acesso em: 27 jul. 2007

RICCUCCI, Norma M. Street-level bureaucrats and Intrastate variation in the implementation of temporary assistance for needy families policies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.15, n.1., 2005, p.89-111.

RIO, João do. **A alma encantadora das ruas**: crônicas. In: ANTELO, Raúl (Org.). São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ROCHA, Carlos V. Idéias dispersas sobre o significado de políticas sociais. In: SENTGEL, M. *et. al.* **Políticas Públicas de apoio sociofamiliar**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2001. p.7-42.

ROCHEFORD, David A.; COBB, Roger W. Problema definition: an emerging perspective. In: ROCHEFORD, David.; COBB, Roger W. (Org.). **The politics of problem definition. Shaping the policy Agenda**. Lawrence: University Press of Kansas, 1994. Disponível em: http://sciencepolicy.colorado.edu/students/envs_5000/rochefort_cobb1994.pdf. Acesso em: 10 abr. 2008; 12 ago 2009.

RODRIGUES, Alexandre. **O próximo da fila**. Belo Horizonte: CONANDA, 2003. 112 p.

RODRIGUES, Hila Bernardete Silva. **Políticas públicas e projetos para a juventude**: uma análise comparativa de pressupostos e contextos institucionais de duas iniciativas. 2004.105f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria I. V. de. **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998a. p. 231-260.

RUA, Maria das Graças. As Políticas Públicas e a Juventude dos Anos 90. In: CNPD - Comissão Nac. de Pop. e Desenv.. (Org.). **Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas**. Brasília: CNPD, 1998p. 731-752.

SABATIER, Paul A. 1991. Towards better theories of policy process, **PS: Political Science and Politics**, v. 24, n.2. June 1991, p. 147-156. Disponível em: <http://www.santafe.edu/events/workshops/images/4/47/Sabatier1991.pdf>. Acesso: 11 jan. 2009; 31 ago 2009.

SALAS, Antonio. **Diário de um skinhead**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2006. 280 p.

SALGADO, Maria Umbelina Caiafa; AMARAL, Ana Lúcia; JARDIM, Leandro Bortolitti (Org.). **Guia de Estudo**: Unidade Formativa II. Brasília: ProJovem Urbano, 2008.

SANTOS, Boaventura Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARAVÍ, Gonzalo A. Segregación urbana y espacio público: los jóvenes em enclaves de pobreza estructural. **Revista de La Cepal**, v. 83, ago. 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Atitudes políticas dos jovens brasileiros. SCHMIDT, João Pedro (Org.). **Juventude e política no Brasil**: a socialização política dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. Cap.4.

SCHILDT, Axel; SIEGFRIED, Detlef. **European cities, youth and the public sphere in the twentieth century**. Great Britain: TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2005.

SCHOFIELD, Jill. Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. **International Journal of Management Reviews**, v. 3, Issue 3. Cowley Road, Oxford : Blackwell Publishers, 2001. p.245-263.

SCHOLEM, Gershom. **Walter Benjamin** – A história de uma amizade. São Paulo: Perspectiva, 2008. 240 p.

SEDLMAIER, Alexander. Youth and the semi-public sphere of large-scale retail. In: SCHILDT, Axel; SIEGFRIED, Detlef (Org.). **European cities, youth and the public sphere in the twentieth century**. Great Britain: TJ International Ltd, Padstow, Cornwall, 2005. p.134-149.

SÉRIE especial Políticas Públicas de Juventude. Vem aí a Conferência Municipal de Juventude de BH. **Boletim Informativo** – Rede Jovem de Cidadania. Belo Horizonte, 27 abr. 2006 – Ano 3, Boletim 22. Disponível em: http://www.rede.aic.org.br/boletim/boletim_ano_03_22.htm. Acesso: 3 set. 2009

SIDANET – **Associação Lusófona**. HIV atinge duramente a juventude do Chile. Lisboa, 2004. Disponível em <http://www.aidsportugal.com/article.php?sid=6588>. Acesso em: 21 out. 2007.

SILVA, Elizabeth Murilho. Trajetórias violentas e origem social dos jovens: o caso da Turma do Barão. In: COSTA, Márcia Regina da.; SILVA, Elizabeth Murilho da. (Org.). **Sociabilidade juvenil e cultura urbana**. São Paulo: Educ, 2006. p.149-168.

SILVA, Roberto da. Adolescente: punir ou educar?. **Ciência Hoje**, São Paulo, v. 29, n. 158, p. 63-67, 2000.

SILVA, Sidney A. A praça é nossa: faces do preconceito num bairro paulistano. **Travessia – Revista do Migrante**, São Paulo, v. 51, p.39-44, 2005.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 73-102.

SILVEIRA, Andréa Maria. **Avaliação do Programa Fica Vivo no Morro das Pedras em Belo Horizonte**. 2007. 278 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

SILVEIRA, Andréa Maria. A prevenção de homicídios : a experiência do programa Fica Vivo no Morro das Pedras. In: SILVEIRA, Andréa Maria (Org.). **Educação & realidade**. Porto Alegre, v.33, n.2, Jul.-Dez., 2008, pp. 163-176.

SIMMEL, Georg. **A metrópole e a vida mental**. In: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p.11-25.

SIMMEL, George. O estrangeiro. SIMMEL, George (Org.) **Sociologia**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1993. p.184-188.

SIMMEL. **Questões fundamentais da sociologia: indivíduo e sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

SINGER, Paul. A juventude como coorte: uma geração em tempos de crise social. In: ABRAMO, Helena Wendel; BRANCO, Pedro Paulo Martoni. (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira**: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 27-35.

SOARES, Luiz Eduardo. A duplicidade da cultura brasileira. In: SOUZA, Jessé (Org.). **O malandro e o protestante**: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. p. 223-235.

SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p.130-159.

SOUZA, Janice Tirelli Ponte de Sousa. **Reinvenções da utopia**: a militância política de jovens nos anos 90. São Paulo: Hacker, 1999. 232 p.

SOUZA, Bruna Mantese de. Straight edges e suas relações na cidade. In: MAGNANI, José Guilherme Cantor; SOUZA, Bruna Mantese de (Org.). **Jovens na metrópole**: etnografias de circuitos de lazer, encontro e sociabilidade. São Paulo : Terceiro Nome, 2007. p.23-42.

SOUZA, Celina. Relações intergovernamentais e a reforma da administração pública. In: In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1999. p.199-222.

SPECTOR, Malcolm; KITSUSE, John I. **Constructing Social Problems**. New York: Aldine de Gruyter, 1987.

SPOSITO, Marília Pontes (Org.). **Espaços públicos e tempos juvenis**: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, 2007. (Introdução).

SPOSITO, Marília P.; CARVALHO E SILVA, Hamilton H.; SOUZA, Nilson A.de. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. In: FÁVERO, Osmar *et. al.* (Org.). **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: UNESCO, p.217-252. (Coleção Educação para Todos; 16), 2007.

SPOSITO, Marília P.; CARRANO, Paulo César R. Juventude e políticas públicas no Brasil. In: DÁVILA, Leon, Oscar (Ed.). **Políticas públicas de juventud em América Latina** : políticas nacionales. Vina del Mar: CIDPA, 2003. p.265-303.

SPOSITO, Marília Pontes. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, Maria Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas**: juventude em pauta. São Paulo: Cortez, 2003. p. 57-73.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). **Pobreza**: uma questão inadiável – novas propostas a nível mundial. Brasília: ENAP, 1994. p. 365-408.

SUSSKIND, Lawrence. Arguing, bargaining, and getting agreement. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press Inc., 2006. Cap. 13.

TEMPORÃO, José Gomes. Aborto: uma chance para reflexão. **CRIASnotícia – Cidadãos do Mundo/Centro de Recursos Integrados de Atenção à Saúde**. maio 2008. Disponível em: <http://criasnoticias.wordpress.com/2008/05/07/aborto-uma-chance-para-a-reflexao/>. Acesso em 24 abr. 2009.

TENDLER, Judith. Mitos da reforma do Estado e a descentralização: conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1999. p.33-72.

THE COUNCIL OF EUROPE AND YOUNG PEOPLE. **Priorities of the youth sector of the Council of Europe**. 2009. Documento fundamentado nas prioridades apresentadas pela Junta Juvenil do Conselho da Europa durante o encontro de março de 2008. Disponível em: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Coe_youth/Priorities_2006_2008_all_en.asp#TopOfPage. Acesso: 15 maio 2008.

TURNER, Bryan. Outline of a theory of citizenship. MOUFFE, Chantal (Ed.). **Dimensions of radical democracy**. London: Verso, 1992, p. 33-62.

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

UNESCO. OREALC. **The state of education in Latin American and the Caribbean**, 1980-2000. Santiago, Chile: UNESCO, OREALC, 2001.

UNICEF. **Relatório da Situação da Infância e Adolescência Brasileiras: diversidade e equidade**. Brasília, 2003. Disponível em: www.adolesc.br/bvs/adolesc/P/eletrselecionado.htm. Acesso em: 14 maio 2004; 3 ago 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Educação. Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino. Departamento de Administração Escolar. **Observatório da Juventude da UFMG**. Belo Horizonte, 2002. Registro SIEX: 3103.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Educação. Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino. Departamento de Administração Escolar. **Observatório da Juventude da UFMG**. Belo Horizonte, 2004. Registro SIEX: 1933

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES – UNODC. Brasil e Cone Sul. 2004. **Programa de prevenção às drogas e HIV/AIDS**. Disponível em: http://www.unodc.org/brazil/programasglobais_avaliacao.html. Acesso: 20 de maio de 2007

VELHO, Gilberto. Entrevista com Gilberto Velho. Rio de Janeiro, **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n.28, 2001. Entrevista concedida a Celso Castro, Lucia Lippi Oliveira e Marieta de Moraes Ferreira. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/316.pdf>. Acesso em: Fev./2008

VELHO, Gilberto. Memória, identidade e projeto. VELHO, Gilberto (Org.). **Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. p.97-105.

VENTURA, Zuenir. **1968: o ano que não terminou**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2008. 3 ed. 275 p.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Relatório de desenvolvimento juvenil 2003**. Brasília: UNESCO, 2004.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Relatório de desenvolvimento juvenil 2007**. Brasília: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, RITLA/Instituto Sangari/Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

WASELFISZ, Jacob; ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília**. Brasília: Cortez Editora, 1998, 168 p.

WASELFISZ, J. Jacobo; MACIEL, Maria. **Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e Pernambuco**. Brasília: UNESCO. 2003.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 7-72.

YAMAMOTO, Tsunetomo. **Hagakure: o livro do samurai**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2004. 237 p.

ZALUAR, Alba. **Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização**. São Paulo em Perspectiva, v.13, n.3, 1999, p. 3-17.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **História da vida privada no Brasil**, v. 4, São Paulo: Companhia das Letras.1998. p.245-318.

ZUKIN, Sharon. Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder. ARANTES, Antônio Augusto (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000, p.80-103.

APÊNDICE A – Relação de entrevistados:

COORDENADORES, EX-COORDENADORES E GERENTES:

1. Anderson Brigadeiro (Coordenador Municipal de Juventude - PBH)
2. Carla Machado (assessora técnica da GECMES, ex-coordenadora do Programa Liberdade Assistida)
3. Clara Selma Muniz Ribeiro – (ex-assessora de Políticas Públicas da Coordenadoria Municipal de Juventude - PBH)
4. Cristiano Ribeiro Coelho (artista plástico, professor de História da Arte e Desenho e Pintura, supervisor de arte do Projeto Guernica)
5. Glênio Martins (Assessor Parlamentar do Deputado Federal Reginaldo Lopes)
6. James Theodoro (Assessor da Secretaria Nacional da Juventude/Secretaria-Geral da Presidência da República)
7. José Almir da Silva (Assessor da Secretaria Nacional da Juventude/Secretaria-Geral da Presidência da República)
8. José Marcius Vale (Coordenador do Projeto Guernica)
9. Josemary Bernardo Soares (Técnica do ProJovem Adolescente e ex-coordenadora do Programa para Jovens, versão municipal do Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)
10. Kátia Silva Simões (Diretora de Promoção Social da Juventude – Fica Vivo/Secretaria de Estado de Defesa Social)
11. Leandro Afonso Cruz (ex-gerente de Intercâmbio de Políticas para a Juventude)
12. Mônica Brandão (Coordenadora do Programa Liberdade Assistida - PBH)
13. Nelson dos Santos Júnior (ex-coordenador municipal de Juventude - PBH)
14. Verimar Aparecida Mendes de Souza Assis (Coordenadora da Comissão Estratégica do ProJovem Urbano)

IMPLEMENTADORES:

PROJOVEM URBANO

Período: Novembro/2008 - Outubro/2009

Núcleos:

Escola Municipal Honorina de Barros (bairro São Cristóvão)
 Escola Municipal Francisco Magalhães (Vila Clóris) e
 Escola Municipal Emídio Berutto (bairro Santa Inês).
 E. M. Magalhães Drummond (Alto Barroca)

Professor – Ciências Humanas
 Professora – Ciências da Natureza
 Professora – Língua Portuguesa
 Professora – Inglês
 Professor – Matemática
 Professor – Qualificação Profissional
 Professora – Participação Cidadã
 Professor – Informática
 Professora – Direção de núcleo
 Educadora – Apoio técnico
 Educador – Apoio técnico
 Educadora (A) – Ação Comunitária
 Educadora (B) – Ação Comunitária
 Diretora – Escola da Rede de Ensino Municipal
 Técnico terceirizado – Fundep (parceria ProJovem Urbano).

ALUNOS:

Jovem A – Aluno (Regional Oeste)
 Jovem B – Aluna (Regional Oeste)
 Jovem C – Aluna (Regional Oeste)
 Jovem D – Aluno (Regional Oeste)
 Jovem E – Aluna (Regional Leste)
 Jovem F – Aluna (Regional Leste)
 Jovem G – Aluno (Regional Leste)
 Jovem H – Aluna (Regional Noroeste)
 Jovem I – Aluna (Regional Noroeste)
 Jovem K – Aluno (Regional Noroeste)
 Jovem L – Aluna (Regional Noroeste)
 Jovem M – Aluna (Regional Noroeste)
 Jovem N – Aluno (Regional Norte)
 Jovem O – Aluno (Regional Norte)

PROJOVEM ADOLESCENTE

Período: Julho/2004 - Maio/2007

Núcleo:

Inspetoria São João Bosco – CESAM

Técnico de referência – GPSOB
 Técnico – Regional Noroeste
 Educadora – Regional Noroeste
 Oficineiro – Regional Nordeste (Grupo Focal)
 Oficineiro – Regional Oeste (Grupo Focal)

JOVENS PARTICIPANTES:

Jovem A – sexo masculino, 16 anos
 Jovem B – sexo masculino, 15 anos

Jovem C – sexo feminino , 15 anos

Jovem D – sexo feminino, 16 anos

FICA VIVO

Período: Outubro/2009

Núcleos:

- Boréu
- Cabana do Pai Tomás

1 Oficineiro – futsal, Venda Nova

1 Oficineiro – dança de rua, Ribeiro de Abreu (Grupo Focal)

1 Oficineiro – Grafite, Cabana do Pai Tomás e Morro das Pedras (Grupo Focal)

JOVENS PARTICIPANTES:

Jovem A – sexo masculino, 17 anos

Jovem B – sexo masculino, 14 anos

LIBERDADE ASSISTIDA

Período: Novembro/2009

1 Técnico, psicólogo – GECMES

1 Orientador social/Técnico de Referência, psicólogo – GECMES

1 Orientador Voluntário

JOVENS ATENDIDOS:

Jovem A – sexo masculino, 17 anos.

PROJETO GUERNICA

Período: Novembro/2009

Oficineiro A – Grafite e tatuagem

Oficineiro B – Arte e História, dança de rua, grafite

Oficineiro C – Grafite e dança de rua

Oficineiro D – Arte e História, grafite

Oficineiro E – Ilustração e grafite

Oficineiro F – Grafite

Oficineiro G – Grafite

Oficineiro H – Grafite, cultura popular

JOVENS PARTICIPANTES:

Jovem A – 16 anos, Regional Leste

Jovem B – 17 anos, Regional Oeste

GESTORES DE OUTROS ESTADOS (*)

Entrevistados por ocasião do Curso Nacional de Capacitação de Gestores de Juventude –
Fevereiro/2008 – São Luís do Maranhão

Aldenora Costa Lang	Secret. Est. de Juventudes de Tocantins	TO
Alexandre Ribeiro da Cunha	Secret. Estadual de Juventude, Esporte e Lazer	PB
André Kamai	Assessoria de Juventude	AC
Deolindo Moura Neto	Coord. de Direitos Humanos e da Juventude	PI
Elionai Moura	Secretaria de Juventude	RN
Emiliano Lena	Secretaria de Juventude	TO
Félix Aureliano	Secretaria de Juventude	PE
Hazael Tércio Costa Batista	Coordenadoria Estadual de Juventude	SC
Marco Jhonny Nascimento	Secretaria Extraordinária de Juventude	AP
Maria Socorro Pereira da Silva	Coord. Est. Direitos Humanos de Juventude	PI
Patrick Paraense	Coordenadoria da Juventude	AC
Paulo Pacheco	Secretaria Estadual de Juventude Esporte e Lazer	AM
Priscila Carolina P. Oliveira	Secretaria de Juventude	RN
Rafael Henrique C. Santos	Assessoria Esportes e Juventude	MT
Raudrin de Lima Silva	Superintendência políticas para Juventude	AL
Reinaldo Chaves Gomes	Ministério da Justiça	DF
Ricardo Ayres de carvalho	Secretaria Estadual de Juventude	TO
Saulo Aragão Santana	Coord. Est. de Políticas Públicas de Juventudes	SE
Tatiane F.P. Seixas	Conselho Estadual Direitos das Juventudes	PI
Ulisses A Maranhão Sá	Superintendência de Juventude	GO
Ulisses da Silva Rocha	Coord. Esportes e Políticas de Juventudes	MS
Weverton Rocha	Secretaria Estadual de Juventudes	MA
Mariana Montoro Jens	Coodenadoria Estadual da Juventude	SP

APÊNDICE B – Processo de seleção de programas e projetos analisados

Tendo a gestão municipal de Belo Horizonte como universo privilegiado de análise, esta pesquisa exigiu não só a identificação das ações destinadas ao público jovem da cidade, mas, também, o estabelecimento de critérios específicos para selecionar, nesse conjunto, os programas ou projetos que permitem a análise dos três pontos que fundamentam os aspectos centrais aqui trabalhados: a forma de inserção do tema “juventude” na agenda pública; a concepção de “juventude” no âmbito governamental (e seus efeitos nos processos de formulação e implementação da política proposta) e o processo de identificação do problema a ser enfrentado pela política (bem como os efeitos desse processo na formulação e implementação dos programas e projetos desenvolvidos na cidade).

Estabelecidos os critérios, foram eliminados os programas/projetos considerados pouco adequados à análise, como demonstram os quadros seguintes:

CRITÉRIO A: Programas/projetos destinados à juventude, mas também a outros grupos geracionais

PROGRAMA/PROJETO	ESFERA
Peti	Federal
Escola aberta na Escola Plural	Federal
Juventude e polícia	Estadual
Mostra Plural	Municipal
Miguilim	Municipal
Muriki	Municipal
Caviv	Municipal
Inclusão de alunos com deficiência – Escola Plural	Municipal
Informática para todos	Municipal
BH de mãos dadas contra a AIDS	Municipal
Arena da Cultura	Municipal
Rede pela paz	Municipal
Recrear	Municipal
Superar	Municipal
Qualificarte	Municipal

CRITÉRIO B: Programas/projetos cuja efetividade depende em grande escala de outros atores que não a esfera pública ou que se baseiam em ações resultantes de eventos isolados (ou, ainda, de acordos/parcerias técnicas que independem de estreito contato dos gestores com o público alvo ou de ações permanentes e sistemáticas por parte da instituição responsável pela política).

PROGRAMA/PROJETO	ESFERA
Parlamento Jovem	Assembléia Legislativa/Escola do Legislativo PUC Minas
Programa de Formação e Treinamento em Tecnologia da Informação	Governo de Minas Gerais, IBM e UFMG
Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE)	Governo federal, empresas privadas, entidades conveniadas
Livro na escola	Distribuição de livros didáticos / Governo de Minas Gerais

CRITÉRIO C: Programas/projetos cujas ações fundamentam-se quase que exclusivamente no oferecimento de oficinas, treinamento profissional, atividades ou cursos temporários e atendimentos em casos específicos.

PROGRAMA/PROJETO	ESFERA
BH Cidadania	Municipal
Mostra plural	Municipal
Pão Escola	Municipal

CRITÉRIO D: Programas/projetos em fase embrionária (projetos pilotos)

PROGRAMA/PROJETO	ESFERA
Poupança Jovem	Estadual

Obedecendo aos critérios estabelecidos, portanto, tem-se a seleção das iniciativas mais apropriadas à análise, também em conformidade com o *critério E* – o último critério mencionado no capítulo introdutório, que valoriza um conjunto de iniciativas capaz de refletir políticas concebidas em diferentes âmbitos federativos, com diferentes eixos de atuação:

PROGRAMA/PROJETO	ESFERA ORIGINÁRIA DA POLÍTICA	EIXO DE ATUAÇÃO	IMPLEMENTAÇÃO
Pró-Jovem Urbano	Federal	Educação	Local
ProJovem Adolescente (ex-Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	Federal	Cidadania e participação	Local
Fica Vivo	Estadual	Segurança	Local
Liberdade Assistida	Municipal	Socioeducação e segurança	Local
Guernica	Municipal	Cultura	Local

**CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA:
ÊNFASE ANALÍTICA E PROCEDIMENTOS**

Programa/Projeto	Elementos centrais para análise do programa	Instrumentos de pesquisa
Pró-Jovem Urbano (*)	▪ Concepção de juventude e diagnóstico ▪ Formulação/implementação ▪ Desenho institucional	▪ Pesquisa documental ▪ Entrevistas ▪ Observação participante
ProJovem Adolescente (ex-Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	▪ Concepção de juventude e diagnóstico ▪ Formulação/implementação ▪ Desenho institucional	▪ Pesquisa documental ▪ Entrevistas ▪ Observação participante ▪ Grupo focal
Fica Vivo (**)	▪ Concepção de juventude e diagnóstico ▪ Formulação/implementação ▪ Desenho institucional	▪ Pesquisa documental ▪ Entrevistas ▪ Grupo focal
Liberdade Assistida (***)	▪ Concepção de juventude e diagnóstico ▪ Formulação/implementação ▪ Desenho institucional	▪ Pesquisa documental ▪ Entrevistas
Guernica	▪ Concepção de juventude e diagnóstico ▪ Formulação/implementação ▪ Desenho institucional	▪ Pesquisa documental ▪ Entrevistas ▪ Grupo Focal

(*) Em função do formato do programa, baseado no repasse de conteúdo e debates em sala de aula, muito diverso das demais iniciativas – desenvolvidas a partir do oferecimento de oficinas (ProJovem Adolescente, Fica Vivo e Guernica) ou de seções individuais (Liberdade Assistida) –, os gestores do ProJovem Urbano, assim como os do LA, não participaram do grupo focal realizado em 1º de outubro de 2009, em Belo Horizonte, bairro Centro. Optou-se pela técnica de entrevista em ambos os casos.

(**) No decorrer da pesquisa, a técnica de observação participante revelou-se inadequada em função da grande diversidade das atividades oferecidas aos jovens (que variam muito de região para região, revelando situações também muito diversas entre si – o que dificulta o estabelecimento da frequência de determinados eventos, situações ou comportamentos), e das situações de estranhamento provocadas pela presença do pesquisador. Optou-se, então, pelas entrevistas semi-estruturadas e grupo focal (no caso dos gestores) e entrevista livre (no caso dos jovens que se dispuseram a falar).

(***) Caracterizado por um processo de implementação cujas ações se dão em grande medida a partir de contatos individualizados, o *Programa Liberdade Assistida*, da Prefeitura de Belo Horizonte, demanda uma pesquisa que, a rigor, também exigiria acompanhamento individualizado – o que pode constranger os atores envolvidos. Em função desse aspecto singular, a melhor abordagem parece ser a aplicação de uma bateria específica de entrevistas junto a técnicos, orientadores e jovens envolvidos. A observação participante, nesse caso, evidencia-se pouco adequada, bem como o grupo focal.

APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS (*)

Programa/ Projeto	Instrumentos metodológicos	Instituições e atores sociais
ProJovem Urbano	<i>Pesquisa documental</i>	➤ Secretaria Nacional de Juventude ➤ Secretaria Municipal de Educação-SMED ➤ Coordenadoria Municipal de Juventude/PBH ➤ Coordenação Pró-Jovem em BH
	<i>Entrevistas/Observação participante</i>	➤ Coordenadores, professores e técnicos dos núcleos do programa ➤ Jovens matriculados
ProJovem Adolescente (ex-Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)	<i>Pesquisa documental</i>	➤ Secretaria Nacional de Juventude ➤ Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) ➤ Coordenadoria Municipal de Juventude/PBH ➤ Gerência de Proteção Social Básica – GPSOB/PBH
	<i>Entrevistas/Observação participante</i> <i>Grupo focal</i>	➤ Coordenadores e técnicos ➤ Jovens matriculados ➤ Implementadores (oficineiros e técnicos)
Fica Vivo	<i>Pesquisa documental</i>	➤ Secretaria de Estado de Defesa Social ➤ Coordenação Fica Vivo/MG
	<i>Entrevistas</i> <i>Grupo focal</i>	➤ Coordenador e, técnicos ➤ Jovens participantes ➤ Oficineiros
Liberdade Assistida	<i>Pesquisa documental</i>	➤ Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) ➤ Gerência de Medidas Sócioeducativas (GECMES) ➤ Coordenadoria Municipal de Juventude/PBH ➤ Coordenação Liberdade Assistida
	<i>Entrevistas</i>	➤ Coordenador ➤ Orientadores sociais (psicólogos e assistentes sociais) ➤ Orientador voluntário ➤ Jovem sob medida socioeducativa
Guernica	<i>Pesquisa documental</i>	➤ Secretaria Municipal Adjunta de Trabalho e Direitos de Cidadania (SMADC) ➤ Coordenadoria Municipal de Juventude/PBH ➤ Coordenação Guernica
	<i>Entrevistas</i>	➤ Coordenador ➤ Jovens participantes
	<i>Grupo Focal</i>	➤ Oficineiros

(*) O **Grupo Focal** citado nesta tabela constitui um evento único, realizado em 1º de outubro de 2009, em Belo Horizonte, bairro Centro. Participaram da entrevista nove implementadores (técnicos, educadores e oficineiros dos programas ProJovem Adolescente, Fica Vivo e Guernica), que lidam diretamente com o público alvo.

ANEXO A – Lei 7551, de 9 de julho de 1998, que cria o Conselho Municipal de Juventude

Lei 7551 de 9 de Julho de 1998

CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DA JUVENTUDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal da Juventude, com a finalidade de estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação do jovem no processo social, econômico, político e cultural do Município.

Art. 2º - compete ao Conselho Municipal da Juventude:

I - estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor planos, programas e projetos relativos à juventude no âmbito do Município;

II - colaborar com os demais órgãos da administração municipal na implementação de política pública voltada para o atendimento das necessidades da juventude;

III - desenvolver estudos e pesquisas relativas à juventude, objetivando subsidiar o planejamento de ação pública para este segmento no Município;

IV - estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor a celebração de convênio e contrato com outros organismos públicos e privados, visando à elaboração de programas e projetos voltados para a juventude;

V - promover e participar de seminário, curso, congresso e evento correlato para a discussão de temas relativos à juventude e que contribuam para a conscientização dos problemas relativos ao jovem na sociedade;

VI - fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegure os direitos dos jovens;

VII - propor a criação de canais de participação popular junto aos órgãos municipais, voltados para o atendimento das questões relativas ao jovem, especialmente, com relação a:

- a) educação;
- b) saúde;
- c) emprego;
- d) formação profissional;
- e) combate às drogas;

VIII - desenvolver atividades não especificadas neste artigo e diretamente relacionadas à finalidade de que trata o art. 1º desta Lei.

Art. 3º - O Conselho Municipal da Juventude será composto de 25 (vinte e cinco) conselheiros, nomeados pelo Executivo, assim discriminados:

I - 8 (oito) representantes do Executivo;

II - 3 (três) vereadores, representando a Câmara Municipal de Belo Horizonte;

III - 1 (um) representante de cada uma das nove regionais de Belo Horizonte, escolhidos em uma pré-conferência realizada em cada regional, convocada especificamente para esse fim;

IV - 1 (um) representante designado para cada um dos seguintes movimentos organizados:

- a) estudantil; sindical;
- c) cultural;

- d)desportivo;
- e)religioso.

§ 1º - O presidente e secretário do Conselho serão escolhidos em votação secreta, por maioria simples dos conselheiros, na primeira reunião.

§ 2º - A função de membro do Conselho será considerada relevante atividade pública, vedada a sua remuneração.

§ 3º - Os representantes das regiões administrativas e dos movimentos organizados serão escolhidos em processo democrático, de acordo com normas a serem estatuídas no regimento interno do Conselho.

§ 4º - A cada membro efetivo corresponderá um suplente.

Art. 4º - Poderão ser criadas comissões técnicas permanentes ou temporárias, para elaboração e acompanhamento de projetos ou atividades especiais.

Art. 5º - O suporte técnico, administrativo e financeiro necessário ao funcionamento do Conselho será prestado por órgãos da administração pública municipal e o caráter a natureza e as condições em que será prestado, serão definidos pelo regulamento desta Lei.

Art. 6º - Será instituída uma comissão composta pelos membros referidos nos incisos I e II do art. 3º desta Lei, com as seguintes funções:

I - definir os critérios para a escolha dos representantes relacionados no inciso IV do art. 3º desta Lei;

II - preparar as nove pré-conferências regionais, a conferência municipal e seus regimentos internos para se constituir a primeira composição do conselho.

§ 1º - Fica vedada aos membros da comissão referidos no *caput* deste artigo a participação, como membros, no primeiro mandato do Conselho.

§ 2º - As pré-conferências serão realizadas no prazo de 60 (sessenta) dias após a instituição da Comissão de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 7º - O mandato dos membros do Conselho será de 2 (dois) anos, permitida uma reeleição.

Art. 8º - O conselheiro deverá ter até 35 (trinta e cinco) anos de idade, à exceção dos representantes da Câmara Municipal.

Art. 9º - A posse dos membros do Conselho Municipal da Juventude será na sede da Câmara Municipal de Belo Horizonte, no Palácio Francisco Bicalho.

Art. 10 - O Conselho elaborará o seu regimento interno no prazo de 60 (sessenta) dias, a partir de sua constituição.

Art. 11 - O Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da data de sua publicação.

Art. 12 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Belo Horizonte, 09 de julho de 1998

Célio de Castro
Prefeito de Belo Horizonte

(Originária do Projeto de Lei nº 323/97, de autoria da Ver. Elaine Matozinhos)

**ANEXO B - Decreto n. 11914, de 1º de janeiro de 2005, que registra a criação da
Coordenadoria Municipal de Juventude**



BELO HORIZONTE

Diário Oficial do Município - DDM

Sábado, 1 de Janeiro de 2005

Ano XI - Edição N.: 2273

Poder Executivo

Secretaria Municipal de Governo

DECRETO Nº 11.914 DE 1º DE JANEIRO DE 2005

Dispõe sobre alocação, denominação e atribuições de órgãos de terceiro grau hierárquico e respectivos subníveis da estrutura organizacional da Administração Direta do Executivo, na Secretaria Municipal de Governo e dá outras providências.

O Prefeito de Belo Horizonte, no uso de suas atribuições legais, e de conformidade com o disposto na Lei nº 9.011, de 10 de janeiro de 2005, e seus Anexos,

DECRETA:

**CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º - Os órgãos de terceiro grau hierárquico da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Governo - SMGO, da Secretaria Municipal Adjunta de Governo e da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais, que a compõem, estão estruturados em gerências, escalonadas em até três subníveis.

Art. 2º - As gerências e demais subníveis da Secretaria Municipal de Governo são as seguintes:

I - Gerência Técnico-Consultiva, de 1º nível:

I.1 - Gerência de Expediente Legislativo, de 2º nível;

I.2 - Gerência de Atos de Governo, de 2º nível;

I.3 - Gerência de Relações Parlamentares, de 2º nível;

I.0.1 - Gerência de Acompanhamento Técnico, de 3º nível.

II - Gerência de Controle das Ações de Governo, de 1º Nível:

II.1 - Gerência de Publicações do Diário Oficial, de 2º nível;

II.2 - Gerência de Acompanhamento Parlamentar, de 2º nível;

II.3 - Gerência de Controle de Expedientes, de 2º nível;

II.4 - Gerência de Apoio às Atividades do Gabinete, de 2º nível;

II.0.0.1 - Gerência de Protocolo e Apoio Operacional, de 4º nível.

III - Coordenadoria de Juventude:

III.0.1 - Gerência de Intercâmbio de Políticas para a Juventude, de 3º nível;

III.0.2 - Gerência de Programas e Projetos, de 3º nível.

IV - Gerência Administrativo-Financeira, de 1º nível:

IV.1 - Gerência Administrativa, de 2º nível:

IV.1.1 - Gerência de Compras e Almoxarifado, de 3º nível;

IV.1.2 - Gerência de Controle de Pessoal, de 3º nível;

IV.2 - Gerência de Gestão de Contratos, de 2º nível;

IV.3 - Gerência Financeira, de 2º nível:

IV.3.1 - Gerência de Controle Orçamentário, de 3º nível;

Art. 3º - Subordina-se diretamente à Secretaria Municipal Adjunta de Governo a Gerência de Apoio às Atividades da Secretaria, de 3º nível.

- I - secretariar as demandas do Secretário Municipal de Governo ou seu substituto;
- II - redigir memorandos, ofícios, circulares e outros documentos solicitados pelo Secretário;
- III - atender e encaminhar todos os casos especiais que sejam solicitados ao Secretário;
- IV - consolidar as informações relativas à agenda do Secretário;
- V - preparar a realização de reuniões, providenciando a infra-estrutura necessária à sua efetivação.

Subseção V

Da Gerência de Protocolo e Apoio Operacional

Art. 15 - A Gerência de Protocolo e Apoio Operacional compete:

- I - protocolar entrada e saída de documentos, recebendo, registrando, cadastrando, distribuindo e expedindo documentos e correspondências de origem interna e externa da Secretaria;
- II - solicitar e distribuir materiais de escritório de uso interno;
- III - fazer a triagem e a distribuição correta de documentos e correspondências encaminhadas à SMGO;
- IV - organizar, separar e marcar correspondências enviadas por órgãos da Prefeitura que necessitem de assinaturas do Secretário Municipal de Governo;
- V - operar a fotocopadora e zelar pela sua conservação e manutenção;
- VI - executar serviços de apoio administrativos externos pertinentes à SMGO, dentre outros;
- VII - prestar apoio operacional à coleta de assinaturas em documentos oficiais;
- VIII - abrir processos encaminhados pela Gerência de Expediente Legislativo;
- IX - zelar pela conservação e manutenção de móveis, máquinas e equipamentos da Secretaria;
- X - supervisionar a limpeza geral da Secretaria;
- XI - controlar a utilização e operação de veículos próprios e alugados, segundo orientações da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, incluindo a apropriação das horas de serviço de veículos próprios e alugados.

Seção III

Da Coordenadoria de Juventude

Art. 16 - A Coordenadoria de Juventude compete:

- I - manter cadastro sistematizado sobre os dados das entidades organizadas sobre atividades para a juventude;
- II - atender as diversas entidades organizadas da juventude, auxiliando o encaminhamento de suas demandas junto aos órgãos municipais;
- III - desenvolver projetos, em parceria com outras esferas do poder público, entidades da iniciativa privada e organizações não governamentais;
- IV - divulgar as políticas públicas para a juventude desenvolvidas pela PBH;
- V - promover a interlocução com as diversas entidades para viabilizar as políticas públicas voltadas para a juventude, mediando eventuais conflitos.

ANEXO C - Lei nº 11.129 de 30.06.2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), cria o Conselho Nacional da Juventude (CNJ) e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ).

Lei nº 11.129 de 30.06.2005

D.O.U.: 01.07.2005

Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de

28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 1º Fica instituído, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros, na forma de curso previsto no art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elevação do grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local.

§ 1º O ProJovem terá validade pelo prazo de 2 (dois) anos, devendo ser avaliado ao término do 2º (segundo) ano, com o objetivo de assegurar a qualidade do Programa.

§ 2º O Programa poderá ser prorrogado pelo prazo previsto no § 1º deste artigo, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras da União.

§ 3º A certificação da formação dos alunos, no âmbito do ProJovem, obedecerá à legislação educacional em vigor.

§ 4º As organizações juvenis participarão do desenvolvimento das ações comunitárias referidas no caput deste artigo, conforme disposto em Ato do Poder Executivo."

Art. 2º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 2º O ProJovem destina-se a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I tenham concluído a 4ª (quarta) série e não tenham concluído a 8ª (oitava) série do ensino fundamental;

II não tenham vínculo empregatício.

§ 1º Quando o número de inscrições superar o de vagas oferecidas pelo programa, será realizado sorteio público para preenchê-las, com ampla divulgação do resultado.

§ 2º Fica assegurada ao jovem portador de deficiência a participação no ProJovem e o atendimento de sua necessidade especial, desde que atendidas as condições previstas neste artigo."

Art. 3º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 3º A execução e a gestão do ProJovem dar-se-ão, no âmbito federal, por meio da conjugação de esforços entre a Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenará, e os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade, e sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Parágrafo único. No âmbito local, a execução e a gestão do ProJovem dar-se-ão por meio da conjugação de esforços entre os órgãos públicos das áreas de educação, de trabalho, de assistência social e de juventude, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação das secretarias estaduais de juventude, onde houver, e de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e Municipal, do Poder Legislativo e da sociedade civil."

Art. 4º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 4º Para fins de execução do ProJovem, a União fica autorizada a realizar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos, observada a legislação pertinente."

Art. 5º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 5º Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro aos beneficiários do ProJovem.

§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o caput deste artigo será de R\$ 100,00 (cem reais) mensais por jovem beneficiário, por um período máximo de 12 (doze) meses ininterruptos, enquanto estiver matriculado no curso previsto no art. 1º desta Lei.

§ 2º É vedada a cumulatividade da percepção do auxílio financeiro a que se refere o caput deste artigo com benefícios de natureza semelhante recebidos em decorrência de outros programas federais, permitida a opção por apenas 1 (um) deles, nos termos do Ato do Poder Executivo previsto no art. 8º desta Lei."

Art. 6º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 6º Instituição financeira oficial será o Agente Operador do ProJovem, nas condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais."

Art. 7º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 7º As despesas com a execução do ProJovem correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente no orçamento da Presidência da República, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do ProJovem às dotações orçamentárias existentes."

Art. 8º - Revogado.

Nota:

Este artigo foi revogado pelo artigo 24 da Lei nº 11.692 de 10.06.2008, conversão da Medida Provisória nº 411 de 28.12.2007.

Redação Antiga: "Art. 8º Ato do Poder Executivo disporá sobre as demais regras de funcionamento do ProJovem, inclusive no que se refere à avaliação, ao monitoramento e ao controle social, e critérios adicionais a serem observados para o ingresso no Programa, bem como para a concessão, a manutenção e a suspensão do auxílio a que se refere o art. 5º desta Lei."

Art. 9º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Conselho Nacional de Juventude CNJ, com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.

§ 1º O CNJ terá a seguinte composição:

I 1/3 (um terço) de representantes do Poder Público;
 II 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Ato do Poder Executivo disporá sobre a composição a que se refere o § 1º deste artigo e sobre o funcionamento do CNJ.

Art. 10. O art. 3º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional, na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas públicas para a juventude e na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude, bem como outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional de Juventude - CNJ, o Gabinete, a Subsecretaria-Geral, a Secretaria Nacional de Juventude e até 2 (duas) outras Secretarias." (NR)

Art. 11. À Secretaria Nacional de Juventude, criada na forma da lei, compete, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, ressalvado o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Fica assegurada a participação da Secretaria de que trata o caput deste artigo no controle e no acompanhamento das ações previstas nos arts. 13 a 18 desta Lei.

Art. 12. Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para atender às necessidades da Secretaria-Geral da Presidência da República, 25 (vinte e cinco) cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores DAS, sendo 1 (um) DAS-6, 1 (um) DAS-5, 11 (onze) DAS-4, 4 (quatro) DAS-3, 4 (quatro) DAS-2 e 4 (quatro) DAS-1.

Art. 13. Fica instituída a Residência em Área Profissional da Saúde, definida como modalidade de ensino de pós-graduação lato sensu, voltada para a educação em serviço e destinada às categorias profissionais que integram a área de saúde, excetuada a médica.

§ 1º A Residência a que se refere o caput deste artigo constitui-se em um programa de cooperação intersetorial para favorecer a inserção qualificada dos jovens profissionais da saúde no mercado de trabalho, particularmente em áreas prioritárias do Sistema Único de Saúde.

§ 2º A Residência a que se refere o caput deste artigo será desenvolvida em regime de dedicação exclusiva e realizada sob supervisão docente-assistencial, de responsabilidade conjunta dos setores da educação e da saúde.

Art. 14. Fica criada, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Nacional de Residência Multiprofissional em Saúde - CNRMS, cuja organização e funcionamento serão disciplinados em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde.

Art. 15. Fica instituído o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, destinado aos estudantes de educação superior, prioritariamente com idade inferior a 29 (vinte e nove) anos, e aos profissionais diplomados em curso superior na área da saúde, visando à vivência, ao estágio da área da saúde, ao aperfeiçoamento e à especialização em área profissional como estratégias para o provimento e a fixação de jovens profissionais em programas, projetos, ações e atividades e em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde.

§ 1º O Programa de Bolsas de que trata o caput deste artigo poderá ser estendido aos militares convocados à prestação do Serviço Militar, de acordo com a Lei nº 5.292, de 8 de junho de 1967.

§ 2º As bolsas a que se refere o caput deste artigo ficarão sob a responsabilidade técnico-administrativa do Ministério da Saúde, sendo concedidas mediante seleção pública promovida pelas instituições responsáveis pelos processos formativos, com ampla divulgação.

Art. 16. As bolsas objeto do Programa instituído pelo art. 15 desta Lei serão concedidas nas seguintes modalidades:

I Iniciação ao Trabalho;

II Residente;

III Preceptor;

IV Tutor;

V Orientador de Serviço.

§ 1º As bolsas relativas às modalidades referidas nos incisos I e II do caput deste artigo terão, respectivamente, valores isonômicos aos praticados para a iniciação científica no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e para a residência médica, permitida a majoração desses valores de acordo com critérios técnicos relativos à dificuldade de acesso e locomoção ou provimento e fixação dos profissionais.

§ 2º As bolsas relativas às modalidades referidas nos incisos III a V do caput deste artigo terão seus valores fixados pelo Ministério da Saúde, guardada a isonomia com as modalidades congêneres dos programas de residência médica, permitida a majoração desses valores em virtude da aplicação dos mesmos critérios definidos no § 1º deste artigo.

§ 3º Os atos de fixação dos valores e quantitativos das bolsas de que trata o caput deste artigo serão instruídos com demonstrativo de compatibilidade ao disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 17. As despesas com a execução do Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente, a título de ações ou serviços públicos de saúde, no orçamento do Ministério da Saúde, observados os limites de movimentação, empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Art. 18. O Ministério da Saúde expedirá normas complementares pertinentes ao Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho.

Art. 19. O caput do art. 1º da Lei nº 10.429, de 24 de abril de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 1º Fica instituído para os exercícios de 2002, 2003, 2004 e 2005 o Auxílio-Aluno, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos alunos matriculados em cursos integrantes do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem - PROFAE, nos deslocamentos de suas residências para os locais de realização dos cursos que estiverem freqüentando e estes para suas residências.

(...)" (NR)

Art. 20. Os auxílios financeiros previstos nesta Lei, independentemente do nome jurídico adotado, não implicam caracterização de qualquer vínculo trabalhista.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 2005; 184 o da
Independência e 117 o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Thomaz Bastos

Paulo BernardoSilva

Tarso Genro

Humberto Sérgio Costa Lima

Luiz Soares Dulci

ANEXO D – Lei n. 11.692, que cria o ProJovem Integrado (ProJovem Urbano, ProJovem Adolescente, ProJovem Campo, ProJovem Trabalhador



**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 11.692, DE 10 DE JUNHO DE 2008.

Conversão da MPv nº 411-07

Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela [Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005](#), passa a reger-se, a partir de 1º de janeiro de 2008, pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º O Projovem, destinado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, será desenvolvido por meio das seguintes modalidades:

- I - Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo;
- II - Projovem Urbano;
- III - Projovem Campo - Saberes da Terra; e
- IV - Projovem Trabalhador.

Art. 3º A execução e a gestão do Projovem dar-se-ão por meio da conjugação de esforços da Secretaria-Geral da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade, sem prejuízo da participação de outros órgãos e entidades da administração pública federal.

§ 1º Fica instituído o Conselho Gestor do Projovem, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República e composto pelos

Secretários-Executivos dos Ministérios referidos no caput deste artigo e por 1 (um) Secretário Nacional representante de cada um desses Ministérios, a ser indicado pelo respectivo Ministro de Estado. § 2º O Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo será coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Projovem Urbano, pela Secretaria-Geral da Presidência da República; o Projovem Campo - Saberes da Terra, pelo Ministério da Educação; e o Projovem Trabalhador, pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 3º Cada modalidade do Projovem contará com 1 (um) comitê gestor, a ser instituído pelo órgão responsável por sua coordenação, assegurada nele a participação de representantes dos 3 (três) outros órgãos a que se refere o caput deste artigo.

Art. 4º Para a execução das modalidades tratadas no art. 2º desta Lei, a União fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta-corrente específica, sem prejuízo da devida prestação de contas da aplicação dos recursos.

§ 1º O montante dos recursos financeiros a que se refere esta Lei será repassado em parcelas e calculado com base no número de jovens atendidos, conforme disposto em regulamentação, e destina-se à promoção de ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional dos jovens, bem como à contratação, remuneração e formação de profissionais.

§ 2º Os profissionais de que trata o § 1º deste artigo deverão ser contratados em âmbito local.

§ 3º Os órgãos responsáveis pela coordenação das modalidades do Projovem definirão, a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, o número e o valor das parcelas a serem repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como as orientações e instruções necessárias à sua execução, observado o montante de recursos disponíveis para este fim, constante da Lei Orçamentária Anual.

§ 4º Nas modalidades previstas nos incisos II e III do caput do art. 2º desta Lei, a transferência de recursos financeiros será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, vinculado ao Ministério da Educação, observada a necessária descentralização dos recursos orçamentários pelos órgãos de que trata o caput do art. 3º desta Lei.

§ 5º A modalidade de que trata o inciso I do caput do art. 2º desta Lei será ofertada pelo Município que a ela aderir, nos termos do regulamento, e co-financiada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios por intermédio dos respectivos Fundos de Assistência Social, respeitado o limite orçamentário da União e os critérios de partilha estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, de acordo com o [inciso IX do caput do art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993](#).

§ 6º Os saldos dos recursos financeiros recebidos pelos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal à conta do Projovem, existentes na conta-corrente específica a que se refere o caput deste artigo em 31 de dezembro de cada ano deverão ser aplicados no exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos da legislação vigente.

Art. 5º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades de direito público e privado sem fins lucrativos prestarão conta dos recursos recebidos do Projovem, na forma e prazo definidos em regulamento e nas demais disposições aplicáveis.

Art. 6º Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro, no valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais, aos beneficiários do Projovem, nas modalidades previstas nos incisos II, III e IV do caput do art. 2º desta Lei, a partir do exercício de 2008.

§ 1º Na modalidade Projovem Urbano, poderão ser pagos até 20 (vinte) auxílios financeiros.

§ 2º Na modalidade Projovem Campo - Saberes da Terra, poderão ser pagos até 12 (doze) auxílios financeiros.

§ 3º Na modalidade Projovem Trabalhador, poderão ser pagos até 6 (seis) auxílios financeiros.

§ 4º É vedada a cumulatividade da percepção do auxílio financeiro a que se refere o caput deste artigo com benefícios de natureza semelhante recebidos em decorrência de outros programas federais, permitida a opção por um deles.

Art. 7º O órgão responsável pelas modalidades do Projovem definirá o agente pagador entre uma instituição financeira oficial.

Art. 8º As despesas com a execução do Projovem observarão os limites de movimentação, de empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários de cada modalidade do Projovem com as dotações orçamentárias existentes.

Art. 9º O Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, compreendido entre os serviços de que trata o [art. 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993](#), tem como objetivos:

I - complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; e

II - criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.

Art. 10. O Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo destina-se aos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos:

I - pertencentes a família beneficiária do Programa Bolsa Família - PBF;

II - egressos de medida socioeducativa de internação ou em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto, conforme disposto na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#) - Estatuto da Criança e do Adolescente;

III - em cumprimento ou egressos de medida de proteção, conforme disposto na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#);

IV - egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI; ou

V - egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual.

Parágrafo único. Os jovens a que se referem os incisos II a V do caput deste artigo devem ser encaminhados ao Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo pelos programas e serviços especializados de assistência social do Município ou do Distrito Federal ou pelo gestor de assistência social, quando demandado oficialmente pelo Conselho Tutelar, pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

Art. 11. O Projovem Urbano tem como objetivo elevar a escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional e ao desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no [art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

Art. 12. O Projovem Urbano atenderá a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental.

Art. 13. Poderão ser realizadas parcerias com o Ministério da Justiça e com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República para implantação do Projovem Urbano nas unidades prisionais e nas unidades socioeducativas de privação de liberdade, respectivamente.

§ 1º O disposto no art. 4º desta Lei não será aplicado no caso das parcerias citadas no caput deste artigo, podendo ser realizado convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere.

§ 2º No caso das unidades socioeducativas de privação de liberdade, poderão participar do Projovem Urbano adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade que tenham idade mínima de 15 (quinze) anos.

§ 3º É assegurada aos jovens que iniciaram o Projovem Urbano nas unidades do sistema prisional ou nas unidades socioeducativas de privação de liberdade a continuidade do curso nas localidades onde existir o Programa.

Art. 14. O Projovem Campo - Saberes da Terra tem como objetivo elevar a escolaridade dos jovens da agricultura familiar, integrando a qualificação social e formação profissional, na forma do [art. 81 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), estimulando a conclusão do ensino fundamental e proporcionando a formação integral do jovem, na modalidade educação de jovens e adultos, em regime de alternância, nos termos do regulamento.

Art. 15. O Projovem Campo - Saberes da Terra atenderá a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, residentes no campo, que saibam ler e escrever, que não tenham concluído o ensino fundamental e que cumpram os requisitos previstos no [art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006](#).

Art. 16. O Projovem Trabalhador tem como objetivo preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, por meio da qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção.

Art. 17. O Projovem Trabalhador atenderá a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal per capita de até 1 (um) salário-mínimo, nos termos do regulamento.

Art. 18. Nas unidades da Federação e nos Municípios onde existirem programas similares e congêneres ao previsto no Projovem Trabalhador, o Ministério do Trabalho e Emprego buscará promover a articulação e a integração das ações dos respectivos Programas.

Art. 19. Na execução do Projovem Trabalhador, o Ministério do Trabalho e Emprego fica autorizado, mediante convênio, a efetuar transferências de contribuições corrente e de capital aos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, bem como a entidades de direito público e privado sem fins lucrativos, observada a legislação pertinente.

§ 1º O regulamento disporá sobre critérios objetivos de habilitação e seleção de entidades privadas sem fins lucrativos para serem executoras do Projovem.

§ 2º A habilitação e seleção das entidades referidas no § 1º deste artigo serão processadas em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e do julgamento objetivo.

Art. 20. Os arts. 2º e 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família;

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

§ 2º O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais).

§ 3º Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição:

I - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e

II - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais).

§ 4º Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III.

§ 5º A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos.

§ 11. Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

§ 12. Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil:

I – contas-correntes de depósito à vista;

II - contas especiais de depósito à vista;

III - contas contábeis; e

IV - outras espécies de contas que venham a ser criadas.

” (NR)

“Art. 3º

Parágrafo único. O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.” (NR)

Art. 21. Ato do Poder Executivo disporá sobre as demais regras de funcionamento de cada modalidade do Projovem, inclusive no que se refere ao estabelecimento de metas, à avaliação, ao monitoramento e ao controle social, e sobre os critérios adicionais a serem observados para o ingresso no Programa, bem como para a concessão, a manutenção e a suspensão do auxílio a que se refere o art. 6º desta Lei.

§ 1º Cumpridos os requisitos estabelecidos nesta Lei e na sua regulamentação, ficam asseguradas aos jovens com deficiência as condições que lhes possibilitem a efetiva participação no Projovem.

§ 2º Nos currículos dos cursos oferecidos nas modalidades de que trata o art. 2º desta Lei deverão ser incluídas noções básicas de comunicação oral e escrita em língua portuguesa, de matemática, de informática, de cidadania e de língua estrangeira.

Art. 22. O Poder Executivo deverá veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira dos Programas Projovem e Bolsa Família, tratados nesta Lei.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. Aos beneficiários e executores dos Programas disciplinados nas [Leis nºs 10.748, de 22 de outubro de 2003, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005](#), ficam assegurados, no âmbito do Projovem, os seus direitos, bem como o cumprimento dos seus deveres, nos termos dos convênios, acordos ou instrumentos congêneres firmados até 31 de dezembro de 2007.

Art. 24. Ficam revogados, a partir de 1º de janeiro de 2008:

I - o [art. 3º-A da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998](#);

II - a [Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003](#);

III - os [arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.940, de 27 de agosto de 2004](#);

IV - os [arts. 1º a 8º da Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005](#); e

V – os [arts. 1º a 10 da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005](#).

Brasília, 10 de junho de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Fernando Haddad

André Peixoto Figueiredo Lima

Paulo Bernardo Silva

Patrus Ananias

Dilma Rousseff

Luiz Soares Dulci

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.6.2008

FONTE:

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jun. 2008, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm. Acesso: ago 2007, set. 2009.

ANEXO E – ProJovem Urbano / Desenho do currículo



Desenho do Currículo

Publicado em 30-11-2007 às 12:47

O currículo do ProJovem Urbano organiza-se como uma rede resultante do cruzamento de eixos estruturantes com os conteúdos curriculares selecionados. Tanto os conteúdos curriculares quanto os eixos estruturantes foram definidos com base nas características do público potencial, nos objetivos e nas diretrizes definidos para o curso. Como se vê no quadro, esse cruzamento dá origem a células que devem ser preenchidas de acordo com as duas referências: cada eixo interage com cada componente curricular, de modo que, mesmo mantendo-se o ponto de vista específico de cada campo de conhecimento, os eixos e os conteúdos abordam aspectos comuns.

Quadro – Matriz Curricular do ProJovem Urbano

Conteúdos Eixos Estruturantes	Ciências Humanas	Língua Portuguesa	Inglês	Matemática	Ciências da Natureza	Qualificação Profissional	Participação do Cidadão
I. Juventude e Cultura	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos
II Juventude e Cidade	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos
III Juventude e Trabalho	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos
IV. Juventude e Comunicação	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos
V. Juventude e Tecnologia	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos
VI Juventude e Cidadania	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos	Tópicos

- Formação Técnica Geral, que aborda aspectos comuns a qualquer ocupação e que permitem ao jovem compreender o papel do trabalho e da formação profissional no mundo contemporâneo;
- Arcos Ocupacionais, em número de 23, que preparam o jovem para atuar no mundo do trabalho, como empregado, pequeno empresário ou membro de cooperativa. Baseando-se em concepções contemporâneas de organização do trabalho, cada arco desenvolve competências

relacionadas à concepção, à produção e à circulação de bens ou serviços, ampliando e articulando as possibilidades de atuação do jovem no mundo do trabalho.

- Projeto de Orientação Profissional (POP), que é um trabalho de cunho reflexivo, ao longo de todo o curso, preparando o jovem para melhor compreender a dinâmica do mundo do trabalho e planejar o percurso de sua formação profissional.

Por sua vez, o componente Participação Cidadã, que também corresponde a uma das dimensões curriculares, compreende dois conjuntos de atividades:

- Reflexões sobre conceitos básicos para a Participação Cidadã, articulando-se esse componente com os demais, especialmente, Ciências Humanas, Língua Portuguesa e Qualificação para o Trabalho;
- Plano de Ação Comunitária (PLA), que se refere ao planejamento, realização, avaliação e sistematização de uma ação social escolhida pelos alunos, fundamentada no conhecimento de sua realidade próxima.

ANEXO F – ProJovem Urbano / Unidades Formativas

Unidades Formativas

Publicado em 30-11-2007 às 12:48

Unidade Formativa I: Juventude e Cultura

Os jovens e a Cultura como construção histórica e coletiva que atribui sentido ao mundo, forma identidades, produz linguagens e ferramentas, institui regras e costumes. Reposicionamento diante do fato de que o reconhecimento social de distintas culturas está sujeito às relações assimétricas de poder político e econômico.

Unidade Formativa II: Juventude e Cidade

A juventude e as práticas de ocupação do espaço urbano pelos jovens (vivência na cidade globalizada). Reposicionamento diante das dinâmicas urbanas de inclusão e exclusão social.

Unidade Formativa III: Juventude e Trabalho

O Mundo do Trabalho na sociedade contemporânea: transformações pelas quais vem passando e práticas de inserção dos jovens. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão no trabalho e na escola.

Unidade Formativa IV: Juventude e Comunicação

Informação e comunicação na sociedade contemporânea e as práticas dos jovens. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão no acesso à informação e à comunicação.

Unidade Formativa V: Juventude e Tecnologia

Ciência e tecnologia na sociedade contemporânea e suas repercussões na vida do jovem. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão social no acesso às novas tecnologias.

Unidade Formativa VI: Juventude e Cidadania

Diferenças sócio-culturais que segmentam a juventude brasileira: preconceitos e discriminações intra e intergeracionais. Reposicionamento diante das dinâmicas de inclusão e exclusão sociais que expressam desigualdades e diferenças (geração, gênero, raça/etnia, deficiências físico-psíquicas).

ANEXO G - ProJovem Urbano / Arcos ocupacionais



Arcos Ocupacionais

1. Administração
2. Agroextrativismo
3. Alimentação
4. Arte e cultura I (figurino, cenotécnica, produção, DJ/MC)
5. Arte e cultura II (fotografia, operação equipamento, edição)
6. Construção e reparos I (revestimento)
7. Construção e reparos II (instalações)
8. Educação
9. Esporte e lazer
10. Gestão pública e terceiro setor
11. Gráfica
12. Joalheria
13. Madeira e móveis
14. Metalmecânica
15. Pesca e Psicultura
16. Saúde
17. Serviços domésticos I (limpeza, vigilância, cozinha)
18. Serviços domésticos II (cuidados com idosos/crianças, lavanderia)
19. Serviços pessoais (cabelereiro, maquiador, esteticista, manicure/pedicure)
20. Telemática
21. Transporte
22. Turismo e Hospitalidade
23. Vestuário