



O PROTAGONISMO JUVENIL NA ESFERA PÚBLICA: DEMARCAÇÕES LEGAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS¹

Maria Alda de Sousa Alves
é Doutoranda pelo Programa de
Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal do Ceará
e integrante do Laboratório das
Juventudes (LAJUS/UFC). E-mail:
aldasousaalves@gmail.com

INTRODUÇÃO

“Cada um de nós deve acordar amanhã e dizer: devemos e podemos fazer escolhas; podemos ser atores de nosso futuro. Não nos deixemos arrastar pela falsa idéia de nossa impotência.” (Alain Touraine)

Na sociedade brasileira, a partir de fins da década da década de 1980, contexto caracterizado pelo processo de redemocratização do país, torna-se presente a imagem do jovem, especificamente aquela que remete a infância e adolescência, como um sujeito de direitos, criando uma contraposição à imagem até então predominante do jovem como problema social. A recorrência a esta representação, na qual se enfatiza a condição de cidadania de grupos sociais, portanto, detentores de

direitos, remete ao jovem como um “protagonista”, palavra etimologicamente definida como “lutador principal”, “personagem principal”, “ator principal”. Tal representação é realçada tanto pelo discurso oficial, como por análises sociológicas, especificamente a que trata da ação do ator social.

Nos discursos de organizações internacionais, como a ONU e a UNESCO, o jovem, na condição de sujeito de direitos, protagonista, ocupa um lugar de centralidade, sendo entendido como um recurso importante de mobilização social e de enfrentamento de problemas. Para isso, não só os processos educativos, mas também os canais específicos de participação, assim como a atuação numa rede de relações sociais e a negociação com outros atores sociais são considerados elementos essenciais.

¹ Este artigo resulta de leituras e discussões presentes em pesquisa de mestrado concluída em 2011 pela Universidade Federal do Ceará (UFC).



Nas análises acadêmicas, estudos da área da sociologia, baseados na idéia do ator social, atribuíram novos significados ao termo protagonismo, denominando como atores protagônicos os agentes principais de um movimento social².

No entanto, antes de uma análise interpretativa conceitual, no sentido de compreender o que significa ser um protagonista na atualidade, é necessário ressaltar duas imagens construídas acerca da própria idéia de juventude. A primeira destas imagens refere-se ao entendimento da juventude como categoria social, homogênea e unitária, concepção surgida na modernidade e que tem como base a corrente geracional funcionalista. Já a segunda imagem refere-se à juventude como construção sócio-cultural e histórica, representação na qual se enfatiza o caráter de heterogeneidade deste segmento com base na classe social, mas também em fatores como gênero, etnia, escolaridade, territorialidade, etc.

Deste ponto de vista, pode-se dizer que a juventude como construção sócio-cultural e histórica referia-se, até bem pouco tempo no Brasil, ao jovem pertencente às classes médias urbanas, não havendo uma maior visibilidade desta condição em relação aos jovens de classes populares, inseridos num outro universo social.

No contexto brasileiro, o discurso acerca dos jovens, sobretudo em relação à criança e ao adolescente, como sujeitos de direitos, remete a fins da década de 1970 e década de 1980. Uma nova legislação entra em vigor; primeiro, a Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, trazendo novos desenhos de políticas públicas e, em seguida, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, de 1990. Este, ao substituir a Doutrina da Situação Irregular, baseada no Código de Menores, pela Doutrina da Proteção Integral, passa a entender o jovem como sujeito de direitos e deveres, sendo esta uma condição ampliada aos jovens de diferentes classes sociais.

Acrescentando-se a estes marcos legais, recentemente, a partir de 2000, viu-se na sociedade brasileira a formulação de uma Proposta de Emenda Constitucional (nº 138-A de 2003) para inclusão do termo “juventude” e a incorporação de políticas de Estado que contemplem especificamente indivíduos dos 15 aos 29 anos, somando-se, assim, aos direitos e deveres

relacionados à infância e adolescência no Brasil. Também se constatou a tramitação, no Congresso Nacional, de Projeto de Lei que cria o Estatuto da Juventude (nº 4529 de 2004) e o Plano Nacional de Juventude (nº 4530 de 2004). Estes dois últimos documentos brasileiros são os primeiros onde há o registro da expressão “protagonismo juvenil”, e conseqüentemente sua definição.


Este artigo trata de enfatizar uma imagem de juventude como construção sócio-cultural. Destaco como o segmento juvenil tem sido considerado no campo das políticas públicas, no Brasil, apresentando os principais marcos legais direcionados aos jovens brasileiros a partir de fins da década de 1980. Pontuo algumas iniciativas governamentais de âmbito nacional datadas dos anos 2000, como a realização da 2ª Conferência Nacional de Juventude e a aprovação do Estatuto da Juventude Brasileira, (Lei nº 12.852/2013) visando compreender as formas de participação política da juventude na contemporaneidade e sua relação com o Estado. Busco, por fim, analisar os sentidos de “protagonismo” (o juvenil) por meio de demarcações discursivas presentes em documentos governamentais.

1. A juventude como categoria social e como construção sócio-cultural

Ao se propor entender o protagonismo de algo, neste caso o de jovens, é importante ter em vista as próprias imagens construídas acerca destes sujeitos. Nesse sentido, as idéias recorrentes quanto à explicação do que é ser jovem referem-se ao enquadramento de indivíduos em faixas de idade. Se entendida apenas por um critério etário, a juventude é normalmente associada à idade de 15 a 24/29 anos, sendo esta uma representação baseada na chamada corrente geracional, na qual a juventude é interpretada como um momento de transição no ciclo da vida. Aqui, os indivíduos processam sua integração, tornando-se membros da sociedade, conforme a aquisição de elementos de sua cultura e da assimilação de papéis adultos.

Nessa perspectiva de análise, a juventude é entendida como uma categoria social, sendo, portanto, a delimitação de indivíduos em grupos etários homogêneos

² Ressalto, por exemplo, as obras de Alain Touraine, O retorno do ator: ensaios sobre sociologia, 1984; Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina, 1989; Pensar outramente: o discurso interpretativo dominante, 2009.



o principal eixo de abordagem. Eisenstadt³ (apud ABRAMO, 1994), nesse sentido, afirma que cada sociedade define as etapas do ciclo da vida, crescimento e envelhecimento, porém, atribuindo-lhes significados diferentes. Nas sociedades “primitivas”, por exemplo, a passagem entre o universo infantil/juvenil e o mundo adulto é fortemente institucionalizada e os grupos etários têm funções e lugares definidos no sistema social. Algo que é diferente nas sociedades modernas, caracterizadas por um forte grau de diferenciação, acentuada divisão do trabalho, especialização econômica e a segregação da família de outras esferas institucionais.

As diferentes formas de inserção dos jovens, através de suas origens sociais e posição de classe, são determinantes para se saber de que jovem se fala. De fato, ao recorrer a História é possível perceber como se processaram as diferentes construções acerca da juventude e como elas se apresentam hoje.

A concepção da juventude como categoria social é destacada por Áries, em História Social da Criança e da Família (1981), ao registrar que a juventude, como fase socialmente distinta, processou-se a partir do desenvolvimento da sociedade moderna ocidental, com a progressiva instituição de um espaço específico de preparação do jovem para a vida adulta. Anteriormente ao século XVII, na Europa ocidental, o processo de socialização da criança/jovem se dava por meio de uma aprendizagem junto aos adultos, não apenas a família, mas um espaço coletivo mais amplo.

Áries destaca, no entanto, que na transição da sociedade tradicional para a moderna, a juventude referia-se a segmentos sociais que podiam manter seus filhos afastados da vida produtiva e social, a fim de permitir sua preparação para o futuro, isto é, esta condição era possível apenas aos filhos da burguesia e setores da aristocracia. Estabelecia-se, nesse sentido, uma dicotomia, na qual, de um lado, ficava a população escolarizada, e de outro, aqueles que entravam diretamente na vida adulta muito cedo. (ÁRIES, 1981).

Com o advento da industrialização na Europa, caracterizado por um forte distanciamento das classes sociais e por uma utilização mais intensiva da tecnologia

no processo produtivo, é possível às famílias de maior poder aquisitivo afastar seus jovens do mundo do trabalho, já que havia um excedente de recursos de posse dessas famílias. Um caminho então seria o prolongamento dos estudos dos jovens oriundos dessas famílias. Dessa forma, surge a escolarização serial e regular. No século XVIII “a escola única foi substituída por um sistema de ensino duplo, em que cada ramo correspondia não a uma idade, mas a uma condição social: o liceu ou colégio para os burgueses (o secundário) e a escola para o povo (o primário). O secundário é um ensino longo. O primário durante muito tempo foi um ensino curto. (ÁRIES, 1981). Até o século XVIII, no entanto, a escolarização era monopólio do sexo masculino, “as meninas de todas as classes eram preparadas para se comportarem muito cedo como adultas” (ÁRIES, 1981). O casamento era, assim, um dos principais destinos das jovens mulheres, e, mesmo quando ocupadas nas fábricas, encontravam-se quase sempre restritas ao universo doméstico.

No início da era moderna, com a sociedade industrial dividida em classes, é que se desenvolve, em grande medida, a dramaturgia da juventude como portadora de esperanças e de ameaças sociais latentes (Shindler, 1996). Isto porque, nos primórdios da modernidade, havia um relacionamento relativamente flexível do mundo adulto com relação aos mais jovens. Tal relação baseava-se não só num conceito de ordem hierarquicamente bem estruturado, mas também pela idéia essencial, orientada para um modelo social quase familiar, de um crescimento gradual no interior das relações sociais (Shindler, 1996).

1.1. A juventude como invenção moderna

É no transcorrer das transformações socioeconômicas e políticas, que marcaram a era industrial capitalista do século XIX, que o conceito de juventude adquire uma nova dimensão social no mundo ocidental, passando o jovem a ser objeto de interesse não apenas da família e da igreja, mas uma questão de cunho social, de competência do Estado.

A juventude é construída, do século XIX ao início do século XX, através de instituições preocupadas com a proteção dos indivíduos

³ S. N. Eisenstadt, ao utilizar contribuições de Talcott Parsons e sua sociologia estrutural-funcionalista, e ao pesquisar grupos etários juvenis, comparou-os a partir das sociedades modernas e tradicionais. Ver artigo Grupos informais e organizações juvenis nas sociedades modernas. Textos Básicos de Ciências Sociais, Vol. IV, 1968. Coleção Sociologia da Juventude.

ainda não maduros e diagnosticados em suas fragilidades, ou através de instituições interessadas na potencialização das capacidades desses indivíduos, entre as quais as instituições escolares, as ciências modernas, o direito, o Estado e mundo do trabalho industrial. (GROPPO, 2000, p. 77)

É, também como fenômeno da sociedade moderna, que a juventude passa a ser considerada um problema social e objeto de estudos sociológicos. Conforme sublinha Abramo (1994), a juventude torna-se preocupação e tema de estudos na medida em que os chamados delinquentes, excêntricos e contestadores começam a problematizar o processo de transmissão das normas sociais, revelando comportamentos discordantes dos padrões de socialização de suas sociedades.

Na modernidade, acrescenta Abramo (1994) há uma segmentação dos espaços de elaboração das identidades e das relações solidárias necessárias à transição de uma faixa etária para outra. A preparação de tal rito de transição é delegada, sobretudo, à instituição escolar, que tem a função de socialização das novas gerações e da transmissão de conhecimentos e valores para o desempenho da vida futura, incluindo aqui a vida profissional. Em sendo a juventude uma invenção moderna ela é, portanto, “tecida em um terreno de constantes transformações” (DIÓGENES, 1998). Neste sentido, qualquer busca de registro e conceituação de sua condição e de seus modos de atuação deve ter como referenciais suas práticas, movimentos e esferas de sociabilidade.




A perspectiva de análise sobre a juventude a qual assumo neste texto é a que a define como uma construção sócio-cultural. Para autores como Levi e Schmitt, tem-se que a juventude, assim como outros momentos da vida, é uma construção social e cultural, ressaltando que nenhum limite fisiológico basta para identificar analiticamente uma fase da vida que se pode explicar melhor pela determinação cultural das sociedades humanas, segundo o modo pelo qual tratam de identificar, de atribuir ordem e sentido a algo que parece tipicamente transitório (LEVI E SCHMITT, 1996).

Esta imagem da juventude com base numa construção social é destacada por Touraine (1998, 1989) quando pensa sobre jovens latino-americanos. Afirma o autor que a juventude, nos países da América Latina, não é uma categoria social, mas uma construção cultural,

parte de uma imagem que a sociedade tem de si mesma. Touraine⁴ fala que as imagens construídas sobre a juventude, a partir de estatísticas oficiais, confundem de modo arbitrário, realidades muito diversas. Um estudante chileno, cita como exemplo, se identifica bem mais com um engenheiro

ou advogado que se tornará, enquanto que o “jovem de um povoado”, por sua vez, terá mais afinidades com o trabalhador informal em que provavelmente se converterá. E o que pode haver em comum entre um rapaz ou moça de quinze anos e jovens adultos de 28 anos, que, em geral tem, desde cedo, uma vida profissional e familiar? Trata-se, portanto, conclui o autor, de refletir sobre as diversas representações de juventude, a fim de escolher um enfoque

⁴ Trata-se, aqui, de afirmações presentes no artigo “Juventud y Democracia em Chile”, de 1990. Este artigo provém de uma consultoria prestada pelo autor ao governo do Chile, sob encargo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (UNESCO). In: Revista última década. Centro de Investigacion y Difusión Poblacional de Achupallas - CIDPA. Viña Del Mar. Chile, nº 8, 1998. Disponível em <http://cidpa.cl>. Acesso: 21/01/08. Já no livro Palavra e Sangue: política e sociedade na América Latina, parte II, cap. I “As formas de ação coletiva”, Touraine (1989) afirma que os jovens latino-americanos não atuam somente enquanto operários ou estudantes, mas também enquanto atores políticos. “Uns defendendo ou transformando a ordem social; outros manifestando, através de sua marginalidade, de sua violência ou de sua defesa comunitária, a presença dos excluídos às portas da cidade.” (TOURAINÉ, 1989, p. 138).



que corresponda à situação atual.

Tal perspectiva de entendimento da juventude difere da chamada corrente geracional, aproximando-se da *corrente classista*⁵, cuja ênfase de análise é a classe social, e não somente o grupo etário. Na corrente geracional a idade, como elemento classificatório, funciona diferentemente do enquadramento em uma classe social, da diferença de definição sexual, da classificação étnica, entre outros. Assim, na ótica desta corrente, a noção de transição, predominante da condição juvenil, parece ser uma visão reducionista, não dando conta de explicar a diversidade que esse conceito congrega, podendo-se então argumentar que condição juvenil é socialmente variável.

Cabe aqui, citar Bourdieu (1983) que, ao atribuir maior ênfase ao caráter de reprodução das relações sociais, chama atenção para o fato de que falar dos jovens como se fosse uma unidade social, um grupo constituído, como os mesmos interesses, e relacionar esses interesses somente a uma idade definida biologicamente constitui uma manipulação evidente, portanto, defende o autor, é preciso estar atento aos diferentes universos sociais que permitem pensar a condição juvenil.

2. A juventude na esfera das políticas públicas: marcos legais e ações governamentais

Spósito (2003) em artigo intitulado Juventude e políticas públicas no Brasil, destaca um conceito de políticas públicas que, para fins deste artigo será utilizado. A autora define políticas públicas como um conjunto de ações articuladas com recursos financeiros e humanos próprios. Estas possuem uma dimensão temporal, isto é,

têm um tempo de duração previsto e alguma capacidade de impacto. Estão além da implantação de serviços, abrangendo, também, projetos de natureza ético-política e compreendem níveis variados de relações entre Estado e sociedade civil na sua constituição. Situam-se ainda no campo de conflitos entre atores da esfera pública, que disputam sobre as orientações e os recursos destinados à sua implantação.

Além destas características, há outra dimensão fundamental para o entendimento de políticas públicas: a presença do aparelho público-estatal na definição, acompanhamento e avaliação de tais políticas, assegurando seu caráter público, ainda que, em sua realização, sejam firmadas parcerias com entidades privadas ou organizações não-governamentais.

No Brasil, ao se buscar contextualizar historicamente as políticas públicas destinadas ao segmento jovem, inicialmente a criança e ao adolescente, cabe enfatizar determinados marcos legais que configuram os parâmetros de tratamento conferido aos jovens pelo Estado e pela sociedade⁶. O primeiro desses marcos é o chamado Código de Menores, ou Código Mello de Matos, sancionado em 1927, marcando o início da intervenção do Estado na elaboração das primeiras políticas públicas destinadas à juventude. Orientado pela ideia de “saneamento social” de tipos indesejáveis, o Código de Menores baseava-se na “moralização do indivíduo e na manutenção da ordem social”, implicando medidas corretivas a estes jovens, a fim de devolvê-los adaptados à sociedade. (ABROMAVAY; CASTRO, 2004).

Em 1964, foi criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), instituição responsável

⁵ Como bem destaca Pais (2003) estas são as duas principais correntes teóricas da sociologia da juventude. Na corrente geracional é enfatizado um caráter unitário da juventude, na medida em que ela é entendida como fase de vida. Segundo esta corrente admite-se a existência de uma cultura juvenil que, de certa maneira, se oporia à cultura das gerações adultas. Tal oposição poderá assumir diferentes tipos de descontinuidades intergeracionais, ora falando-se de uma socialização contínua, ora de rupturas, conflitos ou crises intergeracionais. Já na chamada corrente classista, na qual se é enfatizada a questão da classe social, a transição dos jovens para a vida adulta é pautada por desigualdades sociais, seja quanto a divisão sexual do trabalho, seja, principalmente, quanto à condição social. Nesta corrente, explica Pais, as culturas juvenis são sempre culturas de classes, entendidas como produto de relações antagônicas. São culturas juvenis apresentadas como “culturas de resistências”, ou seja, culturas negociadas a partir de um contexto cultural determinado por relações de classe. (PAIS, 2003, p. 61).

⁶ Cabe lembrar que a juventude, para além da fase da vida compreendida por adolescência, só emergiu como segmento específico, o qual demandava políticas públicas específicas, a partir da década de 1990, num momento, segundo Carrano (2015), em que a exclusão social de parcela significativa desta população se tornou parte da questão social. Portanto, a preocupação com a questão da juventude, como pauta de agenda pública de governos, ocorreu mais tardiamente, se comparado a outros segmentos sociais, como as mulheres e a infância e adolescência.



pela Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM). Os princípios desta política baseavam-se no Código de Menores e na Lei de Segurança Nacional, implantada no Brasil na década de 1960, durante o regime militar. Assim, estabelece-se uma política nacional de atenção à infância e à adolescência, alicerçada no controle, vigilância e confinamento, sendo o uso da repressão uma prática freqüente.

O Código de Menores vigorou até fins da década de 1970, sendo extinto no âmbito do processo de democratização do país. Nesse contexto, ganham visibilidade movimentos em defesa dos direitos humanos e sociais, especificamente da criança e do adolescente, reivindicando a condição de pessoa humana e cidadania destes sujeitos.

Até o final da década de 1970, o Brasil, assim como outros países latino-americanos, não dispunha de leis que aglutinassem uma perspectiva ampla de políticas públicas destinadas a jovens, nas áreas da saúde, educação, trabalho, cultura, lazer, etc. Somente a partir da década de 1980 é que se constatam mobilizações da sociedade civil no sentido de propor políticas de proteção e atenção na área da infância e adolescência, na tentativa de tornar

visível a representação do jovem como sujeito de direitos.

A partir do processo de democratização do país – que começa nos anos de 1970 e vai se desenvolvendo nas décadas de 80, 90 e anos 2000- surgem canais de participação da sociedade civil na formulação e na gestão das políticas públicas. Particularmente as políticas destinadas a crianças e adolescentes, a legislação que passa a vigorar a partir da década de 1990 – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - traz uma abertura para a sociedade civil com a criação de conselhos representativos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, os quais são instituídos buscando viabilizar uma perspectiva de cidadania em face de perspectivas discriminatórias e excludentes.


O princípio da descentralização é também um dos elementos que dão forma às políticas públicas em fins da década de 1980 e início da década de 1990. Tal princípio é anunciado na própria Constituição Federal de 1988, como ressalta Gohn (2001) ao pensar em termos de uma nova institucionalidade pública. Segundo a autora, a Constituição Federal de 1988⁷ trouxe duas importantes mudanças no processo de elaboração das políticas governamentais: a primeira foi à descentralização, ou seja, a transferência de responsabilidade decisória para estados e municípios, ao que Spósito (2004) define como “municipalização democrática”⁸; a segunda mudança refere-se ao viés participativo que passou a caracterizar o processo decisório. Para Gohn a expressão fundamental dessas mudanças institucionais foi à criação de diversos conselhos gestores de políticas públicas, tais como os conselhos de direitos, os conselhos de educação, de assistência social, de saúde, cultura, meio ambiente, etc.

2.2 A emergência de ações governamentais direcionadas aos jovens brasileiros (período 1999-2015)

Em fins da década de 1990, período correspondente ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso

⁷ Ver, nesse sentido, artigo 204, sobre a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e controle de ações implementadas nos diferentes níveis de governo.

⁸ Conforme Spósito, o poder municipal apresenta-se como um campo privilegiado de análise das políticas públicas. É através dele que as relações entre sociedade civil e Estado, para a conformação de uma esfera pública democrática, aparecem de forma mais clara. Defende ainda a autora que, “o poder municipal aparece como interlocutor dos grupos organizados, sobretudo quando as demandas giram em torno da qualidade de vida e de novas apropriações cidadinas.” (SPÓSITO, 2003, p.32).



na Presidência da República, modificam-se o quadro de ausência de foco das políticas públicas direcionadas ao segmento jovem⁹, observando-se o surgimento de ações públicas no âmbito do governo federal, estas desenvolvidas em parceria com governos estaduais, municipais e organizações não-governamentais. O foco nas populações em condição de vulnerabilidade e risco social, a diminuição do aparato estatal e a realização de parcerias entre os setores público e privado foram alguns dos princípios que nortearam o “fazer política pública” no Brasil dos anos 90 (BRENNER, LÂNES, et al, 2005).

Estudos de pesquisadores como Spósito e Carrano (2003) identificaram a existência, no final de 2002, de trinta e três programas/projetos governamentais (embora fragmentados setorialmente e com pouca consistência conceitual e programática) direcionados ao público jovem, sendo dezoito destes programas criados no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Uma das características deste período foi à focalização de ações governamentais voltadas para jovens denominados em situação de risco social. Acrescentam os referidos autores que os programas dirigidos a jovens considerados “carentes” ou em situação de “risco social”, com delimitação geográfica em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foi uma expressão de políticas de focalização no combate à pobreza, que predominaram nos governos Fernando Henrique Cardoso, em detrimento das políticas de caráter universal. Tal estratégia de ação teve sua continuidade no governo Lula.

Em 2003, início da primeira gestão do governo Lula, a questão da juventude entrou na pauta de discussões da agenda pública com a criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego- PNPE¹⁰, em outubro do referido ano. Para Brenner, Lânes, et al (2005) foram três

os processos de âmbito nacional que exerceram forte influência em torno do debate sobre as políticas públicas de juventude nos dois primeiros anos do governo Lula, quais sejam: o Projeto Juventude, desenvolvido pelo Instituto Cidadania, a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados (CEJUVENT) e o Grupo Interministerial de Juventude.

O Projeto Juventude foi iniciado em 2003 pelo Instituto Cidadania¹¹, organização não-governamental fundada por Luiz Inácio Lula da Silva, em 1991. Assim como as demais temáticas adotadas por este Instituto, o tema juventude passou a fazer parte da pauta de reuniões, dos seminários, fóruns e pesquisas desenvolvidas em âmbito nacional no sentido de consolidar uma proposta nacional de política pública de juventude. Em linhas gerais, o objetivo do Projeto Juventude foi o de apresentar ao Estado, nas diferentes instâncias de governo (federal, estadual e municipal) e nos diferentes níveis de poder (legislativo, executivo e judiciário), bem como a sociedade civil, um conjunto de subsídios, estudos, informações, sugestões e propostas relativas à situação da juventude no país. Sobre isso, Brenner, Lanês, et al (2005) destacam que:

Após um ano de trabalho, a proposta preliminar que resultou dessa iniciativa foi publicada e entregue ao presidente Lula no dia 16 de junho de 2004. Nesta publicação encontra-se um diagnóstico geral com dados sobre jovens no Brasil; diretrizes gerais para uma política nacional de juventude; agenda de ações, incluindo diagnósticos, recomendações e propostas para 19 áreas (educação, trabalho, cultura, participação, esporte, saúde, drogas, sexualidade, prevenção da violência, mulheres jovens, desigualdade racial, meio ambiente, jovens da área rural, juventude indígena, espaços urbanos, desenvolvimento social, previdência, turismo e defesa); (...)

⁹ Conforme Rua (apud Spósito e Carrano, 2003, p. 17) até a metade da década de 90, no Brasil, não havia políticas públicas destinadas especificamente aos jovens, uma vez que as mesmas eram dirigidas ao conjunto da população. Para a autora, os jovens não entram na agenda das políticas públicas como problemas políticos, como atores passíveis de participação, entendimento e diálogo, permanecendo como “estado de coisas”.

¹⁰ Programa que visa reforçar a qualificação sócio-profissional e a inserção do jovem de 16 a 24 anos no mercado de trabalho. Dentre as seis modalidades que compõem este programa, destacam-se o Consórcio Social da Juventude, o Empreendedorismo Juvenil e o Jovem Aprendiz. Fonte: Guia de Políticas Públicas de Juventude. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2006.

¹¹ Conforme Brenner, et al (2005) desde seu surgimento as propostas do Instituto Cidadania trataram de abranger temas como segurança alimentar, habitação, segurança pública, energia, reforma política e fome. Até o final de 2002, Lula esteve na coordenação do referido instituto, afastando-se, posteriormente, para assumir a Presidência da República.

O documento aborda, também, questões institucionais ligadas à implementação de uma política de juventude, ou seja, organismos gestores do executivo, instâncias no legislativo (pontuando o debate sobre o Plano Nacional de Juventude) e conselhos de juventude. (BRENNER, LANÊS, 2005, p. 210).

A criação de uma Comissão de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados foi outra iniciativa de âmbito nacional, datada de 2003, que influenciou o debate sobre as políticas públicas de juventude no início da primeira gestão do governo Lula. Esta Comissão, composta por um número de 43 deputados federais, teve como um dos principais objetivos a elaboração de um Plano Nacional de Juventude que fosse implementado pelo poder executivo num período de até 10 anos.

Ainda como parte de ações governamentais, em 2004, foi instalado pelo governo federal o Grupo Interministerial de Juventude, tendo como atribuição a definição de uma Política Nacional Integrada de Juventude. Em sua formação, este grupo era composto por representantes de 19 ministérios e secretarias especiais. O grupo tratou de apresentar dados sobre as condições de vida dos jovens brasileiros, os programas federais direcionados a este segmento, os desafios para construção de uma política nacional de juventude, bem como recomendações sobre formas de elaboração desta política.

Dois encontros de âmbito nacional, que congregaram jovens de diferentes regiões do país, foram realizados entre 2003 e 2008. Trata-se do Seminário Nacional de Políticas Públicas de Juventude, ocorrido em setembro de 2003, e a da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, datada de 2008. Estes dois encontros, destacam Brenner, et al (2005), “marcaram o início e o final de um processo de consulta pública que contou, ainda, com conferências estaduais realizadas em todas as capitais brasileiras, organizadas e coordenadas pelos deputados federais dos respectivos estados que compunham a comissão.” (BRENNER, et al, 2005).

A partir da 1ª Conferência Nacional de Juventude, e com base em consultas regionais, a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude propôs a criação de uma

Secretaria Especial de Políticas de Juventude, vinculada ao poder executivo federal, do Instituto Brasileiro de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude. Como parte dos trabalhos desta Comissão foi elaborada uma Proposta de Emenda Constitucional (nº 138-A de 2003) para inclusão do termo juventude e a incorporação de políticas de Estado que contemplem especificamente indivíduos dos 15 aos 29 anos, somando-se, assim, aos direitos e deveres relacionados à infância e adolescência no Brasil, o Projeto de Lei que cria o Estatuto da Juventude (nº 4529 de 2004), o e o Plano Nacional de Juventude (nº 4530 de 2004).

No desenrolar dessas ações, em julho de 2010, o Senado Federal aprovou a referida Proposta de Emenda Constitucional, a chamada PEC da Juventude, motivo de comemoração para diferentes atores engajados no processo de formulação de políticas públicas para juventude na sociedade brasileira atual, bem como foi assinado decreto pelo ex-presidente Lula, convocando a 2ª Conferência Nacional de Juventude para 2011, com o tema: “Juventude, desenvolvimento e efetivação de direitos” e lema “Conquistar direitos, desenvolver o Brasil!”. Também foi aprovado o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013), dispositivo legal que elenca diretrizes e direitos relacionados ao segmento juventude¹².

Em continuidade as ações desenvolvidas no governo Lula, como a própria implantação de uma política de Estado direcionada aos jovens brasileiros, observa-se no atual governo de Dilma Rousseff, a continuidade e ampliação de importantes programas destinados ao segmento juvenil, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)¹³, implementado em 2005; o Plano Juventude Viva, implementado em 2012, visando o enfrentamento da violência contra os jovens negros; Cotas no ensino superior, destinando 25% das vagas nas universidades e institutos federais para alunos de escolas públicas; a elaboração em parceria com o Organização Internacional do Trabalho (OIT) de um Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, além de outros programas não mencionados. Vale ressaltar, também, que a 3ª Conferência Nacional de Juventude, cujo lema é “As

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm Acesso: 04/11/2015.

¹³ Programa de inclusão social direcionado a jovens situados na faixa etária dos 18 a 29 anos, visando elevar a escolaridade de jovens que não concluíram o ensino fundamental. Possui três modalidades: PROJOVEM Adolescente, Trabalhador, Urbano e Campo.



várias formas de mudar o Brasil” está prevista acontecer em dezembro de 2015, em Brasília-DF.

3. Protagonismo juvenil: demarcações discursivas

Ao se buscar compreender os sentidos de “protagonismo juvenil” por meio de discursos oficiais, pode-se constatar, a princípio, que esta expressão ora confunde-se com “participação”, ora com “autonomia”, ora é tida como sinônimo de “ator social”, indicando “ação individual” ou “coletiva”. A Organização das Nações Unidas - ONU, por exemplo, ao tentar viabilizar experiências de protagonismo juvenil, elaborou, em 1995, o Programa de Ação Mundial para os Jovens até o ano 2000 e anos subsequentes. Nesse programa, sobressai a idéia de “autonomização” da juventude como um conceito que abrange participação, direitos e responsabilidades, formação de capacidades e integração social, implicando “transferência de poder”, para os jovens como indivíduos e para organizações de juventude.

No contexto brasileiro, embora se constate a

recorrência ao termo “protagonismo” em documentos governamentais referentes à política educacional do país na década de 1990, como a Resolução CEB/CNE de 1998¹⁴, é somente a partir dos anos 2000 que se tem o registro da expressão completa “protagonismo juvenil” em documentos governamentais, tais como a Proposta de Emenda Constitucional nº 138-A de 2003, que dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude brasileira, o Projeto de Lei nº 4529 de 2004, que institui o Estatuto da Juventude e o Projeto de Lei nº 4530 de 2004 sobre o Plano Nacional de Juventude.

Na Proposta de Emenda Constitucional de 2003 (PEC-138) advoga-se a necessidade do termo “jovens” e “juventude” no texto constitucional no sentido de reconhecê-los como um segmento social específico, demandando assim, políticas de Estado específicas. O argumento desta proposta de emenda, aprovada em 07/07/2010 pelo Congresso Nacional, é que a Constituição Federal de 1988 refere-se à expressão “juventude” apenas em seu artigo 24, cap. XV, ao afirmar que “compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente

¹⁴ Resolução que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

sobre a proteção à infância e à juventude.” De outro modo, as expressões “criança”, “infância”, “adolescente” e “adolescência” são recorrentes no texto constitucional. (ver p.ex. Cap. VII, Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso).

Para efeitos jurídicos, a legislação específica sobre a infância e adolescência, no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente, diz em seu artigo 2º que criança é a pessoa com até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Cabe notar que a discussão sobre a ampliação do conceito “juventude”, a partir do critério etário, é recente na sociedade brasileira. Tal discussão parece justificar-se quanto à elaboração de políticas públicas.

Assim como nesta proposta de emenda constitucional, no projeto de lei sobre o Plano Nacional de Juventude (2004), o qual estabelece metas à União e governos locais nos próximos dez anos, referentes à educação, formação da cidadania, saúde, trabalho e cultura para o segmento juvenil, no Brasil, tem-se, dentre os seus objetivos, a proposição de políticas públicas de juventude como responsabilidade do Estado, e não de governos, efetivando-se nos diferentes níveis institucionais (federal, estadual, municipal) assim como a articulação entre distintos atores da sociedade (governos, organizações não-governamentais, jovens), na construção destas políticas.

O referido plano, ao enfatizar o “desenvolvimento da cidadania e organização juvenil” (2004, p. 19), aponta como algumas de suas metas a criação de espaços nos quais os jovens possam “participar da formação de políticas que concernem à juventude”, estimulando o chamado “protagonismo juvenil”, bem como a “promoção” e “formação” de cidadãos que atuam nestes espaços, no sentido de reconhecê-los como “atores sociais”. Além do que, observa-se, no documento, uma ênfase na política de educação como uma das principais maneiras de promover a “emancipação juvenil” (2004, p.5). Desta forma, as três primeiras prioridades elencadas neste projeto de lei referem-se à educação básica e superior, sendo elas: a erradicação do analfabetismo da população jovem; a garantia de universalização do ensino médio (público e

gratuito); e a concessão de bolsas de estudo para ingresso, manutenção e permanência no ensino superior.

Cabe destacar, ainda, citação encontrada em texto de Projeto de Lei sobre a criação do Estatuto da Juventude¹⁵, aprovado em julho de 2013, o qual, ao buscar definir o conceito de “protagonismo juvenil” e as formas atuais de participação de jovens, atribui ao próprio poder público o dever de incentivar, fortalecer e possibilitar o “associativismo” juvenil.


Entende-se por protagonismo juvenil: I - a participação do jovem em ações que contemplem a procura pelo bem comum nos estabelecimentos de ensino e na sociedade; II - a concepção do jovem como pessoa ativa, livre e responsável; III - a percepção do jovem como pessoa capaz de ocupar uma posição central nos processos político e social; IV - a ação, a interlocução e o posicionamento do jovem com respeito ao conhecimento e sua aquisição responsável e necessária à sua formação e crescimento como cidadão; V - o estímulo à participação ativa dos jovens em benefício próprio, de suas comunidades, cidades, regiões e país; VI - a participação dos jovens nos temas nacionais e estruturais.
(Projeto de Lei nº 4529, de 2004, cap. II, Art. 10).

Segundo o texto, a interlocução entre setores da sociedade civil, no caso, o segmento jovem, e o Estado, aparece como algo que deve ser assegurado como um direito, sendo dever do poder público incentivar, fortalecer e subsidiar o associativismo juvenil. Diz o texto:

São diretrizes da interlocução institucional juvenil: 1- Criação da Secretaria Especial de Políticas de Juventude; 2- Criação dos Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Juventude; 3- Criação de Fundos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municípios vinculados aos respectivos Conselhos de Juventude. (Cap. VII Do Direito à Representação Juvenil, Art. 28).

Considerando estas afirmações, e especificamente quanto ao exercício do “protagonismo” a partir da ação coletiva de jovens no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, um questionamento que pode ser feito é no sentido de saber se estas formas atuais de negociação

¹⁵ Quanto a este Estatuto, consta que o seu texto foi elaborado com base em experiências europeias e em dois documentos internacionais: a Declaração de Lisboa, decorrente da Conferência Mundial dos Ministros de Juventude, conforme recomendações do Programa Mundial para Juventude até os anos 2000 e anos subseqüentes, da Organização das Nações Unidas - ONU, e o Plano de Ação de Praga, ambos os documentos datados de 1998. Fonte: <http://www.consciencia.net/2003> e <http://www.juventude.gov.pt/NR>. Acessos: 19/12/2009 e 26/03/2010.



entre diferentes atores sociais, cujo elenco é composto por representantes da sociedade civil (ONG's, movimento estudantil, movimentos sociais, etc.) e do Estado, atuando num cenário público, como os Conselhos de Juventude e as Conferências Nacionais de Juventude, significam mudanças nas relações de poder entre estas duas instâncias. E ainda, em que medida a proposição de um “empoderamento” para jovens organizados, implica não apenas um mecanismo de integração social do jovem como objeto de intervenção (SOUZA, 2008), mas a transformação e emergência de uma nova cultura política.

Neste sentido, destaco Martins (2006) quando defende que o Poder Executivo apresenta-se como uma instância que atua de forma relevante, porém não determinante, no fortalecimento ou enfraquecimento de esferas de transformação e participação social. Estas baseadas nos referenciais da democracia participativa. Cabe ao Estado a implantação de políticas públicas mais abrangentes e efetivas, que contemplem, de fato, o segmento juvenil como interlocutores capazes de planejar e concretizar seus projetos, de integrar-se positivamente na sociedade, sendo protagonistas na construção de suas trajetórias de vida. Concorde, assim, com Touraine (1998) quando afirma que necessário se faz fortalecer nestes jovens a capacidade de serem atores de sua própria vida, de terem projetos, de serem capazes de julgarem de modo positivo e negativo, como também se serem capazes de tecer relações sociais de cooperação, de consenso ou conflitivas. (TOURAINÉ, 1998).

Considero ainda, quanto à produção dos discursos oficiais, duas questões fundamentais: a primeira é a percepção de que se trata de um discurso cuja ênfase é na construção da imagem do jovem como um ator, sujeito de direitos, protagonista, e não como problema, podendo ser, assim, um interlocutor em questões de interesse público. A segunda questão diz respeito à idéia de um espaço público constituído de diferentes atores sociais, seja indivíduos, ONG's, ou Estado, ao tornar legítima a participação de jovens em processos de tomada de decisão, leva-nos a pensar em relações sociais enquanto relações horizontalizadas tecidas por conflito de interesses, que podem ser objeto de negociação entre as instâncias política e cidadã. (Charadeau, 2006), ou seja, Estado e sociedade civil.

Na construção dos sentidos do “protagonismo juvenil”, longe de se chegar a uma conclusão final, vejo que este conceito remete a um significado sociológico,

político, e, também, pedagógico. Podemos falar, assim, de “protagonismo juvenil”, sobretudo, na esfera pública dos Conselhos e Conferências Nacionais de Juventude, como um processo em construção, com avanços, recuos e limites, mas, principalmente, como uma possibilidade real a ser trabalhada na perspectiva de consolidação de uma nova cultura política na sociedade brasileira. Como bem nos diz Santos (2002) “é na originalidade das novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas”. (SANTOS, et al, 2002).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABROMAVAY, Miriam, CASTRO, Mary Garcia et al. Políticas públicas de/para/com juventudes. 2 ed. Brasília:UNESCO, 2004.
- ABRAMO, Helena Wendel. Cenas juvenis: punks e darks no espetáculo urbano. São Paulo: Scritta, Anpocs, 1994.
- ÀRIES, Philippe. História social da criança e da família. 2 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: Questões de sociologia. Rio de Janeiro: Marco zero, 1983. P.112-121.
- BRASIL. Resolução CEB/ CNE nº 3, de 26 de Junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso: 01/01/2010.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional de Juventude. Disponível em: Secretaria Geral da Presidência da República: www.presidencia.gov.br. Acesso: 13/05/2007.
- BRASIL. Constituição da República Federativa (1988). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 2008. 464p.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei 8069/1990. Fortaleza: Fórum DCA.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4530/04. Aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso: 11/01/2010.
- _____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 138-A, de 2003. Disponível em: www.camara.gov.br/sileg. Acesso: 15/05/2010.
- _____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4529/04. Dispõe sobre o Estatuto da Juventude e dá outras



- providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso: 11/01/2010.
- BRENNER, Ana Karina, LÂNES, Patrícia, CARRANO, Paulo César R. A arena das políticas públicas de juventude no Brasil: processos sociais e propostas políticas. In: Revista de Estudos sobre Juventud. 9 ed, nº 22, México, DF, janeiro-junho, 2005. p.202-219.
- CARRANO, Paulo. Por uma Política e uma Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em: <https://www.change.org/p/nilma-lino-gomes-ministra-da-cidadania-por-uma-pol%C3%ADtica-e-uma-secretaria-nacional-de-juventude>. Acesso: 03/11/2015.
- CHARADEAU, Patrick. Discurso Político. São Paulo: Contexto, 2006. p. 52- 64.
- DIÓGENES, Glória Maria dos Santos. Cartografias da cultura e da violência: gangues, galeras e o movimento Hip Hop. São Paulo: Annablume; Fortaleza: Secretaria da Cultura e Desporto, 1998.
- EISENSTADT, S.N. Grupos informais e organizações juvenis nas sociedades modernas. In: BRITO, Sulamita. (org). Sociologia da Juventude. Vol.III. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ong's e redes solidárias. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões de Nossa Época, v. 123).
- GROPPO, Luís Antônio. Juventude: ensaios sobre a sociologia e a história das juventudes modernas. Rio de Janeiro: DIFEL, 2000. (Coleção Enfoques-Sociologia).
- LEVI, Giovanni, SCHIMITT, Jean – Claude (org). História dos jovens: da antiguidade à era moderna. São Paulo: Companhia das letras, 1996. V.1
- MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro, et al. Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 2 ed. São Paulo: Cortez editora, 2006.
- ONU. Organização das Nações Unidas. Autonomizar a juventude mundial para agir. Centro de informação das Nações Unidas em Portugal, 2001. Disponível em: www.onuportugal.pt.
- PAIS, José Machado. A construção sociológica da juventude: alguns contributos. Revista Análise Social, Vol. XXV, 1990, p. 139-165. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223033657F3sBS8rp1Yj72MI3.pdf>. Acesso: 19/08/2014.
- _____. Culturas juvenis. 2 ed. Lisboa: Imprensa Nacional- Casa da Moeda, 2003.
- SPÓSITO, Marília Pontes, et al. Juventudes e políticas públicas no Brasil. In: Revista brasileira de educação. Set/out/nov/dez, 2003, nº 24.
- _____, et al. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. Revista Brasileira de Educação. V. 11, nº 32, maio/ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v11n32>. Acesso: 18/04/2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Col. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos). p. 39 a 78.
- SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Guia de Políticas Públicas de Juventude. Brasília: 2006.
- SOUZA, Regina Magalhães. O discurso do protagonismo juvenil. São Paulo: Paulus, 2008. (Coleção Ciências Sociais).
- SHINDLER, Nobert. Os tutores da desordem: rituais da cultura juvenil nos primórdios da era moderna. In: LEVI, Giovanni, SCHIMITT, Jean-Claude. História dos jovens: da antiguidade à era moderna. São Paulo: Companhia das letras, 1996.
- TOURAINÉ, Alain. Juventud y democracia en Chile. Revista última década. Centro de Investigacion y Difusión Poblacional de Achupallas - CIDPA. Viña Del Mar. Chile, nº 8, 1998. Disponível em <http://cidpa.cl>. Acesso: 21/01/08.
- _____. Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina. São Paulo: Trajetória Cultural; Campinas – SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989. 552p.