

POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E PERSPECTIVAS ATUAIS

Flávia Cristina Batista Caires

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB
flaviacaires5@gmail.com

Sheila Cristina Furtado Sales

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia-UESB
sheilauesb@gmail.com

Resumo: Este artigo tem como objetivo fazer uma análise da trajetória das políticas públicas de juventude no Brasil. A fim de realizar uma discussão teórica sobre a trajetória das políticas públicas de juventude no Brasil, procuramos fazer uma retrospectiva histórica do cenário político e econômico brasileiro, assim como das políticas públicas de juventude desde a década de 1930 até a entrada do novo milênio. Como resultado, é possível afirmar que, primeiro, ainda hoje as Políticas Públicas de Juventude carecem de um marco referencial mais coeso acerca do conceito de juventude. Segundo, como este marco não está estabelecido, há uma dificuldade de entendimento a respeito das dimensões mais cruciais da temática juvenil sobre as quais o poder público deve atuar. E, terceiro, é preciso construir um novo repertório de ações e instrumentos que possibilitem a realização de uma política de promoção dos direitos da juventude mais conectada com seu tempo.

Palavras-chave: Juventude. Políticas públicas. Trajetória.

Introdução

No Brasil, na década de 1990, ocorreram transformações significativas, sobretudo em virtude da política neoliberal. Nesse momento, a preocupação com a juventude tornou-se uma questão social e política, não somente pelo seu quantitativo populacional, mas, sobretudo, por representar um segmento estratégico para o desenvolvimento, considerando uma nova sociedade pós-industrial, que tem no conhecimento o princípio ativo para seu desenvolvimento.

Nesse contexto, a juventude ora é considerada como “sujeito de direitos”, ora é considerada como principal impulsionadora do desenvolvimento (capital humano) e ora é encarada como “problema social”. Envoltos nesse paradoxo, o segmento juvenil entra na agenda política governamental e passa a ser visto como uma parcela da população vulnerável ao desemprego, às desigualdades e à violência social. Para Ferreira e Pochmann (2011, p. 248), “esta condição de

vulnerabilidade acentuou a necessidade de formulação de políticas públicas que atendessem à diversidade desse segmento”.

Na década de 2000, o Brasil era visto, segundo Papa e Freitas (2011), no cenário internacional, como “atrasado” na constituição de políticas públicas de juventude, seja pelo fato de não ter nenhuma institucionalidade governamental ou pelo fato de ainda existir no imaginário social a concepção de juventude como “problema social”. Somente a partir de 2005 o Brasil construiu uma experiência no campo das políticas públicas de juventude. Destacam-se, no período a promulgação, em julho de 2010, da Proposta de Emenda à Constituição 42/2008, a chamada “PEC da Juventude”, que insere o termo “juventude” e estabelece a faixa etária de 15 a 29 anos para essa população (CARRANO, 2011), e a aprovação do Estatuto dos Direitos da Juventude, em 05 de outubro de 2011 (PAPA; FREITAS, 2011).

Este artigo é parte integrante da nossa dissertação de mestrado¹ e tem como objetivo realizar uma discussão teórica sobre a trajetória das políticas públicas de juventude no Brasil, procurando fazer uma retrospectiva histórica do cenário político e econômico brasileiro, assim como das políticas públicas de juventude desde a década de 1930 até a entrada do novo milênio.

Esse trabalho está estruturado três sessões, além da introdução e das considerações finais. Na primeira sessão intitulada “Concepção de Estado e políticas públicas” as autoras deixam claro qual a concepção de Estado e Políticas Públicas fundamenta este estudo. A sessão dois apresenta a trajetória das políticas públicas de juventude e algumas tendências ou enfoques que têm fundamentado a implementação de políticas públicas de juventude no continente latino- americano e no Brasil. A terceira e última sessão apresenta a concepção de juventude e como esse segmento entra na agenda política governamental e passa a ser visto como representação de uma parcela da população vulnerável ao desemprego, às desigualdades e à violência social. Nas considerações finais

¹ Dissertação de mestrado intitulada “Política Pública de Juventude: um estudo do Projovem Urbano no município de Vitória da Conquista (BA)”, defendida em maio de 2015, no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) Campus de Vitória da Conquista (BA). (CAIRES, 2015).

as autoras apresentam algumas conclusões provisórias acerca das políticas públicas de juventude no Brasil.

Concepção de estado e políticas públicas

Nas sociedades modernas contemporâneas, o Estado é a agência dominante de produção, financiamento e regulação das políticas públicas. O foco deste estudo foi a concepção de Estado Ampliado, de Gramsci, na qual,

O Estado é o complexo das atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém a dominação como procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais ele governa (GRAMSCI, 1971, p. 244).

É importante salientar que a hegemonia se expressa tanto na sociedade civil quanto no Estado, porém existe grande autonomia dos aparelhos hegemônicos privados frente ao Estado, principalmente quando uma fração de classe dominante, que não é hegemônica, detém o poder político e tensiona a classe hegemônica.

Reconhecemos, também, a autonomia relativa discutida por Carnoy (1994), pois sabemos que existe um tensionamento entre Estado, sociedade civil organizada e as massas. Diante disso, entendemos que na contemporaneidade o Estado tem seu poder respaldado tanto pelo capital como pelas massas, por isso as políticas públicas são vistas como a ação do Estado na tentativa de solucionar demandas solicitadas pelas classes sociais.

Para Abad (2003, p. 14), a política consiste justamente “na atividade pela qual essa mesma sociedade reflexiona e questiona a validade de suas instituições, junto com as suas normas e comportamentos”. Assim, ele apresenta o conceito de *politics*, como a luta pelo poder e a busca de acordos de governabilidade, e o conceito de *policy*, como programas de ação governamental, cujas conotações são mais técnicas e administrativas.

Com base na aceção de política como ação do governo, o autor chega a algumas conclusões sobre as políticas públicas: a) representam aquilo que o governo opta por fazer ou não fazer; b) é uma forma de concretizar a ação do Estado; c) são instrumentos privilegiados de dominação; d) supõem uma ideologia da mudança social; e) representam o resultado de uma racionalidade técnica e de uma racionalidade política (ABAD, 2003).

Sposito (2003, p. 59) define políticas públicas como “um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma

capacidade de impacto”. Assim sendo, estas definições nos remetem à constituição de atores da sociedade civil e à sua capacidade de propor ações na esfera pública.

Bobbio (1998) argumenta que para que exista política pública é necessário que um determinado problema requeira solução por meio dos instrumentos de ação política, ou seja, qualquer situação que se queira resolver necessitará ser expressa como *problema político* capaz de exercer pressão sobre a agenda governamental.

Para que essa demanda ou conflito se torne um problema político é necessário que exista uma mobilização de recursos de poder por parte de grandes ou pequenos grupos, é preciso, também, que o estado de conflito ou demanda se constitua em uma *situação de crise* (ABAD, 2003). Ainda segundo este autor a escolha geracional, ou seja, do jovem como sujeito de políticas sociais, deu-se por sua influência demográfica, por sua dinâmica de modernização nas sociedades latino-americanas e por suas realidades de exclusão e marginalização (*caráter de crise*).

O *caráter de crise* é o impulsionador da ação e reação do Estado capitalista, que tem como função a acumulação do capital e a manutenção do poder hegemônico, que intimidado pelas demandas e conflitos, neste caso ameaçado pela exclusão dos jovens, pelo não cumprimento de seus direitos sociais básicos, como moradia, saúde, educação e emprego, torna-se propulsor de tensão entre a classe dominante e as massas. Este *caráter de crise* impulsiona o Estado a formular soluções capazes de atender às demandas e conflitos estabelecidos pelas relações capitalistas entre dominantes e dominados.

Trajetória das políticas públicas de juventude na América Latina e no Brasil

A questão juvenil na agenda pública está relacionada, em maior grau, segundo Bango (2003), com a visibilidade desse segmento no processo de redemocratização ocorrido na América Latina no final da década de 1980. Nessa abertura democrática, os jovens foram os principais protagonistas. Essa participação se deu com base em movimentos estudantis, partidos políticos e movimentos sociais, nos quais os jovens desempenharam importante papel em prol do retorno da democracia.

Outro fator impulsionador da entrada da juventude na agenda governamental foi a designação, no ano de 1985, por parte das Nações Unidas, como o Ano Internacional da Juventude. Esse fato contribuiu para que o tema ganhasse importância para os organismos internacionais e para os Estados Nacionais.

Nesse contexto, foram observadas algumas tendências ou enfoques que têm fundamentado a implementação de políticas públicas de juventude no continente latino-americano, a saber: a) incorporação dos jovens nos processos de modernização; b) o enfoque do controle social; c) o enfoque do “jovem problema”; d) o enfoque dos jovens como capital humano (BANGO, 2003).

O enfoque da incorporação dos jovens nos processos de modernização – situada temporalmente na década de 1950 – pode ser caracterizado como a busca da incorporação dos jovens nos processos de modernização por meio das políticas educativas. Contudo, com o passar do tempo, as possibilidades de mobilidade social por meio da educação foram caindo, oportunizando explicitamente as maiores ofertas educacionais para os jovens das camadas média e alta. Vale ressaltar que a essência desse enfoque era a posição de um “Estado como instância de definição unilateral e como ator excludente na formulação e implementação da política” (BANGO, 2003, p. 42).

Simultaneamente, continuava existindo um enorme contingente de jovens excluídos, que permaneciam longe desses tipos de ações, mas que eram atingidos por outros tipos de medidas de “controle social”, posto que eram enquadrados como “pobres” com delinquência, donde surge a “célebre” caracterização de infanto-juvenil ou de menores infratores (BANGO, 2003).

O enfoque de controle social é situado no período de instalação das ditaduras militares na maioria dos países latino-americanos, compreendo os anos de 1960 a 1970. Segundo Bango (2003), com a crescente incorporação dos jovens ao sistema educacional, em especial no ensino médio e superior, houve uma mobilização estudantil organizada, que, no caso da América Latina, se associou a outras mobilizações populares, especialmente às protagonizadas pelas forças sindicais que começaram a influir na formação de agrupamentos políticos de esquerda e de movimentos guerrilheiros.

Segundo Bango (2003, p. 43), “pode-se observar nesse período uma tendência à execução de ações de controle como resposta à mobilização dos setores juvenis que haviam adquirido uma maior participação social”. Então, o enfoque dominante foi o controle da mobilização, sua supressão e repressão.

Na fase de transição democrática, que pode situar-se na década de 1980, os governos em processo de redemocratização que começaram a reinstalar-se em meados dessa mesma década tiveram que enfrentar desafios na transição política, juntamente com a necessidade de dar conta da enorme quantidade de demandas sociais que haviam sido postergadas. Nesse período, haviam

cessado os conflitos armados entre os exércitos e os movimentos guerrilheiros, formado, na sua maioria, por jovens que ficaram numa situação de vulnerabilidade social.

Nesse contexto, de enfoque das políticas sociais como forma de compensar os notórios problemas causados pelos programas de ajuste, puseram-se em prática diversos programas de combate à pobreza, baseados na transferência de recursos aos mais empobrecidos. Tais políticas ficaram conhecidas como “de compensação social”. Segundo Bango (2003), embora nenhum desses programas seja reconhecido como programa juvenil, grande parte dos beneficiários era formada por jovens. A aplicação desse enfoque “do jovem como problema” contribuiu enormemente para o estigma que até hoje ronda o imaginário social.

Novaes (2009) aponta que a década de 1980 foi marcada pelo início da recessão e da expansão da pobreza na América Latina e no Brasil. Nesse âmbito, os governos adotaram políticas compensatórias de transferência de renda para os mais empobrecidos por meio de programas alimentares e empregos temporários. Com esse objetivo, surgiram vários programas e projetos sociais financiados, em sua grande maioria por organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Esses programas e projetos, mesmo que não tenham sido especificados como programas juvenis, visavam à capacitação ocupacional e inserção produtiva, com ênfase no empreendedorismo juvenil. Ao mesmo tempo, procurava-se conter a violência e garantir a sua ressocialização por meio de projetos específicos para a prevenção de delitos. O público-alvo desses projetos era os jovens em situação de risco. As atividades culturais, nesse caso, foram consideradas uma importante via de contenção da violência juvenil. Entretanto, para enfrentar a pobreza da sociedade, “o remédio parecia estar nas chamadas políticas focalizadas. Para alívio imediato da pobreza, as políticas passaram a focalizar as crianças e suas famílias” (NOVAES, 2009, p. 16).

Mais recentemente, já na década de 1990, parece começar um novo modelo de políticas juvenis, mais preocupado “com a incorporação dos jovens excluídos no mercado de trabalho” (BANGO, 2003, p. 44), pois, na sociedade do “conhecimento”, a busca pelo crescimento econômico, e conseqüente formação dos recursos humanos, passa a ser prioridade. Soma-se a isto a visão de que os jovens reúnem o potencial para ‘aprender a aprender’, o que, na visão de Bango (2003, p. 45), quer dizer “então [que] as políticas de capacitação de jovens passam a ocupar um lugar de grande destaque na agenda”. Nesse enfoque de políticas sociais, os jovens são vistos como capital humano que contribui para o processo de crescimento econômico.

Porém, no Brasil, a década de 1990 foi marcada por políticas sociais não focalizadas ao segmento juvenil, mas que atendia esta parcela da população de forma aleatória, por intermédio de programas e ações realizadas por diversas instituições do aparelho público, com orientações sobre saúde e suas expressões no segmento juvenil (AIDS, gravidez precoce e uso de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas), sem possuir, necessariamente, o foco nas demandas dos jovens destinatários destas ações.

Em meados dos anos de 1990, especialmente a partir de 1997, com o assassinato do índio Galdino² por jovens de classe média e com o crescimento de homicídios de jovens, alguns programas foram empreendidos pelo Ministério da Justiça, destinados aos jovens pobres das periferias das grandes cidades. No final dos anos de 1990, o desemprego era reconhecido como um problema de exclusão social e apareceu um novo tipo de ação, os programas de inclusão.

Assim, o incipiente campo das políticas juvenis foi, até o início de 2000, executado sob a forma de transferências de recursos ao executivo municipal e estadual, e apresentou a falta de uma proposta clara do governo federal, além de demonstrar a ausência de canais de comunicação e diálogo com a população juvenil. Tais características demonstram que as políticas públicas de juventude foram muito mais voltadas para alguns grupos dentre os jovens, sem constituir qualquer forma de interação com esses na sua formulação, cuja concepção de juventude, norteadora das ações, era de jovem como problema social (SPOSITO, 2003).

Dessa maneira, no final do século XX, a juventude, como segmento etário específico caracterizado pela sua transitoriedade, ainda estava sem visibilidade no âmbito das políticas públicas, sejam as de proteção social ou as de transferência de renda. Assim, “reinserção escolar e capacitação para trabalho eram vistos como antídotos à violência e à fragmentação social, e não como direitos dos jovens” (NOVAES, 2009, p. 16).

Contudo, segundo Novaes (2009), iniciado o novo milênio, em tempo de mundo globalizado, surgiram condições favoráveis à emergência de um novo paradigma para conceber a juventude. Para

² Galdino, por ocasião das comemorações do Dia do Índio, em 1997, fora a Brasília juntamente com outras sete lideranças indígenas, para levar suas reivindicações acerca da recuperação da Terra Indígena Caramuru-Paraguacu, em conflito fundiário com fazendeiros. Como chegou tarde das reuniões, não pôde entrar na pensão onde estava hospedado e resolveu dormir num abrigo de ponto de ônibus na Quadra 704 Sul. Na madrugada de 20 de abril de 1997, cinco jovens de classe média de Brasília atearam fogo em Galdino enquanto ele dormia. Galdino morreu horas depois em consequência das queimaduras. O crime causou protestos em todo o país (Wikipédia, 2015).

tanto, o ponto de partida foi o reconhecimento de marcas geracionais comuns que aproximam as juventudes de um mesmo país às de diferentes países, apesar de suas desigualdades e diferenças.

No âmbito mundial, é a atual geração que experimenta, justamente por serem jovens, as novas maneiras de estar no mundo, com as novas tecnologias, o acesso, mesmo que desigual, à internet, ao celular etc. Assim como outros segmentos, é também, o segmento juvenil que experimenta as transformações no mundo do trabalho, transformações proporcionadas pelas mudanças tecnológicas e que acarretam riscos ambientais que ameaçam a humanidade.

Os efeitos das políticas neoliberais nos países da América Latina expõem os jovens, diretamente, a riscos em decorrência da perversa combinação entre o aumento do tráfico de drogas e a violência gerada por esse, além da corrupção, da intensificação do comércio de armas e da violência policial. Enfim, com base na conjugação de fatores globais e locais se constitui a questão juvenil do século XXI. Segundo Novaes (2009, p. 17), “desigualdades e inseguranças atingem particularmente os jovens desta geração, gerando problemas, necessidades e demandas”.

Como sabemos, historicamente o movimento estudantil e os jovens sindicalistas e militantes de partidos políticos tinham o monopólio da representação juvenil no que diz respeito à vocalização das necessidades e demandas da juventude. Contudo, nesse novo milênio, esses grupos têm que conviver com um conjunto de redes e movimentos juvenis que também começam a lutar por um papel ativo junto às instituições de representação do poder público, a fim de requererem espaços de lutas para expressarem suas demandas. Dentre esses grupos, destacamos os chamados grupos culturais de jovens urbanos que, por meio de ritmos, gestos, rituais e palavras, têm encontrado formas inovadoras de incidir no espaço público.

Segundo Novaes (2009, p. 17), esses grupos culturais, por intermédio de textos literários, letras de *rap*, apresentações teatrais, dança etc., “buscam visibilidade pública, funcionam como articuladores de identidades e tornam-se referência na elaboração de projetos individuais e coletivos, sobretudo em áreas pobres e violentas”.

A esses grupos, juntam-se os grupos de jovens do gênero feminino, os de jovens negros e negras, os de afirmação da diversidade de orientação sexual, os de jovens indígenas e os de jovens com deficiência, que mesmo sendo numericamente menores, introduzem suas específicas reivindicações nos espaços de luta e demandas por políticas públicas de juventude. Para Novaes (2009, p. 18, grifo do autor), “exibir o grau de *diversidade juvenil* tornou-se uma moeda de grande

eficácia para a legitimação dos espaços socialmente definidos como de *juventudes*, tais como redes, fóruns e conselhos locais ou nacionais”.

Essa diversidade juvenil desafia os diferentes atores públicos governamentais e a sociedade civil para além do reconhecimento da diversidade que, com influências mútuas de cima para baixo e de baixo para cima, necessitam direcionar tais demandas para os poderes públicos, para o Estado. E esse direcionamento, necessariamente, amplia a agenda e os embates, e esses, no espaço público, favorecem a generalização da expressão: *jovens como sujeitos de direitos*. Há, assim, uma ampliação dos direitos de cidadania.

Para Novaes (2009, p. 18), não existe um consenso em relação à definição teórica da expressão *jovens como sujeitos de direito*. “No entanto, cunhada na última década, esta expressão – imprecisa, como todo recurso retórico – evidencia com nitidez uma área de interseção na qual se conjugam direitos de cidadania e direitos humanos”.

Nesse sentido, Novaes (2009) aponta que quando se fala em políticas públicas de juventude é preciso considerar que

[...] os problemas e as demandas relacionam-se tanto com questões (re) distributivas mais gerais da sociedade excludente quanto com questões de reconhecimento e valorização de sua diversidade e, ainda, evocam a dimensão participativa, de grande importância na fase da vida em que se passa da infância para a vida adulta e se busca emancipação. (NOVAES, 2009, p. 19).

Assim, levando-se em conta os direitos e redes de proteção vigentes e considerando as novas demandas juvenis, Novaes (2009) classifica as políticas públicas de juventude como:

1. *Universais* – aqui estariam as políticas setoriais dirigidas a toda a população, inclusive os jovens. Via de regra, consideradas estruturais, implicam sistemas duradouros e instituições públicas dotadas de orçamento.
2. *Atrativas* – seriam aquelas que não são dirigidas apenas aos jovens, mas têm especial incidência sobre eles: seja por afinidade com a natureza da política, seja porque lhes abrem oportunidades específicas. No geral, podem ter um caráter emergencial ou experimental, ou combinar as duas dimensões.
3. *Exclusivas* – seriam aquelas voltadas apenas para uma faixa etária predefinida entre 15 e 29 anos. Via de regra constituem-se em programas e ações emergenciais para jovens excluídos ou em situações de exclusão desfavorável. (NOVAES, 2009, p. 19-20).

Em síntese, no que se refere aos novos desafios para a elaboração das políticas públicas de juventude, atuais, eles residem primeiro na construção de uma unidade de pensamento sobre a concepção de juventude, diferenciando condição juvenil de situação juvenil; e segundo, na orientação dos mandatários e técnicos dos diferentes organismos governamentais por um mesmo objetivo, para formular e implantar políticas voltadas para esse segmento etário.

Desse modo, alguns desafios são apontados por Bango (2003) para a constituição das políticas de juventude, são eles:

Primeiro, ao usar os jovens como tema, deve-se ter em mente que se está efetuando um recorte analítico, portanto, é importante pensar a juventude como uma categoria relacional; esta primeira questão liga-se a uma segunda prevenção, que é não se olhar a juventude desde um ponto de vista relacional e terceiro corre-se o risco de confundir as políticas de juventude com a institucionalização da juventude, ficando as políticas de juventude fora do contexto ou ilhadas em relação às políticas sociais. (BANGO, 2003, p. 48).

Para tanto, é necessário encarar a juventude como um segmento social que tem demandas específicas, desejos, que experimenta e que tem muito a contribuir com a transformação da sociedade, isso significa desconstruir, também, no imaginário social, a concepção de “jovem-problema”.

Sposito (2003) apresenta como a mais recorrente a concepção de “juventudes”, no plural, em virtude da diversidade de situações existenciais que afetam esse segmento. Apresenta, também, a diferença entre *condição juvenil* (modo como uma sociedade constitui e significa esse ciclo de vida) e *situação juvenil* (que representa os diferentes percursos experimentados pela condição juvenil). Salienta-se que, no entanto, ainda consta no imaginário social a concepção de juventude como problema social, e que essa orientação dominante alicerça, ainda, as práticas políticas.

Para Abramo (1997) “é inegável que, de modo geral, os jovens na sociedade brasileira ainda são tematizados como problemas sociais – os problemas da violência, do consumo de drogas e do desemprego aparecem como focos privilegiados nessas imagens” (ABRAMO, 1997, p. 62).

Embora seja possível considerar que as orientações e imagens socialmente construídas sobre a juventude refletem relações de poder e tendem a negar a diversidade de situações, segundo Sposito (2003) trata-se de um campo de disputa, não só em torno das modalidades de ações, mas, em torno dos significados atribuídos à condição juvenil.

As imagens socialmente construídas sobre os jovens, assim como suas demandas, constam como temas conflituos na arena de elaboração e implementação das políticas públicas juvenis. Por isso faz-se necessário que a juventude se institucionalize e confira a tais políticas suas demandas e convicções. A seguir, trataremos da institucionalização das políticas públicas de juventude no Brasil.

A institucionalidade das políticas públicas de juventude

No Brasil, na década de 1990, ocorreram transformações significativas no país, sobretudo em virtude da política neoliberal. Nesse momento, a preocupação com a juventude tornou-se uma questão social, não somente pelo seu quantitativo populacional, mas, acima de tudo, por ser um segmento estratégico para o desenvolvimento, considerando-se a juventude uma nova sociedade pós-industrial, que tem no conhecimento o princípio ativo para seu desenvolvimento. Essas mudanças impactam no mercado de trabalho. Nesse novo contexto, o jovem é considerado como sujeito de direitos, entra na agenda política governamental e passa a ser visto como representação de uma parcela da população vulnerável ao desemprego, às desigualdades e à violência social. Para Ferreira e Pochmann (2011, p. 248), “esta condição de vulnerabilidade acentuou a necessidade de formulação de políticas públicas que atendessem à diversidade desse segmento”.

Em face dessa questão,

A partir de 2004, inicia-se no Brasil um amplo processo de diálogo entre governo e movimentos sociais sobre a necessidade de instaurar uma política de juventude no país. O desafio era de pensar políticas que, por um lado, visassem à garantia de cobertura em relação às diversas situações e de vulnerabilidade e risco social apresentadas para os jovens e, por outro, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sociais. (SILVA; ANDRADE, 2009, p. 49).

Iniciativas importantes aconteceram nesse novo contexto, como a criação do Grupo Interministerial³ ligado à Secretária Geral da Presidência da República. Esse grupo, criado em 2004, realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país, bem como dos programas e das ações do Governo Federal, voltados (total ou parcialmente) para a população juvenil; ainda

³ Grupo formado por representantes de 19 ministérios, incluindo representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e secretarias especiais, que foi criado como objetivo de mapear os Programas Federais voltados para o jovem, no qual foram identificadas 19 ações específicas para o público jovem entre 15 e 24 anos (SILVA; ANDRADE, 2009).

neste contexto, houve também a realização do Projeto Juventude, do Instituto Cidadania, que organizou uma pesquisa nacional para traçar o perfil da juventude; também o encaminhamento do Projeto de Lei (PL), propondo a criação do Estatuto de Direitos da Juventude (PL nº 4.529/2007); além do encaminhamento de PL sobre o Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004), o qual estabelece os objetivos e metas a serem alcançados pelos governos para a melhoria de condições de vida dos jovens brasileiros (SILVA; ANDRADE, 2009).

Ainda baseando-se em Silva e Andrade (2009, p. 50),

A partir do diagnóstico das condições de vida dos jovens brasileiros, do mapeamento dos programas federais existentes que atendiam o público juvenil, feito pelo Grupo Interministerial, foi constatada a frágil institucionalidade, a fragmentação e superposições das políticas federais. Diante deste diagnóstico o Grupo Interministerial sugeriu a criação de uma instância de coordenação destas políticas assim como orientou a Presidência da República a criar um programa nacional, de caráter emergencial que contemplasse os jovens excluídos do processo de escolarização, da formação profissional e emprego.

Com base nos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Interministerial, o Governo Federal acata as orientações e cria, em 2005, por meio da Medida Provisória nº 238, de 01/02/2005, transformada na Lei 11.129, de 30/06/2005, três entidades: 1) a *Secretaria Nacional de Juventude* (SNJ), órgão executivo ligado à Secretaria Geral da Presidência da República, sem *status* de ministério, mas com o objetivo de articular programas federais de juventude existentes em diversos órgãos do Governo Federal; 2) o *Conselho Nacional de Juventude* (CONJUVE), órgão responsável pela articulação entre governo e a sociedade civil; 3) o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Original*, destinado aos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos que haviam concluído a 4ª série, mas não chegaram e/ou não concluíram a 8ª série do Ensino Fundamental. O Projovem Original tinha como objetivos elevar a escolaridade, qualificar profissionais e a promover a participação cidadã (SILVA; ANDRADE, 2009).

A criação desses órgãos governamentais foi, sem dúvida alguma, um passo importante para a constituição e fortalecimento do marco institucional das políticas públicas de juventude no Brasil. Porém, segundo Novaes (2009), a criação desses espaços institucionais, por si só, não garantem a superação da cultura de políticas setoriais, enraizadas em modelos históricos de gestão com suas resistências à proposta de gestão compartilhada e efetiva integração de programas e ações.

A institucionalidade da juventude é necessária para dar sustentabilidade ao desenvolvimento das políticas. Neste caso, torna-se imperativo definir papéis para os organismos da juventude, como coordenação e comando das políticas públicas juvenis. Para a implementação desse papel é necessária a criação de planos estratégicos gerados conjuntamente com os organismos setoriais de políticas sociais. “Entende-se que esta lógica de construção deve ser a mesma para os níveis nacional e municipal, já que não se compartilha a visão de que os organismos nacionais sejam os dirigentes e os locais os executores” (BANGO, 2003, p. 51).

No ano de 2007, quando a Política Nacional de Juventude completava dois anos, o Governo Federal executava seis programas emergenciais voltados para a juventude excluída do mercado de trabalho e com poucos anos de estudos. Eram eles: o *Projovem Original* – Secretaria Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude; o *Consórcio social da juventude* e o *Juventude Cidadã*, do Ministério do Trabalho e Emprego; o *Agente Jovem* – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ; o *Escola de Fábrica* – Ministério da Educação; e o *Saberes da Terra* – Ministério da Educação e do Desenvolvimento Agrário (SILVA; ANDRADE, 2009).

Ainda segundo Silva e Andrade (2009, p. 52), “esses programas tinham em comum a atenção para a ampliação da escolaridade e formação profissional e repasse de diferentes auxílios financeiros aos jovens”. Contudo, a execução e a gestão desses programas não ocorriam de forma integrada e coordenada, os mesmos não atendiam a todos os jovens considerados excluídos, e se caracterizavam de forma pontual, paralela e fragmentada (SILVA; ANDRADE, 2009).

Em 2007, mesmo com o processo de discussões e avaliação desses Programas, não houve extinção dos mesmos e as ações anteriores foram abrigadas sob a denominação de um único nome: Programa Nacional de Inclusão de Jovens – *Projovem Integrado*. Portanto, o Programa constitui-se com base na unificação dos seis programas já existentes. Segundo Silva e Andrade (2009, p. 54-55), o Projovem Integrado é composto pelas seguintes modalidades:

Projovem Campo – Saberes da Terra – gerido pelo Ministério da Educação (MEC) - oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. O Programa visa ampliar o acesso e a qualidade da educação a essa parcela da população historicamente excluída do processo educacional, respeitando as características, necessidades e pluralidade de gênero, étnico-racial, cultural, geracional, política, econômica, territorial e produtiva dos povos do campo.

Projovem Trabalhador – gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (TEM) – unifica os programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, visa à preparação dos jovens para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda. Destina-se a jovens com idade entre 18 e 29 anos.

Projovem Adolescente – gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – objetiva complementar a proteção social básica à família, oferecendo mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Consiste na reestruturação do programa Agente Jovem e destina-se a jovens de 15 a 17 anos.

Projovem Urbano – tem como finalidade proporcionar formação integral aos jovens, por meio de uma efetiva associação entre: Formação Básica, para elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; Qualificação Profissional, com certificação de formação inicial; Participação Cidadã, com a promoção de experiência de atuação social na comunidade. Constitui uma reformulação do Projovem Original – Programa Nacional de Inclusão de Jovens e destina-se aos jovens de 18 a 29 anos.

Conforme apontado no Projeto Pedagógico Integrado (PPI), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Integrado foi concebido como uma intervenção de caráter emergencial destinada a atender uma parcela significativa dos jovens com o perfil socioeconômico tipificado, cuja necessidade consiste em retomar a trajetória escolar e prosseguir nos estudos, possibilitando, assim, oportunidades de inserção no mercado de trabalho e formação cidadã.

Segundo Novaes (2009, p. 20, grifo da autora), são muitos os desafios que devem ser enfrentados pelo governo e sociedade civil para promover a “esperada transversalidade do tema *juventude*, assim como garantir as previsões orçamentárias e o desenvolvimento de metodologias que permitam o cálculo do *gasto público* com as juventudes brasileiras”.

Todavia, a autora escreve que “é preciso reconhecer que no Brasil, desde 2005, vários esforços têm sido feitos no sentido de elaborar parâmetros e descobrir caminhos que permitam a construção de uma *Política Nacional de Juventude*” (NOVAES, 2009, p. 21, grifo da autora). Parte deste esforço materializou-se com a criação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Integrado.

Considerações finais

Nesse contexto e diante da dificuldade de estruturação no campo político, desde a não definição de um desenho institucional das políticas, da existência ou não de verba própria até a forma de participação dos jovens na formulação das propostas, surgem assessorias, coordenadorias,

secretarias e programas que têm o desafio de desenvolver políticas considerando as especificidades da juventude brasileira.

Segundo Sposito (2003), superar a fragmentação das políticas juvenis não é o único desafio, dois aspectos que vêm orientando as políticas devem ser superados. O primeiro aspecto é a total ausência de participação dos jovens na formulação, implementação e avaliação das políticas e segundo aspecto incide sobre a capacidade do governo federal de fomentar uma concepção abrangente dos jovens como sujeitos de direitos.

Ainda segundo a autora, se assumirmos que a condição juvenil recorre a uma pluralidade de situações e de sujeitos, reconheceremos que as políticas de juventude percorrerão caminhos diversificados. Essas políticas, então, poderão ser de inclusão, de ações afirmativas ou de integração da vida adulta, entretanto o que as “unifica deve ser a sua inserção no campo de luta pelos direitos e de construção da democracia” (SPOSITO, 2003, p. 73).

Finalizamos este artigo com a indagação de como as políticas públicas de juventude necessitam ser articuladas com as demais políticas sociais. A transversalidade do tema juventude é essencial para que os programas, projetos e ações governamentais possam de fato atender às especificidades das demandas do segmento juvenil, ou seja, isso possibilitará que as políticas juvenis de fato funcionem contribuindo assim para a transformação da realidade social dos jovens.

Referências

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, Virgínia de; PAPA, Fernanda de carvalho (org.). *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez: Ação Educativa. Fundação Friedrich Ebert, 2003.

ABRAMO, Helena W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. In: *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5-6, 1997. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1413-24781997000200004&script=sci_abstract. Acesso em: 13 jan. 2014.

BANGO, Julio. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, Virgínia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (org.). *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez: Ação Educativa. Fundação Friedrich Ebert, 2003.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 11ª ed. Brasília: Editora da UNB, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005a*. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional de Juventude –

CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.

BRASIL. *Projeto Pedagógico Integrado do ProJovem Urbano*. Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem Urbano, 2008a. Disponível em: <www.projovemurbano.gov.br>. Acesso em: 27 mai. 2013.

BRASIL, Portal da Presidência da República/ Secretaria Geral. *PL nº 4.529/2007*. Disponível em: http://www.ujc.com.br/estatutodajuventude/arquivos/pl_estatuto_juventude.pdf. Acesso em: janeiro/2015.

BRASIL, Portal da Presidência da República/ Secretaria Geral. *PL nº 4.530/2004*. Disponível em: www2.camara.leg.br > ... > Especiais > 52ª Legislatura (2003-2007). Acesso em: janeiro/2015.

CAIRES, Flávia Cristina Batista. *Política Pública de Juventude: um estudo do Projovem Urbano no município de Vitória da Conquista (BA)*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, 2015. Orientadora: Profª Drª Sheila Cristina Furtado Sales. Disponível em: <www.capes.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2017.

CAIRES, Flavia Cristina Batista; SALES, Sheila Cristina Furtado. Panorama das produções científicas em políticas públicas de juventude: uma análise do Projovem Urbano. *Práxis Educacional*, v. 10, n. 17, p. 197-217, 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/785>.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 4ª Ed. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

CARRANO, Paulo. Políticas públicas de juventude: desafios da prática. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de. *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. – São Paulo: Peirópolis, 2011.

COSTA, Ana Sheila Fernandes; AKKARI, Abdeljalil; SILVA, Rossana Valéria Souza. Educação básica no Brasil: políticas públicas e qualidade. *Práxis Educacional*, Vitória da Conquista, v.7, n. 11, jun./dez. 2011. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/666>.

EUGÊNIO, Benedito Gonçalves. O currículo na educação de jovens e adultos: entre o formal e o cotidiano numa escola municipal em belo horizonte. *Práxis Educacional*, Vitória da Conquista, v. 4, n. 4, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/570>.

FERREIRA, Eliza B.; POCHMANN, Marcio. Educação e juventude na sociedade pós-industrial. In: OLIVEIRA, Dalila A.; DUARTE, Adriana (Org.). *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento 1*. Reimpressão. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. 1971. Disponível em: http://minhateca.com.br/alexandrpeixoto/Documentos/Antonio+Gramsci+-+Cadernos+do+c3*a1rcere+-+vol+I,6522842.pdf. Acesso em: 04 de jan. 2015.

NOVAES, Regina Celia Reyes. Prefácio. In: CASTRO, J. A. DE; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (Org.). *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. – Brasília: Ipea, 2009.

NUNES, Claudio Pinto; OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa*. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 43, p. 65-80, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022017000100066&script=sci_abstract&tlng=pt.

PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de. Introdução. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de. *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. – São Paulo: Peirópolis, 2011.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SALES, Sheila Cristina Furtado; COSTA, Gicélia Aparecida Cotrim; OLIVEIRA, Jurenilda Prado. A trajetória da EJA no estado da Bahia: da suplência à aceleração. *Práxis Educacional*, v. 5, n. 7, p. 115-128, 2020. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/605>.

SANTOS, José Jackson Reis dos. Especificidades dos saberes para a docência na educação de pessoas jovens e adultas. *Práxis Educacional*, Vitória da Conquista, v. 6, n. 8, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/623>.

SILVA, E. R. A. da; ANDRADE, C. C. de. A política nacional de juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L.M.C. de; ANDRADE, C. C. de (Org.). *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. – Brasília: Ipea, 2009.

SPOSITO, Marília. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil In: FREITAS, Virgínia de Freitas; PAPA, Fernanda de carvalho (org.). *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez: Ação Educativa. Fundação Friedrich Ebert, 2003.

WIKIPÉDIA. Índio Galdino. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Galdino_Jesus_dos_Santos. Acesso em janeiro/2015.