

# Juventude e Políticas Públicas: os governos de FHC e LULA

Sistematização de processo de investigação

GT 22 “Sociologia da Infância e da Juventude”

Flávio Munhoz Sofiati<sup>1</sup>

## Resumo

A proposta do texto é identificar os avanços e limites das políticas governamentais (programas e projetos) destinadas ao atendimento dos jovens brasileiros. Para isso, trabalha-se com uma análise comparativa entre as ações dos Governos de FHC – Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e LULA – Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2006 e 2007-2010) com o objetivo de entender os motivos que inviabilizaram a constituição dos programas e projetos, desenvolvidos nestes governos, em políticas públicas eficientes. Identifica-se que houve iniciativas importantes nos Governos FHC (Comunidade Solidária) e LULA (ProJovem), porém, sem bons resultados práticos para a garantia da cidadania dos milhões de jovens, principalmente aqueles provenientes das classes populares e até mesmo o segmento excluído. As principais causas desse fracasso são as disputas internas no Estado, como a concorrência interministerial, e a falta de diagnóstico adequado para implementação dos programas e projetos. E mesmo quanto há avaliação das ações, ela fica desconectada do processo de implementação das políticas, conforme o texto procura evidenciar, tomando como principal exemplo o Programa do Governo LULA chamado ProJovem Urbano.

**Palavras-chave:** Juventude; Políticas Públicas; Estado.

## Introdução

No intuito de apresentar elementos para uma avaliação crítica da ação do Estado com relação à juventude, principalmente no que tange a questão das políticas públicas voltadas para o segmento, a proposta do texto é identificar os avanços e limites das políticas governamentais (programas e projetos) destinadas ao atendimento dos jovens brasileiros. Para isso, trabalha-se com uma análise comparativa entre as ações dos quatro últimos Governos Federais, ou seja, os Governos de FHC – Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e LULA – Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2006 e 2007-2010) com o objetivo de entender os motivos que inviabilizaram a constituição dos programas e projetos, desenvolvidos nos últimos 16 anos, em políticas públicas eficientes.

Nesse sentido, o texto está estruturado da seguinte maneira: começa-se com o debate sobre a juventude e o Estado para apresentar as características das políticas governamentais no Brasil; em seguida é feito a análise do Governo FHC e do Governo LULA; e finaliza-se com o diagnóstico dos avanços e limites das políticas públicas para juventude.

## A juventude e o Estado: as políticas governamentais no Brasil

A relação do Estado com a juventude<sup>2</sup> se desenvolve no âmbito das políticas públicas, ou pelo menos na tentativa de implementação de projetos e programas que atendam as necessidades do

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto de Sociologia da Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. [sofiati@gmail.com](mailto:sofiati@gmail.com)

<sup>2</sup> A noção de juventude é entendida enquanto segmento ou categoria social, sendo ao mesmo tempo pensado como “uma fase da vida, uma força social renovadora e um estilo de existência” (FORACCHI, 1965, p. 302). Para uma leitura histórica

segmento. Na América Latina esse processo se estabeleceu em quatro fases: a) 1950-1980 – período em que a preocupação principal era com relação à ampliação da educação formal e a preocupação com a utilização do tempo livre dos jovens; b) 1970-1985 – os Governos nessa época estavam voltados para ações de controle social dos setores juvenis mobilizados, principalmente o movimento estudantil; c) 1985-2000 – fase da descoberta da necessidade de se enfrentar a pobreza e prevenir os delitos juvenis; d) 1990-2010 – a preocupação principal na atualidade é com a inserção laboral dos jovens excluídos, ou seja, a busca pela inclusão dos empobrecidos no mercado de trabalho (SPOSITO, 2003, p. 24).

No sentido de identificar a maneira com que a ação governamental se desenvolve no caso brasileiro, é preciso compreender, como serão demonstrados neste capítulo, que são recentes os modestos avanços que aconteceram na área das Políticas Públicas de Juventude no Brasil. E, além disso, é negativo o marco que identifica o início efetivo de ações governamentais para o setor. No país a articulação de programas e projetos públicos voltados ao segmento só foi possível quando houve uma maior exposição dos jovens nos meios de comunicação de massa e, conseqüentemente, maior visibilidade do segmento (KERBAUY, 2005, p. 193). Porém, o fato que marcou o início da tentativa mais evidente de se estabelecer políticas para jovens foi a morte do indígena, o índio pataxó Galdino Jesus dos Santos, que em 1997 foi queimado vivo em Brasília por cinco adolescentes e jovens de classe média alta (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 48, nota de rodapé). À época houve mobilização da sociedade civil para que o Governo FHC articulasse uma série de iniciativas voltadas para atender o conjunto de adolescentes e jovens no país. Todavia, seu início foi marcado por um conjunto de projetos e programas desconexos e com tratamento estereotipado dos jovens.

A avaliação de Maria das Graças Rua (1998) era de que as políticas públicas em geral tinham caráter de ações fragmentadas, com competição inter-burocrática nos Ministérios e descontinuidade administrativa. Eram ações em resposta às ofertas e não às demandas específicas e havia clivagens significativas entre formulação e implementação. Mas para Rua o problema principal do início das políticas de juventude era de que não havia proposta evidente de participação do jovem no desenvolvimento do país.

Um elemento importante a ser considerado diz respeito ao olhar que a sociedade civil e o Estado têm da realidade juvenil. Para a sociedade o jovem é geralmente visto como um problema: ele é perigoso, marginal, alienado, irresponsável, desinteressado, desmotivado, ligado à violência e desvio de conduta.

O imaginário social continua associando a juventude à transgressão, à curiosidade, às buscas fora dos referenciais de normalidade, sem atentar para a tentativa angustiada dos jovens de serem incluídos, ouvidos e reconhecidos como membros da sociedade em que vivem (KERBAUY, 2005, p. 196).

A questão é que os governos, sejam eles municipais, estaduais ou federal, acabam na maioria das vezes por refletir historicamente esta visão deturpada, passando a estabelecer ações desconectadas da realidade juvenil como, por exemplo, o Código do Menor (1927), o Serviço de Atendimento ao Menor (1941) e a Política Nacional de Bem-estar do Menor (1964). Todas estas iniciativas são articuladas em torno do conceito “jovem é igual a problema”.

Em contrapartida, os dados da PNAD<sup>3</sup> (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), apontam para uma realidade de exclusão de grande parte da juventude brasileira. Há no Brasil 49,8 milhões de jovens entre 15 e 29 anos (26,54% da população), dos quais 29,8% é considerado pobre

---

do fenômeno no Brasil, ver Sofiati (2008) e para o aprofundamento de uma perspectiva sociológica do conceito, ver Groppo (2000).

<sup>3</sup> Ver IBGE (2007) **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios 2007**: aspectos complementares da educação de jovens e adultos e educação profissional. Brasília: IBGE.

(vivem em famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo). Do total de jovens, 4,8 milhões se encontram desempregados (são 60,74% dos desempregados do país), 19,8% não estudam e nem trabalham e 67,7% das mortes violentas ocorrem com vítimas entre 15 e 24 anos (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 45).

A professora da Universidade de São Paulo e membro da ONG Ação Educativa Marília Pontes Sposito (2003, p. 19), afirma que “[...] a juventude tem sido considerada como fase de vida marcada por certa instabilidade associada a determinados ‘problemas sociais’”. Portanto, é fundamental a apresentação de uma definição mesmo que breve do que deveriam ser as políticas públicas para o segmento jovem.

Para iniciar o debate, utiliza-se a definição de Rua (1998, p. 731) que faz a seguinte afirmação:

Tendo como ponto de partida a percepção de que as sociedades modernas são diferenciadas quanto aos atributos e interesses dos seus membros, proponho o entendimento das políticas públicas como conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem atividades políticas, compreendida esta como conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos.

A autora afirma que nessa lógica a política pública deve ser pensada enquanto respostas para demandas surgidas na sociedade. “Sendo respostas, as políticas públicas têm a sua origem em alguma demanda apresentada pelos atores políticos ou sociais, direta ou indiretamente interessados, que transmitem e interagem no ambiente e no sistema político” (RUA, 1998, p. 732). Nesse sentido, ressalta a autora, “uma vez que as políticas públicas são respostas, não ocorrerão a menos que haja uma provocação” (RUA, 1998, p. 732). Por isso, elas são pensadas como ações para a resolução de problemas políticos que tem como atores aqueles que são afetados por determinados problemas ou que podem influenciar os rumos de determinadas ações em respostas aos problemas apresentados.

Em complemento aos elementos apresentados por Rua, considera-se a definição de políticas públicas formulada por Sposito:

Em sua acepção mais genérica, a idéia de políticas públicas está associada a um conjunto de ações articuladas com recursos próprios (financeiros e humanos), envolve uma dimensão temporal (duração) e alguma capacidade de impacto. Ela não se reduz à implantação de serviços, pois engloba projetos de natureza ético-política e compreende níveis diversos de relações entre o Estado e a sociedade civil na sua constituição. Situa-se também no campo de conflito entre atores que disputam orientações na esfera pública e os recursos destinados à sua implantação (SPOSITO, 2003, p. 17, nota de rodapé).

Assim, tendo como referência as contribuições de Rua e Sposito, propõe-se a compreensão de políticas públicas enquanto um conjunto de programas e projetos que, articulados em torno de determinada temática, constroem-se como Políticas de Governo, sendo que ao se consolidarem se transformam em Políticas de Estado.

A diferença entre Política de Governo e de Estado é estabelecida no processo de garantia duradoura de sua existência. Uma política de Governo se organiza na maioria das vezes como marcas de Governos específicos e é, muitas vezes, diretamente vinculada à figura do Presidente da República. Dois exemplos são o Programa “Comunidade Solidária”, da Era FHC e o Programa “Bolsa Família” que tem a marca do Governo Lula.

Em contrapartida, uma Política de Estado não depende da direção de quem está governando, mas é algo garantido pela Constituição. Os exemplos mais evidentes são os Programas de Seguridade

Social como a Aposentadoria e o Sistema Único de Saúde. Estas são políticas que podem ser modificados pelos governantes e até mesmo extintos, porém, trata-se de ações consolidadas e capilarizadas na estrutura do Estado.

Assim, a concepção utilizada objetiva pensar as políticas públicas como projetos e ações articulados que possuem o objetivo de garantir direitos duradouros aos cidadãos, principalmente aos que se encontram em situação de precariedade social. Todavia, no caso do segmento juvenil, há problemas na concretização dessa ideia. Maria Teresa Miceli Kerbauy (2005, p. 194) salienta que no Brasil “as políticas públicas de juventude implantadas caracterizam-se por ser reparatórias e compensatórias, em vez de realizarem valores e objetivos sociais referentes ao período juvenil, a fim de promover o desenvolvimento e a construção da cidadania dos jovens”.

Este debate é importante para partir de conceituação sólida no sentido de superar as políticas reparatórias e compensatórias que não promovem a cidadania e visam apenas minimizar o potencial de ameaça do jovem visto como problema. Kerbauy (2005, p. 194) defende que “A partir dessa concepção limitada, os programas governamentais procuram apenas – e nem sempre com sucesso – minimizar a potencial ameaça que os jovens parecem representar para a sociedade”.

Por isso, faz-se necessário apontar caminhos para um diagnóstico mais preciso das políticas públicas para jovens no Brasil, visto que o próprio ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), que trouxe avanços importantes para a defesa dos direitos da criança e adolescente, acaba por excluir os jovens acima de 18 anos (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 48). Como constata Sposito (2003, p. 19):

Se tomadas exclusivamente pela idade cronológica e pelos limites da maioridade penal, parte das políticas acaba por excluir um amplo conjunto de indivíduos que atingem a maioridade mas permanecem no campo possível de ações, pois ainda vivem efetivamente a condição juvenil.

Diante dessa situação, o objetivo do texto é contribuir para a construção de uma visão mais integrada da realidade vivida pelos jovens do país, tendo como foco a análise das políticas públicas que se tentou implementar em benefício do segmento. Diante disso, é importante compreender como esse contexto teve reflexo nas ações dos Governos FHC e LULA.

## **O Governo FHC (1995-2002)**

A Era FHC deu início às tentativas de políticas sistematizadas de juventude no período da Nova República (pós-Ditadura Militar) e foi marcada pelo signo do risco social. “O risco é aqui entendido como uma *interpretação* do enfrentamento do perigo na persecução dos objetivos” (MENDOLA, 2005, p. 59). No ambiente juvenil o risco se caracteriza principalmente por representar o início de um processo de construção, experimentação e a afirmação da própria identidade. A ausência do Estado é um dos elementos que comprometem esse processo.

As políticas de FHC tinham o seguinte objetivo: há problemas sociais que precisam ser combatidos, no caso o enfrentamento dos “problemas da juventude”, a ser feito com o controle social do tempo livre e prevenção. Os Programas e Projetos eram isolados, ou seja, de fato havia a ausência de Políticas Públicas de Juventude, conforme a definição assumida nesse texto, com baixa atividade coordenadora do Governo, com ações muito pontuais e de curta duração. Na análise do que existiu à época, verifica-se que a maioria das atividades tinha o formato de oficinas de capacitação (SPOSITO, 2003, p. 22).

O Governo não possuía um diagnóstico efetivo de suas políticas, suas ações se estabeleciam sem avaliação e acompanhamento gerencial. O Governo padecia pela ausência de informações acerca do desempenho de programas e projetos e as equipes possuíam pouco acúmulo teórico acerca do tema.

Eles confundiam criança, adolescente e jovem e seus programas muitas vezes eram voltados para os três públicos em uma única versão.

Dois exemplos e ações da Era FHC permitem entender a situação. O primeiro é o *PETI – Programa de erradicação do trabalho infantil* em que seu público alvo ia até os 14 anos. O outro é o *Programa saúde do adolescente e jovem* que possuía a faixa etária de atendimento dos 10 aos 24 anos (SPOSITO, 2003, p. 23). Nos dois casos o jovem é visto como problema ou objeto de atenção, sendo que não há um critério científico que defina as faixas etárias de atendimento. No segundo programa, por exemplo, o atendimento era muito amplo, com um tratamento igual entre indivíduos muito diferentes: uma criança de 10, um adolescente de 16 e um jovem de 24 anos.

Para um diagnóstico mais amplo das políticas da época é necessário a apresentação de dados que identifiquem o conjunto das ações voltadas aos jovens no período do Governo FHC. Havia entre 1999 e 2002 cerca de 30 programas/projetos articulados pelo Estado e mais três de responsabilidade da sociedade civil. Nesse período ocorreu uma explosão temática que resultou na criação de 18 programas de juventude. As ações podem ser classificadas da seguinte maneira: a) 18 projetos/programas dirigidos explicitamente para a juventude; b) 10 com foco difuso; e c) 5 de abrangência incidental, ou seja, que atende o segmento mas não é diretamente voltado à ele (SPOSITO, 2003, p. 22-23).

Os 18 projetos diretamente destinados aos jovens eram divididos da seguinte maneira: 2 projetos no Ministério da Educação (*Programa de Estudantes em Convênio de Graduação*, destinado aos jovens estrangeiros; *Projeto Escola Jovem*, que tinha como objetivo a ampliação das vagas no ensino médio); 3 projetos no Ministério do Esporte e Turismo (*Jogos da Juventude*, criado para incentivar a prática de atividades esportivas; *Olimpíadas Colegiais*, para o fomento do desporto escolar no ensino médio; e *Projeto Navegar*, voltado para as comunidades ribeirinhas e à prática dos esportes náuticos); 3 projetos no Ministério da Justiça (*Serviço Civil Voluntário*, destinados aos jovens dispensados do serviço militar ou que não se alistaram; *Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei*, preocupado com os menores em situação de risco; *Promoção de Direitos de Mulheres Jovens Vulneráveis ao Abuso Sexual e à Exploração Sexual Comercial no Brasil*, que tinha como público alvo as jovens violentadas sexualmente e meninas vítimas da prostituição); 1 programa no Ministério da Saúde (*Programa de Saúde do Adolescente e do Jovem*, voltado para a promoção da saúde e orientação sexual com relação à gravidez precoce, uso de preservativos, entre outros); 1 programa no Ministério do Trabalho e Emprego (*Jovem Empreendedor*, destinado à capacitação profissional); 3 programas no Ministério da Assistência e Previdência Social (*Programa Brasil Jovem*, com ações de implantação dos *Centros da Juventude*; e *Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*, para capacitação voltada ao mercado de trabalho e para atuação na comunidade); 2 projetos no Ministério de Ciência e Tecnologia (*Prêmio Jovem Cientista*, que premia estudantes do ensino superior ou de escolas técnicas; *Prêmio Jovem Cientista do Futuro*, destinado aos alunos do ensino médio); 2 programas ligados diretamente ao Gabinete do Presidente e ao Comunidade Solidária (*Programa Capacitação Solidária*, para capacitação profissional de jovem empobrecidos; *Rede Jovem*, destinado aos jovens sem acesso a internet); 1 projeto no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*Projeto Brasil em Ação/Grupo Juventude*, preocupado com a integração de ações governamentais que tinham a juventude como público alvo) (SPOSITO, 2003, p. 23-29).

É importante destacar que tais programas e projetos foram implementados em um período de hegemonia das políticas neoliberais. E apesar de terem oxigenado as ações governamentais destinadas aos jovens, foram elaboradas sem a participação efetiva do segmento (SPOSITO, 2003, p. 30). Além disso, não havia estratégia de ação em virtude da ausência de gestores capazes de promoverem uma reflexão analítica acerca dos programas em direção à produção de diagnósticos que possibilitassem a viabilidade das ações.

Apesar das dificuldades enunciadas, houve iniciativas significativas no Governo em questão, sendo que a principal delas foi o *Programa Comunidade Solidária*. O Programa foi criado em 1995 pela Primeira Dama, a antropóloga Ruth Cardoso, e se constituiu em peça chave das políticas

assistenciais de FHC. As prioridades estavam voltadas para geração de renda, ensino básico, defesa dos direitos e promoção social. Ruth Cardoso inaugurou um novo modelo de ação social, numa articulação solidária da sociedade civil. Todavia, sua iniciativa padecia de profunda confusão entre o que deveria ser responsabilidade do Governo e das entidades da sociedade civil que participavam dos projetos do “Comunidade Solidária” (SPOSITO, 2003, p. 28).

Enfim, no conjunto das ações do Governo FHC o saldo na área de políticas públicas para juventude foi negativo. Conforme destaca Sposito (2003, p. 31):

Neste sentido, é possível afirmar que a herança deixada pelo governo [FHC] incide mais sobre projetos isolados, sem avaliação, configurando a inexistência de um desenho institucional mínimo que assegure algum tipo de unidade que nos permita dizer que caminhamos na direção da consolidação de políticas e formas democráticas de gestão.

A inexistência de canais democráticos impossibilitou a formulação, o acompanhamento e a produção de avaliações mais precisas acerca dos programas e projetos destinados ao público jovem brasileiro. E principalmente por isso, as iniciativas do Governo FHC na área da juventude não produziram mudanças significativas na vida dos indivíduos pertencentes a esse segmento social.

### **O Governo Lula (2003-2010)**

Do ponto de vista da juventude, os desafios pós Era FHC eram grandes. O novo Governo assume no sentido de construir uma orientação em direção ao modelo de “jovem cidadão” que superasse o modelo de “jovem problema”. Para isso seria necessária a transformação dos Programas/Projetos isolados em Políticas Públicas de Juventude, ou seja, em iniciativas articuladas em direção da emancipação juvenil. O Presidente Lula assume com o compromisso de promover a participação do jovem na construção da cidadania.

Conforme a afirmação de Regina Novaes, primeira Secretária-Adjunta da Secretaria Nacional de Juventude (2005-2007) e Professora aposentada da UFRJ:

No governo atual [Governo LULA], anuncia-se uma política que tem tanto o objetivo de garantir aos jovens o exercício de direitos universais da cidadania quanto atender demandas específicas dessa geração, considerada em suas desigualdades e diversidades [...] Ou seja, além de reafirmar direitos universais, pela criação social de direitos da juventude, trata-se de multiplicar oportunidades de inserção social dos jovens (NOVAES, 2007, p. 255-256).

Assim, o Governo Lula dá início em 2004 à Política Nacional de Juventude (PNJ) e conta com forte mobilização da sociedade civil, principalmente dos setores organizados voltados para a ação juvenil e preocupados com o protagonismo do segmento. A proposta principal seria a aprovação do Estatuto dos Direitos da Juventude<sup>4</sup>, visto que o ECA defende o direito dos menores de idade, sendo que os indivíduos que atingem a maioria estão desassistidos de um conjunto de leis específicas.

Os objetivos principais da PNJ era a garantia da cidadania por meio do atendimento das demandas específicas, com a erradicação da desigualdade e respeito à diversidade juvenil. O PNJ tinha a seguinte estrutura e desdobramentos:

---

<sup>4</sup> Os dois mandatos do Governo Lula já terminaram, todavia, o Projeto de Lei 4529/2004, que dispõe sobre o Estatuto da Juventude, ainda não foi aprovado e continua em tramitação na Câmara dos Deputados em Brasília. Para maiores informações sobre o andamento do projeto, ver: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271219> (Acesso em 01/09/11).

Todos os jovens brasileiros, de 15 a 29 anos, são potencialmente beneficiários da Política Nacional de Juventude. A Lei 11.129, vigente desde 30.6.2005, cria: a) a Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República (SNJUV), cuja tarefa principal é articular e supervisionar os programas e ações voltadas para os/as jovens; b) o Conselho Nacional da Juventude (Conjuv), com caráter consultivo, cuja tarefa principal é fomentar estudos e propor diretrizes para a referida política; c) o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (o ProJovem), um amplo programa de caráter emergencial voltado para jovens de 18 a 24 anos, excluídos da escola e do mercado de trabalho (NOVAES, 2007, p.254-255).

Entre 2003 e 2004 o PNJ teve a seguinte atuação: a) no âmbito da sociedade civil desenvolveu-se a Pesquisa Perfil da Juventude Brasileira, coordenada pela Fundação Perseu Abramo; b) o Poder Legislativo criou uma Comissão Especial para assuntos juvenis, no sentido de encaminhar um conjunto de leis de garantia do direito da juventude, principalmente o Estatuto da Juventude; c) o Poder Executivo criou um Grupo Interministerial no sentido de articular os projetos e programas já existentes e criar novos em busca da capilarização do tema no interior do Estado nacional.

O Grupo Interministerial do Governo LULA encaminhou um diagnóstico da situação à época, chegando aos seguintes números: havia em 2004 cerca de 135 ações federais, 45 programas desenvolvidos a partir de 18 Ministérios, sendo apenas 19 deles específicos para jovens entre 15 e 24 anos. A avaliação era de que esses 19 programas possuíam um caráter de fragilidade institucional, de fragmentação e com superposição de projetos (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 50).

Com essa realidade apresentada, o Governo decide criar a Secretaria Nacional de Juventude (SNJUV). As tarefas principais da SNJUV eram de formular, supervisionar, coordenar, integrar, articular, promover e executar as Políticas Públicas de Juventude em todo o território nacional (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 51). Isso deveria ser feito considerando os principais desafios do momento, a saber, a permanência na escola, a qualificação profissional, a segurança e a defesa dos Direitos Humanos, a cidadania e participação, inclusive da juventude rural e ribeirinha.

Novaes (2007, p. 276-277) destaca nove desafios para a SNJUV:

1. ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade;
2. erradicar o analfabetismo entre jovens;
3. preparar para o mundo do trabalho;
4. gerar trabalho e renda;
5. promover vida segura e saudável;
6. democratizar acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia de informação;
7. melhorar a qualidade de vida dos jovens do meio rural e nas comunidades tradicionais;
8. promover direitos humanos e políticas afirmativas;
9. estimular a cidadania e participação social.

Para colaborar com esse processo o Governo convoca a sociedade civil para participar da criação do Conselho Nacional de Juventude (Conjuv). O Conselho assume os seguintes objetivos: emancipação, participação, ampliação dos canais de diálogo e intercâmbio entre as diversas gerações e juventudes presentes no país.

A razão de ser do Conselho Nacional de Juventude é a implantação e aperfeiçoamento de políticas de juventude. Sua ação deve ser dar em espaços de confluência entre sociedade civil e poder público. Designá-lo Conselho Nacional de Políticas Públicas de Juventude, talvez, ajudasse evitar equívocos entre aqueles que o vêem como um órgão de representação juvenil (NOVAES, 2007, p. 257).

O Conjuv tem caráter consultivo, ou seja, não toma decisões, apenas elabora estudos para contribuir com as linhas de ação do Governo, sendo criado para: a) “formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude”; b) “fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil” (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 51). Os aspectos positivos dessa iniciativa de participação são: a colaboração inter-geracional; e o reconhecimento da diversidade juvenil (os jovens se articulam em grupos e tribos urbanas). Todavia, o aspecto negativo é a ampla ingerência que o Governo tem no Conselho, visto que sua composição é feita com indicação do Poder Executivo: dos 60 membros, 20 são do Poder Público (Executivo, Legislativo e Judiciário) e 40 da sociedade civil (diversas organizações que trabalham com a questão juvenil).

O Governo fez as indicações das 20 vagas do poder público e também nomeou os 40 representantes da sociedade civil.<sup>5</sup> Segundo Novaes (2007, p. 262), enfatizou-se quatro critérios: “presença de diferentes tipos de organização, presença de distintos segmentos juvenis, presença de temas relevantes para a juventude e presença das diferentes regiões do país”.

Com esses critérios o primeiro Conjuv foi composto por segmentos representativos da juventude ou que trabalham com o tema da seguinte maneira: a) representantes jovens da educação e trabalho do campo e da cidade<sup>6</sup>; b) grupos religiosos;<sup>7</sup> c) grupos formados diretamente em torno de ações em políticas públicas;<sup>8</sup> d) representantes das minorias étnicas e políticas;<sup>9</sup> e) ONG’s e o Terceiro Setor.<sup>10</sup> Para fechar o leque de representantes da sociedade civil, o Governo convidou o Observatório da Juventude da UFMG e da UFF e quatro especialistas em juventude: Marcelo Yuca (ativista cultural), Helena Abramo (pesquisadora do tema juventude), Miriam Abramovay (da UNESCO) e Marcos Rolim (pesquisador da área de violência e mídia).

Por ser de caráter consultivo, observa-se que o Conjuv teve peso relativizado no processo de implementação das políticas públicas, sendo que seu papel de formulador, analítico e propositivo, de ações também não se consolidou no contexto do Governo LULA. O exemplo mais evidente foi a pouca participação do Conjuv no processo de elaboração do ProJovem.

A iniciativa mais importante do Governo LULA em termos de efetivação de Políticas de Juventude foi a criação em 2004 do *ProJovem*, um programa criado à época em caráter emergencial que procurava articular trabalho e escola no cenário juvenil. O público alvo era os jovens de 18 anos, fora da escola e sem trabalho (27% dos jovens entre 15-24 anos no país). O ProJovem funcionava da seguinte maneira: o jovem recebia um auxílio de R\$ 100,00 para estudar, fazer uma qualificação profissional e atuar na comunidade.

Na opinião de Novaes (2007, p. 273), a novidade do ProJovem está na articulação da “educação básica, qualificação profissional e ação comunitária”. O projeto foi implantado em todo o

<sup>5</sup> A partir do segundo conselho, os membros da sociedade civil passam a serem eleitos em processo de assembléia, todavia, ainda com muita interferência do poder público.

<sup>6</sup> União Nacional dos Estudantes, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, Associação Nacional de Estudantes de Pós-Graduação, Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical, Confederação Nacional da Agricultura, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, Confederação de Jovens Empresários e Brasil Junior.

<sup>7</sup> A Pastoral da Juventude entre os católicos e no meio evangélico uma indicação do Conselho Nacional das Igrejas Cristãs em conjunto com o Movimento Evangélico Progressista.

<sup>8</sup> Organização Brasileira de Juventude, Rede Nacional de Organizações de Juventude, Rede de Jovens do Nordeste, Grupo de Trabalho Amazônico, Rede de Juventude pelo Meio Ambiente e a Rede Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos.

<sup>9</sup> Associação Nacional de Gays, Lésbicas e Transgêneros, Grupo de Jovens Estudantes Indígenas do Mato Grosso e o Ceafro. O Movimento Cultural HIP-HOP foi o único setor que contou com duas representações, a Frente Brasileira de HIP-HOP e o Movimento Organizado HIP-HOP do Brasil.

<sup>10</sup> Instituto Brasileiro de Análise Socioeconômica, Ação Educativa, Abrinq, Fundação Airton Senna, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, Fundação Gol de Letra, Projeto Cidade Escola Aprendiz, Contato (ONG de Belo Horizonte) e Centro Cultura Popular de São Paulo. Além desses, também participou o Movimento Sou da Paz, o Instituto Sou da Paz e a Escola de Gente Comunicação.



país por meio de convênios com as capitais dos 27 Estados e o Distrito Federal. Segundo Novaes (2007, p. 274-275), as principais dificuldades do programa foram: o desestímulo dos jovens atendidos, a falta de habilidade dos professores e coordenadores do programa em lidar com novidades curriculares e os obstáculos da burocracia amplificados com os vícios da máquina pública.

Na segunda metade do Governo LULA o ProJovem é avaliado e passa por diversas modificações. Todavia, a grande questão é que diante da mobilização da sociedade civil e da articulação de diversas iniciativas do Governo, o carro chefe da PNJ foi um programa “emergencial” de combate à exclusão que destinava uma bolsa mensal de R\$ 100,00 para jovens se qualificarem e atuarem na comunidade. Uma iniciativa que parece ser muito pequena diante das imensas necessidades do segmento. Em contrapartida, o programa depositava nos jovens atendidos responsabilidades que vão muito além de suas capacidades em respondê-las em virtude de sua situação de precariedade social.

A grande questão a ser debatida é que a Era LULA trouxe o tema da juventude para o âmbito do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário sem se esquecer do papel da sociedade civil. O Governo FHC também havia feito isso, com o Programa Comunidade Solidária, mas em outros patamares, isto é, muito mais preocupado com relação do Estado com as empresas privadas interessadas em desenvolver atividades de caráter social.

A novidade do período de 2003-2010 foi a possibilidade de participação dos diferentes segmentos da juventude brasileira, além das entidades e organizações voltadas para esse público, no Conselho Nacional de Juventude que, apesar de ter caráter consultivo e ser composto com indicações feitas pelo Governo, deu em alguns casos importantes contribuições para as melhorias das políticas de juventude.

### **Avanços e limites das Políticas Públicas de Juventude**

No final do primeiro mandato do Governo LULA (2003-2006) a avaliação era de que não se havia avançado nas ações juvenis destinadas a garantir a cidadania desse segmento social (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 57). Diante disso, o Governo faz uma profunda reformulação na sua Política Nacional de Juventude. A tentativa foi de recolocar o trem nos trilhos e avanças nas ações para o setor.

É significativo enfatizar o diagnóstico que Regina Novaes (2007) faz da situação, visto que, mesmo direcionado ao caso específico do ProJovem, pode ser estendido para o conjunto das iniciativas na área de juventude. Ela afirma, como já se relatou, que as dificuldades são de três ordens: a) os jovens atendidos pelos programas, principalmente o ProJovem, estão desestimulados diante da difícil realidade de exclusão; b) os professores e profissionais que trabalham nos programas e projetos não possuem habilidade para as novidades implementadas; c) o Poder Executivo padece de disputas internas entre os Ministros que desejam dar um caráter predominante da sua pasta no programa, dificultando a articulação interministerial, preponderante para o programa se viabilizar. Assim, a autora e ex-secretária-adjunta da Secretaria Nacional de Juventude afirma que a PNJ sofre de alguns vícios de origem, ou seja, não possui integração dos programas, as ações são pontuais, fragmentadas e muitas vezes paralelas. Portanto, trata-se do mesmo diagnóstico evidenciado na Era FHC e que se apresenta também na Era LULA.

Ao discorrer sobre os efeitos de nossa cultura política sobre as políticas públicas de juventude, Rua (1998) apontou cinco regularidades, a saber: fragmentação, competição interburocrática, descontinuidade administrativa, ações com base na oferta e não na demanda e, finalmente, a existência de clara clivagem entre formulação/decisão e a implementação. A despeito de todos os esforços explicitados acima [com relação às iniciativas do Governo LULA], é preciso reconhecer a persistência de tais ‘regularidades’ (NOVAES, 2007, p. 279).

O Diagnóstico de RUA (1998) é feito a partir da realidade do Governo FHC e seus antecessores nos anos 1990 (Governo Collor/Itamar Franco), sendo aplicado por Novaes (2007) também no período do Governo LULA. Portanto, a autora, que participou ativamente do processo, reconhece os limites da Política Nacional de Juventude. Todavia, o fato é que o reconhecimento do Governo de seu fracasso nas avaliações feitas no final do primeiro ciclo da Era LULA não possibilitou que ele no período seguinte (2007-2010) reconfigurasse o cenário e avançasse em direção à implementação de Políticas Públicas de Juventude.

As reformulações da PNJ em 2007 buscavam resolver as principais necessidades das ações governamentais no sentido de proporcionar a integração, universalizar demandas, aperfeiçoar recursos e aumentar eficácia. Com relação ao tema da integração, havia a urgência em superar a resistência dos Ministérios, principalmente com relação ao apego institucional e à competição interna.

Todavia, no diagnóstico elaborado pelo IPEA<sup>11</sup>, a avaliação positiva acerca das Políticas Públicas de Juventude não corresponde com os dados apresentados na análise dos programas e projetos. Isso pode ser evidenciado a partir dos dados do ProJovem.

A principal iniciativa do processo de reformulação foi a criação do *Programa ProJovem Integrado*:

O novo ProJovem ou *ProJovem Integrado* é o resultado da unificação de seis programas já existentes – ProJovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã – e está subdividido em quatro modalidades: *i*) ProJovem Urbano – serviço socioeducativo; *ii*) ProJovem Trabalhador; *iii*) ProJovem Adolescente; e *iv*) ProJovem Campo – Saberes da Terra (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 53).

Em vigor desde 2008 e com o objetivo de promover a reintegração do jovem ao processo educacional, com qualificação profissional e acesso às ações de cidadania, esporte, cultura e lazer (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 53), este programa, apesar da mudança de nome, manteve-se com a mesma política, numa tentativa frustrada de integração.<sup>12</sup>

Ao final do Governo LULA os programas continuavam desconectados. O resultado dessa realidade fica evidenciado no desempenho do ProJovem que tinha como meta atender cerca de 4,2 milhões de jovens até 2010. Em 2007 o programa possuía 500 mil vagas e em 2009, 800 mil. Portanto, muito distante da proposição inicial, conforme reconhece o próprio IPEA (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 56-57).

Como vimos, não houve muita mudança na implementação das PPJ nos últimos 16 anos, apesar da evidente tentativa de melhoria proporcionada pela Era LULA. Entretanto, a baixa integração das ações, a sobreposição de projetos e programas dificultou que se avançasse. A contradição entre abrangência, faixa etária e aplicação dos benefícios também continuou presente em virtude da falta de planejamento, de análise adequada da realidade em vista da realização eficiente das políticas de juventude.

Os dados do IPEA foram fundamentais para se chegar às considerações apresentadas acima. Por exemplo, sobre o ProJovem Integrado, em uma de suas modalidades específicas, o ProJovem Urbano, o IPEA afirma que o perfil de atendimento do programa, enquanto um conceito que direcione a aplicação das ações previstas, podia ser encontrado principalmente nas cidades médias, ou seja, de até

<sup>11</sup> Ver CASTRO, Jorge Abraão (et. all.) (orgs.) (2009) **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA. No capítulo “A política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades”, elaborado por Enid Rocha Andrade da Silva (Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA) e Carla Coelho de Andrade (Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional no IPEA), há uma análise da Política Nacional de juventude que teve início em 2004.

<sup>12</sup> No Governo DILMA o ProJovem foi transferido para o Ministério da Educação (MEC), deixando de ser um programa coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude.

200 mil habitantes. Os dados identificam que 53% do perfil de juventude que poderia ser atendida por esse programa são moradores desse tipo de cidade (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 58). Todavia, o ProJovem Urbano está presente somente nas capitais do país, conforme foi apresentado neste capítulo. Ou seja, dos motivos para a baixa eficiência do programa se deve à desconexão entre diagnóstico e aplicação dos recursos e ações.

Portanto, o que se procura mostrar é que os esforços da Era LULA no sentido de superação das falhas da Era FHC, com relação à integração do jovem no espaço da cidadania, não teve resultados práticos. Os dados apresentados mostram que a falta de intersetorialidade e o ambiente de resistência às mudanças e inovações dentro do Estado nacional, foram as principais causas das limitações enfrentadas nos últimos anos. O diagnóstico do IPEA apresenta de forma transparente a situação:

A Secretaria Nacional de Juventude, responsável por articular as modalidades do ProJovem e também os demais programas e projetos, em âmbito federal, tem apresentado grandes dificuldades em sua capacidade de produzir transversalidade no interior da máquina pública em torno de ações destinadas aos jovens (SILVA & ANDRADE, 2009, p. 59).

Enfim, é esses são os principais elementos para o diagnóstico da relação do Estado com a juventude no Brasil nos últimos 16 anos, incluindo principalmente os Governos FHC e LULA.

### **Considerações finais**

Procurou-se mostrar neste capítulo como estão as políticas públicas voltadas para a juventude brasileira. Identifica-se que os últimos 16 anos foram de iniciativas importantes nos Governos FHC (Comunidade Solidária) e LULA (ProJovem), porém, sem bons resultados práticos para a garantia da cidadania dos milhões de jovens, principalmente aqueles provenientes das classes populares e até mesmo o segmento excluído. As principais causas desse fracasso são as disputas internas no Estado e a falta de diagnóstico adequado para implementação dos programas e projetos. E mesmo quanto há avaliação das ações, ela fica desconectada do processo de implementação das políticas, conforme se evidenciou no ProJovem Urbano.

Diante do exposto, cabe à sociedade civil questionar os limites das ações do Governo Federal no processo de consolidação da cidadania. As organizações juvenis<sup>13</sup> precisam fazer valer seus esforços no sentido da cobrança efetiva de ações governamentais que superem os projetos e programas isolados que na maioria das vezes não conseguem ir para além do assistencialismo. Os jovens possuem argumentos plausíveis para exigir do Estado um atendimento adequado, principalmente por suas “vulnerabilidades negativas em vista de outras populações”, como, por exemplo, a contradição vivenciada pelo segmento entre “economia de mercado X tempo de estudo” (ABRAMOVAY & CASTRO, 2002).

Para que o Plano Nacional de Juventude, que continua em vigor no Governo DILMA, transforme-se em uma iniciativa capaz de gerar Políticas Públicas de Juventude nos moldes definidos neste texto – como projeto articulado e interconectado no qual o Estado, por meio de determinada temática, produza políticas em direção a emancipação do indivíduo na construção da cidadania – é fundamental uma cobrança mais radical e organizada da sociedade civil.

Complementarmente, faz-se necessário a amplificação do processo de formação de gestores de políticas públicas com capacidade de articular ações em cenários de exclusão e dificuldades sociais.

---

<sup>13</sup> Em continuidade ao trabalho de análise das Políticas Públicas de Juventude, em texto futura serão analisadas as entrevistas feitas com jovens da sociedade civil que participaram como representantes no Conselho Nacional de Juventude. A proposta é comparar a avaliação apresentada neste capítulo com a experiência vivenciada pelos representantes dos principais segmentos juvenis.

Para que a juventude seja atendida nas suas necessidades básicas, torna-se fundamental a qualificação do Estado em busca da implementação de iniciativas eficientes de combate à desigualdade. Pois, entende-se que a integração da juventude na sociedade é peça chave para o melhor desenvolvimento do país.

## Referências

- ABRAMO, Helena W. & BRANCO P. P. M. (org.) (2005) **Retratos da juventude brasileira**: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- ABRAMOVAY, Miriam & CASTRO, Mary Garcia (2002) Por um novo paradigma por fazer políticas – Políticas de/para/com juventudes. **Revista Brasileira de Estudos da População**, São Paulo, v. 19, p. 143-176.
- CACCIA-BAVA, Augusto (et. all.) (2004) **Jovens na América Latina**. São Paulo: Escrituras.
- CARDOSO, Ruth. & SAMPAIO, H. (1995) **Bibliografia sobre a juventude**. São Paulo: EDUSP.
- CASTRO, Jorge Abraão (et. all.) (orgs.) (2009) **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA.
- COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (1998) **Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas**. Brasília-DF: Vol. 1 e 2.
- FORACCHI, Marialice M. (1965) **O estudante e a transformação da sociedade brasileira**. São Paulo: Nacional.
- GROPPO, Luís. A. (2000) **Juventude**: ensaios sobre sociologia e história das juventudes modernas. Rio de Janeiro: Difel.
- IBGE (2007) **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios 2007**: aspectos complementares da educação de jovens e adultos e educação profissional. Brasília: IBGE.
- KERBAUY, Maria Teresa Miceli (2005) Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais? In **Estudos de Sociologia**, Araraquara: UNESP, 18/19, pp. 193-203.
- MANNHEIM, Karl. (1967) **Diagnóstico de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Zahar.
- MENDOLA, Salvatore La (2005) O sentido do risco. In **Tempo Social**, vol 17, nº 2. São Paulo: USP, nov., pp. 59-91.
- NOVAES, Regina R. (org.) (2004) **Juventude e sociedade**: trabalho, educação, cultura e participação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- NOVAES, Regina R. (2007) Políticas de juventude no Brasil: continuidades e rupturas. In NOVAES, Regina R. et all. **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: UNESCO/MEC/Secretaria Nacional de Juventude, Coleção Educação Para Todos, p. 253-281.

- RUA, Maria da G. (1998) As políticas públicas e a juventude dos anos 1990. In **Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas**. Brasília-DF: CNPD, Vol. 2.
- SALLAS, Ana L. F. & BEGA, M. T. S. (2006) Por uma Sociologia da Juventude – releituras contemporâneas. In **Revista de Sociologia e Política**, abr, vol.5, n 8. Florianópolis-SC.
- SILVA, Enid R. A. da & ANDRADE, Carla C. de (2009) A política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. In CASTRO, Jorge Abraão (et. all.) (orgs.) **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: IPEA.
- SOFIATI, Flávio M. (2008) A juventude no Brasil: história e organização. **Passages de Paris** (APEB-Fr), v. 2008, p. 1-14.
- SOUSA, Janice. T. P. de (1999) **Reinvenções da utopia**: a militância política de jovens dos anos 90. São Paulo: Hacker.
- SOUSA, Janice T. (2006) A sociedade vista pelas gerações. In **Revista de Sociologia e Política**, abril, vol. 5, nº 8. Florianópolis-SC.
- SPOSITO, Marília P. ; CARRANO, Paulo Cesar (2003) Juventude e políticas públicas no Brasil. In **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 24, p. 16-39.
- SPOSITO, Marília P. (2009) A pesquisa sobre jovens na Pós-Graduação: um balanço da produção discente em Educação, Serviço Social e Ciências Sociais (1999-2006). In **O estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira**. Belo Horizonte-MG: Argumentum.

#### Documentos

- CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (2006) **Política Nacional de Juventude**: diretrizes e perspectivas. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.
- \_\_\_\_ (2007) **Conselho Nacional de Juventude**: natureza, composição e funcionamento – agosto 2005 a março 2007. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Ação Educativa.
- \_\_\_\_ (2010) **PEC da Juventude nº 42/2008**: o Brasil quer, a juventude precisa! Brasília: ConJuv.
- SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE (2010) **Guia de políticas públicas de juventude**. Brasília: SNJ.