

POLÍTICAS DE JUVENTUDE: POLÍTICAS PÚBLICAS OU POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS?

Maria Teresa Miceli KERBAUY¹

Introdução

A discussão sobre a questão dos jovens e a institucionalização de políticas públicas de juventude só recentemente avançou no Brasil, apesar dos esforços da Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), a partir dos anos 90, de colocar o tema nas agendas governamentais. Grande parte desse esforço deve-se à visibilidade conquistada pelos jovens, nos processos de democratização, ocorridos na América Latina na década de 80.

Ao traçar um panorama do tratamento governamental dado às temáticas relacionadas aos jovens no Brasil – como se faz neste texto –, observa-se que não resultaram, de fato, em políticas públicas, mas num conjunto de programas geralmente desconexos, focalizando grupos de jovens que compartilham determinada condição, tratados quase sempre de forma estereotipada.

Apesar da preocupação mais sistemática dos governos brasileiros, a partir dos anos 90, em formular e implementar políticas específicas voltadas para os jovens, a maior mobilização para discutir uma Política Nacional de Juventude só foi realmente acontecer nos últimos dois anos, com vistas a elaborar um Plano Nacional de Políticas Públicas – que contemple e aprofunde as questões que afetam os jovens – e um Estatuto dos Direitos da Juventude.

Os governos, ao conceberem políticas de juventude como políticas sociais setoriais destinadas a determinados tipos e realidades – enfim, ao utilizarem de forma limitada a noção de políticas públicas de juventude –, nada mais fazem do que, na verdade, criar políticas de governo, uma vez que

[...] constata-se a ausência de jovens e suas expressões coletivas no processo ou ciclo de vida das políticas de juventude. O governamental tem inundado, apostando

¹ Departamento de Antropologia, Política e Filosofia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Universidade Estadual Paulista – 14800-901 – Araraquara – SP.

do e hegemonizado o público, o que fez com que no atual estado de coisas não haveria outra forma de entender o público. (LEON, 2003, p. 92)

Nesses moldes, as políticas 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 nos jovens.

Um importante referencial sobre a infância e a adolescência no Brasil é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Desde a sua publicação, em 1990, passou-se a considerar crianças e adolescentes como cidadãos em desenvolvimento, ancorados numa concepção plena de direitos. No entanto, a juventude não surge, nesse contexto, como protagonista com identidade própria, uma vez que parece reforçar a imagem do jovem como um problema, especialmente em questões relacionadas à violência, ao crime, à exploração sexual, à “drogadição”, à saúde e ao desemprego. A partir dessa concepção limitada, os programas governamentais procuraram apenas – e nem sempre com sucesso – minimizar a potencial ameaça que os jovens parecem representar para a sociedade.

Com tudo isso, a construção de verdadeiras políticas públicas de juventude esbarra na falta de uma agenda que inclua, de fato, as temáticas e os problemas juvenis, e que também contemple os jovens como participantes desse processo, mesmo, de construção das políticas públicas, dos quais serão beneficiários.

Como definir a Juventude?

Conceitos de juventude foram formados por diferentes áreas do conhecimento: Psicologia, Sociologia, Medicina, Demografia, Direito e Políticas Públicas, dentre outras.

A UNESCO define a juventude como o ciclo etário dos 15 aos 21 anos. Esta definição, além de estabelecer limites arbitrários, engloba – da perspectiva jurídica – jovens com estatutos legais diferentes.

Tem o mérito, contudo, de tentar romper com a perspectiva tradicional de juventude como fase de transição entre a infância e a idade adulta, ou do jovem como aquele que não é, mas estar por vir a ser. (CASTRO & ABRAMOWAY, 2002, p. 25)

Segundo as autoras, para além do corte cronológico, essa definição implica uma transversalidade, pois confronta vivências e oportunidades de uma série de rela-

Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais?

ções sociais, como trabalho, educação, gênero, raça etc. Embora a juventude seja considerada, geralmente, como uma totalidade cujo principal atributo é dado pela faixa etária na qual está circunscrita, deve-se tomá-la também como um conjunto social diversificado, para que diferentes traços e perfis da juventude surjam, relacionados ao pertencimento de classe social, à situação econômica, aos interesses e oportunidades ocupacionais e educacionais, específicos.

A concepção de juventude como “momento de transição de um ciclo de vida” está associada ao modo como a Sociologia funcionalista a categorizou para fins de análise – como o momento da integração social, quando os jovens se tornam membros da sociedade.

Como a juventude é pensada como um processo de desenvolvimento social e pessoal de capacidades e ajustes aos papéis adultos, são as falhas nesse desenvolvimento e os ajustes que se constituem em temas de preocupação social. É nesse sentido que a juventude só está presente para o pensamento e para a ação social como ‘problema’, como objeto de falha, disfunção ou anomia no processo de integração social; numa perspectiva mais abrangente, como tema de risco para a própria continuidade social. (ABRAMO, 1997, p. 29)

Ainda segundo Abramo (1997, p. 29), a problematização social da juventude faz-se acompanhar do “desencadeamento de uma espécie de ‘pânico moral’ que condensa os medos e angústias relativos ao questionamento da ordem social como conjunto coeso de normas sociais”.

Embora o entendimento da juventude como um problema seja comum a várias análises – especialmente àquelas que têm caráter fragmentado –, há propostas (ABAD, 2003, p. 24-5) que procuram definir uma nova condição juvenil, no mundo contemporâneo, relacionada:

- ao quase desaparecimento da infância – e ao conseqüente prolongamento da juventude –, com o adiantamento precoce da adolescência e o retardamento da juventude até depois dos 30 anos;
- às dificuldades das sociedades atuais em facilitar o trânsito da juventude pelo circuito família-escola-emprego, no mundo adulto;
- à influência dos meios de comunicação, que (1) traduzem uma cultura juvenil com características quase universais, heterogêneas e inconstantes, e que (2) estabelecem um paralelo contraditório com a transmissão cultural das instituições tradicionais (família, escola e emprego), que se debilitaram devido ao não-cumprimento de suas promessas e à perda de sua eficácia simbólica, como ordenadoras da sociedade.

É nessa desinstitucionalização da condição juvenil que têm surgido as possibilidades de viver a etapa da juventude de uma forma distinta da que foi experimentada por gerações anteriores. Essa nova condição juvenil se caracteriza por uma forte autonomia individual (especialmente no uso do tempo livre e do ócio), pela avidez em multiplicar experiências vitais, pela ausência de grandes responsabilidades de terceiros, por uma rápida maturidade mental e física e por uma emancipação mais precoce nos aspectos emocionais e afetivos, ainda que atrasada no econômico, com o exercício também mais precoce da sexualidade. (ABAD, 2003, p. 25)

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.

Algumas organizações e instituições, ao lidar com a juventude, revelam o tratamento fragmentado dado ao protagonismo juvenil no país. Os meios de comunicação, em publicações específicas para o público jovem, dão maior enfoque aos fatos culturais e comportamentais do seu público-recorte. O noticiário, em geral, restringe as matérias sobre jovens ao tratamento espetaculoso de fatos e problemas sociais ou das medidas policiais de combate aos mesmos.

Apesar da inserção recente nas pesquisas acadêmicas, o interesse é quase que totalmente circunscrito às instituições escolares e à família. No caso de adolescentes em situação de risco, o enfoque visa aos sistemas jurídicos e penais. A cultura juvenil não foi, até agora, alvo de maior preocupação.

As políticas públicas adotadas, em busca de integrar socialmente o jovem, percorrem como que uma única via de mão dupla: incentivam programas de ressocialização vinculados à educação não-formal – por meio especialmente da organização de oficinas ocupacionais, da prática de esportes, da arte e de programas de capacitação profissional, “que muitas vezes não passam de oficinas ocupacionais, ou seja, não logram promover qualquer tipo de qualificação para o trabalho” (ABRAMO, 1997, p. 26).

Os muitos recortes favorecidos pela análise da questão-alvo apontam para a construção de programas ordenados tematicamente e implementados a partir de determinados critérios de focalização e seletividade da população. “Nesse esquema, corre-se o risco de confundir políticas de juventude com a institucionalidade da juventude, ficando as políticas de juventude fora do contexto ou ilhadas em relação às políticas sociais” (BANGO, 2003, p. 49). Poderíamos acrescentar: e produzindo programas de governo e não políticas públicas.

As políticas de juventude na América Latina e no Brasil

A formulação de políticas de juventude na Europa e nos Estados Unidos, que foi marcante no decorrer do século XX, esteve aliada à criação de instituições governamentais de atendimento específico ao público-alvo.

Na América Latina, a preocupação com os jovens e com políticas orientadas para a juventude ganhou representatividade a partir da década de 70, estimulada por alguns organismos latino-americanos e mundiais (tais como a CEPAL e ONU) e governos europeus (como o da Espanha, que promoveu iniciativas de cooperação regional e ibero-americana).

Pesquisas realizadas mostraram que esta preocupação começou antes, na década de 50, considerada como o momento de inclusão dos jovens aos processos de modernização, por meio de políticas educativas. Os dados estatísticos mostram que é a partir desse período que se processa a admissão maciça de crianças, adolescentes e jovens nos ensino primário e médio, tendo o Estado como instância definidora da formulação e implementação destas políticas.

O investimento em educação tem sido a principal política para jovens na busca de incorporação social das novas gerações. Na década de 50, o investimento em educação constituiu um mecanismo importante de mobilidade e ascensão social. Com o tempo, essa estratégia perdeu importância devido à deterioração da qualidade de ensino.

Nos estados latino-americanos, nesse mesmo período, a ocupação do tempo livre, pelos jovens, era incentivada, criando-se muitas oportunidades para isso, sob o pressuposto de que boa utilização do tempo faria evitar a adoção, pelos jovens, de condutas consideradas censuráveis, pelo mundo adulto.

O foco das políticas para os jovens dirigia-se, então, para a profissionalização, a ocupação produtiva do tempo livre e a educação dos jovens, atendendo à lógica desenvolvimentista.

O jovem deveria ser preparado para se tornar um adulto produtivo, responsável pelo progresso nacional. Nota-se, portanto, a construção social da juventude como geração a ser integrada à sociedade para ela servir, priorizando-se na interação indivíduo e sociedade, um modelo ideal de sociedade, ou seja, a norma da sociedade produtiva (CASTRO & ABROMOWAY, 2002, p. 22).

Segundo Abramo (1997, p. 30), a juventude aparece – neste período, em que os atos de “delinqüência juvenil” extrapolam os setores marginalizados e afetam os setores operários e de classe média – como uma categoria social potencialmente de-

linqüente, devido à sua própria condição etária; e as culturas juvenis são sempre vistas como antagônicas à sociedade adulta. Firme nesta posição, cabe ao Estado buscar medidas educacionais e de controle para conter a ameaçadora delinqüência.

O Brasil não foge deste itinerário. O Código de Menores, de 1927 – cuja proposta era criar mecanismos de proteção às crianças contra os perigos e ameaças que as fizessem desviar do caminho do trabalho e da ordem –, orientou as políticas para os jovens até sua revogação, no final da década de 70. A tônica da tutela esteve presente também no Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), criado em 1941.

A substituição do SAM, em 1964, pela Política Nacional de Bem-estar do Menor (PNBEM), tendo como organismo gestor nacional a Funabem (Fundação do Bem-estar do Menor), serviu também como que para consagrar definitivamente a idéia de o jovem (especialmente o pobre) ser um “infrator potencial” que deveria ser reconduzido às malhas do sistema. Ao Estado caberia o papel de intervir para garantir o modelo de integração defendido pela sociedade.

Na década de 60, influenciados pela revolução cubana e pelas críticas – em todas as partes do globo – à intervenção norte-americana no Vietnã, os jovens de classe média participantes do movimento estudantil assumiram claramente um perfil contestatório e desafiador ao sistema político (especialmente contra a instalação das ditaduras militares na maioria dos países da região).

Os movimentos estudantis e de oposição aos regimes autoritários pautaram-se claramente pela crítica à ordem estabelecida e pela busca de transformações radicais na sociedade.

A juventude apareceu então como a categoria portadora da possibilidade de transformação profunda; e para a maior parte da sociedade, portanto, condensava o pânico da revolução. O medo aqui era duplo: por um lado, o da reversão do ‘sistema’; por outro, o medo de que, não conseguindo mudar o sistema, os jovens condenavam a si próprios a jamais conseguirem se integrar ao funcionamento normal da sociedade, por sua própria recusa (os jovens que entraram na clandestinidade, por um lado; por outro lado, os jovens que se recusaram a assumir um emprego formal, que foram viver em comunidades à parte, como formas familiares e de sobrevivência alternativas etc.) não mais como uma fase passageira de dificuldades, mas como recusa permanente de se adaptar, de se ‘enquadrar’ (ABRAMO, 1997, p. 31).

A resposta do Estado à mobilização e à maior participação político-social dos jovens foi a execução de uma contrapolítica ofensiva e violenta de controle policial, visando à total supressão desses movimentos.

A imagem da juventude ativa dos anos 60 e 70 acabou passando por uma reelaboração positiva e foi apontada como modelo ideal de participação jovem transformadora, idealista, inovadora e utópica, que vai se contrapor à imagem estereotipada dos jovens dos anos 80, como geração individualista, consumista, conservadora, indiferente e apática. “Uma geração que recusava-se a assumir o papel de inovação cultural que agora, depois da reelaboração feita sobre os anos 60, passava a ser atributo da juventude como categoria social” (ABRAMO, 1997, p. 31).

Apesar dessa imagem formada sobre os jovens dos anos 80, o Estado não cedeu em nada no exercício de seu papel controlador, especialmente ao lidar com jovens pertencentes ou ligados aos grupos surgidos em estratos populares (as gangues juvenis, de *punks*, as “galeras” de modo geral) e com jovens de vivência e expressão urbanas, principais vítimas da deterioração da qualidade de vida, que atinge principalmente as camadas populares, e do empobrecimento generalizado da população latino-americana.

A preocupação generalizada com aspectos e fatos (isolados) que associam a juventude à violência, ou às drogas, faz multiplicar as proposições normativas visando a disciplinar essas relações causais. As drogas, a violência e o desemprego passaram a ser considerados os problemas e as vulnerabilidades sociais máximas de nosso tempo.

Diante deste quadro, e a fim de confiná-lo em uma moldura socialmente confortável, várias políticas de compensação social foram criadas. Ainda que nenhuma destas políticas tenha sido catalogada como “exclusivamente para jovens”, o foco e a prioridade principal delas foram, especialmente, os jovens oriundos de setores “excluídos”, que apresentavam condutas consideradas delinquentes. O enfoque adotado contribuiu, assim, fortemente para manter – até os dias de hoje – o estigma problematizador da condição juvenil.

Políticas de juventude na década de 90

O esforço generalizado, na década de 90, para colocar a questão dos jovens na agenda dos governos, leva à criação de vários organismos na América Latina em geral (exceto Brasil e Honduras), voltados exclusivamente para firmar uma política de juventude.

A partir da atuação da Organização Ibero-americana da Juventude (OIJ), que alcançou *status* de organismo de direito internacional, a discussão da questão juvenil passou a ser incluída na pauta de reuniões de chefes de Estado da América Ibérica, e

houve um movimento no sentido de construir novos e consolidar os existentes organismos nacionais de juventude, através da qualificação de recursos humanos, da criação de marcos conceituais e de mecanismos para implementar estas políticas e – com menor êxito – da busca de financiamentos diretos para as políticas de juventude (BANGO, 2003).

O caminho tomado para implantar políticas integrais de juventude tem sido tortuoso e torturante, “tendo em vista a disposição setorial das políticas sociais e a primazia da lógica do serviço sobre a lógica dos sujeitos, em seu desenho” (BANGO, 2003, p. 46). Isso tem impedido a homogeneização dos propósitos destes organismos governamentais (também estaduais e municipais), sua capacitação decisória sobre políticas de juventude e, até mesmo, a participação delas nas instâncias intersetoriais de planejamento das políticas sociais.

Por outro lado, faltam políticas que estimulem a participação dos jovens na construção de sua cidadania.

Conspira contra isso a crise das organizações juvenis tradicionais e seus mecanismos de coordenação e, em outros casos, uma inadequada estratégia de aproximação ao mundo juvenil não organizado e aos novos grupos juvenis existentes, devido a um enfoque demasiado ‘institucionalista da participação juvenil por parte dos governos’. (BANGO, 2003, p. 47)

No Brasil, o tema da juventude, introduzido na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, ao ser encaminhada a Emenda Popular “Criança Prioridade Nacional”, resultou na criação, naquele mesmo ano, do Fórum Permanente de Entidades Não-governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que culminou com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990.

O ECA – que muito contribuiu para garantir os direitos e deveres da criança e do adolescente, ao incorporar o conceito de cidadania – é considerado a mais acabada proposta do governo para as crianças e os adolescentes do país, pois responsabiliza a família, a sociedade e o Estado pelo cumprimento ou não dos direitos e deveres que lhes são cabidos. O art. 5º assim determina que nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei, qualquer atentado por ação ou omissão aos seus direitos fundamentais.

Embora tenha feito avançar de modo significativo a discussão sobre as políticas de juventude, o ECA jogou para uma zona nebulosa a discussão sobre os direitos dos jovens que atingem a maioria legal.

Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais?

Apesar de tudo, nos últimos cinco anos o tema da juventude foi enfim inserido na agenda pública, no Brasil, especialmente no reconhecimento de problemas que mais diretamente afetam os jovens: saúde, violência e desemprego, e na consideração do jovem como protagonista² ativo na implementação destes programas.

Segundo RUA (1998), as políticas públicas em geral, e especificamente as políticas juvenis, no Brasil, são fragmentadas, estão à mercê da competição interburocrática, padecem da descontinuidade administrativa, agem em resposta a certas ofertas e não a demandas específicas, e revelam as clivagens entre a sua formulação e a sua implementação. Acrescente-se, a isto tudo, o fato de que o governo não tem uma proposta clara do papel dos jovens no modelo de desenvolvimento adotado no país.

Além da expansão das possibilidades de acesso ao sistema escolar e aos projetos voltados para segmentos específicos (jovens excluídos ou em ‘risco social’), torna-se evidente a ausência de canais de interlocução com os próprios jovens, destinatários de algumas das propostas, mas jamais tidos como parceiros relevantes no seu desenho, implementação e avaliação. (SPOSITO, 2003, p. 66)

O senso comum, no entanto, continua representando a juventude de modo negativo, por meio de estigmas e estereótipos. A depender do contexto sócio-político e econômico do qual se originam, os jovens são considerados perigosos, marginais, alienados, irresponsáveis, desinteressados ou desmotivados, e cada vez mais relacionados à violência e aos desvios de conduta (os meninos de rua, os arrastões, o *surf* ferroviário, as gangues, as galeras e os atos de vandalismos).

Para Abramo (1997), a caracterização do comportamento dos jovens como estando propenso a um desvio no processo de integração social retoma elementos que foram comuns na avaliação feita na década de 50, ou seja, a formação de culturas juvenis antagônicas à sociedade adulta. Desta perspectiva, “o desafio é reorientar as políticas de juventude na direção de um modelo de jovens cidadãos e sujeitos de direito que deixe paulatinamente para trás enfoques como o do jovem-problema que ameaça a segurança pública” (BANGO, 2003, p. 48).

Este painel das políticas de jovens na América Latina e no Brasil nos permitiu mostrar que, especialmente em nosso país, há ainda um longo caminho a percorrer no sentido de transformar em políticas públicas as políticas de governo para a juventude: políticas públicas constituídas e implementadas a partir de um espaço público

² SPOSITO (2003) argumenta que o “protagonismo” não espelha, de fato, uma relação pautada pela idéia de autonomia e participação dos jovens. Parece tratar-se mais de uma metodologia de ação com o trabalho dos jovens, do que um princípio ético-político que pressupõe o reconhecimento dos mesmos como atores coletivos, relevantes e, por isso mesmo, com direito à autonomia.

que contemple o Estado e a sociedade civil, abandonando a lógica das políticas estatais.

Para tanto, torna-se necessário romper com a setorização das políticas de juventude, romper com a visão estigmatizada ou utilitarista da condição juvenil, estimular uma melhor relação entre a sociedade civil e os jovens, promovendo a participação dos jovens na construção de sua cidadania.

Referências

ABAD, M. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

ABRAMO, H. W. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.5-6, p.25-36, 1997.

BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas-políticas de/para/com juventude. **Revista Brasileira de Estudos da População**, Campinas, v.19, n.2, p.19-46, 2002.

LEON, O. D. Da agregação pragmática a visão constitutiva de políticas de juventude. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

RUA, M. das G. **As políticas públicas e a juventude dos anos 90**. Brasília: CNPD, 1998. 2v.

SPOSITO, M. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V.; PAPA, F. de C. (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

— ** —

RESUMO: Este texto tem como objetivo traçar um panorama das temáticas juvenis e as dificuldades de construir políticas de juventude no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas; juventude; participação; institucionalidade; políticas de governo; controle.

Políticas de juventude: políticas públicas ou políticas governamentais?

ABSTRACT: This text has as its goal to describe the set of themes related to youth and the difficulties of building good youth policies in Brazil.

KEYWORDS: Public policy; youth; participation; state policy; control; institutionality.