

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: PLANEJAMENTO E GESTÃO DOS ESPAÇOS
RURAL E URBANO

**A GEOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE JUVENTUDE NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE
SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE**

EDSON CLAUDIO PISTORI

Uberlândia / MG

2011

EDSON CLAUDIO PISTORI

**A GEOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DE JUVENTUDE NO BRASIL: UMA PROPOSTA DE
SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Área de concentração: Planejamento e Gestão dos Espaços Rural e Urbano

Orientadora: Profa. Dra. Marlene Teresinha de Muno Colesanti

Uberlândia / MG

INSTITUTO DE GEOGRAFIA

2011

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

P679g Pistori, Edson Claudio, 1978-
2011 A geografia das políticas públicas da juventude no Brasil : uma proposta
de Sistema Nacional da Juventude / Edson Claudio Pistori--
2011. 168 f. : il.
Orientadora: Marlene Teresinha de Munhoz Colesanti.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
Inclui bibliografia.
1. Geografia - Teses. 2. Políticas públicas - Brasil - Aspectos sociais - Teses. 3. Política social - Teses. I. Colesanti, Marlene Teresinha de Munhoz. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

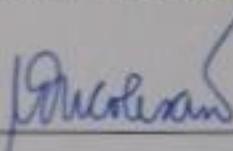
CDU: 910.1

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

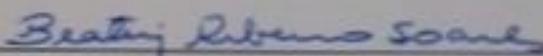
Programa de Pós-Graduação em Geografia

Edson Cláudio Pistori

A GEOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL: UMA
PROPOSTA DE SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE



Profa. Dr^a. Marlene Teresinha de Muno Colesanti (Orientadora) - UFU



Profa. Dr^a. Beatriz Ribeiro Soares - UFU



Prof. Dr. Adailson Pinheiro Mesquita - UNIUBE

Data: 25 / 01 de 2012

Resultado: Aprovado com Distinção

À amizade.

Dedico este trabalho ao meu
grande amigo Élisson César Prieto

Agradecimentos

Agradeço ao povo brasileiro e aos milhares de cidadãos e cidadãs que dia a dia trabalham, incansavelmente, para prover a nação de recursos que viabilizaram o funcionamento das Universidades Públicas e que me asseguraram o direito à educação gratuita e de qualidade.

Todo o meu agradecimento, consideração e gratidão à professora Marlene T. de Muno Colesanti a quem devo as reiteradas oportunidades para concluir este trabalho. Mesmo quando diante de tantos tropeços meus, sua confiança em mim nunca foi abalada. Palavras mais intensas estão reservadas para serem declamadas em viva voz para expressar a dimensão da minha gratidão.

Outros agradecimentos importantes:

Ao amigo Élisson Prieto a quem devo o desfecho desta dissertação.

Ao meu irmão Caius Humberto Pistori, à minha cunhada Laila Regina Dacol de Campos e Tânia Maria Magalhães pelas importantes colaborações na revisão da versão final da dissertação.

Aos companheiros de jornada Carlos Alberto Odas e José Ricardo Bianco Fonseca pelas formulações que idealizamos sobre a utopia, o desenvolvimento e a juventude. Em especial ao companheiro José Ricardo por mais de uma década de parceria política e intelectual.

Às queridas Helena Abramo, Regina Novaes, Marília Sposito, Fernanda Papa, Maria Vírgina (Magi) e Lívia Di Tomasi por serem inspiradoras e incentivadoras do tema das políticas públicas de juventude no Brasil.

Aos meus companheiros de movimento estudantil cuja lista de nomes está inscrita no meu coração e não será transcrita por ser demasiadamente extensa, por isso pelos nomes que cito a seguir saúdo a todos: Meran, Roberta, Marcelo, Tatiana, Guilherme, Turene, Paulo Alexandre, Jérzey, Paulinho, Ulisses (Gigante), Gino, Karla, Ana Carolina...

Aos meus grandes amigos Baltazar de Deus Pereira e Jérzey Timóteo Ribeiro Santos com quem compartilhei anos de companhia e vida.

À minha grande amiga Juliana Markus pela cumplicidade, identidade filosófica e pelo apoio.

Aos militantes políticos dos movimentos sociais, partidos e dos governos, pessoas a quem devo muito e que foram os meus verdadeiros professores, agradeço especialmente ao Frei Rodrigo, Igino Marcos, Uli, Adriano Oliveira, Olavo Brandão, Ademário Costa, Bento, Eleandra, Maurício Piccin, Bruno Elias, Danilo Moreira, Heider Pinto, Rodrigo Abel, José Rainha, Valter Pomar, João Augusto de Freitas (Joca), Zaire Rezende, Cristovam Buarque, Tarso Genro, Paulo Vanucchi, Rubem Fonseca Filho, Mauricio Garcia, João Patrão da Costa Neto, Ricardo Coelho, Paulo Rocha, Márcio Pochmann, Edinaldo Braga, Sueli Bellato, Ivan Seixas, Maurice Politi, Iara Xavier e Gilney Viana e tantos outros.

Ao Luiz Inácio Lula da Silva pela esperança que venceu o medo.

Ao professor Nestor Barbosa por criar o ambiente político e cultural na UFU que proporcionou a minha tomada de consciência. Registro que aquela gestão da reitoria da UFU (ideias e ideais) foi uma janela na história de Uberlândia que até o momento não se abriu mais.

Ao professor Gabriel Palafox por sua contribuição ao movimento estudantil e pela amizade.

Ao professor Niemeyer pelas lutas que fizemos juntos.

À professora Beatriz Soares por seu exemplo acadêmico, sobriedade e incentivo, assim como por suas ótimas sugestões a esta dissertação.

Aos meus professores da Escola Estadual Sagrado Coração de Jesus em Rondonópolis e da Escola Leonardo da Vinci em Jundiaí.

À Camila Palazzo pelas agulhas que apaziguaram “os macaquinhas” que pulavam e ainda pulam dentro de mim e assim me possibilitou escrever esta dissertação.

À Lidiane França Dias por sua ajuda permanente na minha vida e no meu lar.

Agradeço, imensamente, ao meu pai (Edson), a minha avó-mãe (Lourdes) e aos meus irmãos (Caius e Cássio) pelo nosso amor familiar e por serem as minhas principais referências.

Aos meus tios e tias (Isabel, Rosilene, Maria Carmem, Vitor, Edna e Ednéia) que sempre me acolheram em suas casas como um filho.

Ao tio Humberto Giassetti e à tia Edna Pistori pela generosidade e apoio ao custear meus estudos no nível médio e ao tio Teolino Júnior pelo apoio ao ceder-me uma casa para morar durante a minha graduação.

E, *in memoria*, agradeço à minha mãe (Sheila) pelo amor, ao meu avô (Osório) pelo aprendizado político e a minha avó materna (Genoveta) pela fibra.

Por fim e os mais importantes agradeço aos meus queridíssimos filhos Bruno, Pedro, Rafael e a Clara pela alegria com que preenchem a minha vida.

Não há nada mais revolucionário que a vida.

(Pedro Tierra)

RESUMO

O trabalho propõe a análise geográfica das políticas públicas de juventude na primeira década do Século XXI no Brasil. Para tanto foi realizada uma localização das políticas de juventude no âmbito da política social nacional em sua configuração após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi identificado como o tema juventude ganhou projeção inédita na agenda da questão social brasileira. A dissertação apresenta os conceitos de política social e de território. As duas conceituações foram premissas para contextualizar o tema principal já que as políticas públicas, no caso do tema juventude, são uma espécie de política social e o intento foi perceber como elas aderiram-se ao espaço e conformaram seu território. Foram apresentados também os conceitos de juventude e de políticas públicas de juventude para demonstrar como as diferentes acepções que definem a juventude como uma fase do ciclo de vida e como essas definições interferem no tipo de política pública realizada pelo Estado. Foram desenvolvidos diagramas e mapas apresentando como as políticas públicas são idealizadas pelos gestores no que tange ao seu aspecto espacial e que compuseram algumas análises teóricas sobre o modo de territorialização dessas políticas. O trabalho concluiu apresentando uma proposta de sistema nacional de juventude para organizar e estruturar as políticas públicas de juventude no Brasil.

Palavras-chave: território; juventude; políticas públicas; política social; políticas públicas de juventude; sistema nacional de juventude.

ABSTRACT

The research proposes a geographical analysis of public policies on youth in the first decade of this century in Brazil. To accomplish this goal, it was carried out a youth policy localization in the context of national social policy in its configuration after the promulgation of the Federal Constitution of 1988. It was identified how the youth theme, gained unprecedented projection on the agenda of the Brazilian social issues. The dissertation also presents the concepts of social policies and territory. Both concepts were the premises to contextualize the main theme, since as the public policies, the youth issues are a kind of social policy, and the intent was to see how they adhere to space and conform the territory. Was also presented concepts youth and policies public youth to demonstrate how different acceptations defining youth as one phase lifecycle and how these definitions interfere in type public policy realized by State. Were prepared diagrams and maps showing how public policies are designed by managers in terms of their spatial aspect, that also composed some theoretical analysis about the territorialization of these policies. In conclusion, it is presented a proposal for a national system of youth to organize and structure the youth public policies in Brazil.

Keywords: territory, youth policies, social policies, youth policies, national system of youth.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Tipo de focalização das políticas sociais

TABELA 02 – População residente, por sexo e grupos de idade, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – Censo 2010

TABELA 03 – Faixa Etária de Juventude por país da América Latina

TABELA 04 – Tematização Social e Políticas de Juventude

TABELA 05 – Relação entre Tematização Social e aspectos da política

TABELA 06 – Políticas Públicas Federais de Juventude 2002-2010

TABELA 07 – Regiões e sub-regiões do Brasil, segundo nova regionalização

TABELA 08 – Caracterização das cidades brasileiras

TABELA 09 – Tipologia agregada das cidades brasileiras, proporção quantitativa, população geral e população jovem.

LISTA DE MAPAS

MAPA 01 – Territórios de Estratégia: Nova Regionalização Nacional

MAPA 02 – Macrorregiões e Macropolos

MAPA 03 – Sub-regiões do Brasil

MAPA 04 – Tipologia das cidades brasileiras

LISTA DE ABREVIATURAS

AE - Ação Educativa

CEJUVENT - Comissão Especial de Políticas Públicas para Juventude

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FPJ - Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IC - Instituto Cidadania

IDJ – Índice de Desenvolvimento da Juventude

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPOL/UnB – Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MD – Ministério da Defesa

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ME – Ministério do Esporte

MEC – Ministério da Educação

MinC – Ministério da Cultura

MJ – Ministério da Justiça

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OBJ – Organização Brasileira de Juventude

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIJ – Organização Ibero-Americana de Juventude

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PJ – Pastoral da Juventude

PMAJ – Plano Municipal de Ações para a Juventude

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

ProUni – Programa Universidade para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente.

SNJ-SG/PR – Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

UNE – União Nacional dos Estudantes

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

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – Sinopse da política social no Brasil pós Constituição de 1988

FIGURA 02 – Pirâmide etária de influência comportamental

FIGURA 03 – Linha do tempo: representação das três últimas gerações de jovens nos países capitalistas do Ocidente

FIGURA 04 – Bônus Demográfico: razão de dependência na população brasileira

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS SOCIAIS E O TERRITÓRIO	25
1.1 Políticas Sociais e Território: dois conceitos-chave	25
1.1.1 A epistemologia da Geografia contemporânea e o conceito de território	26
1.1.2 Histórico, origem, tipologia e definição das políticas sociais	34
1.2. Políticas sociais e questão da focalização	39
1.3 Imbricações entre o conceito geográfico de território e as políticas sociais	45
CAPÍTULO 2 - JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL	51
2.1 Juventude, Geração e Tematização Social	52
2.2 Juventude e Tematização Social no Brasil	61
2.3 Quem são os jovens no Brasil do Século XXI? Uma delimitação necessária	66
2.4 As políticas públicas de Juventude no Brasil	72
2.4.1 Considerações sobre as Políticas Públicas de Juventude no Brasil na primeira década do Século XXI	74
2.4.2 Crítica às políticas públicas de juventude do período de 2005 a 2010	79
2.5 Marco institucional e legal das Políticas de Juventude no Brasil	85
2.5.2 Emenda Constitucional N.º 65/2010 – “PEC da Juventude”	86
2.5.2 Estatuto da Juventude	93
2.5.3 Plano Nacional de Juventude	95
2.6 Bônus Demográfico no Brasil: a questão da juventude	97
CAPÍTULO 3 – SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE	100
3.1 Desenho preliminar do Sistema Nacional de Juventude	100
3.1.1 Estrutura normativa da minuta de Projeto de Lei do Sistema Nacional de Juventude	107
3.1.2 Comentários sobre o conteúdo normativo da minuta de Projeto de Lei de criação do Sistema Nacional de Juventude.	108
3.1.2.1 Escopo do sistema, propósito público e faixa etária	111
3.1.2.2 Fundamento das políticas públicas de juventude	113
3.1.2.3 Tempo das políticas públicas de juventude	114
3.1.2.4 Direitos singulares da juventude	114
3.1.2.5 Protagonismo ao Estado e parceria com a sociedade	115
3.1. A geografia das Políticas Públicas de Juventude	116
3.2.2.1 Tipologia das cidades brasileiras	125
CONCLUSÃO	131
ANEXO 1 - Minuta de Projeto de Lei de Sistema Nacional de Juventude	134
REFERÊNCIAS	158

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por escopo analisar a dimensão geográfica das políticas públicas de juventude executadas pelo Governo Federal no período de 2003 a 2010 e propor o desenho e a configuração de um Sistema Nacional de Juventude nos moldes de outros sistemas de políticas sociais existentes no Brasil após a redemocratização.

A escolha do tema, em grande parte, deveu-se a experiência profissional deste autor na formulação e execução de políticas públicas de juventude durante 2000 a 2011. Neste período, houve um significativo incremento de investimentos públicos e de atenção da sociedade para a questão da juventude.

No primeiro momento, no início da década, a questão da juventude apareceu como preocupação social e política em duas vertentes. A primeira vertente, conservadora, a preocupação decorria do aumento nos índices de violência urbana e de drogadição. Essas ocorrências foram imputadas ao comportamento, potencialmente, delinquente da juventude visto que os jovens eram apontados como as “principais” vítimas e, ao mesmo tempo, autores de crimes e da violência urbana.

A segunda vertente, progressista, o tema da juventude mereceu a atenção em razão do aumento na quantidade de jovens na pirâmide etária do Brasil, devido a uma majoração na taxa de natalidade na década de 1970 e 1980, o que teria gerado uma escassez de oferta de serviços públicos e de oportunidades sociais, tais como acesso a escola pública e dificuldades excessivas para inserção no mercado de trabalho, pois o país não se preparou adequadamente para receber este enorme contingente de jovens.

Assim, o reconhecimento da categoria juventude como alvo da ação do Estado é recente no Brasil, tendo colaborado para isso tanto a conjuntura econômica e social, quanto episódios de natureza violenta envolvendo jovens. Desta forma, a combate a violência juvenil foi colocada no centro das preocupações dos gestores públicos ao lado da questão do desemprego juvenil.

Em ambas vertentes, independentemente do enfoque, a questão da juventude foi tematizada como um problema social que mereceria atenção dos governos. Entretanto, a compreensão dos governos sobre o tema juventude era muito baixa e as respostas do Estado, em forma de políticas públicas, refletiram essa falta de clareza.

Na atualidade, o patamar de compreensão sobre o tema juventude é mais elevado do que era no início desta década, contudo os avanços em termos de políticas públicas para os jovens ainda é tímido e reduzido em relação à importância e abrangência que mereceriam ter ou estar.

A nossa hipótese é que o tema juventude ainda padece de uma indefinição conceitual e jurídica, portanto, não dispõe de meios para materializar-se em ações efetivamente concretas para incluir os jovens no desenvolvimento nacional.

Ademais nosso objetivo era demonstrar que as políticas públicas de juventude não podem ser políticas protetivas ou de assistência social para evitar outros problemas do quais os jovens estariam envolvidos como a violência urbana e as drogas. Nossa finalidade foi evidenciar a relevância das políticas públicas de juventude enquanto políticas de desenvolvimento, demonstrando a necessidade da existência de um recorte geracional e da aderência ao território.

Hoje, o binômio “juventude e desenvolvimento” vêm sendo entoado pela maior parte dos atores que atuam no âmbito das políticas públicas de juventude. Em que pese este consenso, as justificações sobre os objetivos e os meios de realização das políticas ainda é bastante diverso e contraditório.

Em nossa opinião é urgente uma mudança nos objetivos da Política Nacional de Juventude. Chegou o tempo de afirmar a importância do tema da juventude para o desenvolvimento nacional. O país não pode perder a oportunidade impar que o bônus demográfico dará à nossa nação.

Primeiro temos que afirmar o conceito de juventude. Nas sociedades contemporâneas, a juventude é a fase do ciclo da vida em que os seres humanos vivenciam, de maneira mais intensa, a construção de sua identidade pessoal e coletiva e iniciam a busca por autonomia frente às famílias.

Esta transição do mundo privado das relações familiares para a ocupação do espaço público, em geral, é marcada por uma atitude de experimentação e ao mesmo tempo de afirmação da individualidade, que se manifesta como forma de insubmissão diante dos pais ou dos adultos.

A busca por autonomia pode ser vista como uma espécie de luta individual pela soberania sob o próprio corpo, que durante a fase da infância é completamente controlado pelos adultos.

Paulo Denisar (2010) é quem melhor compreendeu esse momento. Denisar citando Alejandro Ventura (1994) no estudo intitulado “1968... ou como a besta deveio a imaginação” estabeleceu a tese de que a melhor forma para se compreender o comportamento do indivíduo na sociedade capitalista é pelo conflito

profundo entre o desenvolvimento do potencial criativo versus os bloqueios do sistema, sejam estes de ordem material-externa ou moral-interna.

Denisar (2010), a quem temos como referência teórica, nos mostrou que “muito diferente de ser apenas um “estado de espírito”, “representação estanque de uma faixa etária”, ou um “mal que se cura com o tempo”, a juventude é o momento da vida em que se dá com maior intensidade esse conflito (potencial criativo do indivíduo versus bloqueios do sistema social), que interfere diretamente nas escolhas e na definição da identidade individual e coletiva das pessoas.

Não podendo ser encerrada apenas pela determinação quantitativa de uma condição etária, a juventude se define especialmente como momento qualitativo em que o futuro da vida está sendo decidido, em que são tomadas as grandes decisões. E, se a juventude caracteriza-se pelo pico do conflito entre potencial criativo versus bloqueios, então essas decisões e escolhas se dão sob forte tensão e sob a figura da angústia.

Aqui está chave da política de juventude. Portanto, o objetivo das políticas públicas de juventude deve ser a redução dos bloqueios do sistema. Primeiro os bloqueios de ordem material/externo e depois os morais para libertar o potencial criativo dos jovens.

O potencial criativo dos jovens é esperança, enquanto nação, de desenvolvimento. Somente o crescimento do PIB não gera desenvolvimento social. A distribuição de renda, tão somente, não gera desenvolvimento. Sendo assim, em nossa compreensão, o desenvolvimento é a resultante de um modo superior de organização da economia capaz de sustentar um padrão de civilização em que a vida possa ser viabilizada em todas as suas dimensões.

O subdesenvolvimento é reproduzido pela cultura. Tornar-se adulto é adaptar-se a sociedade existente e significa absorver os elementos da cultura adulta vigente.

Celso Furtado (1976) nos mostrou que as relações econômicas (estrutura econômica) promovidas pelas inovações científicas mudam mais rapidamente que as relações institucionais (superestrutura social), uma vez que a técnica possibilita uma série de mudanças na evolução histórica do país, as quais põem em marcha um conjunto de reações que provoca aumento na produtividade média do sistema, o que, por sua vez, causa maior disponibilidade de bens e serviços e, finalmente, impulsiona o desenvolvimento científico – este, por seu turno, possibilita novos avanços tecnológicos.

Assim, libertar o potencial criativo de uma geração é impulsionar o desenvolvimento econômico. Isso porque o subdesenvolvimento é reproduzido na medida em que ele é parte da estrutura de bloqueio do sistema.

Ou seja, a transição da infância para vida adulta é um processo contínuo de adaptação ao sistema e à cultura adulta. É um processo de controle da reprodução social. Quando os jovens se adaptam a sociedade o seu potencial criativo reduz pela conformação às normas sociais.

Por isso, o Brasil tem uma oportunidade histórica. Por que o bônus demográfico nos dará possibilidade única de ter uma geração de pessoas com potencial criativo mais intenso do que aqueles adaptados e moldados pelos padrões atuais de subdesenvolvimento.

Nossa opinião é o resultado de uma formulação coletiva com José Ricardo Bianco Fonseca¹ e Carlos Alberto Odas² a partir da vivência com o tema juventude no Parlamento, Governo Federal e no Partido dos Trabalhadores.

Em nossa elaboração a Política Nacional de Juventude teria que assegurar os seguintes direitos aos jovens:

O Direito à Emancipação - nessa fase da vida os indivíduos têm de construir a sua inserção produtiva e social. Esse direito consiste em o Estado garantir meios e instrumentos para os jovens construírem suas trajetórias de independência e autonomia.

Esse direito se materializa na garantia de subsistência ao jovem (emprego ou financiamento da inatividade), na garantia de ampliar a sua escolarização e acesso ao conhecimento e garantia de moradia emancipada da família.

O Direito ao Tempo Livre e à Experimentação - nessa fase da vida os indivíduos tem mais tempo livre do que em outras fases da vida (tempo não ocupado com o trabalho ou com os afazeres domésticos). É nessa fase da vida em que os indivíduos fazem as principais escolhas de sua vida, seja na dimensão profissional, seja na dimensão afetiva, seja na dimensão política, e a necessidade de se fazer escolhas requer experimentar o maior número de possibilidades em todas as suas dimensões.

¹ José Ricardo Bianco Fonseca foi Diretor de Política Educacionais da União Nacional dos Estudantes em 2001 e 2003, assessor parlamentar na Câmara dos Deputados atuando diretamente na Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude – CEJUVENT de 2003 a 2005, Coordenador de Metodologia da I Conferência Nacional de Juventude e assessor da Secretaria Nacional de Juventude de 2008 a 2011.

² Carlos Alberto Odas foi Secretário Nacional de Juventude do Partido dos Trabalhadores de 1999 a 2001, assessor do Instituto Cidadania durante a elaboração do Projeto Juventude em 2005, assessor da Secretaria Nacional de Juventude de 2005 a 2011, Membro da Comissão Organizadora da I Conferência Nacional de Juventude e, atualmente, é Subsecretário de Estado de Políticas Públicas de Juventude do Distrito Federal.

Esse direito consiste em o Estado garantir o financiamento público do tempo livre por meios e equipamentos para os jovens processarem as suas buscas. Esse direito se materializa na garantia de acesso à fruição dos bens culturais, na garantia da prática esportiva, na garantia da produção cultural, na garantia do exercício do turismo e do lazer.

O Direito à Convivência Social e ao Território - as esferas de relação sócio-afetiva da qual o indivíduo estabelece interação no decorrer da vida (individualidade, família, escola, cidade, trabalho), o território é a principal esfera de relação sócio-afetiva na fase juvenil. A prova disto está na necessidade de “não ficar em casa”, na prática de esportes e cultura que interage com o ambiente, seja urbano ou rural, (skate, grafitti, street dance, parkuor).

Esse direito consiste em o Estado garantir no meio urbano e no meio rural espaços para o encontro e a convivência. Esse direito se materializa na garantia de espaços públicos acessíveis, onde os jovens possam exercer a convivência e a garantia de mobilidade onde os jovens possam se deslocar e interagir com o território.

O Direito à Participação e enfrentamento a opressão geracional - a opinião e as ações dos jovens tem menor valor social e, por isso os indivíduos jovens sofrem uma “discriminação geracional”. Desta forma os jovens não têm espaços de participação, onde as decisões sejam efetivas que interfiram nos rumos coletivos tanto quanto os espaços de participação dos cidadãos adultos.

Esse direito consiste em o Estado garantir a possibilidade das novas gerações participarem das decisões estratégicas da sociedade. Esse direito se materializa na garantia de canais de diálogo com poder efetivo de participação nas

decisões estratégicas da sociedade e a garantia de espaços públicos e meios para a expressão e comunicação de opiniões.

Para tanto, a viabilização destes quatro novos direitos requer duas medidas essenciais: a institucionalização de um Sistema Nacional de Juventude e um novo Modelo de Territorialização das políticas de juventude a partir de uma visão geográfica contemporânea do Brasil.

Nossa dissertação abordou centralmente os dois temas acima. No primeiro capítulo apresentamos os conceitos de política social e de território. As duas conceituações são premissas para contextualizar o tema principal já que as políticas públicas, no caso do tema juventude, são uma espécie de política social.

Inserir a dimensão territorial no planejamento das ações do Estado significou eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e, assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos. Para isso, tivemos que incorporar um olhar geográfico ao tema das políticas públicas para colocar o espaço como categoria essencial da ação humana.

Estabelecemos como ideia de que o Estado brasileiro precisa de políticas públicas capazes de garantir igualdade de oportunidades, os direitos básicos de cidadania e o desenvolvimento sustentado, organizadas em planos de médio e longo prazo. Portanto, deve superar a visão setorial, incorporando a dimensão territorial.

Ao se estabelecer os territórios como base das demandas sociais, torna-se mais fácil o diagnóstico das causas dos problemas a serem enfrentados e a priorização das ações a serem implementadas.

Tanto na área da assistência social, como nas políticas educacionais, de saúde, ou nas questões de infra-estrutura e segurança, os diagnósticos dos

territórios deveriam ser a primeira referência para a delimitação da ação e a priorização no desenvolvimento de programas.

O planejamento territorial é uma ferramenta extraordinária para facilitar o diálogo federativo, focando no enfrentamento das fragilidades e potencialidades de cada um dos entes, além de abrir canais de participação com a sociedade.

Já no segundo capítulo apresentamos os conceitos de juventude e de políticas públicas de juventude para demonstrar as diferentes acepções que definem a juventude como uma fase do ciclo de vida e como essas definições interferem no tipo de política pública realizada pelo Estado.

No capítulo 2 expusemos a fundamentação teórica do nosso ponto vista sobre o tema juventude. Entendemos que nossa formulação é, no cenário nacional, uma das vertentes de pensamento sobre a questão contemporânea das políticas públicas de juventude.

Por fim, no terceiro capítulo desenvolvemos a efetiva contribuição desta dissertação para o tema. Nele desenhamos uma proposta de configuração para um Sistema Nacional de Juventude, estabelecendo as bases para a institucionalização de uma política de desenvolvimento nacional voltada à expansão do potencial criativo dos jovens para alcançar níveis mais elevados de civilização.

A proposta de Sistema Nacional de Juventude está descrita, integralmente, no anexo 1 da dissertação em formato de minuta de projeto de lei e após a defesa da dissertação será encaminhada aos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo como contribuição para as ações do Estado.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS SOCIAIS E O TERRITÓRIO

1.1 Políticas Sociais e Território: dois conceitos-chave

Este trabalho fez uma análise geográfica das políticas públicas de juventude promovidas pela União (Governo Federal) no Brasil entre 2003 a 2010. A escolha deste intervalo de tempo deveu-se, essencialmente, ao incremento substancial das políticas voltadas ao segmento juvenil e como pelo aumento do interesse da academia sobre a categoria juventude.

O desenvolvimento desta dissertação requereu uma reflexão inicial em torno de dois conceitos centrais: políticas sociais e território. Neste capítulo fizemos uma breve contextualização desses conceitos a partir de uma revisão dos seus significados para a ciência social, política e geográfica.

Por óbvio, não houve a pretensão de esgotar ou solucionar as polêmicas acadêmicas relacionadas à categorização dos temas mencionados e nem de discernir de maneira definitiva as suas interpretações no campo da teoria crítica. No entanto, qualquer consideração sobre o tema das políticas públicas de juventude, requer, necessariamente, uma contextualização das políticas sociais e seus aspectos relacionados aos pressupostos espaciais da sua realização.

Além disso, foi nossa intenção colocar no centro desta reflexão o papel das distâncias e do espaço no funcionamento dos grupos humanos, em especial dos

jovens, e a partir da localização de suas atividades e das escalas de espacialização para explicar o êxito ou fracasso dos objetivos das políticas sociais estatais.

Neste sentido, fizemos uma análise dos conceitos geográficos utilizados em programas do Governo Federal destinados à juventude para compreender como aconteceu a distribuição territorial dessas políticas e quais são os seus pressupostos.

1.2.1 A epistemologia da Geografia contemporânea e o conceito de território

Inicialmente, vale registrar que a obra do francês Paul Claval é a referência teórica mais expressiva deste nosso trabalho. As reflexões desse autor sobre a Geografia e seus desafios como ciência estruturaram a nossa compreensão. As obras “Epistemologia da Geografia” e “História da Geografia”, em versões traduzidas para a língua portuguesa, apresentaram-nos os diferentes enfoques que os geógrafos desenvolveram ao longo dos últimos séculos e evidenciaram os dilemas científicos que ainda não foram satisfatoriamente resolvidos por esta dimensão da racionalidade humana.

Outra obra relevante para nosso estudo foi a do geógrafo Milton Santos, em especial, o livro “Por uma Geografia Nova”, em que foi possível compreender que cada vez mais as condições de realização da vida sobre a superfície da terra se modificam e a interpretação de fatos particulares concernentes à existência do homem e das coisas conheceram uma evolução importante. Assim, todas as

disciplinas científicas ficaram obrigadas a realinhar-se para poder exprimir, em termos de presente e não mais do passado, aquelas parcelas de realidade total que lhes cabiam explicar.

Milton Santos (2008) alertou-nos para o fato de que os geógrafos vinham discutindo muito mais sobre a geografia do que sobre o espaço, que é o objeto da ciência geográfica. Resgatando as lições de Ratzel, Santos afirmou que “é fato que, ainda nos dias de hoje, na linguagem corrente e mesmo entre as pessoas cultas, reduz-se o papel do geógrafo ao de mero interprete das condições naturais” (SANTOS, 2008, p. 33).

Assim, uma das funções precípuas da geografia é tornar evidentes as relações existentes entre o meio natural e a distribuição das atividades humanas. Entretanto, estudamos o espaço geográfico ou, simplesmente, o espaço como sendo o resultado de um processo no qual os seres humanos, o modo de produção econômica e social, e o tempo são fatores condicionantes e condicionados para sua conformação.

Com a contribuição de Claval (2002) compreendemos que a diferenciação regional da Terra é resultante da ação conjugada das forças naturais e da ação humana, de maneira que o estudo geográfico engloba o estudo das localizações, da dispersão e da concentração, da hierarquização de lugares e espaços, bem como das relações de causalidade recíprocas entre meio físico/ser humano.

Sendo o território um eixo fundamental do nosso trabalho, para compreender o seu conceito foi necessário resgatar algumas concepções que engendraram a Geografia contemporânea, para que com elas seja possível definir, com mais clareza, as categorias que sustentaram as nossas análises.

Claude Raffestin (1993) na sua obra “Por Uma Geografia do Poder” afirmou que espaço e território não são termos equivalentes e por tê-los usado sem critério, os geógrafos criaram grandes confusões em suas análises e, justamente por isso, se privavam de distinções úteis e necessárias.

Paul Claval (2002) relatou a existência de duas grandes correntes na geografia entre o século XVIII e a década de 1970. Uma delas teve como eixo a análise das relações entre a natureza e a sociedade (naturalista). A outra preocupava com o papel do espaço no funcionamento dos grupos humanos (funcionalista). Para Claval (2002), ambas baseavam-se num paradigma comum sobre a existência de realidades globais, sendo elas a natureza ou a sociedade³.

Na visão dos naturalistas a ação humana modifica a superfície da Terra, sendo que a diferenciação regional seria fruto das forças naturais e da ação humana. Porém, os naturalistas atribuem um caráter coadjuvante para a ação humana, relegando-a ao papel de produção de condições para a adaptação ao meio com reflexo colateral na alteração da paisagem, visto que a ênfase estaria na determinação das condições locais como principal fator limitador da própria ação humana. Obviamente, esta vertente ainda tem sob a mira o espaço rural do século XIX, sem ainda considerar os processos de urbanização e industrialização do século XX.

Os funcionalistas mudaram a perspectiva de análise sobre o espaço, pois enquanto os naturalistas enfocaram a distribuição dos seres humanos e de suas atividades no meio ambiente (espaço), os funcionalistas colocam o ser humano no centro da análise. O estudo do espaço geográfico passou a ter com referência a

³ CLAVAL, Paul. A revolução pós-funcionalista e as concepções atuais da Geografia. **Elementos de Epistemologia da Geografia Contemporânea**. Curitiba: Editora da UFPR, p. 11, 2002.

distância e a dispersão dos seres humanos nos locais, sendo a abordagem orientada para identificação das localizações como premissa para o maior aproveitamento energético e a menor distância entre os recursos (matéria prima) e as empresas, correlacionando a possibilidade de circulação das mercadorias e geração da maior taxa de lucratividade.

Novamente Claval nos mostra que os “espaços organizados” são na perspectiva funcionalista:

(...) lugares para onde as vias convergem e levam vantagem em relação aos outros: nesses lugares fica mais fácil organizar encontros, estabelecer relações e fechar negócios. Nesses lugares, passa-se num tempo mínimo de um parceiro comercial a outro. As cidades são comutadores sociais, formas de organizações do espaço destinadas a facilitar ao máximo todas as interações. (CLAVAL apud MENDONÇA; KOZEL, 2002, p. 18)

Portanto, o espaço organizado é a estruturação de ambientes por meio de redes sociais e econômicas, vias de transporte e comunicação e redes urbanas onde os lugares ficam hierarquizados por meio das suas funcionalidades, tendo por objetivo a alocação correta (distribuição) ou a melhor alocação da ação humana para adequação ao espaço.

Desta forma, segundo Claval (2002) levariam vantagens competitivas as ações humanas que se beneficiam do posicionamento em zonas centrais, observando-se assim os fenômenos de convergência, concentração e congestionamento de fluxos de mercadoria, força de trabalho, informação e energia.

Por isso, para os funcionalistas a relação centro-periferia é o eixo das análises da ocupação do espaço pelas sociedades, sendo o espaço não fruto das forças da natureza, mas produto da história.

Após a década de 1970, surgiu uma corrente denominada de pós-funcionalista que criticou ambas as concepções (naturalista e funcionalista) por se tratarem de discursos técnicos, sob os auspícios da neutralidade científica, que na prática serviram de instrumento para a hegemonia dos adultos ocidentais brancos e de sexo masculino sobre as mulheres, as crianças, jovens e as minorias étnicas (CLAVAL, 2010, p. 62)

Milton Santos também advertiu sobre essa disfunção da geografia apontando que “uma das grandes metas conceituais da geografia foi justamente, de um lado, esconder o papel do Estado bem como das classes, na organização da sociedade e do espaço” (SANTOS, 2008, p. 31).

O marxista Henri Lefebvre (1974) trouxe uma inovação às concepções naturalistas e funcionalistas ao introduzir o conceito de ‘espaço produzido’. Se na visão naturalista os espaços são produto das relações do ser humano com o meio, condicionado pelo último, para a perspectiva funcionalista o ‘espaço organizado’ é o resultado da história econômica e social. Lefebvre afirma que o ‘espaço produzido’ resultaria das representações mentais compartilhadas pelos atores sociais e assim colocou ênfase nos movimentos sociais que inconformados com as condições vividas lutariam para transformá-la e assim produziriam o espaço. O espaço produzido também é uma resultante da ideologia e da luta de classes.

Por sua vez, Giddens (1987) acredita que a realidade social deve ser observada a partir dos indivíduos específicos, acompanhando-os nas etapas do ciclo de vida, pois a existência social seria organizada por meio de lugares de encontro. Daí Giddens constrói o conceito de “*locale*” como uma unidade elementar de relações sociais, de cultura e de sentidos compartilhados.

O francês Gilles Sautter (1979), um dos expoentes do enfoque cultural na geografia, afirmou que os geógrafos precisam vislumbrar o estudo da paisagem como uma exploração da convivência que se desenvolve entre ela e os seres humanos. Nesta perspectiva, o território constitui um dos componentes essenciais das identidades. A atribuição de sentido a lugares para uma população é o que transmutaria um espaço em território.

A geografia cultural apostou no conceito de paisagem como objeto de observação científica por duas variantes: a funcional e a arqueológica. Na concepção funcional a paisagem é o reflexo do funcionamento social, cultural e econômico da sociedade. Na concepção arqueológica a paisagem é o reflexo dos funcionamentos passados da sociedade. Assim sendo, a qualidade das paisagens seria a expressão do tipo de supremacia social e política das classes dominantes (COSGROVE, 1984 e DUNCAN, 1990 *apud* CLAVAL, 2002-x, p. 3)

Claval (2002) mostrou-nos que os aspectos culturais para a geografia inserem-se em três domínios:

(...) a) das relações homens/meio ambiente, através do estudo do meio humanizado, da paisagem, das técnicas e das densidades; b) das relações sociais, a partir do estudo das instituições, da comunicação e da difusão das ideias e técnicas; c) da organização regional e do papel dos lugares. (CLAVAL, 2002-x, p.1)

A cultura é abordada como uma expressão dos costumes e das práticas comuns a um grupo social, dotando-os de homogeneidade. Nessa acepção a cultura seria construtora da identidade coletiva.

Assim, a vertente da geografia cultural extrapolou essas duas últimas concepções para considerar que os conceitos de lugar e território são

representações da significação do espaço para cada indivíduo e por sua maneira de construir objetos sociais a partir de experiências pessoais. Por isso, “o espaço não é um suporte neutro na vida dos indivíduos e grupos, ao contrário é o resultado da ação humana que mudou ou significou a realidade natural para humanizá-la” (CLAVAL, 2002-x, p.5).

Feitas essas considerações a cerca da ciência geográfica, acompanhamos as reflexões de Raffestin acerca da definição de território:

O território é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder (...) o território se apoia no espaço, mas não é espaço. É uma produção a partir do espaço, que se inscreve num campo de poder. (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Saquet (2003) entendeu que o território é produzido pelas relações de poder engendradas por determinado grupo social. Raffestin reforça essa ideia ao afirmar que:

(...) o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço (RAFFESTIN, 1993, P. 140).⁴

Outra importante lição nos ofereceu Rogério Haesbaert ao resgatar a origem etimológica da expressão “território” apontando uma dupla conotação, material e simbólica ao termo:

Desde a origem, o território nasce (...) etimologicamente tão próximo de terra-territorium quanto de terreo-territor (terror, aterrorizar), ou seja, tem a

⁴ RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder.** Tradução: Maria Cecília França. Editora África, São Paulo, SP, 1993. p. 140.

ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam alijados da terra, ou no “territorium” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por extensão, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de usufrui-lo, o território inspira a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação”. (HAESBAERT, 2004)

Portanto, temos que o conceito de território pode ser definido como o espaço resultante de uma ou mais ações humanas (individual ou coletiva) que produzem forma e fronteira, distinguindo uma parcela da superfície da Terra da sua universalidade.

Em outras palavras, o território é espaço e é forma e, ao mesmo tempo, é objeto da ação humana que particulariza a superfície da Terra e atribui sentido específico. De tal sorte que, é possível haver mais de um território sobre um único espaço. O exemplo mais direto que podemos apresentar é o caso da superposição de território numa federação. As fronteiras que delimitam a localização de um município definem os limites da jurisdição municipal, mas não excluem que naquele mesmo espaço tenha sobre si uma jurisdição estadual e uma jurisdição federal.

Ou seja, o polígono que circunscreve o território de um município está localizado no mesmo espaço estadual e federal. Aquele lugar é simultaneamente território do Município, Estado e União.

Este exemplo que apresentamos acima é apenas uma demonstração da superposição de territórios num mesmo espaço físico. A discussão mais importante da ciência geográfica consiste em apontar problemas na justaposição de territórios, especialmente àqueles problemas tocantes à ação do Estado para oferta de políticas sociais aos jovens no Brasil na primeira década do século XXI.

É importante reconhecer que a noção de Estado Contemporâneo é inerente e indissociável do conceito de território de tal sorte que não há Estado sem território.

Também vale frisar que a ação do Estado compõe-se, essencialmente, de uma dimensão espacial para fixar regras e modos de relação dos cidadãos quanto à propriedade, circulação e uso do território.

Em outras palavras, o Estado sempre territorializa a sua ação e, portanto, o modo dessa territorialização é o que nos interessa conhecer para propor novas formas mais eficientes para este processo a partir de determinados propósitos públicos.

1.1.2 Histórico, origem, tipologia e definição das políticas sociais.

As políticas sociais são uma parcela da ação do Estado moderno e contemporâneo do Ocidente correspondente à prestação material de serviços ou distribuição de bens diretamente aos cidadãos para assegurar a esses o mínimo de condições socioeconômicas para a vida em sociedade.

As prestações materiais ofertadas pelo Estado são a contrapartida dos direitos econômicos, sociais e culturais consignados nas constituições nacionais dos países ocidentais, inclusive no Brasil, a partir do pós Segunda Guerra Mundial com a consolidação das Nações Unidas e com a edição da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948.

Muito embora as políticas sociais se consolidem como ação do Estado dos países do Ocidente após a década de 1940, há que se registrar que elas foram

engendradas de maneira conflituosa, contraditória e não linear nos dois séculos anteriores da sua afirmação normativa e constitucional.

A primeira experiência de política social foi registrada em 1795 na Grã-Bretanha, que instituiu um abono salarial, um mínimo social, para remunerar qualquer cidadão britânico independentemente da cobrança de impostos ou de taxas contributivas substituindo até então a Lei dos Pobres de 1536 que regulava a caridade pública (MATINS, 2003)⁵.

Mais adiante também na Grã-Bretanha, em 1834, o sistema de proteção social foi revisto na *Poor Law Amendment Act*, que transformou um auxílio aos necessitados que antes era universal, em seletivo e residual, segundo Laurell (2002). A revisão desta lei impulsionou a busca dos trabalhadores por emprego na indústria e tornou o mercado de trabalho mais competitivo e as proteções sociais, ofertadas por meio de renda, mais frágeis. O conceito de renda básica como um direito do cidadão foi abolido e voltou a ser atribuída ao indivíduo a responsabilidade por sua própria subsistência⁶.

Nas terceira e quarta quadras do Século XIX, o governo prussiano de Otto Von Bismarck inaugurou uma nova concepção de política social com a criação da seguridade social, que consistia, basicamente, na criação de um fundo público compulsório e solidário entre os trabalhadores em que seus contribuintes poderiam resgatar uma espécie de pensão (remuneração) em caso de ocorrência de doenças, acidentes de trabalho, invalidez ou velhice.

⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. São Paulo. Atlas, 19^a ed., 2003.

⁶ LAURELL, Asa Cristina. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. p. 226. 3^a ed. Cortez, 2002.

O modelo previdenciário de Bismark obteve grande sucesso e foi, paulatinamente, adotado nos países industrializados e nos países do Ocidente que sofriam, já neste momento, com a pressão dos incipientes movimentos sindicais dos operários.

No entanto, as políticas sociais com as configurações pelas quais são conhecidas contemporaneamente somente emergiram como resultado das políticas econômicas anticíclicas para reverter a forte depressão inaugurada com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 24 de outubro de 1929, como nos apresenta Paul Singer:

O conjunto de programas iniciados na primeira presidência de Franklin D. Roosevelt para fazer frente à crise de 1929, o New Deal permitiu um salto na qualidade de vida dos pobres e proporcionou mais igualdade entre os cidadãos americanos⁷ (SINGER, 2010).

Com o *Social Security Act*, em 1935, Roosevelt instituiu a previdência pública e um conjunto de benefícios sociais pagos diretamente aos trabalhadores que não tivessem renda suficiente para sobreviver. Essas medidas foram essenciais para a recuperação econômica e agregaram uma nova função ao Estado Moderno: a distribuição ou redistribuição de renda.

Para Ana Cláudia Além e Fábio Giambiagi a função de distribuição de renda é resultante:

“em determinado momento, das dotações dos fatores de produção – capital, trabalho e terra – e de vendas dos serviços desses fatores no mercado pode não ser a desejada pela sociedade. Cabem, portanto, alguns ajustes distributivos feitos pelo governo, no sentido, de promover uma distribuição considerada justa pela sociedade. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 13)

⁷ SINGER, André. **O lulismo e seu Futuro**. Piauí, Rio de Janeiro, RJ, n. 49, p. 62-66, out. 2010.

Para os mesmos autores, a redistribuição direta de renda ocorre quando se tributa os mais ricos, subsidiando os custos de vida dos pertencentes às camadas mais pobres.

Assim sendo, as políticas sociais podem ser definidas como as diretrizes de ação estatal para promover a (re)distribuição de renda por meio da prestação de serviços, pela entrega de bens e/ou renda/subsídios definidos como direitos constitucionais para uma parcela da população ou para todos os cidadãos.

Neste diapasão, como qualquer ação estatal, as políticas sociais possuem um componente espacial inexorável visto que a localização dos indivíduos, a densidade e o ambiente exprimem relações que determinam o alcance da jurisdição do Estado e o propósito das políticas.

Na nossa dissertação não analisamos a pertinência das políticas sociais, nem as virtudes ou os defeitos dos seus desenhos e do impacto social, apenas interessou-nos visualizar como a questão espacial foi tratada e quais foram suas possíveis repercussões nas políticas públicas.

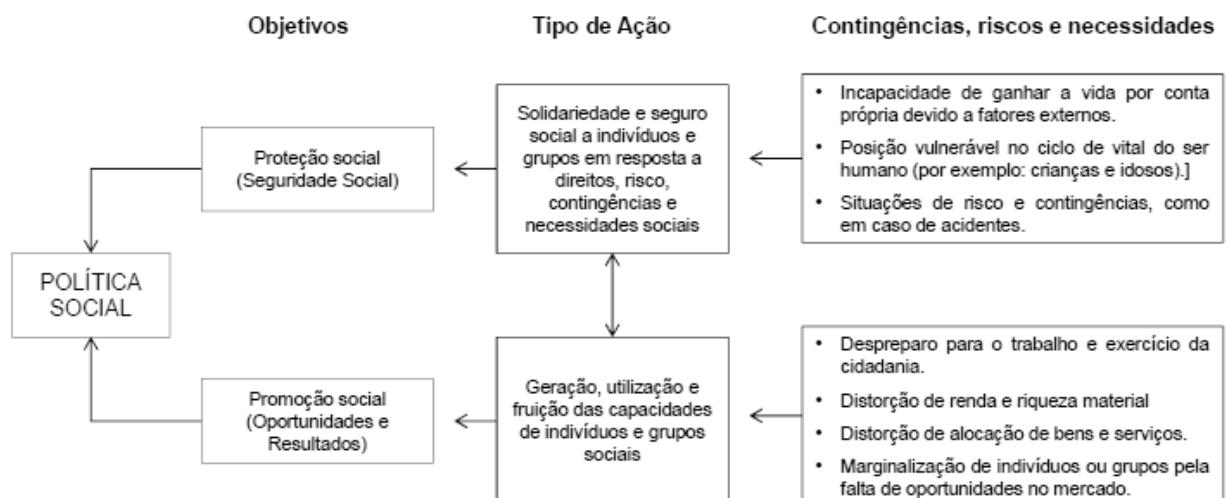
No Brasil, as políticas sociais projetaram-se após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Atualmente, a política social no Brasil está voltada a duas vertentes: a proteção social e a promoção social.

A proteção social visa mitigar as situações de vulnerabilidade e dependência de indivíduos e/ou famílias por meio da segurança social. A promoção social visa à geração de oportunidades para determinados grupos sociais desprovidos de condições básicas para inserção social e econômica na sociedade industrializada do século XXI.

O economista e diretor do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas – IPEA, Jorge Abrahão Castro (2011) apontou que as políticas sociais de proteção social levaram o Estado a realizar ações de solidariedade e seguro social em resposta a contingências e necessidades sociais. Também, ressaltou o referido autor que as políticas sociais de promoção social destinam-se a geração, utilização e fruição de capacidades sociais dos indivíduos e grupos⁸.

Na figura a seguir Jorge Abrahão apresentou um esquema que representa os objetivos, tipo de ação, contingências, riscos e necessidades da política social no Brasil.

FIGURA 01 – Sinopse da política social no Brasil pós Constituição de 1988.



Fonte: Abrahão (2011)

⁸ CASTRO, Jorge Abrahão de. Juventude e Políticas Públicas. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia (org). **Juventude em pauta: Políticas Públicas no Brasil.** p. 322. São Paulo: Peirópolis, 2011.

Importante ressaltar que a figura anterior traduz apenas uma ilustração didática das políticas sociais no Brasil, entretanto, elas não são estanques e muitas vezes os objetivos de proteção e de promoção social são realizados, conjuntamente, por uma única ação de transferência de renda.

Outro destaque em relação à figura 01 diz respeito ao fato de que alguns autores tem utilizado a nomenclatura de emancipação social ao invés de promoção social visto que o objetivo deste tipo de política é proporcionar condições e oportunidades para que os indivíduos alcancem autonomia e independência pessoal.

1.2. Políticas sociais e questão da focalização

Nas últimas quatro décadas aconteceram significativas transformações nas economias capitalistas. Especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, os Estados Nacionais assumiram funções na organização da economia e incrementaram, sobremaneira, a oferta de serviços sociais e bens públicos por meio de políticas públicas.

Este modelo ficou conhecido como *Welfare state* ou Estado de Bem Estar Social, cuja marca essencial pode ser demonstrada pelo crescimento do gasto público médio em 17 países que compõe a OCDE (Organização para Cooperação e

Desenvolvimento Econômico), que saltou de 22,4% do Produto Interno Bruto em 1937 para 45,8% em 1996⁹.

Na década 1970 teve início uma crise fiscal que corroeu o *Welfare state* asseverada por um descompasso entre receitas e despesas nos orçamentos dos Estados Nacionais, tendo como principais fatores à queda da lucratividade da economia mundial (queda da receita), o endividamento exponencial do setor público e a expansão da oferta de serviços sociais de caráter universal (elevação da despesa). O crescimento do déficit público desaguou numa crise fiscal na maior parte dos países de economia capitalista, o que implicou numa crise no financiamento do Estado de Bem Estar Social, cuja solução, via de regra, esteve na redução de custos por meio da diminuição da ação estatal e da restrição da oferta serviços públicos (BOLZAN, 2000, p. 83). Essas políticas ficaram conhecidas como neoliberais, tendo reflexos e influências nos âmbitos econômicos, políticos e sociais.

Neste contexto de constrição drástica do financiamento estatal das políticas sociais surgiram tentativas conceituais de revisão do caráter universal dos serviços públicos oferecidos até então, com vistas a (re)dimensionar o acesso somente à públicos específicos, ou seja, com foco restritivo, em geral, para as camadas da população sob condições de extrema pobreza ou renda insuficiente.

As políticas sociais focalizadas emergem, portanto, como uma estratégia de racionalização da ação do Estado para definir a alocação mais eficiente dos recursos públicos e maximizar os resultados num ambiente de escassez do financiamento.

Para Oliveira (1998), o declínio do Estado de Bem Estar Social pode ser visto por outro prisma. Oliveira (1998) defende que o Estado de Providência, *Welfare*

⁹ GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. Tabela 1.1 pág 11. 3^a Edição 2008.

State, criou um fundo público que se caracteriza pelo financiamento paralelo da acumulação do capital (gastos públicos do setor produtivo público e privado e a valorização financeira do capital por meio do endividamento do Estado) e pelo financiamento da reprodução da força de trabalho, alcançando toda a população por meio dos gastos sociais (educação gratuita, medicina socializada, previdência social, subsídios para transporte, alimentação e habitação). Este processo trouxe a socialização dos custos da produção e a manutenção da apropriação privada dos lucros ou da renda.

O Estado de Bem-Estar transformou as democracias numa arena de disputa pela gestão e alocação dos fundos públicos, os quais se tornam pré-condição para a acumulação (e da formação da taxa de lucro) e para a reprodução da força de trabalho por meio das despesas sociais.

Sob essa perspectiva, o neoliberalismo não seria a crença na racionalidade do mercado e na redução dos gastos sociais do Estado, mas a posição ideológica que optou por cortar o fundo público no pólo de financiamento dos bens e serviços públicos (políticas sociais) e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital, cujos lucros não são suficientes para cobrir todas as possibilidades tecnológicas que ele mesmo abriu.¹⁰

A racionalização das políticas sociais, neste ambiente de indisponibilidade de recursos públicos, deu-se por duas vertentes de focalização distintas.

A primeira estratégia de focalização das políticas sociais esteve assentada na segmentação por públicos alvos dos programas governamentais por meio da

¹⁰ OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do Antivalor: a economia da hegemonia imperfeita.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

formação de coortes¹¹ populacionais a partir de extratos por renda e, posteriormente, por identidades étnicas, de gênero ou por grupo etário.

O ajuste no alcance das políticas sociais foi, por vezes, dimensionado ao quantitativo populacional do segmento a ser atendido em contraposição aos recursos disponíveis para o atendimento. A necessidade de contenção do gasto público levou, em alguns casos, ao entrecruzamento de espécies de segmentação, envolvendo o nível de renda e o tipo de identidade (exemplo: idosos com renda inferior a um salário mínimo; jovens com renda familiar inferior meio salário mínimo per capita) ou de identidades com outras identidades (exemplo: mulheres negras; mulheres jovens)

A segunda estratégia de focalização desenvolveu-se por meio da concepção funcionalista da geografia em que o espaço passou a ser visto sob o aspecto da hierarquização e caracterização específica – regionalização - com objetivo de dotá-los de determinadas características que alterem a paisagem e/ou a condição de vida dos que vivem naquele local, transformando-os em ‘espaços organizados’¹².

¹¹ *Coorte* é um grupo de indivíduos que seguem juntos no tempo ou idade. Em geral, a coorte refere-se ao grupo que apresenta a mesma data de nascimento, o que não significa, necessariamente, o mesmo dia. É comum definir uma coorte por ano ou mesmo pela década de nascimento, quando estão sendo analisados eventos deslocados do tempo atual. Muitas vezes, define-se coorte como grupo de indivíduos que compartilham algum fato marcante, como a entrada no sistema escolar. A palavra coorte é um termo de origem militar utilizado para designar grupos de aproximadamente 600 soldados romanos que marchavam juntos. Assim, a coorte constitui um grupo de indivíduos que, dado um determinado ponto de referência, marcham juntos no tempo. *“Juventude no Brasil”* in: **Brasil: O estado de uma nação**. Capítulo, VIII, pág. 288. IPEA, Brasília, 2005. “Cada uma das coortes da Cidade era composta de 560 soldados, armados como a média dos legionários, apenas melhor e mais custosamente. A cidade era bom lugar com freqüência não voltavam, encontrando seu túmulo em solo estrangeiro, ou então, muitas vezes, voltavam cinco, dez ou quinze anos mais tarde. As legiões marchavam o dia inteiro apenas com um punhado de refeições, suavam, trabalhavam, construíam estradas e cidades nos desertos, e às vezes, as grandes urbs tornavam-se apenas uma lembrança para elas”. FAST, Howard. **Spartacus**. tradução; José Sanz, Rio de Janeiro: Edições BestBolso, 2007.

¹² Por óbvio, existem distintas razões no discurso político que sustentam este tipo de estratégia de focalização que vão desde o saneamento (higiene social) até a valorização das comunidades tradicionais e dos ecossistemas naturais ou não.

Contudo, há casos em que a definição de territórios prioritários é apenas um expediente de gestão utilizado para localizar públicos segmentados conforme recorte de renda ou identidade (exemplo: cidades com maior quantidade jovens entre 18 a 24 anos e com renda inferior a 01 salário mínimo).

Em outros casos, a definição e hierarquização de territórios servem como critério para dimensionar a escala de alcance do público alvo contraposto à disponibilidade de recursos financeiros no presente, vislumbrando uma majoração futura na escala e na quantidade de territórios atingidos (exemplo: primeira fase do programa atende todas as capitais e na segunda fase cidades acima de 200 mil habitantes ou regiões metropolitanas).

Há também o uso da focalização por território envolvendo o reconhecimento do caráter singular da paisagem de intervenção, que requer uma diversificação da atuação do Estado enquanto pressuposto para o alcance de resultados, ou seja, o espaço é a condicionalidade central na definição da aplicação dos recursos sob pena de desperdício ao ignorar as dificuldades naturais e sociais ou vocações econômicas (exemplo: diferenciação de urbano e rural; capital e interior; centro ou periferia; etc.).

Por fim, a focalização das políticas sociais pelo território também pode ser categorizada como uma estratégia geração do “espaço produzido”. Para Henri Lefebvre (1969) o espaço contem pelo menos três níveis: as realidades materiais (ou naturais), as realidades sociais (o espaço ocupado pelos fenômenos sensoriais, inclusive aqueles que resultam da imaginação constituída por símbolos, projetos e utopias) e as realidades mentais.

Nessa visão, as políticas sociais focalizadas seriam indutoras de desenvolvimento local ou de opressão de classe para contenção social. As políticas sociais promovem a diferenciação dos territórios e vocacioná-los para características que levariam a uma organização mais eficiente (em diferentes aspectos) do fluxo de circulação do trabalho, do capital e das mercadorias.

Nesta perspectiva, as políticas sociais focalizadas seriam um meio para favorecer a adesão e a fixação das pessoas aos locais ou restringir/induzir o fluxo de mobilidade para evitar um possível caos nas cidades ou no campo (em todas as consequências delas decorrentes) geradas pelo inconformismo social ou pela delinqüência resultantes do desaquecimento da economia e do desemprego estrutural promovido para obter ganho na lucratividade de setores da economia.

A tabela a seguir traz uma síntese esquemática das duas principais modalidades de focalização das políticas sociais (por segmento ou por território) e seus desdobramentos em tipologias possíveis no âmbito dessas modalidades.

TABELA 01 – Tipo de focalização das políticas sociais

Tipo de focalização das políticas sociais

Por segmento	Por território
<ul style="list-style-type: none"> - Renda - Identidades - Condições de vida - Mixagens das três anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> - espaço organizado - diferenciação regional - escala de expansão - localização do segmento - espaço produzido

Fonte: elaboração própria.

1.3 Imbricações entre o conceito geográfico de território e as políticas sociais.

As políticas sociais materializam-se pela ação do Estado. A conceituação de Estado é farta nas ciências sociais e os significados dessas palavras possuem uma quantidade bem expressiva de sentidos.

Aqui nos referimos a Estado como um nó de condensação do fluxo político de uma sociedade. Nele se materializa uma determinada correlação de forças sociais e políticas que conformam a sua direção, ou seja, o governo.

Em “A Construção do Estado”, Álvaro Linera (2010) nos mostra que somente parte do Estado é governo, outra parte é Parlamento, outra é Forças Armadas, tribunais, prisões, escolas, burocracia e recursos públicos. O autor advoga que o Estado vai além da legislação e do acatamento da legislação, para ele o Estado alcança a história, os símbolos, disciplinas, sentidos de pertencimento e de adesão.

Ainda corroborando com as análises de Linera (2010) todo Estado teria três componentes essenciais: o Estado é uma estrutura material e institucional; o Estado é uma estrutura ideal, de concepções e percepções e é uma correlação de forças; o Estado é um monopólio da força, da legislação, da tributação e do uso dos recursos públicos.

Portanto, o Estado é instituição (parte material), é crença (parte ideal), é correlação de forças, hierarquia e controle das decisões e é monopólio. Segundo Linera, “o Estado é um aparato social, territorial, de produção efetiva de três monopólios: recursos, coesão e legitimidade” (LINERA, 2011, p. 15).

Partindo desse ponto de vista, as políticas sociais são um dos expedientes utilizados pelo Estado para exercer e manter seus monopólios. Elas (as políticas sociais) constituem-se por meio da alocação de recursos resultante da tributação que são revertidos em prol da geração de coesão social para sustentar a legitimidade do Estado.

Os monopólios do Estado são assentados territorialmente por duas componentes: a) a correção de dois ou mais grupos políticos com capacidade de definir e controlar a institucionalidade; e b) ideias-força que dão coesão à determinada sociedade que instituiu aquele Estado.

Agrega-se aí a ideia de que as políticas sociais são resultantes do patrocínio de algum dos dois (ou mais) grupos que disputam a direção do Estado ou pela coalisão desses blocos para destinação de atenção para uma forma específica de distribuição dos recursos.

Em todos os casos o Estado conflagra a sua existência em um espaço, um local, um lugar e concretiza a sua existência real e institucional pela territorialização do espaço. Não de outra forma, as políticas sociais seguem o mesmo caminho, ou seja, os cidadãos que são assistidos pela provisão de um serviço público ou pela entrega de um bem e/ou renda estão num local determinado ou determinável que se transforma em território da política social.

Vemos então é que toda política social tem uma estratégia, explícita ou implícita, para conformar territórios de forma direta ou indireta. Referimo-nos a forma direta quando a escolha do espaço precede e é a principal variável decisória para a formação de um território. A forma indireta acontece quando o espaço é uma variável apenas circunstancial ou parcial para definição da localização da política.

Vários autores a quem consultamos referiram-se a técnicas de econometria espacial potentes para analisar a melhor escolha da localização de unidades de produção ou de distribuição de bens de empresas privadas para que alcancem o ponto ótimo de custos de produção e comercialização.

Dito de outra maneira, a geografia seria uma ferramenta para calcular a localização e distância mais adequada à maximização da taxa de lucro das empresas considerando as variáveis espaciais tais como: localização dos consumidores, rotas de transporte, distância de insumos industriais, disponibilidade de mão de obra.

Entretanto este tipo de trabalho possui uma característica que não podemos dispor. Isso porque ao tratarmos da ideia de melhor escolha espacial para localização de uma unidade de produção podemos sintetizar o ponto ótimo como sendo aquele que produz o maior lucro potencial.

No caso das políticas sociais não há como encontrar um ponto numérico de eficiência (ponto ótimo), pois a alocação de recursos para serviços públicos visa benefícios muitas vezes intangíveis como melhoria da qualidade de vida. É certo que podemos encontrar estatísticas oficiais e índices compostos como, por exemplo, o IDH¹³ para mensurar os impactos sociais das políticas.

Todavia, aferição de eficiência das políticas sociais não é um objetivo desta dissertação, visto que o nosso enfoque é identificar como as escolhas espaciais são feitas nas políticas sociais destinadas aos jovens e quais são os pressupostos que condicionam tais escolhas para apontar possíveis consequências para objetivos desses problemas.

¹³ IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

Acreditamos que o vetor espaço deve ser considerado em si e não tão somente pelas vantagens comparativas entre duas localizações quando da formação de um território de atuação de uma política social.

Por conseguinte, importa evidenciar a dimensão da influência do espaço na política pública e em que vertente o espaço é apropriado como conceito geográfico e ideológico para realização de uma política social.

Inobstante, numa breve digressão que se segue, há um pressuposto de nossa reflexão que merece ser enunciado que diz respeito à finalidade que atribuímos à política social.

Existem várias maneiras de justificar a existência das políticas sociais. Existem aquelas vertentes de pensamento que atribuem à política social um papel compensatório no qual os cidadãos incapazes de produzir são mantidos pelos demais cidadãos ativos economicamente em prol da paz e estabilidade social. Há outra vertente de pensamento que vê uma função econômica para a política social, pois se constituiriam num mecanismo de distribuição de renda que contribuiria para elevação do consumo e manutenção de ciclo virtuoso dos mercados.

Há também uma vertente que associa a política social à caridade pública, sendo esta uma forma proveniente da moral cristã em que os caridosos seriam recompensados espiritualmente por ajudar os menos favorecidos por Deus.

Em que pese reconhecer a legitimidade de todas essas justificações, adotamos a ideia do economista indiano, Amartya Sen, de que o objetivo da política social é gerar desenvolvimento. Entendemos desenvolvimento como aumento de liberdade dos indivíduos numa sociedade, são elas: liberdades políticas, facilidades

econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Retornando o raciocínio anterior a digressão, em que medida as políticas sociais voltadas aos jovens utilizam a variável “espaço” não apenas para organizar a eficiência logística da provisão dos serviços a serem oferecidos, mas considerando-a estrutural no desenho da política pública.

Para a política pública, os cidadãos usuários da política social comportam e pensam de acordo com o que são (efeitos compositionais), ou por causa de onde estão (efeitos contextuais)? Se a resposta para resolução do problema for “os dois”, em que medida?

Os jovens acessam os programas sociais como um ator racional que age sempre em seu interesse e que, mesmo agregado, comporta-se de modo independente dos demais indivíduos e de seu contexto? Se sim, a política social caberá apenas ajustar sua atenção para equacionar a relação oferta e demanda.

Se a resposta for não, a política social caberá adequar os programas ao comportamento social por meio das redes de interação social, quer entre amigos e vizinhos ou entre ambientes homogêneos ou heterogêneos de modo que o contexto geográfico seja a variante mais relevante do que a escolha racional individual.

A nossa hipótese que pretendemos demonstrar no capítulo 3 é a de que existe uma prevalência de uma visão composicional que leva o Estado a padronizar a oferta dos serviços públicos, pelo menos em nível federal. Tais escolhas produzem territórios desconectados dos territórios de outros serviços públicos e contraditórios com as redes urbanas e de sociabilidade juvenil.

No capítulo a seguir iremos discorrer sobre a categoria juventude para compreendê-la e localizá-la no cerne da política social.

CAPÍTULO 2 - JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

“Somos sempre o jovem ou o velho de alguém”.
Pierre Bourdieu

*“Acordo num tenho trabalho, procuro trabalho, quero trabalhar.
O cara me pede diploma, num tenho diploma, num pude estudar.
E querem que eu seja educado, que eu ande arrumado que eu saiba falar.
Aquiô que o mundo me pede não é o que o mundo me dá”.*
Gabriel o Pensador, Itaal Shur e Tiago Mocotó

Este segundo capítulo teve por objeto a conceituação da categoria juventude e a forma como o Estado, por meio de seus governos, desenvolveu programas, projetos e ações para atender a juventude. A intenção era apresentar um panorama acerca da compreensão e do significado social desta etapa do ciclo de vida e dissertar sobre a tematização da categoria juventude nas políticas públicas executadas recentemente pelo Governo Federal do Brasil.

No que tange ao debate teórico sobre o tema juventude, adotamos como referência básica as contribuições de três importantes autoras brasileiras: Helena Abramo, Regina Novaes e Marília Sposito. As referidas autoras foram precursoras das reflexões sobre o tema juventude no Brasil e são as maiores expoentes dessa discussão no meio acadêmico.

Quanto à análise das políticas públicas de juventude, utilizamos como fonte as publicações oficiais do Governo, os trabalhos do Instituto de Pesquisas e Econômicas Aplicadas e as análises produzidas pelo Conselho Nacional de Juventude. Vale ressaltar que neste capítulo a intenção era tão somente relatar as políticas existentes para contextualizar o capítulo seguinte em que se desenvolveu a

contribuição do autor acerca da geografia nas políticas de juventude e do Sistema Nacional de Juventude.

2.1 Juventude, Geração e Tematização Social.

Na última década, o tema juventude ganhou projeção no meio acadêmico e na atuação da sociedade civil e de governos no Brasil, ocupando lugar na agenda da questão social. (NOVAES, 2010). As formulações de conceitos e definições que caracterizam a juventude ainda são pouco consensuais, muito embora se tenha obtido importantes avanços devido à dedicação de pesquisadores à temática.

O sociólogo francês Pierre Bourdieu (1983) fez análises essenciais para a compreensão da condição juvenil nas sociedades ocidentais. Em certa passagem, afirmou que os conceitos de juventude e velhice sempre foram objetos de disputas em todas as sociedades. Para Bourdieu (1983) a juventude e a velhice não são dadas, mas construídas socialmente na luta entre os jovens e os velhos. Portanto, a definição do que é ser jovem não seria o resultado da conformação da idade social com a idade biológica, mas uma manifestação das complexas relações de poder existentes numa sociedade determinada.

No campo da atuação do Estado essa disputa sobre o conceito de juventude e sua significação social trouxe reflexos diretos na forma como se elaboraram e executaram as políticas públicas.

Marília Sposito (2006), referenciando-se em Miguel Abad (2003), afirmou que as políticas estatais para a juventude são estratégias de regulação dos tempos

de vida, sendo voltadas para a transição, sem conflitos, à vida adulta. Para Sposito, as políticas de juventude funcionariam como elemento de dominação dos adultos sob os segmentos juvenis para retirar deles qualquer possibilidade de insurgência e rebeldia frente ao *status quo*.

É possível defender, que o tema juventude emergiu neste início do Século XXI como resultado das profundas transformações observadas nos últimos 50 anos, especialmente no que tange as mudanças na forma do trabalho assalariado, no aumento da expectativa de vida, na configuração das famílias e no papel institucional da escola.

Essas transformações a que nos referimos foram significativas e nos permitem afirmar que a atual geração de jovens vivencia um tipo de experiência muito singular que nunca havia sido experimentada por outras gerações. Essas transformações e novidades seriam a gênese de acontecimentos sociais que projetaram o tema juventude para um nível elevado na agenda das políticas públicas¹⁴.

¹⁴ Para Capella, ascensão de um tema agenda pública pode ser explicado por dois modelos sobre a definição da agenda governamental: o modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon (2003) e o modelo de Equilíbrio Pontuado, de Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Ambos buscam responder as razões que levam alguns problemas a se tornarem importantes para um governo e transformarem-se em políticas públicas. Para o modelo de Equilíbrio Pontuado os processos das políticas públicas se caracterizam por períodos de equilíbrio que são pontuados por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um problema vence o "monopólio da política", no qual uma situação é tratada somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos (conselhos, grupos de trabalho), restringindo o surgimento e a difusão de novas ideias, propostas ou atores numa condição de realimentação negativa. Assim, para que um problema chame a atenção do governo e da classe política, rompendo a situação de equilíbrio, é necessária a construção de um novo entendimento ou de uma nova imagem pública por meio de informações empíricas ou apelos emotivos, permitindo que o problema seja comunicado de forma simples e direta para seu acesso à agenda de decisão (TRUE, 2007). Portanto, a política publica efetiva-se na medida em que são criados mecanismos de superação da inércia conceitual, levando sempre novas questões a agenda de decisão. No modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon as políticas públicas seriam formadas por quatro processos sucessivos: o estabelecimento de uma agenda; a consideração das alternativas objetivas de solução; a escolha dominante entre as soluções possíveis; e por último a implementação da decisão. Para Kingdon a agenda das políticas públicas se forma ou modifica quando há uma convergência entre três fluxos decisórios: os problemas; soluções ou alternativas; e a política. Segundo o modelo, o reconhecimento de um problema pode se dar em função de: a) uma

O Texto para discussão n.º 1038 do Instituto de Pesquisa de Econômica Aplicada - IPEA intitulado “Caminhos para a vida adulta: As múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros” (2004) apontou que o aumento do interesse sobre o tema juventude para as políticas públicas se justificariam por razões bem específicas.

A primeira razão é a demografia devido à magnitude populacional dos jovens na faixa de 15 a 29 anos e sua proporção na pirâmide etária.

A segunda razão se justificaria pelo fato dos jovens serem os protagonistas, enquanto vítimas ou causadores, de problemas sociais em especial a pobreza e a violência urbana.

A terceira razão estaria relacionada com problemas na transição e inserção na vida adulta caracterizadas pela dificuldade de inserção no mercado de trabalho, maior instabilidade afetiva na formação de famílias (casamento/descasamento) e a fecundidade precoce como forma de inserção no mundo adulto.

A quarta e última razão apontada pelo IPEA estaria numa visão ou discurso, construídos socialmente, sobre a importância dos jovens como uma fonte de transformações para o país, cabendo ao Estado apoio e suporte para permitir-lhes aproveitar as oportunidades disponíveis.

Embora as justificativas identificadas pelo IPEA não sejam as únicas ou consensuais, é bem evidente que tanto na opinião pública, quanto em discursos políticos eleitorais, nos noticiários das TV's ou nas preocupações de pais e familiares, a juventude passou a estar no centro das questões que comovem o país

crise, evento dramático ou símbolo; b) um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chama a atenção das autoridades; e c) acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, cuja prática proporciona o relevo de novos problemas. CAPELLA, Ana Claudia Niedhart. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Trabalho apresentado no GT “Políticas Pública” no 29º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, em outubro de 2005. Mimeo.

na última década. Seja pelos problemas gerados pela gravidade dos índices de exclusão social, como no que se refere a “esperança de novos caminhos para nossa evolução social, com valores e padrões éticos superiores aos que predominam hoje”¹⁵ (PROJETO JUVENTUDE, 2004).

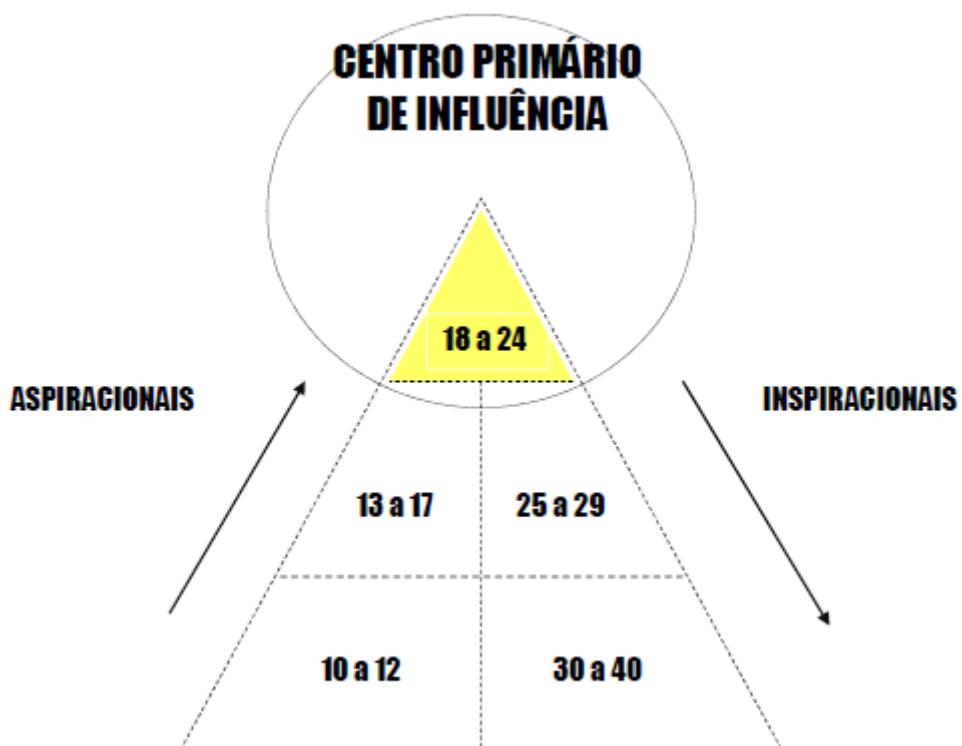
Em recente pesquisa intitulada “O Sonho Brasileiro”, a empresa Box1824 apresentou uma nova justificativa para importância do tema juventude. Para os pesquisadores participantes daquela pesquisa a juventude é importante porque a faixa etária de 18 a 24 anos funciona como um centro de influência da sociedade porque dela surgem diversos novos comportamentos que impactam outros grupos etários.

Os jovens de 18-24 anos já têm certa independência financeira e ao mesmo tempo ainda é muito livre e experimental em seu comportamento. Seu estilo de vida acaba impactando os mais velhos e os mais jovens: enquanto os mais jovens aspiram ser como eles, os mais velhos se inspiram em seus valores e comportamentos. (BOX1824, 2011, slide 84)

A referida pesquisa desenhou uma figura como representação dessa ideia colocando no topo de uma pirâmide os indivíduos de 18 a 24 anos e na base indivíduos de 10 a 17 anos e 25 a 40 anos.

FIGURA 02 – Pirâmide etária de influência comportamental

¹⁵ O Instituto Cidadania promoveu, entre 2003 e 2004, o Projeto Juventude que realizou um amplo debate sobre a temática juventude por meio de pesquisas de caráter nacional, seminários com a participação representações do poder público, movimentos juvenis e especialistas acadêmicos.



Fonte: Box1824 – Pesquisa “O Sonho Brasileiro” (2011) slide 84

Divergimos dessa representação, pois ela apresenta uma dimensão de influência relacionada às idades biológicas dos indivíduos e, por isso, provoca algumas distorções visto que os jovens de 18 a 24 anos também se influenciam entre si sendo aspiração e inspiração para seus próprios pares em idade.

Essa reflexão nos trouxe a importância de outro enfoque relacionado à ideia de geração. A geração é uma expressão que designa um conjunto de características próprias ou atribuídas para um grupo de indivíduos nascidos num mesmo tempo histórico.

Cada geração (grupos de indivíduos) ocupa um lugar na história social, política e econômica para dar continuidade ao modo de vida e de produção social ou para transformar e inovar o cotidiano e a reprodução social (FRAGA, 1997).

Ocorre que nos países capitalistas do Ocidente, isso inclui o Brasil, as gerações de jovens que se sucederam após os anos de 1940 exerceram forte influência sobre as mudanças de comportamento e no modo de vida na sociedade.

Em certa medida, a ideia de juventude como conhecemos hoje em dia foi produzida como resultado do próprio capitalismo que promoveu o avanço das tecnologias de produção e da medicina. O avanço tecnológico foi o responsável pela redução do tempo de trabalho dedicado a subsistência e a medicina foi responsável pela elevação da longevidade.

Esses dois vetores proporcionaram a três gerações de jovens a oportunidade de experimentar um tempo da vida de espera para entrada definitiva no mundo adulto, proporcionando uma experiência de fruição da existência (vida) diferente daquelas vivenciadas em outros tempos.

Assim como em outras sociedades antigas, a juventude transformou-se numa espécie de valor socialmente desejável e almejado. Todos querem a juventude. Ser jovem é sinônimo de ser atraente, “sexy” e saudável.

Os jovens passaram a representar novas linguagens e comportamentos. Nas sociedades capitalistas eles influenciam diretamente os hábitos de consumo e modo de vida.

A geração de jovens de hoje conhecida como geração Y ou Millennials é a maior em números absolutos, tem um alto poder de compra se comparado aos seus pais quando eram jovens. Esse importante papel da juventude tem origem justamente nas gerações anteriores, em especial na geração Baby Boomer.

Esta geração (Baby Boomer) corresponde àqueles nascidos depois da Segunda Guerra Mundial, nos anos 1940 e 1950. A geração foi marcada pela insegurança e impaciência e provocaram grandes mudanças.

Eles foram a primeira geração a conquistar a moratória social, que para alguns constitui-se no "direito a ser jovem" ou o que ficou conhecido como *lifestyle young* (modo de vida jovem). Esses jovens receberam as chaves de casa e a liberdade de ir e vir. Eles tomaram conta dos centros acadêmicos, grandes festivais e ruas. Por causa disso, eles foram chamados de "Juventude Libertária". Vendo de fora, pareciam meio loucos, mas o lema era paz e amor, sexo livre e a rock in roll.

Logo após veio a geração "X", nascidos nos anos 1960 e 1970, esses aproveitaram os "direitos" conquistados pelos Baby Boomers vivendo em busca do prazer sem culpas.

Um filme americano de 1986 marcou época "Ferris Bueller's day off". A película trazia um personagem, Ferris Bueller (Matthew Broderick), que passava um dia escapando da escola e das aulas para curtir a vida em aventuras urbanas. No trecho de abertura do filme a fala do personagem Ferris Bueller é bastante exemplar sobre o ideário da geração X.

Eu ia perder um dia desse, maravilhoso de sol, enfurnado naquela escola. Essa é a nona vez que fico doente este ano. Está ficando difícil de arranjar doenças novas. Na próxima vou ter que perder um pulmão. Então é melhor fazer a nona valer a pena. Muitas pessoas vão dizer que uma bela febre de mentira funciona mais, mas se você tem uma mãe do tipo nervosa, tá arriscado a parar num consultório médico e isso é pior que escola. A vida passa muito rápido e se você não curtir de vez em quando a vida passa e você nem vê. Eu tenho realmente uma prova hoje. Essa parte não era mentira. É sobre o socialismo europeu. Eu só queria saber qual é a razão desse teste? Eu não sou europeu e nem pretendo me tornar europeu, por isso nem me interessa se eles são socialistas ou não. Eles podiam ser fascistas ou anarquistas e mesmo assim não ia mudar o fato de eu não ter um carro. Não que eu concorde com o fascismo ou com qualquer outro ismo. Na minha opinião os ismos não são bons. As pessoas não deveriam acreditar em ismos mas em si mesmas. Eu concordo com John Lennon:

"Não acredito nos Beatles, só acredito em mim." Essa frase é boa. Afinal ele era o máximo. Eu também gostaria de ser o máximo e não ter que me preocupar com as pessoas. (HUGHES, filme "Ferris Bueller's day off, 1986)

Como podemos ver, a geração X é marcada pela postura do jovem inconformado e entusiasta. Essa geração desencadeou grandes mudanças. Dentro de casa, os jovens eram os donos dos seus quartos e tomavam conta de suas individualidades. A geração X é marcada por estereótipos influenciados pelo avanço do marketing e da publicidade. Tanto no universo empresarial, quanto no entretenimento a geração X é lembrada como a "Juventude Competitiva" ou a "Juventude Hedonista".

Já a atual geração, conhecida como a primeira geração global, os Millennials ou geração "Y" não só têm a chave de casa, e do seu quarto, mas conquistaram o mundo.

Nascidos nas décadas de 1980 e 1990, esses jovens são determinados pela internet, suas identidades transcendem o lugar de onde estão. Isso não está acontecendo por simples vontade desta geração. O consumo globalizado promoveu conexões estéticas e comportamentais com outros jovens ao redor do mundo. A internet está possibilitando que o conteúdo pessoal propague-se em dimensões planetárias onde tudo pode ser remixado. Em poucos dias, o conteúdo pode se transformar em memes globais na internet. Também alcançando relevância fora da internet.

Obviamente, tudo isso tem consequências. O excesso de informação e possibilidades está fazendo essa geração ter ansiedade crônica (KELL, 2009). O medo de se sentirem perdidos na multidão faz com que usem uma linguagem

hiperbólica para se expressarem. Nem sempre é fácil entender o que os Millennials estão dizendo.

Isso porque eles desenvolveram um modo não linear de pensar que reflete exatamente a linguagem da internet onde uma infinidade de assuntos podem ser acompanhados ao mesmo tempo. Para esses Millennials é natural começar com uma coisa e terminar em outra.

Hoje em dia o mundo é muito diferente dos anos 1960, quando os jovens tinham uma opinião bem mais radical e que estar num grupo significava ter poder. Nos anos 1980 o poder das tribos já não era algo tão legal de se estar vinculado. Alguns começaram a se chamar de "normais" para transitar entre os diferentes grupos. Hoje, ser normal se tornou chato e ao invés de neutralizar suas diferenças, se tornou legal expressá-las. É possível ser surfista, DJ, roqueiro, nerd, cinéfilo, designer ao mesmo tempo. Nós estamos falando da geração mais plural da história.

É uma pluralidade que garante que os jovens possam simultaneamente reconhecer-se, mesmo com suas diferenças pessoais. Sua nova e estendida rede social resultou em um maior número relacionamentos pessoais efêmeros. Também é visível mudanças no mundo do trabalho onde carreiras tradicionais e sistemas hierárquicos estão perdendo força. Cada vez mais, eles querem unir trabalho com prazer.

Mas isso não acontece pela busca de um *lifestyle* hedonista. O prazer acontece em breaks programados. Os jovens Millennials são pragmáticos. Eles também são mais realistas. Seus grandes ídolos não são figuras totalmente idealizadas. Mas sim, pessoas comuns que realizam pequenos e possíveis sonhos que não são utópicos. (KELL, 2009)

Muitas coisas que não eram imediatamente entendidas no passado, hoje são consideradas comportamento natural. Mais do que nunca, para entender o mundo é preciso entender esses jovens que são os catalisadores das grandes mudanças.

Na figura a seguir apresentamos uma breve linha do tempo elaborado pelos pesquisadores da empresa Box1824 para representar as três últimas gerações de jovens, conforme a descrevemos nos parágrafos anteriores.

FIGURA 03 – Linha do tempo: representação das três últimas gerações de jovens nos países capitalistas do Ocidente.



Fonte: Box 1824 (2010)

2.2 Juventude e Tematização Social no Brasil.

Em importante ensaio, Helena Abramo (1997) discutiu com profundidade a questão da tematização social da juventude no Brasil. Para ela, a juventude simboliza os dilemas da contemporaneidade. Segundo Abramo, a juventude é

tematizada socialmente no Brasil sob visões do “problema social” ou da “esperança de prosperidade” no futuro.

Na primeira visão, o foco da preocupação está na coesão moral da sociedade e na integridade moral do indivíduo — do jovem como futuro membro da sociedade. Nesse enfoque, atinente a sociologia funcionalista, os jovens passam a ser motivo de interesse quando são detectadas falhas, disfunções ou anomalias no processo de integração social, as quais colocam em riscos à continuidade de reprodução da sociedade.

Nesta seara, surgiu uma série de preocupações em torno da transgressão, rebeldia ou dos comportamentos desviantes. As imagens de sujeitos irresponsáveis e propensos aos desvios e ao delito passaram a ser comumente associada aos jovens. A juventude começou a ser encarada como problema para sociedade que deve proteger-se dos jovens ou acolhê-los para manter a estabilidade da estrutura social e dos valores a ela inerentes.

A tematização da juventude pela ótica do ‘problema social’ é histórica e já foi assinalada por muitos autores: a juventude só se torna objeto de atenção enquanto representa uma ameaça de ruptura com a continuidade social: ameaça para si própria ou para a sociedade. Seja porque o indivíduo jovem se desvia do seu caminho em direção à integração social — por problemas localizados no próprio indivíduo ou nas instituições encarregadas de sua socialização ou ainda por anomalia do próprio sistema social —, seja porque um grupo ou movimento juvenil propõem ou produz transformações na ordem social ou ainda porque uma geração ameaça romper com a transmissão da herança cultural. (ABRAMO, 1997 p. 29)

Em outras palavras, por esta vertente da sociologia funcionalista a juventude constitui-se numa fase do ciclo de vida em que os indivíduos processam suas buscas para integrarem e tornarem membros da sociedade por meio da aquisição da cultura e da assunção de papéis adultos.

Este enfoque, via de regra, assinalou a juventude como um momento crucial para interiorização de valores, normas e comportamentos, sendo a chave para a continuidade social. Segundo Abramo é neste momento que a “integração do indivíduo se efetiva ou não, trazendo consequências para ele próprio e para a manutenção da coesão social” (ABRAMO, 1997, p. 30).

Portanto, a ênfase da sociologia funcionalista no tema da juventude recaiu sobre o processo de socialização vivido pelos jovens e sobre as possíveis disfunções nele encontradas. Como a juventude é pensada como um processo de desenvolvimento social e pessoal de capacidades e ajuste aos papéis adultos são as falhas nesse desenvolvimento e ajuste que se constituem em temas de preocupação social.

É nesse sentido que a juventude só está presente para o pensamento e a para a ação social como “problema”: como objeto de falha, disfunção ou anomalia no processo de integração social; e, numa perspectiva mais abrangente, como tema de risco para continuidade social.

Assim, não é por acaso que a problematização é quase sempre moral. É nesse sentido também que na maior parte das vezes a problematização social da juventude, como nos demonstrou Abramo (1997), é acompanhado do desencadeamento de uma espécie de “pânico moral” que condensa os medos e angústias relativos aos questionamentos da ordem como conjunto coeso de normas sociais.

Vista pela ótica negativa, a juventude é considerada uma fase do ciclo de vida com contornos dramáticos, cabendo ao Estado empreender ações de controle dos jovens e medidas de domesticação e socialização¹⁶.

Na segunda visão, relacionada à tematização social dos jovens como esperança para a nação, os jovens são encarados como portadores de uma energia individual e coletiva naturalmente disponível a inovação e mudança.

Este *status* de protagonista dado aos jovens surgiu na década de 1990 e é uma significação contraditória, pois a gerações anteriores da década 1960 e 1980 foram retratadas de maneiras muito distintas, porém negativamente.

Numa breve digressão, podemos recapitular que nos anos 1960, a juventude apareceu como portadora de uma possibilidade profunda de transformação e condensava o pânico da revolução. O receio era duplo: por um lado, o da reversão do “sistema”; por outro, o medo de não conseguir mudar a sociedade.

Em um sentido diametralmente oposto, a geração de jovens dos anos 1980 foi tematizada como patológica porque oposta à da geração dos anos 60: individualista, consumista, conservadora e indiferente aos assuntos públicos, apática. Uma geração que se recusou a assumir o papel de inovação cultural.

O problema relativo à juventude passou a ser sua incapacidade de resistir ou oferecer alternativas às tendências inscritas no sistema social: o individualismo, o conservadorismo moral, o pragmatismo, a falta de idealismo e de compromisso político são vistos como problemas para a possibilidade de mudar ou mesmo de corrigir as tendências negativas da sociedade (ABRAMO, 1997).

¹⁶ Veja que este tipo visão sobre a juventude é bastante presente nas ações do Estado. A estética das escolas públicas é um mostra disso. Em geral é comum ver escolas públicas de ensino médio com um nível tão alto de barreiras físicas que mais parecem presídios.

Percebe-se nesta recapitulação das gerações de jovens da década 1960 e 1980, que a geração dos anos 1990 é problematizada e tematizada pelo sentido oposto ao da década anterior (década de 1980) e que, por sua vez, é antagonista a geração da década 1960.

Retomando a questão da tematização positiva da juventude, nos anos 1990 do século XX e na primeira década do Século XXI foram depositadas grandes expectativas sobre essa faixa da população. Primeiro, porque numa sociedade em desenvolvimento como a brasileira há muito a ser construído em termos institucionais, políticos, econômicos e sociais.

Além disso, uma coorte populacional expressiva atravessa atualmente o período da juventude, exigindo que o país tenha que investir como nunca neste grupo. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística relativo ao Censo de 2010, o Brasil tem 51,3 milhões de jovens entre 15 a 29 anos.

TABELA 02 – População residente, por sexo e grupos de idade, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – CENSO 2010¹⁷.

Localização	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	15 a 29 anos
Brasil	16.990.870	17.245.190	17.104.423	51.340.483
Norte	1.644.489	1.554.353	1.476.691	4.675.533
Nordeste	5.137.131	5.049.883	4.779.095	14.966.109
Sudeste	6.594.988	6.997.170	7.181.458	20.773.616
Sul	2.349.554	2.337.896	2.340.714	7.028.164
Centro Oeste	1.264.708	1.305.888	1.326.455	3.897.051

Fonte: IBGE, Censo 2010.

¹⁷ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/Brasil_tab_1_12.pdf, acesso em 11 de Dezembro de 2011.

Diante de tamanha magnitude populacional, consolidou-se na esfera pública uma visão que diante dos elevados graus de desigualdade e pobreza no país, a garantia de oportunidades para a juventude só poderia ser alcançada se existissem grandes e efetivos investimentos públicos (IPEA, Estado de um Nação, 2006)

Isso significa que, para desenvolver o potencial da população jovem brasileira, seria imprescindível poder contar com programas sociais suficientes para garantir aos mais pobres as oportunidades básicas que as famílias de renda média e alta garantem a seus filhos.

Vale lembrar que a maioria dos jovens não necessariamente são conscientes e motivados para aproveitar as oportunidades disponíveis, visto que esta visão acerca da juventude é uma tematização social atribuída a ela e não inerente a todos os indivíduos que passam por esta fase da vida¹⁸.

2.3 Quem são os jovens no Brasil do Século XXI? Uma delimitação necessária

Traçar um panorama sobre a realidade e as condições de vida dos jovens brasileiros nesta última década do século XXI requer a definição de um recorte etário, que embora tenha alcançado status legal após edição da Lei n.º 11.129 de 30 de junho de 2005, ainda encontra-se permeado por imprecisões relacionadas ao

¹⁸ Abrindo-se um parêntese, ao atribuir a geração da década 1950 um caráter “transviado” ou a década de 60 e 70 um caráter revolucionário não implica em afirmar que todos os indivíduos que viveram aquela fase da vida naquele momento histórico foram transviados ou revolucionários. Como nos explicou Novaes, a juventude não existe naturalmente, mas é fruto da construção social e histórica de uma sociedade sendo constantemente simbolizada e significada.

conceito do que é juventude, que ainda permanece em aberto, mesmo considerando os avanços nas formulações atuais.¹⁹

Para ilustrar este aspecto de imprecisão conceitual podemos trazer alguns exemplos relevantes. A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, agência das Nações Unidas, publicou um estudo em julho de 2006 intitulado: “*Juventude, Juventudes: o que une e o que separa*”. O estudo trouxe uma ampla avaliação de dados estatísticos sobre os jovens, elaborados a partir dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD. A própria UNESCO reconheceu em sua introdução que adotou um conceito de juventude em princípio provisório respaldado pela demografia com aportes da psicologia.

No entanto, a escolha do conceito no plural – juventudes – já é em si bastante imprecisa. Marilia Spósito (2003) contestou o uso deste plural afirmando que embora tenha se tornado recorrente a expressão juventudes para designar a diversidade de situações existenciais que afetam os indivíduos nessa etapa do ciclo de vida não pode sobrepor a fase da vida e os sujeitos concretos.

Infância e crianças são noções que exprimem estatutos teóricos diferentes, operação ainda não delimitada claramente pelos atores interessados na juventude, pois sobrepõem os jovens (sujeitos) e sua fase de vida (juventude) como categorias semelhantes. (SPOSITO, 2003, pág. 10)

¹⁹ A Lei n.º 11.129 de 30 de junho de 2005, converteu a Medida Provisória n.º 238 de 1º de fevereiro de 2005 para instituir o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem e criar o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República. O artigo 11 da lei estabeleceu que “À Secretaria Nacional de Juventude, criada na forma da lei, compete, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos (grifo nosso), ressalvado o disposto na Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente”.

Para Miguel Abad (2003), além da distinção dos conceitos de etapa do ciclo de vida (juventude) e de sujeitos (jovens), há que se apresentar uma distinção entre a condição juvenil, que consiste no modo como uma sociedade atribui significados simbólicos a esse momento do ciclo de vida e a situação juvenil que representa os diferentes percursos ou modos de vida que os jovens experimentam a partir de recortes como: classe, gênero, etnia, local de moradia dentre outros.

Entretanto, mesmo considerando que o recorte etário para fins demográficos tem um caráter apenas operativo para analisar a situação juvenil, ainda requer uma problematização das bases conceituais para sua definição, visto que atores importantes apresentam posições diferentes.

É bastante comum utilizar a faixa etária de 15 a 24 anos para referir-se a juventude. Os documentos oficiais internacionais como o Plano de Ação de Braga para Juventude (1998), a Declaração de Lisboa (1998), a Estratégia de Dakar (4^a Sessão do Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas em 2001) refere-se à faixa a juventude com a esta faixa etária de 15 a 24 anos.

De outro lado, a Organização Mundial de Saúde considera jovens os indivíduos na faixa etária de 14 a 29 anos. O Instituto Mexicano de la Juventud, um dos órgãos governamentais pioneiros no tema juventude na América Latina, adota o intervalo etário de 12 a 29 anos.

Já o Instituto de Juventude da Espanha adotou a idade 18 a 32 anos considerando a construção da autonomia como elemento fundamental desta etapa do ciclo de vida e que devido às transformações sociais a conquista da autonomia passou a avançar crescentemente sob os anos antes considerados adultos.

Na tabela a seguir apresentamos um estudo da CEPAL na qual constam as faixas etárias adotadas como sendo juventude pelos países da América Latina.

TABELA 03 – Faixa Etária de Juventude por país da América Latina

País	Faixa Etária
Argentina	14 a 30 anos
Bolívia	15 a 24 anos
Brasil	15 a 29 anos
Chile	15 a 29 anos
Colômbia	12 a 26 anos
Costa Rica	12 a 35 anos
Cuba	15 a 29 anos
El Salvador	7 a 18 anos
Equador	15 a 24 anos
Guatemala	15 a 25 anos
Hondura	Menores que 25 anos
México	12 a 29 anos
Nicarágua	18 a 30 anos
Panamá	15 a 29 anos
Paraguai	15 a 29 anos
Peru	15 a 24 anos
República Dominicana	15 a 24 anos

Fonte: CEPAL (2004)

Como podemos notar na tabela, a maior parte dos países segue a referência etária de 15 a 24 anos ou 15 a 29 anos. No Brasil, a Lei n.º 11.129/2005 estabeleceu a faixa etária de 15 a 29 anos, todavia, o próprio Conselho Nacional de Juventude e a Secretaria Nacional de Juventude fizeram ressalvas relacionadas à heterogeneidade desta faixa devido a sua amplitude (14 anos).

O documento base da 1ª Conferência Nacional de Juventude publicado em 2008 fez uma conformação de novos blocos etários, considerando os adolescentes-

jovens entre 15 a 17 anos, os jovens-jovens entre 18 a 24 anos e os jovens-adultos entre 25 a 29 anos²⁰.

Ponderados esses aspectos, tem-se que a compreensão da condição juvenil no Brasil é um desafio. As fronteiras que separam a infância da adolescência, a adolescência da juventude e a juventude da vida adulta são muito tênues.

Marilia Sposito (2004) apontou que as profundas transformações observadas no século XX produziram impactos na forma como as idades e o ciclo de vida passaram a ser experimentados levando a desregulação das etapas e a ‘descronologização’ da condição juvenil.

Para Miguel Abab, há uma crise das instituições consagradas à transmissão da cultura adulta hegemônica devido ao não cumprimento de suas promessas e da perda de sua eficácia simbólica como ordenadora da sociedade (ABAD, 2003, p. 25).

No programa da modernidade o percurso que leva um indivíduo a transitar da heteronomia infantil à completa autonomia²¹, que configura a vida adulta, tem uma trajetória linear institucionalizada.

Essa trajetória tradicional e idealizada no plano simbólico é iniciada com o ingresso no ensino médio, passando pela conclusão dos estudos e saída da escola, seguida da entrada no mercado de trabalho e, posteriormente pela constituição da

²⁰ Tais recortes passaram a ter grande relevância, pois como dissemos no capítulo anterior, as políticas sociais observaram uma forte tendência à focalização de público-alvo pelas razões que foram expostas. Ou seja, pela definição da faixa etária define-se a magnitude do atendimento dos programas.

²¹ Marilia Spósito problematiza a autonomia esteja vincula tão somente a conquista de independência financeira, o que caracterizaria a vida adulta. Isto porque as transformações no mundo do trabalho trouxeram o desemprego estrutural e permanente para grandes contingentes populacionais, a autonomia do adulto via independência financeira pode não se realizar. Assim, seria necessário buscar outros elementos definidores da condição adulta para além da independência financeira sob pena de negar autonomia para enormes contingentes de excluídos da possibilidade de trabalho.

família²², o que não corresponde mais ao padrão social vivenciado por todos os jovens.

Entretanto, a linearidade desta trajetória para a vida adulta não pode ser a marca que configura a condição juvenil, pois a atual geração vivência processos sociais em transformação ou em crise que, de certa forma, quebram a cadência e a sequência daquele percurso idealizado para a juventude.

A ‘descronologização’ defendida por Sposito (2004) implicaria que a saída da casa dos pais para constituir uma nova família, em virtude de casamento ou da chegada de filhos, não pode ser o ponto definitivo para a transição do indivíduo para o mundo adulto, pois esta ocorre para muitos jovens de idades 15, 16 e 17 anos, que ainda não atingiram maturidade ou mesmo pelo fato de seus vínculos conjugais virem a ter curta duração, quando, em geral, voltam a morar na casa dos pais, retomando as possibilidades de continuidade dos estudos e entrada no mercado trabalho.

Tampouco, o início dos estudos médios ou a entrada no mercado de trabalho pode ser considerado a iniciação à condição juvenil, visto que um enorme contingente de jovens nem estudam (por falta de acesso) e nem trabalham (por causa da escassez emprego). A estes não poderia ser negada à condição juvenil pela própria evolução corporal biológica, pois com 17 ou 18 anos passam, sem dúvida, a exercer domínio completo sob o próprio corpo, que diferentemente da infância em que o corpo é controlado pelos adultos com forma de proteção e cuidado.

²² Primeiro pela união e formação de residência própria, separada dos pais ou do núcleo familiar anterior e depois pela chegada dos filhos.

2.4 As políticas públicas de Juventude no Brasil

Chillán (2006) definiu que a política pública de juventude é um sistema que dedicado às preocupações sociais relativas aos jovens de um país ou de uma região. Esse sistema é integrado, organicamente, por um discurso ou representação social do sujeito, em que se define a cobertura social e geográfica, os problemas e as necessidades, assim como as demandas sociais que o Estado assume.

Balardini (apud DÁVILLA, 2003), por sua vez, compreendeu que a política pública de juventude como toda ação é referenciada na conquista e na viabilização de valores e objetivos sociais tendo por referência a juventude. Para o autor, as políticas de juventude constituem-se em ações destinadas a influenciar os processos de socialização, podendo configurar-se enquanto políticas reparatórias, compensatórias ou de promoção/construção da cidadania.

Parece-nos consensual na literatura sobre o tema das políticas públicas que a definição do sujeito da política (o jovem) é determinante para o tipo de ação que o Estado empreende para atendê-lo. Logo, se o Estado considera o jovem propenso naturalmente à violência, as ações no campo da Segurança Pública e na prevenção a drogadição.

Neste sentido, Krauskopf (2003) identificou quatro paradigmas acerca das diferentes concepções sobre a juventude e estabeleceu uma relação com as políticas públicas delas decorrentes. Na tabela 04 a seguir apresentamos uma sinopse que correlaciona tematização social com as políticas de juventude.

TABELA 04 – Tematização Social e Políticas de Juventude

Tematização Social	Políticas de Juventude
Juventude como etapa de preparação para vida adulta (moratória social)	<p>Voltadas à preparação para a idade adulta, com foco na aquisição de experiências.</p> <p>Vinculação do jovem com as instituições de transição ao mundo adulto.</p> <p>Definidas a partir da crise.</p> <p>Destaque para as políticas de educação e qualificação profissional – o serviço militar também pode ser visto a partir dessa perspectiva.</p>
Juventude como Problema Social	<p>Políticas compensatórias e focalizadas, predominantemente nas áreas de saúde e justiça.</p> <p>Predomínio de temas como violência, drogas e gravidez precoce.</p>
Juventude como ator estratégico para o desenvolvimento	<p>Investimentos nos jovens como capital humano e capital social fundamentais para o desenvolvimento do País.</p>
Juventude como sujeito de direitos	<p>Articulação com as outras políticas públicas, visão integral do jovem.</p> <p>Inclusão dos jovens como sujeitos explícitos de direitos civis, políticos, culturais, sociais e econômicos.</p> <p>Permitir que os jovens exerçam plenamente sua condição de cidadão.</p>

Fonte: Rodrigues (2008) Kraukopf (2003); Abramo (2005); Freitas e Papa (2003).

Como vimos na tabela, para cada enfoque sobre à visão atribuída da juventude tem-se um tipo de ação do Estado. Portanto, o ajuste no enfoque é uma tarefa central para o êxito de uma política pública.

Na tabela 05, a seguir, apresentamos uma formulação sintética quanto a dois enfoques específicos que foram elaborados pelos governos na primeira década do Século XXI no Brasil. Essas duas expressões correspondem ao enfoque do jovem enquanto “Ator Estratégico do Desenvolvimento” e do jovem enquanto “Sujeito de Direitos”.

TABELA 05 – Relação entre Tematização Social e aspectos da política

ASPECTOS DA POLÍTICA	TEMATIZAÇÃO SOCIAL DA JUVENTUDE	
	Autor Estratégico do Desenvolvimento	Sujeito de Direitos
Enfoque	Os jovens	As relações entre as gerações
Problema Político	Exclusão dos jovens na sociedade	A desigualdade nas relações sociais adulto-jovem
Meta	Integração dos jovens na sociedade	Autonomia e autodeterminação dos jovens
Orientação Política	Reprodução da sociedade	Mudança social e política
Concepção de Desenvolvimento	Produção de capital humano e capital social	Mudança social e política
Ênfase prioritária	Competitividade/modernização	Auto-estima/capacitação
Valor ético	A experiência (como acumulação) do adulto	A experimentação (como vivência) da cidadania
Políticas a serem adotadas	Integração	Autovalorização

Fonte: Elaboração do autor baseado em Abab (2003) e Rodrigues (2007)

2.4.1 Considerações sobre as Políticas Públicas de Juventude no Brasil na primeira década do Século XXI.

Na primeira década do Século XXI, o tema juventude definitivamente entrou para a agenda das políticas públicas, multiplicando-se as iniciativas tanto na esfera do poder público quanto da sociedade civil. De certa maneira, três processos de abrangência nacional marcaram o debate sobre as políticas públicas de juventude no começo dos anos 2000: o Projeto Juventude, do Instituto Cidadania; a Comissão

Extraordinária de Juventude, da Câmara dos Deputados, e o Grupo Interministerial de Juventude, do Poder Executivo Federal.

Com relação à sociedade civil, a iniciativa de maior envergadura foi o Projeto Juventude, coordenado pelo Instituto Cidadania que, entre os anos de 2003 e 2004, promoveu um amplo debate sobre a temática, com a realização de pesquisas de caráter nacional, seminários nos Estados e a participação direta de mais de 3 mil jovens.

No âmbito do Poder Público, tanto o Executivo quanto o Legislativo se mobilizaram. A Câmara dos Deputados, em 2003, criou tanto a Frente Parlamentar de Juventude quanto a Comissão Extraordinária de Políticas Públicas para Juventude (Cejuvent), que promoveu audiências públicas e reuniões em todo o Brasil e realizou, em Brasília, em 2004, a I Conferência Nacional de Juventude promovida pelo Poder Legislativo²³.

No Poder Executivo foi instalado, também em 2004, um Grupo de Trabalho Interministerial de Juventude sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Esses três processos culminaram, em 2005, com a criação da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e do ProJovem, programa carro-chefe da política de juventude.

Houve, neste período, uma intensificação na criação de novos programas destinados aos jovens: Primeiro Emprego (2003), Escola de Fábrica, Soldado

²³ Em 2004, a Câmara dos Deputados promoveu a 1^a Conferência Nacional de Juventude para discutir o projeto de lei de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes para instituir o Plano Nacional de Juventude. Em 2008, o Governo Federal convocou a 1^a Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude com o lema “Levante sua Bandeira”.

Cidadão, ProUni, Projeto Rondon, Pronaf Jovem e Nossa Primeira Terra (2004), ProJovem, ProEja e Saberes da Terra (2005), Juventude Cidadã (2006) e ProJovem Integrado (2007).

Em análise sobre os programas criados neste período, Sposito e Corrochano (2005) identificaram um padrão nas ações, que combinavam a transferência de renda e o tripé: qualificação profissional, elevação da escolaridade e desenvolvimento de trabalhos comunitários. Carrano, Brenner e Lânes avaliam que:

se avança na superação de antigos estigmas sobre o que se denominou “problema da juventude”, embora haja ainda poucas certezas sobre desenhos institucionais, orientações teórico-metodológicas e princípios do setor especial das políticas de juventude. (CARRANO, LÂNES, 2005, p. 195)

No âmbito do governo federal o já referido Grupo de Trabalho Interministerial sobre Juventude, composto por 19 Ministérios e coordenado pela Secretaria- Geral da Presidência da República reuniu durante oito meses consecutivos, de março a abril de 2004, gestores públicos dos 19 ministérios com o objetivo de traçar diretrizes para a Política Nacional de Juventude.

De acordo com seu Relatório Final, os dados compilados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA mostraram o desafio e a oportunidade que seria pensar uma política integrada para um contingente. A partir deste diagnóstico sobre as condições sociais da população jovem, o Governo Federal apontou os problemas com os quais se deparava esse público e dos eixos estruturantes propostos inicialmente, foram identificados os principais desafios de uma Política Nacional de Juventude:

1. garantir o Acesso e a Permanência na Escola de Qualidade;

2. combater o analfabetismo entre os Jovens;
3. preparar o Jovem para o Mundo do Trabalho;
4. gerar Trabalho e Renda;
5. promover Vida Saudável;
6. promover o Acesso ao Esporte, ao Lazer, à Cultura e à Tecnologia de Informação;
7. promover Direitos Humanos e as Políticas Afirmativas;
8. estimular a Cidadania e a Participação Social; e
9. melhorar a Qualidade de Vida dos Jovens no Meio Rural.

No entanto, o trabalho do GT, ao longo de todo o ano de 2004, não impediu a criação de novos programas voltados para a juventude. Foram lançados: o Soldado Cidadão do Ministério da Defesa; o Programa Universidade para Todos – ProUni, Programa Escola Aberta do Ministério da Educação; o Pronaf Jovem e Nossa Primeira Terra Ministério do Desenvolvimento Agrário.

No quadro a seguir estão as principais iniciativas do Governo Federal nas políticas públicas de juventude no período referido.

TABELA 06 – Políticas Públicas Federais de Juventude 2002-2010

Principais Programas e Projetos da Política Nacional de Juventude	
Programa	Característica
PROJOVEM	Visa atender aos jovens entre 15 e 29 anos fora da escola e sem formação profissional. Criado a partir da integração de seis programas já existentes - Agente Jovem, Saberes da Terra, ProJovem, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. Funciona nas modalidades ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.

ProUni – Programa Universidade para Todos	Programa de concessão de bolsas de estudo de ensino superior para jovens de baixa renda.
Programa Livro Didático para Ensino Médio	Distribui materiais educativos para jovens estudantes do ensino médio.
PROEJA	Programa de educação profissional integrada ao Ensino Médio que tem como finalidade ampliar a oferta de vagas nos cursos de educação profissional a jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino regular.
Programa Brasil Alfabetizado	Promove a alfabetização para jovens acima de 15 anos. Os cursos são promovidos por instituições de ensino em um período de oito meses.
Projeto Rondon	Recruta jovens nas universidades para que desenvolvam, durante as férias, trabalhos voluntários em vários estados do país, nas suas áreas de estudo. Visa oferecer a esses estudantes a oportunidade de conhecer a realidade e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.
Soldado Cidadão	Oferece cursos de capacitação e formação profissional para jovens recrutas prestando serviço militar.
Segundo Tempo	Promove o acesso de crianças e jovens-adolescentes da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando a eles complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo.
Escola Aberta	Oferece atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do Ensino Médio e Fundamental, que são abertas nos fins de semana exclusivamente para atender a comunidade.
Pontos de Cultura	Implanta e moderniza espaços culturais, permanentes ou itinerantes.
Bolsa Atleta	Oferece bolsas mensais que variam de R\$ 300 a R\$ 2.500 durante um ano, com possibilidade de renovação para aqueles que se destacam em competições de nível estudantil e que ainda não tenham patrocínio.
Nossa Primeira Terra e Pronaf Jovem	Asseguram crédito e financiamentos com juros subsidiados para a compra de imóveis rurais, projetos de diversificação econômica e agregação de valor na agricultura familiar, para jovens de 18 a 28 anos que queiram permanecer no meio rural.
Programa Juventude e Meio Ambiente	Formação e fortalecimento de lideranças ambientalistas jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, edocomunicação, empreendedorismo e participação política. A capacitação é feita na forma presencial e à distância.
Saúde do adolescente e do Jovem	O Ministério da Saúde, por meio da Área Técnica de Saúde do Adolescente e do Jovem, vem elaborando políticas nacionais integradas, principalmente com a participação juvenil, voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde de adolescentes e jovens, de forma a garantir uma atenção integral à saúde desta população. Isso significa reduzir as principais doenças e agravos, melhorar a vigilância à saúde e contribuir para a qualidade de vida destes 54 milhões de cidadãos brasileiros, na faixa etária entre 10 e 24 anos de idade.

Fonte: Documento Base da 1ª Conferência Nacional de Juventude, Pistori *et. al.* (2007)

2.4.2 Crítica às políticas públicas de juventude do período de 2005 a 2010

Muito embora o Governo Federal tenha reconhecido a magnitude da população juvenil, a política de juventude não foi realizada para todos eles, mas apenas para uma pequena parcela.

É preocupante a falta de investimento na juventude, evidenciada por fenômenos como as altas taxas de evasão escolar, as escassas oportunidades no mundo do trabalho, os índices alarmantes de homicídios entre jovens ou a dinâmica de reprodução de desigualdades centenárias entre as novas gerações, sugerindo que o país não está tirando o melhor proveito do bônus demográfico que sua “onda jovem” possibilitou.

O tema Juventude alcançou um espaço na agenda do Governo Federal por uma sensibilidade pessoal do Presidente da República. O Instituto Juventude conduziu o Projeto Juventude com competência, diálogo e criatividade. Paralelamente, o Governo montou um Grupo Interministerial para fazer um diagnóstico sobre as ações existentes até então.

O relatório do GT Interministerial e o documento de conclusão do Projeto Juventude são documentos históricos e foram peças chaves para viabilizar um órgão governamental especializado o tema. Este foi mais um dos fatos inéditos na história do país.

Especialmente, o Projeto Juventude continua sendo a principal referência ainda hoje. Entretanto a Secretaria Nacional de Juventude o abandonou a diretrizes daquele projeto já nos primeiros meses de funcionamento.

A Política Nacional de Juventude, além de ter abandonado o legado do Projeto Juventude, e nisso justifica-se o seu fracasso, teve três graves equívocos estruturais.

O primeiro equívoco está no modelo. Todos os setores que tratavam de direitos difusos, ou seja, aqueles direitos destinados a grupos sociais especiais tiveram um tratamento singular pelo Governo Federal.

O Presidente da República, mesmo enfrentando críticas de oposicionistas, da imprensa e dos próprios partidos da base e especialistas em gestão, manteve a iniciativa de dar autonomia política e gerencial para a área de Direitos Humanos, antes vinculada do Ministério da Justiça, para a área de Mulheres e para a área de Promoção da Igualdade Racial, que passaram a ter status de Ministério, no formato de Secretarias Especiais vinculadas diretamente à Presidência da República.

Os críticos de direita diziam que era um excesso de Ministérios. Os críticos de esquerda, baseados na velha lógica setorial, diziam que estas áreas deviam todas ficar unificadas num único ministério.

Contudo, com autonomia política e status privilegiado essas áreas se desenvolveram com muito mais velocidade e intensidade.

Já o tema juventude foi ao contrário. Partiu da Secretaria-Geral da Presidência da República a decisão de criar um órgão de segundo escalão para cuidar do tema. E aqui está o problema no modelo.

A Secretaria Nacional de Juventude nasceu administrativamente guiada pelo viés do preconceito geracional. Os jovens precisam estar sob a tutela de alguém.

Teoricamente o Secretário-Geral da Presidência da República era o “Ministro da Juventude”. Na prática, as tarefas cotidianas de atender o Presidente o impediam de exercer a função de Ministro do tema.

Por isso que em muitas vezes, quando era necessária uma decisão firme em prol do tema, esta não foi tomada, pois na condição de Secretário-Geral este precisava assumir a função de mediador e representante da posição do Presidente da República.

Sem dúvida, a tema juventude pela importância e acúmulo merecia e deveria ter tido uma Secretaria Especial desde a sua criação.

Uma das provas mais marcantes dessa falta de autonomia gerencial está no fato de que criada em 2005, a Secretaria Nacional de Juventude somente foi ter orçamento próprio em 2008. Ou seja, ficou três anos sem recursos orçamentários.

Foi em 2008, muito em virtude dos custos da Conferência Nacional de Juventude, que o órgão passou a ter recursos próprios com o tímido valor de 6,8 milhões de reais.

O segundo equívoco da Política Nacional de Juventude. Trata-se do equívoco da política. Os que dirigiram a Política Nacional de Juventude entendiam pouco do tema e por isso reproduziam um discurso, mas na prática pensavam e faziam de outra maneira.

Olhavam para essa geração, mas olhavam pelo retrovisor. Trouxeram uma série de paradigmas e modos de ser e viver dos jovens, mas daqueles que viveram

a década de 50, 60 e 70 do século passado. Todas as opções de políticas propostas foram um simulacro.

Uma visão destorcida do funcionamento do mercado de trabalho, numa esperança infundada na escola, no paternalismo em relação à pobreza, numa tutela à participação autentica. Quem afirma isso, é insuspeito Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – IPEA no livro publicado em 2009, em que faz um balanço da Política Nacional de Juventude.

O desafio que está colocado para o país hoje é o de ampliar consideravelmente o escopo da Política Nacional de Juventude, de modo que esta possa beneficiar com efetividade todas as juventudes brasileiras. A aceleração da aprendizagem, a transferência de renda e a qualificação profissional, como frentes de atuação emergenciais para favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho, não devem restringir os objetivos de uma política nacional para jovens, tendo em vista o cenário de demandas multiplicadas, em que o trabalho tal como tradicionalmente concebido perde força como mecanismo central de inserção social dos indivíduos. Ainda assim, é fundamental aprimorar a gestão das iniciativas existentes, para resolver problemas como as superposições ou a ausência de coordenação e integração entre estas e garantir chances de maior efetividade. (IPEA, 2009, p. 68)

A Política Nacional de Juventude não foi conduzida e pensada para atingir os 51 milhões dos jovens. Pelo contrário, é forçoso reconhecer que ela está destinada a uma pequena parte deles, aqueles mais excluídos. Isso não é uma política de juventude, mas uma política de inclusão social e de combate à pobreza.

O PROJOVEM era para ser o carro chefe da política nacional de juventude. Ou seja, um programa para induzir a criação de outros, mas principalmente para conduzir a uma reforma profunda da escola pública.

O PROJOVEM Integrado não integrou de verdade as ações do governo diz o IPEA e documento do CONJUVE. As metas anunciadas chegaram apenas à metade

do previsto. O custo anual para formar um Jovem no ensino fundamental no PROJOVEM é equivalente a formar um jovem em Medicina, segundo dados do IPEA.

O Conselho Nacional de Juventude, gestão 2008/2009, apresentou um conjunto de recomendações ao Governo sobre aos programas do Governo Federal destinados à juventude. Tal documento foi fruto do trabalho de conselheiros e conselheiras que se reuniram na Comissão de Acompanhamento e Avaliação de Programas e Políticas de Juventude – CAPP. O documento afirma que:

“Observa-se que, na prática, os programas analisados têm sido desenvolvidos isoladamente pelos Ministérios, nem sempre articulados ou correlacionados – ainda que sejam notórios os avanços na concepção e formatação de muitos deles. De forma geral, não há dados e informações disponíveis sobre os programas que permitam avaliar processos, resultados e seus impactos na vida dos jovens. E mesmo quando eles existem (como no caso do Projovem Urbano), há um grande intervalo de tempo entre a produção e a divulgação dos mesmos. Essa carência dificulta o acompanhamento e o controle social, afetando diretamente a atuação do Conselho.” (CONJUVE, 2010, p. 11)

O terceiro equívoco da Política Nacional de Juventude está na gestão. A Secretaria Nacional de Juventude é a menor entre as outras similares. A SEDH tem 105 cargos de confiança, a SEPM, 44 cargos, a SEPPIR, 43 cargos, a Secretaria de Juventude, 25 cargos, desses 13 destinados exclusivamente ao PROJOVEM.

A execução orçamentária média da Secretaria Nacional de Juventude de 2008 a 2010 foi de 38%.

O documento com a crítica mais sóbria e pertinente sobre a Política Nacional de Juventude foi apresentado no artigo “Apontamentos sobre as Políticas Públicas

de Juventude”²⁴ do ex-assessor da Secretaria Nacional de Juventude, Carlos Odas.

Nele o autor afirma que:

“A Política Nacional de Juventude chegou ao final de 2010 como um mólide, um objeto de ornamentação frágil e sustentado por um fio; o fio que o sustentava era a vontade política do Presidente da República em manter ativos os acordos que, com seu empenho pessoal, foram estabelecidos por meio de processos como o Grupo de Trabalho Interministerial e o Projeto Juventude. É legítimo que se estabeleça um novo acordo, que pode ou não significar avanços sobre a plataforma de política ensaiada pelo Governo durante os últimos seis anos; diante do quadro atual, esse novo acordo se faz necessário.” (ODAS, 2011 p.1)

Apontar esses três equívocos estruturais (modelo, política e gestão) da Política Nacional de Juventude não implica em desconhecer os avanços na temática devido à ação do Governo Federal.

Primeiro porque a tema alcançou um espaço na agenda política. Com o bem diz Regina Novaes (2009), houve um bem-sucedido esforço institucional de acompanhar processos sociais em curso, responder a indagações atuais e corresponder às exigências da reflexão crítica voltada para o presente momento histórico em que a juventude ganha um espaço – historicamente inédito – na configuração da questão social brasileira.

Em segundo lugar porque as políticas de juventude, mesmo não integradas e com problemas no foco, atenderam pelo menos entre 6 a 7 milhões de jovens, incluindo aqui todos os programas federais, expansão das escolas e universidades federais, acesso ao crédito. Além disso, a grande maioria dos empregados de carteira assinada, aponta o Ministério do Trabalho, foram jovens entre 18 a 29 anos.

Em terceiro lugar porque as próprias articulações em torno do tema se fortaleceram. A ponto de podermos fazer uma crítica profunda a Política Nacional de Juventude e mesmo assim ela resistir e permanecer na pauta dos Governos.

²⁴ ODAS, Carlos Alberto. **Apontamentos sobre as Políticas Públicas de Juventude.** Blog Aldeia... apenas um diário de bordo, 2011. Disponível em: <<http://carlosodas.wordpress.com/2011/07/09/artigo-apontamentos-sobre-politicas-publicas-de-juventude/>> Acesso em 12 de Dezembro de 2011.

2.5 Marco institucional e legal das Políticas de Juventude no Brasil

Toda política pública tem por pressuposto a instituição de um marco institucional para delinear as ações do Estado e a existência de um marco legal para legitimar as iniciativas dos agentes públicos.

No caso das políticas públicas de juventude, os atores em torno da sua viabilização fizeram um acordo político tácito de que eram necessários quatro instrumentos para consolidar essas políticas como sendo de Estado.

O primeiro marco envolvia emendar a Constituição Federal para inserir o tema da juventude como categoria de direitos. No texto da suprema norma do país não havia menção explícita sobre a categoria juventude.

O segundo e terceiro marcos relacionavam-se com a aprovação de duas leis para instituir um Estatuto de Direitos dos Jovens e um Plano Nacional de Juventude. O Estatuto tratará das obrigações do Estado e da sociedade para com os jovens, reconhecendo seus direitos singulares por serem jovens. O Plano deverá ter um caráter gerencial e estabelecer diretrizes e prioridades para ação do Estado em todos os poderes e níveis federativos. Ambos (Estatuto e Plano) têm projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.

O quarto marco institucional envolve a criação de um Sistema Nacional de Juventude, nos moldes já existentes em outras políticas sociais, para articular a garantia dos direitos estabelecidos no Estatuto e executar as diretrizes e prioridades fixadas pelo Plano.

Nos itens a seguir fizemos comentários sobre os três primeiros marcos legais e institucionais que nos referimos nos parágrafos anteriores.

2.5.1 Emenda Constitucional N.º 65/2010 – “PEC da Juventude”

O Congresso Nacional promulgou em 13 de Julho de 2010 a sexagésima quinta emenda à Constituição Federal. A nova norma constitucional estendeu aos jovens os direitos já garantidos às crianças e aos adolescentes no artigo 227 e também estabeleceu instrumentos, a serem criados por meio de leis ordinárias, para assegurar os direitos da juventude (Estatuto da Juventude) e as políticas públicas (Plano Nacional de Juventude).

A mudança legislativa foi bastante comemorada por lideranças dos movimentos juvenis e por gestores governamentais de políticas públicas, pois a PEC já tramitava há seis anos no parlamento e havia sido aprovada em terceiro lugar entre as prioridades da I Conferência Nacional de Juventude, que contou com a participação de quatrocentas mil pessoas em todo país. A aprovação desta emenda foi a primeira prioridade a ser efetivada, dentre as 22 definidas pela conferência em 2008.

Todavia a efetividade dessa medida é bastante questionável, pois não trouxe repercussão concreta para a vida dos milhares de jovens brasileiros, senão vejamos.

O jurista Luiz Roberto Barroso (2010) conceitua a Constituição como sendo a norma superior que cria e refunda o Estado, limitando o exercício do poder político, definindo direitos fundamentais e indicando valores e princípios relevantes.

Nas sociedades contemporâneas, uma das funções da Constituição é estabelecer os consensos mínimos e essenciais da sociedade que servem como

parâmetro para organizar o Estado, para definir direitos aos cidadãos e traçar os fins sociais a serem alcançados pela atuação dos poderes públicos.

Por isso, ao ser inscrito na Constituição, um direito alcança o reconhecimento político e social da sua relevância pública. A Emenda Constitucional da Juventude (nº 65), votada com amplo consenso partidário, não trouxe para ordem jurídica nenhum novo direito para se acrescentar ao catálogo já previsto na Constituição.

O seu mérito foi reconhecer a existência de novos sujeitos de direitos, os jovens, que possuem uma condição específica por vivenciarem esta etapa singular da vida.

Assim, a inserção inédita da categoria juventude no texto constitucional teve apenas um valor simbólico incontestável. Contudo, ao reconhecer os novos sujeitos de direitos sem mencionar os direitos específicos atribuídos aos jovens por sua condição juvenil, a PEC da Juventude tem uma efetividade bastante limitada e com pouquíssima implicação no cotidiano dos milhões cidadãos(as) brasileiros(as) que estão ou passarão por esta fase do ciclo da vida.

O surgimento dos direitos civis, sociais, econômicos ou difusos sempre foi acompanhado pela criação de tutelas jurídicas estatais com resultado direto no cotidiano dos cidadãos. Ou seja, ao se criar um direito deve-se oferecer ao seu titular meios concretos para exercê-lo ou exigí-lo juridicamente. Por exemplo, há um conjunto de tutelas jurídicas na Constituição com objetivo de garantir o direito à liberdade. Em geral, elas materializam-se como espécies de “direitos de defesa” por imporem ao Estado um dever de abstenção, de não interferência, de não intromissão no espaço de autodeterminação do sujeito, tal como: não ser obrigado a fazer o

deixar de fazer senão em virtude de lei (CF art. 5º, II); a liberdade de manifestação de pensamento; a inviolabilidade do domicílio sem autorização judicial ou durante a noite; dentre inúmeros outros direitos que são exercidos por meio de tutelas jurídicas a fim de garantir a liberdade.

No caso dos direitos sociais e econômicos a sua efetivação ocorre por meio da obrigação destinada ao Estado que deve oferecer ao cidadão um serviço ou bem. A materialização dos direitos sociais dá-se por meio de uma prestação positiva do Estado, tais como: a oferta gratuita do ensino em estabelecimentos oficiais (CF art. 206, IV); a assistência social prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (CF art. 203); o acesso igualitário e universal aos serviços de saúde (CF art. 196); dentre outros.

Da interpretação do artigo 227 da Constituição depreende-se que os jovens, juntamente com as crianças e adolescentes, passaram a ter prioridade absoluta por parte do Estado, da família e da sociedade quando forem ter acesso as prestações materiais relacionadas aos direitos universais assegurados a todos indistintamente (vida, saúde, alimentação, educação, cultura, dignidade).

Assim a PEC da Juventude, reconhece a população jovem, contudo apenas agrava como tutela jurídica o “acesso prioritário” aos direitos que, ordinariamente, já lhes eram conferidos por serem universais.

A PEC da Juventude não apresenta qualquer inovação quanto à explicitação de direitos específicos aos jovens. Tais direitos específicos atribuídos a grupos sociais e não indivíduos são chamados de “direitos difusos” (terceira dimensão).

Os direitos difusos surgem com a perspectiva de demonstrar que certos grupos, que compõem as sociedades democráticas, necessitam de algum tipo de

proteção especial por parte do Estado para o pleno desenvolvimento e a manutenção de sua identidade.

Para a jurista Roberta Baggio (2009), os defensores deste tipo de proteção específica não acreditam que o rol de direitos universalmente garantidos aos indivíduos seja suficiente para evitar a discriminação ou para a criar de desvantagens favoráveis a esses grupos. Por exemplo, a infância e a adolescência contam com uma proteção especial quanto ao direito penal, pois não podem cumprir pena pela prática de crimes (imputabilidade penal aos menores de 16 anos).

Assim, mesmo após esta emenda à Constituição, os jovens continuam sendo o único grupo social relacionado à categoria etária que não tem estabelecido os seus direitos específicos.

As pesquisadoras Ana Paula Corti e Raquel de Souza (2009) acreditam que essa lacuna jurídica não é um fenômeno isolado, mas o resultado da ausência de uma visão integral a respeito da juventude e de seu lugar na própria sociedade. Desta forma, bastaria introduzir na ordem jurídica instrumentos para manter os jovens o mais longe possível das encrencas (inerentes à juventude) e preservá-los para o futuro quando eles poderão exercer as funções de um adulto saudável e produtivo no mundo do trabalho.

Outro aspecto que merece destaque encontra-se no fato da emenda constitucional ter inserido a expressões “os jovens” ao longo do caput, incisos e parágrafos do artigo 227 sem reservar uma distinção clara entre o segmento da infância e adolescência e o segmento da juventude.

Segundo o assessor da Secretaria Nacional de Juventude, José Ricardo Bianco Fonseca (2010), os jovens se encontram numa fase da vida em que a sua

principal necessidade é construir sua trajetória de independência, ou seja, buscam uma inserção social autônoma - é, por isso, que muitas vezes, a participação social é uma das principais exigências coletivas dos jovens.

Nesse sentido, a emancipação é uma necessidade basilar da condição juvenil e, por consequência, as políticas de juventude teriam um caráter emancipatório. Portanto, é bastante necessária à diferenciação conceitual e jurídica entre a temática juventude, e a temática criança e adolescente.

A repercussão concreta dessa diferenciação impacta na organização das políticas públicas, que se desvinculariam das estruturas de assistência social, transformando as ações governamentais para uma abordagem na perspectiva da emancipação dos indivíduos e não na lógica da proteção e da tutela.

Por isso, a inadequação da inserção, sem ressalvas específicas, dos jovens no mesmo artigo 227 cujo parágrafo terceiro é explícito ao descrever “o direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: (...)", ou seja, reforçado o caráter protetivo e não o emancipatório que devem ter políticas públicas para o segmento.

Cabe-nos ainda fazer uma reflexão quanto à pertinência de se estabelecer uma “prioridade absoluta” para os jovens no mesmo nível que as crianças e os adolescentes. Sabe-se que a conquista de benefícios e de direitos dá-se nas disputas entre forças sociais ou atores políticos no âmbito das arenas públicas e diante das instituições. Ao estabelecer a “prioridade absoluta” às crianças e aos adolescentes, a Constituição criou um desequilíbrio jurídico para compensar o fato de que as crianças e adolescente não são capazes de serem sujeitos ativos na esfera pública.

Portanto, sem esta “prioridade absoluta”, as crianças e adolescentes, por sua condição, estariam sempre fadados a obter menos acesso aos bens e serviços, visto que não podem exercer pressão diretamente sob os poderes públicos. Daí a importância do artigo 227 estabelecer a prioridade absoluta.

Quanto aos jovens, estes já mostraram, historicamente, como um grupo prodígio na sua capacidade de demandar seus direitos seja nas ruas ou por sua representação junto às instituições (disputando cargos eletivos ou exercendo o voto).

Por um lado, estender a prioridade absoluta aos jovens significa enfraquecer a “priorização” necessária às crianças e aos adolescentes e de outro lado excede-se na proteção dos jovens, visto que o meio mais democrático seria propiciar-lhes a sua emancipação, que consigo carrega a responsabilidade de atuarem por si para conquistarem e exercerem seus próprios direitos sem que o Estado lhes seja “paterno”, sob o risco de domesticar uma geração inteira com reflexos futuros sobre a cidadania.

Embora tenha sido aprovada por “consenso” no parlamento²⁵, e com grande aplauso das organizações juvenis, tal medida foi um descompasso que não contribuiu para a construção de uma democracia com fortes laços de solidariedade entre as gerações.

²⁵ Ademais, com os argumentos expostos acima quanto à ausência de definição de direitos específicos que mudem as condições de vida dos milhões de jovens ou criação de obrigações concretas para o Estado para atender a juventude, repercutindo em despesas públicas, talvez encontremos aí a razão pela qual a Emenda Constitucional da Juventude, embora tramitado por seis anos, tenha sido aprovada com tanto consenso entre os parlamentares. Sabe-se que os consensos parlamentares somente são possíveis por um amplo acordo político nacional ou por pressão popular, da opinião pública e da imprensa ou por um esvaziamento de conteúdo da proposta, o que neste caso, a opção mais plausível está na última hipótese.

A emenda constitucional também incluiu um parágrafo oitavo no artigo 227 em que trouxe uma obrigação para o Congresso Nacional de editar leis ordinárias para definir um estatuto de direitos para juventude e para um plano nacional de juventude.

Este dispositivo foi importante, porém dispensável, visto que ambas proposições legislativas já estavam em tramitação desde 2003, quando do encerramento dos trabalhos da Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude na Câmara dos Deputados.

Além do mais, a simples previsão constitucional não assegura por si que a tramitação das legislações ocorra²⁶. Ou seja, mesmo com a PEC, para que o estatuto de juventude e o plano nacional de juventude saiam dos plenários e entrem em vigor será necessária muita pressão social e mobilização parlamentar.

Outro argumento apresentado a favor da PEC da Juventude foi a sua importância para transformar o tema juventude de políticas de governo e para políticas de Estado, consolidando os avanços institucionais obtidos nos últimos anos, principalmente com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE.

Neste aspecto vale ressaltar que as políticas de juventude ainda estão num campo em construção que ainda precisam ter muitos avanços conceituais, além dos já obtidos para que possa alcançar a condição de políticas de Estado reconhecida por todos os atores políticos que atuam no cenário nacional.

²⁶ A Constituição previu desde a promulgação em 05 de outubro de 1988 e ainda não foi editada a lei complementar para instituir o imposto sobre grandes fortunas conforme disposto no artigo 153, inciso VII.

Em relação a isto, a PEC da Juventude não é uma garantia de que mudanças de governo, mesmo em caso de continuidade da atual coalizão, não possam desacelerar as políticas de juventude ou diminuir o seu status diluindo-a num grande Ministério do Governo Federal voltado aos direitos humanos (Criança e Adolescente, LGBTT, Deficientes, Combate a Tortura, Direito a Verdade e a Memória).

Por fim, com a aprovação da PEC da Juventude, neste formato, perdeu-se oportunidade histórica para consagrar no texto da Constituição alguns direitos específicos aos jovens sob o pretexto de obter avanços institucionais num momento político.

2.5.2 Estatuto da Juventude

O Projeto de Lei que instituirá o Estatuto da Juventude (PL 4529/2004) está em tramitação no Senado Federal e foi aprovado em novembro de 2010 pelos integrantes de uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados e está pronto para ir à votação no plenário do Senado.

O Estatuto tramita desde 2004 quando foi proposto pelo Dep. Benjamin Maranhão (PMDB/PB). O projeto é um dos resultados positivos alcançados pelos trabalhos da CEJUVENT - Comissão Especial destinada a propor Políticas Públicas para a Juventude, que funcionou entre 2003 e 2004, presidida pelo Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG).

A versão do Projeto de Lei aprovada mudou significativamente o projeto original. O substitutivo da relatora Dep. Manuela D'Avila (PCdoB/RS) agregou a ideia

de criação de um Fundo Nacional de Juventude, de um Sistema de Informações sobre Juventude entre outras inovações.

Em que pese os avanços, o substitutivo do Projeto de Lei merece muitas ressalvas e críticas, pois o texto é bastante genérico e redundante ao já disposto em outras leis.

O Projeto de Lei com está, na prática, não acrescenta novos direitos ao catálogo já previsto na Constituição e também não explicita direitos específicos aos jovens. Caso entre em vigor, o Estatuto não criará novos direitos.

Na nossa opinião o Estatuto da Juventude deve ser reformulado para definir que a juventude é uma etapa específica do ciclo da vida na qual o indivíduo desenvolve a sua autonomia pessoal e independência, devendo o Estado prover neste período as condições indispensáveis para o bem estar, a emancipação e o reconhecimento, promovendo a criatividade e a participação dos jovens com objetivo de assegurar a sua plena inserção social e econômica.

Além disso, o Estatuto da Juventude deve estabelecer que os fundamentos das políticas públicas de juventude devem passar necessariamente pelo fortalecimento da democracia; pela solidariedade entre as gerações; pelo reconhecimento e a valorização dos jovens diante da coletividade; pelo respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva; e pela integração entre os jovens latino-americanos.

Em mais, o Estatuto deveria prever direitos singulares aos jovens tais como: a autonomia pessoal, a experimentação, a redução obrigatória da jornada de trabalho no período durante os seus estudos em qualquer modalidade de ensino, ao financiamento da inatividade laboral, ao subsídio ou acesso gratuito a mobilidade

urbana e em território nacional, ao financiamento público de atividades de fruição do tempo livre e a condições especiais no acesso aos direitos de caráter universal.

Acreditamos que o Estatuto precisa, urgentemente, de uma nova redação para torná-lo realmente um instrumento efetivo para garantir aos jovens condições para trilharem suas trajetórias de independência e autonomia. Não podemos perder mais esta oportunidade histórica de consagrar direitos específicos à condição juvenil.

2.5.3 Plano Nacional de Juventude

A proposta de Plano Nacional de Juventude, em formato de Projeto de Lei, está em tramitação na Câmara dos Deputados desde 2004. O texto foi revisado diversas vezes pela assessoria do seu autor, Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG), e encontra-se para aprovação do plenário da Câmara dos Deputados.

A proposta em discussão foi elaborada baseada no Plano Nacional de Juventude do México e tem virtudes relacionadas à sua summarização. No entanto, a proposta possui deficiências consideráveis, são elas: a) baixa priorização; b) diretrizes muito genéricas; c) sem territorialização das iniciativas; e d) desatualização das metas propostas (formuladas em 2004).

Em nossa compreensão, o Plano Nacional de Juventude deve ser totalmente reformulado e construído do nível municipal para o nacional e não o inverso como está atualmente. Sabe-se que um plano dessa envergadura não pode representar

um amontoado de intenções, mas um conjunto conciso de compromissos públicos do Estado e da sociedade para com a sua geração de jovens.

Ademais, a territorialização de propósitos é indispensável para um país de dimensões continentais como o Brasil. Por isso, o Plano Nacional de Juventude deve ser estruturado a partir de um processo *bottom up* (de baixo pra cima) e pela formação de territórios de estratégia conforme descreveremos no mapa 01 do Capítulo 3.

2.6 Bônus Demográfico no Brasil: a questão da juventude

Bônus demográfico também denominado de janela de oportunidade demográfica ou dividendo demográfico é uma situação populacional única na história de uma nação.

Esta situação ocorre quando os cidadãos com capacidade para trabalhar e gerar riqueza superam, em número, a quantidade de cidadãos que dependem dos que trabalham, ou seja, o peso da população economicamente ativa (15 a 64 anos) supera o da população dependente – crianças e idosos. Nesse sentido a estrutura etária da população facilita o crescimento econômico do país (ELIAS, 2011).

Este fenômeno na demografia, em curso no país, possui uma dimensão estratégica. A combinação da progressiva redução dos índices de mortalidade com o aumento das taxas de natalidade durante as décadas 1970 e 1980 propiciou uma

alteração na estrutura etária brasileira. Foi esta “onda jovem” que desencadeou o fenômeno do bônus demográfico (ELIAS, 2011).

A população jovem de 15 a 29 anos é maior em todos os tempos no Brasil, aproximadamente 51,3 milhões ou pouco mais de 25% da população do país como demonstramos na tabela 02.

O bônus demográfico é uma vantagem para desenvolvimento econômico, porque possibilita, desde que bem aproveitado, uma elevação da produção e da renda per capita, majoração da capacidade de poupança e de investimento e uma otimização dos gastos sociais demandados pela população dependente (ODAS, 2011).

Por acontecer uma única vez, em longos períodos históricos, o bônus demográfico também é conhecido nos estudos populacionais como “janela de oportunidades” para o desenvolvimento. Segundo Bruno Elias:

Os países que aproveitaram tais “janelas” tiveram êxitos na sustentação de seus ciclos de desenvolvimento. Para ficarmos apenas em alguns exemplos, são muitos os estudos que associam o “baby boom” do pós II Guerra à expansão dos “30 anos de ouro do capitalismo” nos EUA e Europa; a expansão dos Tigres Asiáticos e do Japão, também teriam contado com condições demográficas favoráveis nos idos de 1960 e 1970; e na China, a “política do filho único”, dirigida a partir do processo de Reforma e Abertura iniciada em 1978 acabou por gerar um bônus demográfico que proporciona até hoje o dinamismo econômico que transformou o país asiático na “fábrica do mundo”. (ELIAS, 2011, p. 2)

Portanto, o Brasil deve se preparar para tais questões, inclusive, no âmbito das políticas de integração latino-americana, uma vez que com a exceção dos países localizados no Caribe, os países da América Latina conformam semelhantes dinâmicas populacionais (ODAS, 2011).

Segundo Elias e Odas (2011) outra questão relevante considerada. Essas condições favoráveis são transitórias e não podem ser desperdiçadas. Pelas

projeções estatísticas, nosso bônus demográfico se estenderá aproximadamente até 2030, e a partir de então se acentuará uma outra fase de transição demográfica. A figura a seguir retrata a proporção do bônus demográfico brasileiro.

FIGURA 04 – Bônus Demográfico: razão de dependência na população brasileira



Fonte: Fernando Nogueira Costa (2010)

Conforme podemos vislumbrar na figura, a proporção de idosos com 65 anos ou mais na década 1900 era de 4% e a projeção para 2050 é de que sejam 31% da população brasileira. As crianças representavam 82% da população em 1900 com projeção de serem 28% em 2050.

Essas proporções começaram a cair, vertiginosamente, em 1970 e atingiram o pico em 2020 quando a razão estará em 46% de idosos e crianças em relação ao conjunto da população não dependente.

No capítulo 3, a seguir, trataremos do Sistema Nacional de Juventude e dos parâmetros geográficos para a territorialização das políticas de juventude.

CAPÍTULO 3 – SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE

“Tudo o que um homem é capaz de imaginar, outros homens são capazes de construir”
Júlio Verne

3.1 Desenho preliminar do Sistema Nacional de Juventude

A criação de sistemas nacionais como forma de organização dos serviços públicos foi impulsionada com a promulgação da Constituição Federal em 1988.

As áreas pioneiras foram o Meio Ambiente com o SISNAMA²⁷ (anterior a 1988) e a Saúde com o SUS²⁸ (pós-constituição). Esses dois sistemas são resultantes de processos sociais bem distintos. O SISNAMA nasceu como uma resposta nacional ao fortalecimento da agenda do Meio Ambiente em fóruns e conferências internacionais, enquanto o SUS foi resultante das formulações e reivindicações dos movimentos sociais na área da Saúde, especialmente aquelas desenvolvidas pelo movimento sanitário²⁹.

²⁷ Sistema Nacional de Meio Ambiente criado pela Lei Federal n.º 6.938 de 31 de agosto de 1.981.

²⁸ Sistema Único de Saúde criado pela Lei Federal n.º 8.080 de 19 de setembro de 1.990.

²⁹ Na década de 1970, o Movimento sanitário brasileiro ressurgiu com bastante força, sendo composto por uma diversidade de atores, mas principalmente por intelectuais e trabalhadores da área da saúde e, posteriormente, por movimentos populares e secretários de saúde. Um conjunto organizado de pessoas e grupos partidários ou não, articulados ao redor de um projeto. O projeto da reforma sanitária portava um modelo de democracia cujas bases eram, fundamentalmente: a formulação de uma utopia igualitária; a garantia da saúde como direito individual e a construção de um poder local fortalecido pela gestão social democrática (Fleury, 1997, p.33). As bases do movimento sanitário encontram-se no processo ocorrido nas universidades e instituições de pesquisa durante os anos 1970, que definiram o marco referencial e também a constituição das bases institucionais do movimento, representadas na época pelos Departamentos de Medicina Preventiva. Hoje, o Brasil possui o maior sistema público de saúde do mundo em termos de cobertura populacional e de risco. A criação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1988, tem sido analisada como a mais bem sucedida reforma da área social empreendida sob o novo regime democrático, tendo em vista o seu caráter universal e igualitário.

Na última década, outras áreas discutiram a formação de sistemas. São bons exemplos: a Assistência Social, com o SUAS³⁰, e a Segurança Pública, com o SUSP³¹. Na área da Educação, o debate sobre a criação de um sistema nacional se arrasta por mais de uma década e ainda está sem conclusão.

A ideia de sistema não é original das políticas públicas e tem sido desenvolvida em várias áreas do conhecimento com diferentes conteúdos e significados. Por isso, o verbete “sistema” aparece nos principais dicionários com pelo menos quinze sentidos.

Sistema s.m. 1 conjunto de elementos, concretos ou abstratos, intelectualmente organizado 1.1 conjunto concebido pelo espírito (como hipótese, crenças etc.) de objetos de reflexão, ou convicção, unidos por um fundamento; doutrina, ideologia, teoria, tese 1.2 conjunto de idéias logicamente solidárias, consideradas nas suas relações 1.3 conjunto de regras ou leis que fundamentam determinada ciência, fornecendo explicação para uma grande quantidade de fatos; teoria 1.4 distribuição de um conjunto de objetos numa ordem que torna fácil sua observação e estudo 2 estrutura que se organiza com base em conjuntos de unidades inter-relacionáveis por dois eixos básicos: o eixo das que podem ser agrupadas e classificadas pelas características semelhantes que possuem, e o eixo das que se distribuem em dependência hierárquica ou arranjo funcional 2.1 qualquer conjunto natural constituído de partes elementares interdependentes 2.2 arrolamento de unidades e combinação de meios e processos que visem à produção de certo resultado (grifo nosso) 2.2.1 inter-relação das partes, elementos ou unidades que fazem funcionar uma estrutura organizada (...) 2.3 constituição política, econômica ou social de um Estado (...) 4 conjunto de ações e meios que visam a um objetivo; planejamento, plano (grifo nosso)... (HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001).

No campo das políticas públicas, a formação de um sistema representa um marco na consolidação da organização de um setor. O sistema define as responsabilidades e os papéis dos órgãos na execução dos serviços públicos,

³⁰ Sistema Único de Assistência Social.

³¹ Sistema Único de Segurança Pública.

estabelecendo princípios orientadores para ação da administração pública e da sociedade.

Um sistema de políticas públicas tem como pressuposto a fundação de um propósito público, que assegura a manutenção da unidade e, ao mesmo tempo, orienta o pleno funcionamento dos serviços.

A perenidade de um sistema depende diretamente da boa formulação do seu propósito, já que enquanto uma estratégia organizacional do setor público, o sistema não está livre de pressões conjunturais para a alteração do propósito devido ao surgimento de novas aspirações políticas ou de novas necessidades públicas, o que pode conduzir a instabilidade ou a desestruturação.

É importante fazer uma distinção entre o sistema e o propósito público, que embora sejam conceitos imbricados, não devem ser confundidos ou tidos como fossem a mesma coisa.

Um sistema poderá até ser superado ou substituído por outro, que tenha mais virtude ou que seja mais eficiente na realização do propósito público. Contudo, a superação do propósito, enquanto razão de ser de um sistema, representaria a morte ou fim da utilidade do próprio sistema que não encontraria justificativa de existência.

Na Teoria dos Sistemas, desenvolvida pelo sociólogo alemão *Niklas Luhmann*³², um sistema é definido pela fronteira entre ele e o ambiente, separando-o de um exterior infinitamente complexo. A sociedade seria o sistema social mais abrangente no qual estariam contidos subsistemas como: a comunicação, a ciência, o direito, dentre vários outros.

³² Niklas Luhmann (1927-1998) foi professor da Universidade de Bielefeld entre 1966 e 1993. É considerado hoje, junto com Jürgen Habermas, um dos mais famosos representantes da sociologia da Alemanha.

O interior do sistema é uma zona de redução de complexidade da realidade: a comunicação no interior se opera selecionando apenas uma quantidade limitada de informação disponível no exterior. Para *Luhmann*, o propósito de um sistema tem o objetivo de ordenar o mundo com o uso de critérios de relevância, criando uma redução da complexidade do meio (sociedade ou realidade) e circunscrevendo as alternativas de atuação.

Ao propor a criação de sistemas nacionais de políticas públicas, na prática, estamos formando um subsistema dentro do sistema mais abrangente, que é a sociedade. Esse relaciona será condicionado pelos outros subsistemas já existentes como o direito, a política, a comunicação, a religião e o Estado.

Os subsistemas, entre si, diferenciam por meio da elaboração de uma estrutura própria de comunicação simbólica especializada e materializada em códigos binários. Por exemplo: a ciência usa o código binário verdade / não-verdade; a arte usa o código binário belo / feio; o direito usa como código binário lícito / ilícito; o Estado usa como código binário público / privado.

Neste sentido, a formulação de um sistema nacional de políticas públicas de juventude inicia como um processo de diferenciação que construirá um ou mais códigos binários para distinguir o que é a política de juventude.

As organizações do Estado, que são reguladas por sistema, são estruturas burocráticas encarregadas de tomar decisões coletivas a partir da programação desses códigos.

Com a criação do sistema (subsistema) as estruturas de Estado passarão a operar com uma redução da complexidade, restringindo as possibilidades de tomada de decisão sobre as questões relacionadas aos jovens.

Em certo sentido, a redução da complexidade do tema juventude e a sua combinação com restrições oriundas de outros sistemas (por exemplo: sistema federativo do Estado brasileiro) será o próprio ato de criação do Sistema Nacional de Juventude.

Desta forma, abaixo estão questões centrais para o Sistema Nacional de Juventude:

- a) Definição do propósito público do Sistema Nacional de Juventude.
- b) Definição do escopo do Sistema Nacional de Juventude com uma descrição objetiva e precisa do produto ou serviço que serão resultantes do seu funcionamento, devendo ter três características básicas: 1) quais produtos ou serviços; 2) para que público; e 3) com quais características o Estado compromete a oferecê-los.
- c) Delimitação do conceito de juventude e diferenciação das etapas do ciclo de vida que a precede (infância e adolescência) e a sucede (vida adulta).
- d) Definição de princípios que servirão como enunciados normativos para a solução de conflitos sobre o funcionamento do sistema.
- e) Delimitação das atribuições e órgãos responsáveis a partir do formato do sistema federativo de repartição de competência (União, Estados e Municípios), observando à autonomia constitucional dos entes federativos e a liberdade política para definição dos projetos prioritários, prevendo a possibilidade de mudanças nas linhas de governo.
- f) Adequação do financiamento ao formato do sistema orçamentário nacional.

- g) Definição de uma tipologia de ações a partir da segmentação do público, alcance e especialidade de atendimento do serviço oferecido.
- h) Modelagem da participação da sociedade a partir de mecanismos já instituídos ou existentes, apenas consolidando e aprofundando as regras de funcionamento atuais.
- i) Conformação de objetivos tendo como pressuposto a agilidade nas ações do setor público, o fortalecimento da descentralização por meio da gestão interfederativa, a consolidação de serviços públicos especializados para os jovens e a organização da gestão com vistas a proporcionar benefícios para gestores, trabalhadores e usuários do Sistema Nacional de Juventude.

Outra vantagem que traz a constituição do Sistema Nacional de Juventude está na uniformização das nomenclaturas, dotando as políticas públicas de juventude de uma linguagem própria, aumentando a intensidade da comunicação entre os atores.

Além disso, padronizará procedimentos administrativos do Estado, permitindo melhor relacionamento com a sociedade civil e com os próprios jovens.

O novo sistema deverá nascer como um resultado de um esforço institucional em acompanhar processos sociais em curso para responder ao presente momento histórico em que a juventude ganhou um espaço, historicamente inédito, na configuração da questão social brasileira³³.

No Brasil, o tema juventude demorou a entrar na agenda pública nacional, sendo um dos últimos países da América Latina a instituir um organismo, em âmbito

³³ NOVAES, Regina Célia Reyes. **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2009

federal, para coordenação dessas ações³⁴. A cientista política Julia Rodrigues (2008) demonstrou em dissertação de mestrado que a partir de 2004 as redes sociais relacionadas com as políticas de juventude ampliaram em número de participantes e tiveram um adensamento dos vínculos e entrecruzamento dos caminhos, conduzindo para um maior capital social que possibilitou o avanço das políticas e o aprofundamento institucional das ações.

A implantação de um Sistema Nacional de Juventude poderá ser um grande impulso para as políticas públicas do setor. Ainda que a proposta seja fruto de uma iniciativa apenas governamental e em que pese, em 2006 o Conselho Nacional de Juventude ter preconizado a criação de um sistema de políticas públicas de juventude³⁵.

Diferentemente do processo de constituição do Sistema Único de Saúde, que nasceu impulsionado pelos movimentos sociais ou do que aconteceu com o Sistema Único de Assistência Social, fruto do acúmulo histórico e dos avanços obtidos no setor de assistência social nos últimos anos, o Sistema Nacional de Juventude deverá ser resultante da mobilização dos Poderes Públicos com objetivo de transformar o tema em política de Estado.

³⁴ RODRIGUES, Júlia Alves Marinho. **Análise de Redes e Políticas de Juventude**. Brasília: Unb: 2008. Dissertação de Mestrado.

³⁵ “É preciso organizar uma agenda de discussões em que seja promovida a interação entre os agentes sociais e políticos que elaboram as políticas educacionais e aqueles que têm construído um olhar diferenciado para a questão da juventude na atualidade. Essa distância é um dos fatores que impedem a construção de políticas educacionais mais sintonizadas com a condição juvenil, tornando-as menos efetivas. O mesmo se aplica aos gestores públicos na área do trabalho e da cultura. Não se trata de que cada uma das políticas públicas deva ser ‘totalizante’ no sentido de que todo programa tenha que envolver necessariamente todas as expressões da ‘vivência juvenil’, mas é necessário que haja um esforço pela construção de canais de diálogo que possam, em um futuro próximo, estabelecer um **marco institucional que deve, este sim, servir de referencial para a composição de políticas públicas de juventude com alto grau de coerência, e que formem um sistema de ações minimamente harmônico**”. CONJUVE: **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectiva**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

3.1.1 Estrutura normativa da minuta de Projeto de Lei do Sistema Nacional de Juventude

No anexo 1 da dissertação apresentamos uma minuta do Projeto de Lei para criação do Sistema Nacional de Juventude. A estrutura proposta para o Projeto de Lei foi concebida em 76 artigos divididos em cinco títulos. Os Títulos I e II tratam de questões preliminares essenciais para definição de conceitos centrais, tais como: o que é juventude e quem são os jovens. O Título III foi distribuído em sete capítulos que descrevem a constituição e o funcionamento do sistema. O Título IV trata da participação, sendo este um dos principais eixos das políticas públicas de juventude. O Título V dispõe sobre a mudança no texto de outras leis em vigor.

A minuta de Projeto de Lei para da criação do Sistema Nacional de Juventude foi proposta com a seguinte estrutura:

Título I - Das Disposições Iniciais

Título II - Das Disposições Gerais

Título III - Do Sistema Nacional de Juventude

 Capítulo I - Dos Objetivos e Diretrizes

 Capítulo II - Dos Princípios

 Capítulo III - Da Organização

 Seção I – Dos Órgãos Especializados

 Seção II - Dos Órgãos Setoriais

 Seção III – Dos Órgãos Colegiados

 Seção IV – Da Fundação Nacional de Juventude

 Seção V – Do Instituto Preto Góes

 Seção VI – Das Unidades de Juventude

 Capítulo IV – Dos Programas e da Gestão

 Seção I – Dos Contratos de Gestão

Seção II – Do Plano Nacional de Juventude
Capítulo V – Da Competência e das Atribuições
Seção I – Das Atribuições da União
Seção II – Das Atribuições dos Estados e do Distrito Federal
Seção III – Das Atribuições dos Municípios
Capítulo VI – Dos Recursos Humanos
Capítulo VII – Dos Recursos Financeiros
Capítulo VIII – Do Planejamento e do Orçamento
Título IV – Da Participação
Capítulo I – Das Conferências de Juventude
Título V - Das Disposições Finais e Transitórias

3.1.2 Comentários sobre o conteúdo normativo da minuta de Projeto de Lei de criação do Sistema Nacional de Juventude.

Em primeira verificação, incumbiu-nos apreciar os aspectos relacionados à competência para a edição do projeto de lei de criação do Sistema Nacional de Juventude descrito no anexo 01 da dissertação. Inferiu-se pela leitura do inciso XV do artigo 24 da Constituição Federal, que a competência de legislar sobre a proteção da infância e da juventude é concorrente entre a União, Estados e o Distrito Federal.

No que tange a repartição de competências federativas, vale ressaltar que os constituintes de 1988 atribuíram poderes enumerados à União (artigos 21 e 22) e aos Municípios (artigo 30) e poderes remanescentes ou residuais aos Estados-membros (artigo 25 §1º). Ao Distrito Federal foram atribuídas competências simultâneas de Estado-membro e de município (artigo 32 §1º).

Sabe-se que a Constituição conjugou o modelo clássico de repartição horizontal de competências com modelo contemporâneo originário do federalismo alemão, que se projeta no estabelecimento de áreas de atuação legislativa concorrente entre União, os Estados e o Distrito Federal. Nas competências legislativas concorrentes o legislador consagrou a ideia de atribuições não cumulativas, cabendo à União a edição de normas gerais (artigo 24, § 1º) e aos Estados e ao Distrito Federal à fixação de normas específicas, por meio da competência suplementar (artigo 24 §2º).

Assim, restou claro que é competência da União legislar sobre o tema das políticas públicas de juventude, o que inclui o estabelecimento de parâmetros, princípios e diretrizes, bem como a organização de um sistema nacional que integre as ações dos poderes públicos.

Atinente aos aspectos da iniciativa do projeto lei, a Constituição Federal estabeleceu a prerrogativa privativa ao Presidente da República de propor projetos de lei que tratem da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, conforme disposto no artigo 61, inciso II, alínea “e”. Assim, como a proposta de Sistema Nacional de Juventude prevê a criação de novos órgãos no âmbito da Administração Pública Federal, caberá, portanto, exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo submeter o projeto de lei ao Congresso Nacional, iniciando a tramitação pela Câmara dos Deputados.

No que concerne à autonomia administrativa dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios assegurada pela Constituição Federal, a minuta ora proposta fixou um regime de co-responsabilização e colaboração entre os entes federados. A

proposta previu um arranjo mais flexível, com incentivos institucionais que favorecerão a co-responsabilização entre a União, os estados e os municípios.

O Sistema Nacional de Juventude, assim como proposto, estabelecerá uma subsidiariedade entre os entes federados com o estabelecimento de processos simplificados, acesso à informação e promoção da transparência para gerar melhoria dos serviços públicos. Além disso, a proposta de Sistema Nacional apresentou-se no sentido de fortalecer o federalismo contratual por intermédio do estabelecimento de parâmetros nacionais mínimos que garantem o desenvolvimento equitativo entre as regiões, além da criação de metas, mecanismos de monitoramento e implementação das políticas públicas de juventude.

Portanto, especificamente sobre a criação de órgãos no âmbito de Estados e Municípios, em caso de aprovação da lei a União não excederá sua competência legislativa, visto que não adentrará na autonomia de gestão administrativa dos entes federados, já que não estabelecerá nenhuma obrigação quanto à criação de órgãos, apenas definirá uma classificação em órgãos especializados (executivos ou assessores), setoriais e colegiados.

Com relação à proposta de instituição de Fundação Nacional de Juventude em regime de direito privado, vale ressaltar que o Estado tem a opção legal e discricionária de instituir fundações com personalidade de direito público ou privado. Na primeira hipótese, a fundação tem precisamente o mesmo regime jurídico das autarquias, sendo, por isso mesmo, chamadas de autarquias fundacionais. Na segunda hipótese, a fundação estatal tem o regime jurídico das fundações de direito civil previstas nos artigos 62 a 69 do Código Civil.

Desta forma, o órgão proposto se constituirá num organismo da Administração Pública com flexibilidade e autonomia mais amplas do que as atuais autarquias e fundações públicas de direito público. Ela poderá dispor de instrumentos administrativos de natureza privada comparáveis as das empresas públicas estatais.

No que concerne à política de pessoal para o Sistema Nacional de Juventude, a minuta de projeto de lei previu a instituição de uma gratificação de natureza remuneratória aos profissionais envolvidos diretamente na gestão das políticas públicas de juventude no âmbito da União. As formas de seleção dos servidores que receberão a gratificação, bem como os valores e critérios encontram-se bem definidos e explicitados na proposta. Além disso, a proposta de criação da gratificação está amparada legalmente dentre as competências do Poder Executivo, sendo a proposição da iniciativa de lei privativa ao Presidente da República conforme disposto no artigo 61, inciso II, alínea “a”.

Consideradas todas as informações supra referidas, conclui-se pela adequação do projeto de lei aos requisitos legais, bem como ao atendimento do seu formato de redação a disposto na Lei Complementar n.º 95 de 26 de Fevereiro de 1998.

3.1.2.1 Escopo do sistema, propósito público e faixa etária.

O título das disposições iniciais tem o objetivo de estabelecer algumas premissas que nortearão o conjunto do sistema.

No artigo 1º define que o escopo da lei é regular as políticas públicas de juventude executadas em todo território nacional, ou seja, alcançando as ações ou serviços desenvolvidos pela União, Estados e Municípios, bem como aqueles de alguma forma realizados pela sociedade civil em parcerias com o poder público, ou utilizando recursos públicos.

Definido o objeto da lei (regular as políticas públicas de juventude), imediatamente era necessário delimitar o conceito de **juventude**.

No primeiro eixo do propósito público, atribuiu ao Estado o dever de prover bens e serviços que proporcionem o bem estar, a emancipação e o reconhecimento dos jovens, visto que tais condições (bem estar) somente podem ser alcançadas pelos próprios indivíduos. Assim, ao Estado deverá atenuar ou eliminar os bloqueios do sistema social.

No segundo eixo do propósito público, atribuiu ao Estado o dever de promover a criatividade e a participação como incentivo ao desenvolvimento do potencial dos indivíduos.

Com relação à faixa etária, adotou a idade de 18 a 32 anos, embora há que se reconhecer que este recorte tem uma função apenas operativa para as políticas do Sistema Nacional de Juventude. Escolheu 18 anos como faixa de corte inicial para evitar conflitos de jurisdição e competência com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Para o termo final no 32º aniversário, reconheceu a pertinência da formulação do Instituto de Juventude da Espanha, que considera a construção da autonomia como elemento fundamental desta etapa do ciclo de vida, e que devido às transformações sociais atuais, a conquista da autonomia passou a avançar, crescentemente, sob os anos antes considerados adultos.

Criou-se uma faixa intermediária para indivíduos de 16 e 17 anos que poderão ser considerados legalmente jovens, se estes optarem pelo alistamento eleitoral. O direito ao voto deve ser reconhecido como um passo essencial do indivíduo rumo à participação na esfera pública e na formação da autonomia pessoal.

3.1.2.2 Fundamento das políticas públicas de juventude

No artigo 3º foram apresentados os fundamentos das políticas públicas, que servem como pressupostos éticos e políticos para ação do Estado. O dispositivo estabeleceu normas de caráter programático. Para o jurista Luis Roberto Barroso (2010), as normas programáticas traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos. Por sua natureza, não geram para os cidadãos (jovens) a possibilidade de exigir comportamentos comissivos, mas investem-nos na faculdade de demandar dos órgãos estatais que se abstenham de quaisquer atos que contravengam as diretrizes traçadas.³⁶

Entre os fundamentos das políticas públicas foram apresentados:

- O fortalecimento da democracia;
- A solidariedade entre as gerações;
- O reconhecimento e a valorização dos jovens diante da coletividade;

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

- O respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva;
- A promoção do bem estar e do desenvolvimento integral;
- O incentivo à criatividade e à participação;
- A equidade na geração de oportunidades;
- A integração entre os jovens latino-americanos.

3.1.2.3 Tempo das políticas públicas de juventude

O parágrafo único do artigo 3º afirma, categoricamente, qual é o tempo das políticas públicas de juventude, afastando a ideia da moratória social ou da juventude enquanto fase de mera passagem, sem valor existencial no presente.

Neste sentido, o dispositivo aponta claramente que as políticas de juventude devem proporcionar condições imediatas de exercício pleno da cidadania, evitando qualquer tipo de subtração de direitos usufruídos pelos adultos.

3.1.2.4 Direitos singulares da juventude

O artigo 4º arrola um conjunto de novos direitos considerados singulares dos jovens, direitos particulares desta etapa do ciclo de vida. Evidentemente, que o rol de

direitos apresentados não é taxativo, mas apenas aponta algumas formulações presentes na última década pelos movimentos juvenis.

Este artigo tem uma intersecção enorme com o Estatuto de Direitos da Juventude, em tramitação no Congresso Nacional. Por consequente, deverá ser objeto de discussão no âmbito do poder legislativo, para que possa haver sintonia entre os textos que serão aprovados.

3.1.2.5 Protagonismo ao Estado e parceria com a sociedade

O artigo 5º enfatiza o protagonismo e a responsabilidade do Estado na promoção das políticas públicas de juventude, contudo abre espaço e co-responsabiliza as famílias, as escolas e universidades, o mercado e as organizações da sociedade civil na realização de ações em prol da juventude.

Neste sentido, o Sistema Nacional de Juventude é mais do que um arranjo institucional da máquina burocrática do Estado para atender a demanda de um segmento da população. O Sistema constitui-se num espaço de inter-relacionamento entre poder público e sociedade civil para acolher as novas gerações e aumentar a coesão social na sociedade brasileira.

3.2 A geografia das Políticas Públicas de Juventude

A cartografia moderna apareceu na Renascença, acompanhado do surgimento do Estado moderno. Muito rapidamente tornou-se instrumento de poder. As grandes políticas dos Estados tinham profundas relações com a questão do território. O jogo estrutural funcionava como uma ação coordenada sobre o plano geométrico dos mapas. O desejo do Estado de alcançar o mar, de preservar o acesso às estradas, de implantar cidades, de fazer coincidir uma fronteira com uma linha de cristas ou um rio, todos estes se davam por uma política assentada no território.

Cinco séculos depois, a cartografia continua sendo um valioso instrumento a serviço do poder. A sua utilidade atual envolve além do controle militar do território soberano dos Estados, mas também sofisticadas redes de telecomunicações, de produção e circulação de mercadorias e agora também apoio à gestão das políticas públicas.

Um bom exemplo das virtudes do uso do geoprocessamento nas políticas públicas está no caso do combate a dengue pela vigilância epidemiológica em Recife-PE. Em 2005 e 2006, os moradores do Recife conviveram com índices alarmantes de casos de dengue. A Secretaria de Saúde como medida de combate ao mosquito transmissor passou a pulverizar inseticida por toda cidade. Como as dimensões territoriais eram muito grandes, os carros pulverizadores passavam quinzenalmente em cada rua.

Os resultados não foram muito positivos, mas alcançaram uma diminuição no número de casos da doença. A Secretaria de Saúde decidiu processar a incidência de casos de dengue e localizar a residência dos infectados. Tais

informações foram lançadas em bases cartográficas. A visualização do mapa mostrou que a transmissão ocorria em locais ficam assinalados no mapa da cidade. Com a posse dos dados, os carros de pulverização passaram a concentrar o esforço diário nas regiões afetadas, e agentes de saúde passaram a fazer visitas domiciliares em todas as residências dos locais marcados no mapa.

Os resultados foram impressionantes. Em menos de um ano, a queda de casos de dengue caiu vertiginosamente e os custos de pulverização reduziram a um quinto.

Essa é uma boa referência para demonstrar os resultados que o georreferenciamento e o geoprocessamento podem alcançar nas políticas sociais.

Em 2008, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento em Gestão realizou um extenso estudo sobre a dimensão territorial do planejamento, evidenciando as imbricações entre desenvolvimento e território.

Esse estudo defende que o território deve ser a base para o planejamento da ação governamental de longo prazo, trabalhando a regionalização do país em duas escalas, uma sub-nacional (macroregiões) e outra sub-regional (sub-regiões).

A definição desses recortes territoriais foi além das fronteiras institucionais que repartem os Estados-membros da Federação ou as divisas administrativas entre municípios. Foram adotadas com referenciais: a) os processos históricos de formação nacional; b) as identidades sócio-culturais; e c) as conexões entre as redes urbanas e rede viária de logística.

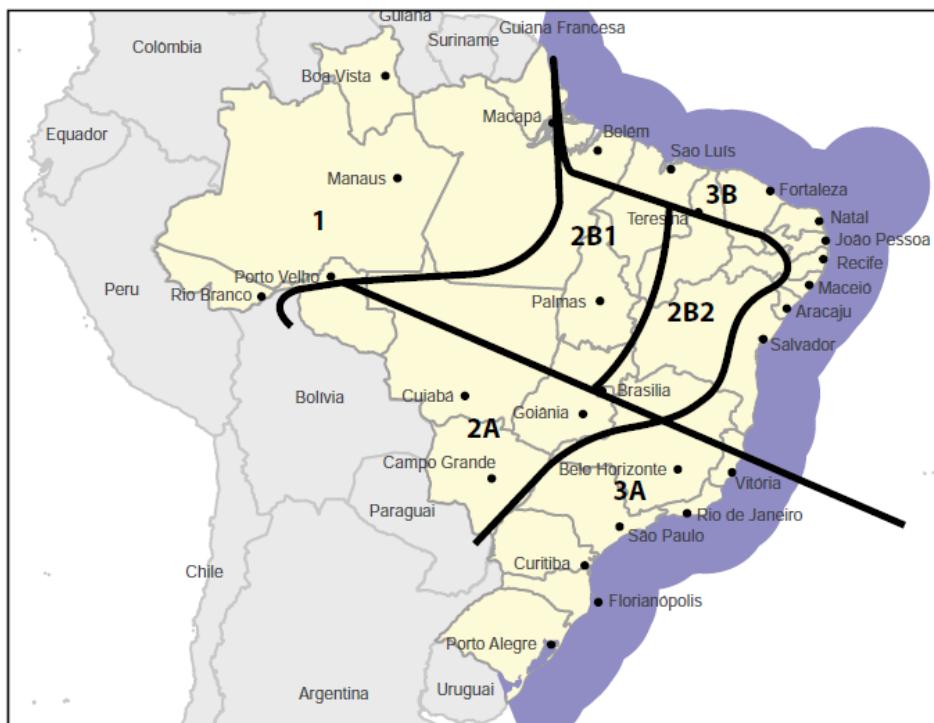
O objetivo da (re)organização regional era favorecer e ampliar o nível de articulação: público-público (intra e intergovernamental), público-privado e público-sociedade civil organizada.

A proposta de regionalização da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (re)dividiu o Brasil em seis grandes áreas subnacionais, conforme descrito e ilustrado no Mapa 1 a seguir:

- a) Bioma Florestal Amazônico (área 1)
- b) Sertão Semi-Árido Nordestino (área 2B2)
- c) Litoral norte-nordeste (área 3B)
- d) Sudeste-sul (área 3A)
- e) Centro-Oeste (área 2A)
- f) Centro-Norte (área 2B1)

MAPA 01 – Territórios de Estratégia: Nova Regionalização Nacional

Cartograma 1: Territórios da Estratégia



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Estudo sobre a dimensão territorial do planejamento. (2008)

A nova regionalização proposta pelo mapa 01 tem aderência às necessidades das políticas de juventude e reforça a relevância de uma segmentação territorial para o desenho de programas públicos de atenção aos jovens.

Isso porque está bastante ressaltado nas estatísticas oficiais que os problemas juvenis não são homogêneos em todo território nacional e as diferenças socioeconômicas impõem paisagens distintas para vida dos jovens.

Em nossa opinião, esta nova regionalização propostas deve ser a referência em escala nacional para as políticas de juventude. Em outras palavras, defendemos que a política nacional de juventude seja segmentada em prioridades, programas e projetos distintos conforme características específicas dos territórios de estratégia descritos no mapa 01, o que significa ter uma política de juventude diferenciada para o bioma Florestal Amazônico (área 1); Sertão Semi-Árido Nordestino (área 2B2); Litoral norte-nordeste (área 3B); Sudeste-sul (área 3A); Centro-Oeste (área 2A) e Centro-Norte (área 2B1).

O mesmo estudo apontou a necessidade de distribuição de pólos de desenvolvimento em nível macro-regional e com macropolos, denominados e ilustrados no mapa 2:

- 1) Macrorregião polarizada pelo Rio de Janeiro
- 2) Macrorregião polarizada por Belo Horizonte
- 3) Macrorregião polarizada por Fortaleza
- 4) Macrorregião polarizada por Manaus
- 5) Macrorregião polarizada por Recife
- 6) Macrorregião polarizada por Salvador
- 7) Macrorregião polarizada por São Paulo
- 8) Macrorregião bipolarizada por Belém e São Luiz
- 9) Macrorregião bipolarizada por Brasília e Goiânia
- 10) Macrorregião bipolarizada por Porto Alegre e Curitiba
- 11) Macrorregião multipolarizada por Uberlândia, Campo Grande e Cuiabá

MAPA 02 – Macrorregiões e Macropolos

Cartograma 2: Macrorregiões e Macropolos



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Estudo sobre a dimensão territorial do planejamento. (2007)

Em nossa visão, o mapa 02 localiza os centros de atração e polarização da política nacional de juventude. Essas cidades que marcam a polarização precisam ser preparadas para receber um público flutuante de jovens que já migram em busca de estudos e progresso pessoal.

Entretanto, não há uma política de recepção para acolher os jovens que são atraídos para esses macropolos. Cada um deles precisa ser equipado com estruturas de moradias temporárias subsidiadas pelo poder público.

Nas classes com maior renda, os jovens optam por estudar em universidades localizadas em cidades fora do domicílio da família. Assim, vivem em moradias individuais ou coletivas (republicas) ou moradias oferecidas pelas universidades (estudantis), aonde podem ter uma rica experiência de liberdade individual longe do controle dos pais. Em outros casos, esses jovens têm a oportunidade de passar temporadas de intercambio em países estrangeiros³⁷ (PISTORI, 2010).

Para os jovens das camadas populares os caminhos para autonomia passam pelo casamento precoce ou gravidez, pela ruptura antecipada com o núcleo familiar quando acabam sendo expulsos de casa devido às escolhas comportamentais, ou pela entrada no mercado de trabalho quando acompanhada de mudança na cidade de origem. Outra forma de conquista de autonomia dá-se quando os jovens de cidades do interior migram para cidades pólo ou capitais em busca de vagas em universidades públicas ou de escolarização (profissional ou média) ou de empregos com maior remuneração.

Portanto, esses macropolos devem contar com políticas ativas de recepção e acolhimento de jovens de 15 a 24 anos que estejam em busca de autonomia pessoal relacionada à progressão nos estudos ou na carreira profissional.

Por fim, o já referido estudo da dimensão do territorial do planejamento apontou para a sub-regionalização e identificou 118 sub-regiões, permitindo um ajuste mais fino entre os indicadores econômicos e sociais de polarização e a compatibilização com as características ambientais e de identidade cultural,

³⁷ PISTORI, Edson Claudio. Juventude e Autonomia: Por uma nova geração de políticas públicas. *Jornal Página 13*, São Paulo, SP, n. 89, p. 6, jul. 2010.

conforme mapa 3. A lista das sub-regiões com os respectivos subpolos encontra-se na tabela 07 também a seguir.

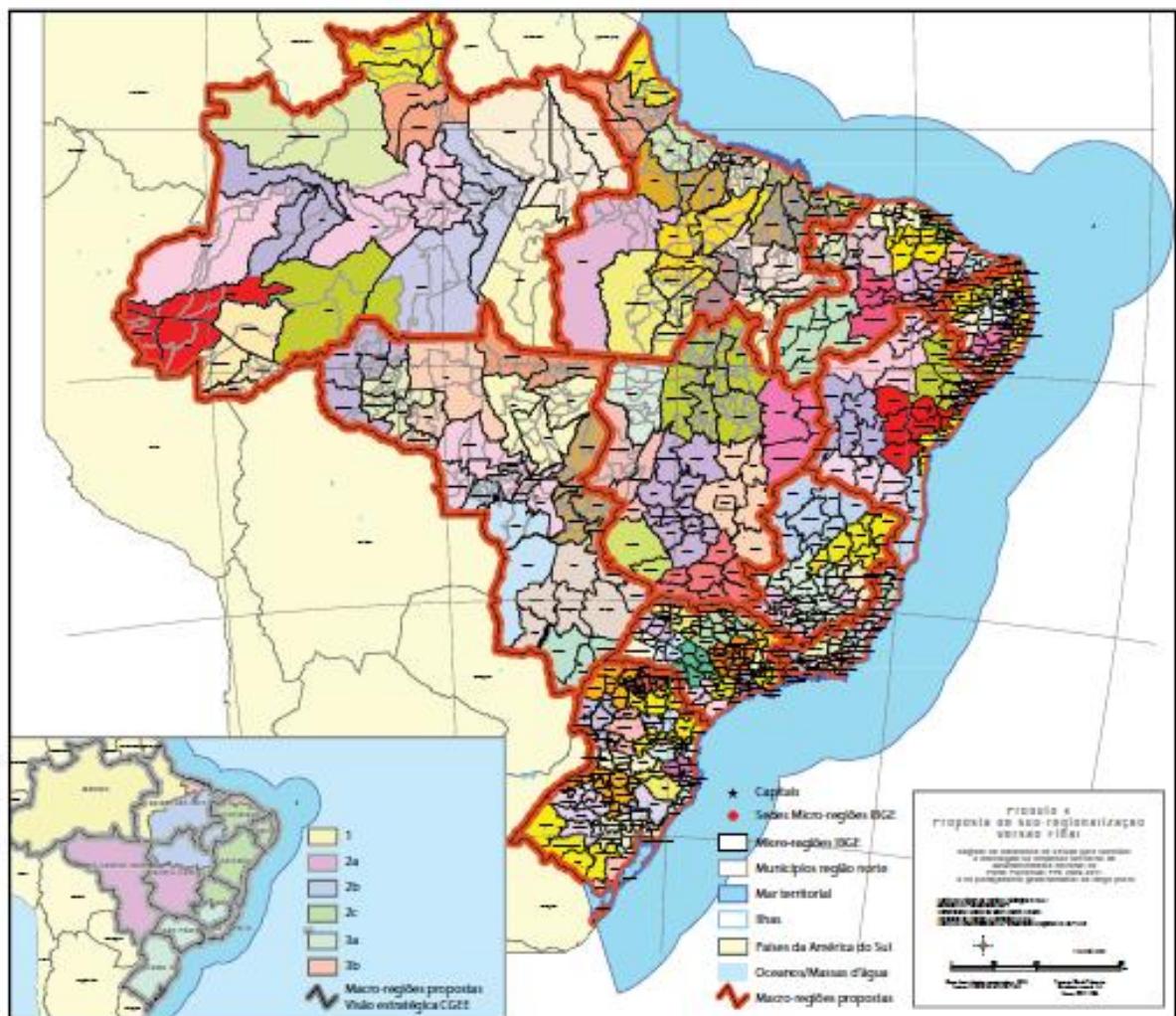
TABELA 07 – Regiões e sub-regiões do Brasil, segundo nova regionalização

REGIÃO	SUB-REGIÃO
Belém-São Luís	Abaetetuba; Altamira; Araguaína; Balsas; Belém; Imperatriz; Macapá; Marabá; Marajó; Oiapoque; Santa Luzia; Félix do Xingu e São Luís.
Manaus	Alto Solimões; Boa Vista; Cabeça do Cachorro; Cruzeiro do Sul; Itacoatiara; Itaituba; Lábrea; Manaus; Rio Branco; Rorainópolis; Santarém e Tefé.
Fortaleza	Caxias; Ceará Meridional; Floriano-Uruçuí; Fortaleza; Jaguaribe; Mossoró; Picos; Quixadá; Sobral; Sudoeste Potiguar e Teresina.
Recife	Arapiraca; Arcoverde; Campina Grande; Caruaru; João Pessoa; Maceió; Natal; Patos; Recife; Seridó e Sertão Alagoano.
Salvador	Aracaju; Feira de Santana; Ilhéus-Porto Seguro; Irecê; Paulo Afonso; Petrolina-Juazeiro; Salvador; Sertão Sergipano e Vitória da Conquista.
Brasil Ocidental	Alta Floresta; Campo Grande; Cuiabá; Dourados; Ji-Paraná; Pantanal; Porto Velho; Rondonópolis; Sinop e Vilhena.
Brasil Central	Barra do Garça; Barreiras; Brasília; Goiânia; Palmas; Rio Verde; São Félix do Araguaia e Uberlândia.
Belo Horizonte	Barbacena; Belo Horizonte; Divinópolis; Governador Valadares; Ipatinga; Montes Claros e Teófilo Otoni.
Rio de Janeiro	Campos dos Goytacazes; Juiz de Fora; Norte Capixaba; Rio de Janeiro; Vitória e Volta Redonda.
São Paulo	Araçatuba; Bauru; Campinas; Itapetininga; Marília; Pouso Alegre; Presidente Prudente; Ribeirão Preto; São José do Rio Preto; São José dos Campos; São Paulo; Sorocaba e Varginha.
Sul	Bagé-Uruguaiana; Blumenau; Cascavel; Caxias do Sul; Chapecó; Curitiba; Florianópolis; Guarapuava; Joinville; Lages; Londrina; Maringá; Passo Fundo; Pelotas; Ponta Grossa; Porto Alegre; Santa Maria e Tubarão.

Fonte: elaboração própria com base na referência publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Estudo sobre a dimensão territorial do planejamento. (2008)

MAPA 03 – Sub-regiões do Brasil

Cartograma 3: Sub-regiões



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Estudo sobre a dimensão territorial do planejamento. (2008)

A proposta apresentada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos sobre a dimensão territorial do planejamento governamental considerou inúmeros fatores econômicos, demográficos e sociais. Por isso, oferece subsídios essenciais para implementação de uma política nacional de juventude adequada ao desenvolvimento regional.

Neste sentido, acreditamos ser necessário que a Secretaria Nacional de Juventude do Governo Federal estabeleça uma reflexão junto à equipe do Ministério do Planejamento visando incorporar o tema das políticas públicas de juventude ao estudo de planejamento territorial em curso.

No que tange aos aspectos do planejamento territorial das políticas de juventude, asseveramos que é necessário equacionar um binômio central para esta etapa do ciclo de vida: “educação-trabalho”.

Numa primeira incursão deve buscar correlacionar territorialmente a equação demanda versus oferta, ou seja, deve-se estabelecer em bases espaciais representado com mapas que localizem:

- a) o número e a taxa de concentração de jovens (estratificados em faixas etárias de 15 a 17, 18 a 24, 25 a 32 anos)
- b) quantidade de escolas e oferta de vagas (estratificado por modalidade de ensino)
- c) o número e taxa de crescimento do emprego (estratificado em tipo de atividade econômica e setor público)
- d) estoque de desocupado em idade juvenil (jovens que não estudam e não trabalham).

As análises deste autor em tabelas de estatísticas com geoprocessamento dos dados indicam que o aumento da escolarização dos jovens requer uma diversificação das estratégias ou mesmo uma diferenciação do tipo de modalidade de ensino público ofertado.

Por exemplo, a macro-região Sudeste-sul tem um alto déficit de oferta de vagas no ensino superior público em relação quantidade de jovens concluintes de

ensino médio (CENSO ESCOLAR, 2009). Já a macro-região do Sertão Semi-Árido Nordestino reúnem 50% dos jovens analfabetos do país e sua maioria residem em áreas rurais (CENSO ESCOLAR, 2009).

3.2.1 Tipologia das cidades brasileiras

Num país como o Brasil, as dimensões territoriais e as diversidades socioeconômicas e culturais devem determinantes para a análise. São aproximadamente 8,5 milhões de km², uma população de 51,3 milhões de jovens, segundo a mais recente contagem da população (IBGE, 2010) e um mosaico de 5.564 municípios. A maior parte da população vive nas aglomerações urbanas e a divisão territorial brasileira reflete um quadro complexo e fragmentado.

Para caracterização dos contextos regionais, além do estudo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, trouxemos a proposta de tipologia das cidades brasileiras (PPGEO-UFPE e FASE, 2005), realizado a pedido do Ministério das Cidades, que procurou integrar em uma única classificação espaços urbanos e rurais e evidenciar a diversidade das relações existentes entre cidades e territórios.

Foram classificados 19 tipos que caracterizam as aglomerações urbanas, os centros urbanos e as pequenas cidades de acordo com sua situação socioeconômica e a do espaço rural em que se localizam. Para a análise das políticas de juventude sugerimos o agrupamento feito por Sonia Luiza Terron e Gláucio Ary Dillon Soares (2008) do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de

Janeiro, no qual agregaram em 6 categorias os 19 tipos originais propostos pelo Ministério das Cidades para o Plano Nacional de Habitação, conforme a seguir:

- 1) **Grande Urbano (Centro-Sul):** espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro-sul (tipos 1 e 3);
- 2) **Grande Urbano (Norte e Nordeste):** espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste (tipos 2 e 4);
- 3) **Médio Urbano em Rural Próspero:** centros urbanos em espaços rurais prósperos (tipos 5 e 6) ou que vêm enriquecendo, predominantemente no centro-sul (tipo 9);
- 4) **Médio Urbano em Rural Misto:** centros urbanos em espaços rurais consolidados (tipos 7 e 8), em espaços rurais que vêm enriquecendo na fronteira agrícola, com alta desigualdade (tipo 10), em espaços rurais no sertão nordestino e da Amazônia (tipo 11), em espaços rurais pobres com alta densidade populacional perto dos grandes centros (tipo 12) e em espaços rurais pobres e relativamente isolados (tipo 13);
- 5) **Pequeno Urbano em Rural Próspero:** pequenas cidades em espaços rurais prósperos (tipo 14 e 15);
- 6) **Pequeno Urbano em Rural Misto:** pequenas cidades em espaços rurais consolidados ou de pouca densidade econômica (tipo 16 a 19).

TABELA 08 – Caracterização das cidades brasileiras

Caracterização das Cidades Brasileiras		
TIPOLOGIA AGREGADA	TIPO ORIGINAL	DESCRÍÇÃO DOS TIPOS DE CIDADES BRASILEIRAS
Grande Urbano (Centro Sul)	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (somente RMSP e RMRJ).
	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (exceto RMSP e RMRJ).
	Tipo 3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul.
Grande Urbano (Norte e Nordeste)	Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste.
	Tipo 4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste
Médio Urbano em Rural Próspero	Tipo 5	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social.
	Tipo 6	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social.
	Tipo 9	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo com moderada desigualdade social, predominantes no centro-sul.
Médio Urbano em Rural Misto	Tipo 7	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social.
	Tipo 8	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social.
	Tipo 10	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola.
	Tipo 11	Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana.
	Tipo 12	Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional próximos de grandes centros.
	Tipo 13	Centros urbanos em espaços rurais pobres com média e baixa densidade populacional e, relativamente, isolados.
Pequeno Urbano em Rural Próspero	Tipo 14	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos.
	Tipo 15	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos.
Pequeno Urbano em Rural Misto	Tipo 16	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
	Tipo 17	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
	Tipo 18	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.
	Tipo 19	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.

Fonte: elaboração com base no Plano Nacional de Habitação – PlanHab, Estudos Técnicos: Caracterização dos Tipos de Municípios, maio 2008. Ministério das Cidades

Segundo o Ministério das Cidades a tipologia é resultante de análise multivariada, que considera indicadores intramunicipais e características

microrregionais, assim como aspectos relacionados à rede de cidades. Os indicadores selecionados para agrupamento das cidades em tipos foram:

- Inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico: maior ou menor concentração de riqueza e segundo o ritmo de crescimento (PNDR);
- Posição na rede de cidades: cidades pólos; cidades em aglomerações urbanas metropolitanas; integradas em dinâmicas econômicas regionais; isoladas; em enclaves de subsistência (segundo classificação das cidades pólo e rede de cidades elaboradas pelo IPEA/ UNICAMP/ IBGE e CEDEPLAR);
- Tamanho das cidades: grau de concentração populacional;
- Grau de concentração de atividades urbanas e porcentagem da população empregada (PEA) nos setores secundário e terciário; e
- Indicadores socioeconômicos da população, principalmente para avaliar as desigualdades sociais presentes no território.

Estes parâmetros permitem uma melhor diferenciação das localidades e uma comparação mais adequada das paisagens urbanas, sendo essencial para o desenho de políticas mais ajustadas a realidade local, ainda que essas realidades sejam bem mais complexas do que as indicadas pelas duas dezenas de categorias propostas.

Entretanto, consideramos esta metodologia de categorização dos municípios brasileiros bastante apropriada e sugerimos que seja adotada, integralmente, como um dos parâmetros referência geoespacial das políticas de juventude.

Na tabela abaixo fizemos uma agregação do contingente de jovens de 15 a 29 anos estimado em cada um dos conjuntos da tipologia.

TABELA 09 – Tipologia agregada das cidades brasileiras, proporção quantitativa, população geral e população jovem.

TIPOLOGIA	NÚMERO DE CIDADES	POPULAÇÃO GERAL	POPULAÇÃO JOVEM (15 a 29)
Grande Urbano (Centro Sul)	460 (8%)	78.265.935 (42,5%)	19.566.483 (40,7%)
Grande Urbano (Norte e Nordeste)	121 (2%)	28.178.845 (15,3%)	9.453.653 (19,7%)
Médio Urbano em Rural Próspero	323 (5%)	13.896.097 (7,5%)	3.196.103 (6,7%)
Médio Urbano em Rural Misto	806 (15%)	31.185.322 (16,9%)	7.484.477 (15,6%)
Pequeno Urbano em Rural Próspero	996 (18%)	7.291.523 (4,0%)	1.749.965 (3,6%)
Pequeno Urbano em Rural Misto	2.858 (52%)	25.366.542 (13,8%)	6.595.300 (13,7%)
	5.564	184.184.264	48.045.988

Fonte: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, adaptado com dados da população jovem pelo autor. Dados populacionais da PNAD/IBGE 2006.

A tabela nos mostra que 10% das cidades brasileiras (Grande Urbano Centro Sul, Norte e Nordeste) concentram 60,4% da população jovem. Já as cidades brasileiras com tipologia de pequeno urbano (rural próspero e misto) correspondem ao inverso, pois representam 60% em número de cidades, mas apenas 17,3% da população jovem.

As cidades de porte médio representam 20% das cidades brasileiras e tem uma população jovem 22,3% na faixa de 15 a 29 anos.

O mapa 04 a seguir foi elaborado a partir do resultado do geoprocessamento da tipologia de municípios agregados nas seis categorias propostas, conforme estudo feito pelo Ministério das Cidades.

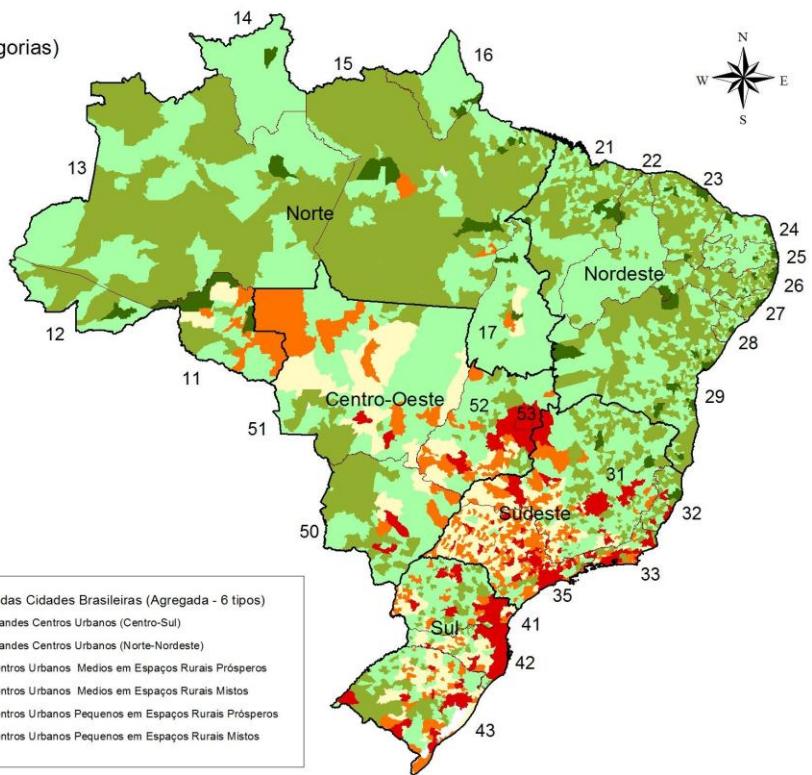
MAPA 04 – Tipologia das cidades brasileiras

Tipologia das Cidades Brasileiras

(19 tipo originais adaptados para 6 categorias)

Regiões Geográficas
Unidades da Federação (limites)
Unidades da Federação (código e nome)
11 RONDÔNIA
12 ACRE
13 AMAZONAS
14 RORAIMA
15 PARA
16 AMAPÁ
17 TOCANTINS
21 MARANHÃO
22 PIAUÍ
23 CEARÁ
24 RIO GRANDE DO NORTE
25 PARAÍBA
26 PERNAMBUCO
27 ALAGOAS
28 SERGIPE
29 BAHIA
31 MINAS GERAIS
32 ESPÍRITO SANTO
33 RIO DE JANEIRO
35 SÃO PAULO
41 PARANÁ
42 SANTA CATARINA
43 RIO GRANDE DO SUL
50 MATO GROSSO DO SUL
51 MATO GROSSO
52 GOIÁS
53 DISTRITO FEDERAL

Tipologia das Cidades Brasileiras (Agregada - 6 tipos)
Grandes Centros Urbanos (Centro-Sul)
Grandes Centros Urbanos (Norte-Nordeste)
Centros Urbanos Médios em Espaços Rurais Prósperos
Centros Urbanos Médios em Espaços Rurais Mistos
Centros Urbanos Pequenos em Espaços Rurais Prósperos
Centros Urbanos Pequenos em Espaços Rurais Mistos



Fontes: IBGE (malha municipal). Tipologia das Cidades Brasileiras (Observatório das Metrópoles - UFPE/PPGEO - FASE)
Nota : Agregação em 6 categorias e elaboração do mapa - Sonia Luiza Terron e Gláucio Ary Dillon Soares

500 0 500 1000 Kilometers

CONCLUSÃO

A dissertação procurou compreender como se deu, no Brasil, a implementação das políticas públicas de juventude, na primeira década do século XXI, por meio da revisão do conceito de juventude e das suas utilizações pelo Estado brasileiro na execução de programas destinados aos jovens.

Ao longo do trabalho afirmamos a categoria juventude como uma etapa do ciclo de vida, que é social e historicamente construída, e o resultado do processo de desenvolvimento do capitalismo e da urbanização das sociedades ocidentais.

Pudemos perceber que a juventude é um valor social desejado pelas pessoas, mas a sua condição social para os indivíduos que a vivenciam ainda é subalterna, pois a esta fase da vida são atribuídos estereótipos geracionais comparativos a momentos históricos pretéritos.

Consideramos que os jovens vivem uma experiência existencial devido ao lugar social em que estão inseridos. Isso permite extrapolar os limites da sociedade em que nasceram. A extração de limites é essencial para superar o subdesenvolvimento que enclausura a sociedade brasileira secularmente.

Portanto, investir nos jovens significa investir no desenvolvimento. Contudo este investimento deve proporcionar condições para que estes libertem o potencial criativo, reduzindo os bloqueios que a sociedade os impõe por meio da tutela.

O Estado brasileiro pôs em curso iniciativas para atender os jovens, no entanto, ainda são tímidas diante da demanda desse segmento populacional, que represente aproximadamente 25% dos brasileiros.

No Brasil, as ações voltadas aos jovens promovidas pelo Estado são realizadas sem parâmetros geográficos contemporâneos e muitas vezes baseiam-se em premissas que não correspondem às realidades, pois nem sequer chegam nos locais aonde os jovens estão.

O resultado desse nosso trabalho apontou para a importância da constituição de um Sistema Nacional de Juventude para viabilizar um arranjo institucional capaz de impulsionar, em todos os níveis, as políticas públicas de juventude.

Para tanto, elaboramos uma minuta de Projeto de Lei para criação do Sistema Nacional de Juventude, a qual estabeleceu as linhas centrais para o funcionamento do Estado neste setor.

Quanto à territorialização, universalização e focalização das políticas de juventude recomendamos que essas não sejam um mero instrumento de focalização das políticas sociais e de constrição do público alvo.

Também que as políticas de juventude, quando circunscritas às ações emergenciais, perdem a efetividade, dispersam o gasto público e retiram a centralidade das políticas universais.

Portanto, é necessário focalizar no território para universalizar. Em caso de focalização devido à limitação de recursos financeiros ou técnicos, a oferta dos programas de juventude deverá ser executada com universalização territorial do acesso.

No que concerne à centralidade do território, estamos convictos que os programas federais destinados à juventude devem ter foco no território e que as políticas de juventude devem ser diversificadas quanto ao tipo bens e serviços

oferecidos aos jovens, segundo uma nova regionalização nacional discutida neste trabalho.

As políticas de juventude devem ser categorizadas e localizadas a partir das seis regiões propostas e pelos seis tipos de categorização das cidades brasileiras.

Por fim, a geografia das políticas públicas de juventude no Brasil levou a ter a clareza sobre medidas que o Estado precisa adotar para colocar em funcionamento um modo de operação e gestão que assegure plenos direitos aos jovens e, consequente, aproveite a oportunidade do bônus demográfico para projetar a nação a um patamar elevado de civilização.

ANEXO 1

Minuta de Projeto de Lei

SISTEMA NACIONAL DE JUVENTUDE

Dispõe sobre os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, institui o Sistema Nacional de Juventude e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta a seguinte lei:

Título I

Das Disposições Iniciais

Art. 1º Esta lei regula, em todo o território nacional, as ações e serviços que constituem as políticas públicas de juventude, executadas isolada ou conjuntamente, em caráter permanente ou eventual, pelo poder público ou pela sociedade civil.

Art. 2º A juventude é uma etapa específica do ciclo da vida na qual o indivíduo desenvolve a sua autonomia pessoal e independência, devendo o Estado prover neste período as condições indispensáveis para o bem estar, a emancipação e o reconhecimento, promovendo a criatividade e a participação dos jovens com objetivo de assegurar a sua plena inserção social e econômica.

Parágrafo único. Consideram-se jovens para efeitos legais os indivíduos com idade 18 a 32 anos de idade, bem como os com idade entre 16 e 17 anos que tenham realizado o alistamento eleitoral.

Art. 3º A políticas públicas de juventude terão como fundamento:

- I - o fortalecimento da democracia;
- II - a solidariedade entre as gerações;
- III - o reconhecimento e a valorização dos jovens diante da coletividade;
- IV – o respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva;
- V - a promoção do bem estar e do desenvolvimento integral;
- VII – o incentivo à criatividade e à participação;
- VIII – a equidade na geração de oportunidades;
- IX – a integração entre os jovens latino-americanos.

Parágrafo único: As políticas públicas deverão proporcionar aos jovens as condições necessárias para exercerem seus direitos e para usufruírem as oportunidades em tempo presente, ou seja, durante a juventude.

Art. 4º São direitos singulares dos jovens a autonomia pessoal, a experimentação, a redução obrigatória da jornada de trabalho no período durante os seus estudos em qualquer modalidade de ensino, a mobilidade urbana e em território nacional, à vida saudável, ao financiamento público de atividades de fruição do tempo livre, e a condições especiais no acesso aos direitos de caráter universal.

Art. 5º O dever do Estado em promover políticas públicas de juventude não exclui o das famílias, da escola e universidades, das empresas, das organizações não governamentais e da sociedade.

Título II **Das Disposições Gerais**

Art. 6º O conjunto de ações e serviços destinados à população jovem de forma específica, atrativa ou universal, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Nacional de Juventude.

Parágrafo único. A existência de ações e serviços que estejam em intersecção entre o Sistema Nacional de Juventude e outros sistemas setoriais de políticas sociais instituídas por lei, implicará em prevalência do disposto nesta lei quando se tratarem de políticas de atendimento específico ou prioritário à população jovem.

Título III **Do Sistema Nacional de Juventude**

Capítulo I

Dos Objetivos e Diretrizes

Art. 7º São objetivos do Sistema Nacional de Juventude:

- I – a promoção de políticas públicas de juventude em todo território nacional;
- II – a formulação de políticas que incluam a juventude nas ações governamentais e nos projetos de desenvolvimento econômico e social do país;
- III – a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes para a qualidade de vida e o bem estar dos jovens;
- IV - a organização da oferta de bens e de serviços públicos especializados, atrativos e/ou universais que atendam a população jovem.

Parágrafo único. Está incluída no campo de atuação do Sistema Nacional de Juventude a participação na formulação da política e na execução de ações de educação, saúde, trabalho, esporte, assistência social, segurança pública, drogas, transporte público, previdência social e meio ambiente.

Art. 8º As ações e serviços públicos que integram o Sistema Nacional de Juventude são desenvolvidos e obedecerão as seguintes diretrizes:

- I – integração do atendimento e padronização da qualidade dos serviços;
- II – unificação dos programas, projetos e ações que tenha objetivos e públicos similares;
- III – identificação nos orçamentos e planos plurianuais, com codificação específica, valores de recursos destinados às ações e programas voltados à população jovem;
- IV - fortalecimento da descentralização por meio da gestão interfederativa, com direção única em cada esfera de governo:
 - a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
 - b) regionalização e hierarquização as prioridades definidas no Plano Nacional de Juventude;
 - c) oferta com foco no território com vista à universalização de acesso.
 - d) acoplamento de ações tendo como centro de irradiação os equipamentos públicos destinados aos jovens, escolas de técnicas ou universidades públicas ou comunitárias.
- V – equidade no acesso a serviços, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços e a sua utilização pelo usuário;

VII - participação dos jovens na definição na gestão e na definição de metas e objetivos dos programas;

VIII - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços;

IX - agilidade e eficiência nas ações do setor público;

X – organização da gestão com vistas a proporcionar benefícios para gestores, trabalhadores e usuários do sistema;

XI – integração e cooperação no tema juventude com os países latino-americanos.

Capítulo II Dos Princípios

Art. 9º Os programas, ações e a gestão do Sistema Nacional de Juventude serão regidos pelos seguintes princípios:

I – supremacia da participação dos jovens em fóruns de deliberação deste sistema sem que haja qualquer tipo de tutela, condução ou direcionamento por adultos;

II – representação plurigeracional em fóruns ou instância deste sistema, assegurando que não haja segregação por meio de espaços destinados exclusivamente aos jovens;

III - equidade na oferta de oportunidades e na definição dos públicos avos das ações deste sistema;

III – busca a universalização do acesso aos serviços públicos essenciais;

IV – respeito à diversidade de organizações representativas dos movimentos juvenis e garantia a autonomia e independência.

Capítulo III Da Organização

Art. 10. Integram o Sistema Nacional de Juventude:

I – os Órgãos Especializados:

- a) Órgãos Executivos;
- b) Órgãos Assessores.

- II – os Órgãos Setoriais;
- III – os Órgãos Colegiados;
- IV – a Fundação Nacional de Juventude;
- V – Instituto Nacional de Pesquisas em Juventude, denominado Instituto Preto Goés
- VI – as Unidades.

§ 1º Os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Juventude cooperarão entre si na execução de suas funções, visando à formação de uma rede institucional distribuída.

§ 2º Sob nenhuma hipótese, haverá subordinação, hierarquização ou centralização entre os órgãos integrantes deste sistema no que tange as relações institucionais, aos recursos financeiros ou às deliberações públicas.

§ 3º Em todas as parceiras, interações e cooperações, os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Juventude estabelecerão contratos de gestão definindo objetivos e metas para realização de políticas, ações, programas ou serviços.

Seção I Dos Órgãos Especializados

Art. 11. São Órgãos Especializados do Sistema Nacional de Juventude todos os definidos por lei, cuja função precípua e exclusiva seja o assessoramento, execução, supervisão ou formulação das políticas públicas destinadas aos jovens.

Art. 12. Consideram-se Órgãos Especializados Executivos todos aqueles que tenham responsabilidades diretas sob a execução de orçamento público em dotação destinada ao atendimento de demandas dos jovens.

Parágrafo único: Em qualquer dos entes da federação, os dirigentes dos Órgãos Executivos deverão exercer a função de ordenadores de despesa, ainda que estes Órgãos não estejam no primeiro nível da hierarquia funcional.

Art. 13. Consideram-se Órgãos Especializados Assessores todos aqueles que exerçam atividades de apoio, formulação, assessoramento e supervisão dos assuntos relacionados ao tema juventude no âmbito do Poder Público.

Seção II Dos Órgãos Setoriais

Art. 14. Consideram-se órgãos setoriais deste Sistema, todos aquelas que desenvolvam políticas sociais que atendam diretamente os jovens por meio de programas, ações ou atividades classificados como exclusivas, atrativas ou universais.

Art. 15. No âmbito da União constituísssem em órgãos setoriais deste sistema aqueles que desenvolvam ações nas áreas de educação, saúde, trabalho, esporte, assistência social, segurança pública, drogas, transporte público e mobilidade, cidades, agricultura familiar, economia solidário, previdência social e meio ambiente.

Seção III Dos Órgãos Colegiados

Art. 16. Os órgãos colegiados do Sistema Nacional de Juventude serão organizados em todos os níveis da federação em forma de Conselhos de Juventude.

Parágrafo único: Constará da lei orçamentária federal, estadual, distrital ou municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho de Juventude do respectivo ente federado.

Art. 17. Os Conselhos de Juventude são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas de juventude e da garantia do exercício dos direitos do jovem, com os seguintes objetivos:

I - auxiliar na elaboração de políticas de juventude que promovam o amplo exercício dos direitos dos jovens estabelecidos nesta Lei;

II - utilizar os instrumentos dispostos nesta Lei de forma a buscar que o Estado garanta aos jovens o exercício dos seus direitos, quando violados;

III - colaborar com os órgãos da administração no planejamento e na implementação das políticas de Juventude;

IV - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, projetos e ações voltados para a juventude;

V - promover a realização de estudos complementares relativos à Juventude, objetivando subsidiar o planejamento das políticas públicas de juventude;

VI - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor políticas públicas que permitam e garantem a integração e a participação do jovem no processo social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado;

VII - propor a criação de formas de participação da juventude junto aos órgãos da administração pública;

VIII - promover e participar de seminários, cursos, congressos e eventos correlatos para o debate de temas relativos à juventude;

IX - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas públicas de juventude.

Art. 18. São atribuições dos Conselhos de Juventude:

I - encaminhar, ao Ministério Público, notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos do jovem garantidos na legislação;

II - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

III - expedir notificações;

IV - requisitar informações das autoridades públicas, que terão o prazo de 30 dias corridos para apresentar a resposta;

V - elaborar relatório anual sobre as políticas de juventude no respectivo ente federado;

VI - assessorar o Poder Executivo local na elaboração dos planos, programas, projetos, ações e da proposta orçamentária das políticas de juventude.

Art. 19. Os Conselhos de Juventude serão instituídos por decreto do titular do Poder Executivo e terão composição definida por cada ente da federação, observadas as seguintes condições:

I – composição com a proporção mínima de dois terço de participação para a sociedade civil.

II – Preferencialmente, eleição de conselheiros da sociedade civil por meio de eleições diretas em conferências, assembléias públicas ou escrutínio público.

III - Os conselheiros terão dois de mandato, vedada a recondução.

Art. 20. No âmbito Federal, o Conselho Nacional de Juventude – CONJUVE será órgão colegiado de caráter deliberativo, integrante da estrutura básica da Secretaria-Geral da Presidência da República, terá por finalidade formular e propor diretrizes da ação governamental, voltadas à promoção de políticas públicas de juventude.

Art. 21. Ao Conselho Nacional de Juventude compete:

I - propor estratégias de acompanhamento e avaliação da política nacional de juventude;

II - apoiar a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal, governos estaduais, municipais e do Distrito Federal;

III - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas;

IV - apresentar propostas de políticas públicas e outras iniciativas que visem a assegurar e ampliar os direitos da juventude;

V - articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de políticas públicas de juventude;

VI - fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais;

VII – Aprovar a indicação do Presidente do Instituto Preto Góes;

VIII – Aprovar e supervisionar os contratos de gestão celebrados pela Secretaria Nacional de Juventude;

IX – Indicar dois representantes para compor o conselho curador da Fundação Nacional de Juventude;

X – Coordenar as Conferências Nacionais de Juventude;

XI – Promover audiências públicas de avaliação do Plano Nacional de Juventude.

Seção IV **Da Fundação Nacional de Juventude**

Art. 22. O Poder Executivo, no âmbito da União, fica autorizado a instituir, em conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios, fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, denominada Fundação Nacional de Juventude, entidade de sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com autonomia gerencial, patrimonial, orçamentária e financeira e prazo de duração indeterminado, ficando sujeitas ao regime jurídico próprio das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas, tributários e fiscais.

Parágrafo único. Os demais entes da federação dependerão de autorização legislativa própria para serem instituidores da Fundação Nacional de Juventude.

Art. 23. A Fundação Nacional de Juventude terá por finalidade desenvolver programas, ações e serviços referentes às políticas públicas de juventude.

Art. 24. A Fundação Nacional de Juventude será gerida por meio de um Conselho Curador e por um Conselho Interfederativo.

Art. 25. A Fundação Nacional de Juventude reger-se-á pelos seus estatutos, aprovados no ato da sua instituição, cabendo ao Conselho Curador, ouvido o Conselho Interfederativo, aprovar futuras alterações, não sendo viável a alteração de finalidade da fundação.

Art. 26. A Fundação Nacional de Juventude é órgão operacional e provedor de suporte as políticas públicas de juventude em âmbito nacional, regional ou local.

Seção V Do Instituto Preto Goés

Art. 27. Fica o Instituto Nacional de Pesquisas em Juventude, denominado Instituto Preto Góes, órgão integrante da estrutura da Secretaria Nacional de Juventude, constituído em Autarquia Federal, com sede e foro na cidade de Brasília - DF, tendo como finalidades:

I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas sobre as políticas públicas de juventude;

II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação das políticas públicas de juventude, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das ações governamentais destinadas aos jovens;

III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação das políticas públicas de juventude;

IV - desenvolver e implementar, no tema juventude, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações, práticas e de gestão das políticas públicas;

V - subsidiar a formulação de políticas no tema juventude, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações;

VI - promover a disseminação de informações sobre avaliação das políticas públicas de juventude e das condições de vida da juventude;

VII - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira bilateral e multilateral.

Art. 28. O Instituto Preto Goés será dirigido por um Presidente e três diretores e disporá, em sua estrutura regimental, de um Conselho Consultivo composto por nove membros, cujas competências serão fixadas em decreto.

§1º O Presidente do Instituto Preto Goés será escolhido pelo Secretário Nacional de Juventude, com aprovação do Conselho Nacional de Juventude segundo critério de capacidade técnica e merecimento.

§2º O Presidente do Instituto Preto Goés terá o mandato de cinco anos, vedada a recondução.

Art. 29. Constituem recursos do Instituto Preto Goés:

- I - as dotações orçamentárias que lhe forem consignadas pela União;
- II - receitas provenientes de empréstimos, auxílios, subvenções, contribuições e doações de fontes internas e externas;
- III - receitas próprias provenientes da prestação de serviços;
- IV - superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, na forma da legislação vigente;
- V - receitas patrimoniais;
- VI - receitas eventuais e outros recursos que lhe forem destinados a qualquer título.

Art. 30. O Poder Executivo aprovará a estrutura regimental do Instituto Preto Goés no prazo de trinta dias a contar da publicação desta Lei.

Seção VI Das Unidades de Juventude

Art. 31. Constituem-se Unidades de Juventude os equipamentos públicos mantidos por qualquer dos entes da federação ou pela sociedade civil que sejam destinados ao uso dos jovens de forma exclusiva ou atrativa.

Parágrafo único. São considerados equipamentos públicos as praças, parques, centros de formação, escolas, poliesportivos, ginásios, academias, moradias juvenis

ou estudantis, clubes de serviço, museus, *lans houses* e dentre outros espaços físicos de uso comum e coletivo.

Art. 32. Os equipamentos públicos serão credenciados como Unidades de Juventude por meio de portaria expedita por dirigente de Órgão Executivo, em qualquer nível, desde que cumpra os seguintes requisitos:

I – Constituição de um conselho de gestão do equipamento público com atribuições deliberativas sob administração, a programação de atividades e a aplicação de recursos financeiros;

II – Aprovação de um regulamento com regras sobre a gestão e o funcionamento do equipamento público;

III – Metas de atendimento anuais e parâmetros para a qualidade dos serviços oferecidos.

§ 1º Os conselhos de gestão deverão ser compostos por no mínimo dois terços assentos destinados aos jovens ou, preferencialmente, com composição integral dos assentos por jovens.

§ 2º Os conselheiros deverão ser eleitos em escrutínio público com voto direto, tendo como colégio eleitoral os usuários do equipamento público ou as conferências municipais ou estaduais.

§ 3º Os conselheiros deverão ter mandato de no mínimo um ano, permitida apenas uma reeleição.

§ 4º Os equipamentos públicos que deixarem de atender os requisitos serão descredenciados.

§ 5º Somente os equipamentos públicos credenciados como Unidade de Juventude poderão receber recursos públicos das dotações orçamentárias financeiradoras deste Sistema para o custeio de atividades ou investimentos.

§ 6º As Unidades de Juventude deverão buscar, privilegiar e favorecer a autogestão dos equipamentos públicos como forma de educação para a cidadania e de valorização da coletividade.

Capítulo IV Dos Programas e da Gestão

Art. 33. Os programas, ações, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos deste sistema obedecerão a seguinte classificação com relação ao público-alvo:

I – políticas exclusivas quando o acesso for destinado somente aos jovens numa faixa etária predefinida entre 18 a 32 anos;

II – políticas atrativas quando o acesso embora não dirigido apenas aos jovens, mas tem incidência especial sobre eles, seja por afinidade com natureza da política ou por abertura de oportunidades específicas ou por serem executados em espaços territoriais com predominância de população jovem;

III – políticas universais quando dirigidas a toda população inclusive aos jovens.

Art. 34. A direção do Sistema Nacional de Juventude é única sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pela Secretaria Nacional de Juventude ou órgão equivalente;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria Estadual de Juventude ou órgão equivalente;

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria Municipal de Juventude ou órgão equivalente.

Art. 35. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços destinados à juventude.

Seção I Dos Contratos de Gestão

Art. 36. Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre órgãos integrantes deste Sistema com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades as políticas públicas de juventude.

Art. 37. O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre os órgãos integrantes deste sistema, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações das partes e plano trabalho a ser executado.

Art. 38. Na elaboração do contrato de gestão devem ser observados os princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

§ 1º O Conselho Nacional de Juventude devem aprovar e supervisionar todos os contratos de gestão de que sejam signatários a Secretaria Nacional de Juventude.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por órgãos colegiados deste sistema.

Seção II Do Plano Nacional de Juventude

Art. 39. Nos termos previstos pelo inciso II, § 8º do artigo 227 da Constituição Federal, a lei estabelecerá o Plano Nacional de Juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

Parágrafo único: A partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Juventude, elaborar planos decenais correspondentes.

Art. 40. Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

Art. 41. O Plano Nacional de Juventude será organizado em descrição de ações e definição de metas.

§ 1º A descrição das ações está disposta na lista síntese das atividades que serão realizadas, observada a regionalização das ações.

§ 2º As metas estarão dispostas em unidades de medida ou parâmetros descritivos de qualidade e deverão apontar o que será realizado pelo Poder Público anualmente.

Art. 42. Os órgãos especializados e colegiados deste Sistema deverão realizar anualmente uma audiência pública amplamente divulgada para apresentar as ações realizadas sob sua responsabilidade e as metas alcançadas.

Da Competência e das Atribuições

Seção I Das Atribuições da União

Art. 43. Compete à União:

- I - formular e coordenar a execução da Política Nacional de Juventude;
- II - formular, instituir, coordenar e manter órgãos deste sistema em âmbito federal;
- III - elaborar a proposta de Plano Nacional de Juventude, em parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, a sociedade, em especial a juventude, e submetê-lo ao Congresso Nacional;
- IV - prestar assistência técnica e suplementação financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de suas ações;
- V - financiar, com os demais entes federados, a execução das políticas de juventude;
- VI - estabelecer formas de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a execução das políticas de juventude;
- VII - garantir a publicidade de informações sobre repasses de recursos para financiamento das políticas de juventude aos conselhos e gestores estaduais, distrital e municipais;
- VIII – promover ações de formação dos profissionais que atuam em todos os níveis deste sistema;
- IX - definir os equipamentos públicos sob a sua jurisdição que serão qualificados como unidades de juventude;
- X – estabelecer legislação, políticas e programas sobre o tema do trabalho, educação, drogas, meio ambiente e moradia destinados à juventude.

Seção II Das Atribuições dos Estados e do Distrito Federal

Art. 44. Compete aos Estados e ao Distrito Federal:

- I - formular, instituir, coordenar e manter órgãos deste sistema em âmbito estadual e distrital, respeitadas as diretrizes fixadas pela União;

II - elaborar o Plano Estadual de Juventude em conformidade com o Plano Nacional, e em colaboração com a sociedade, em especial com a juventude; e submetê-los ao Poder Legislativo;

III - criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas de juventude;

IV - estabelecer, com a União e os Municípios, formas de colaboração para a execução das políticas de juventude;

V - prestar assessoria técnica e suplementação financeira aos Municípios;

VI – fornecer informações e dados ao Instituto Preto Góes sobre a execução de programas e a situação dos jovens sob sua jurisdição;

VII - co-financiar, com os demais entes federados, a execução de programas, ações e projetos das políticas públicas de juventude;

VIII – definir os equipamentos públicos sob a sua jurisdição que serão qualificados como unidades de juventude;

IX – estabelecer em seus orçamentos identificação específica para as dotações destinadas às políticas de juventude;

X – convocar bienalmente as Conferências Estaduais de Juventude, em caráter preparatório da Conferência Nacional;

XI - definir os equipamentos públicos sob a sua jurisdição que serão qualificados como unidades de juventude;

XII – estabelecer legislação, políticas e programas sobre o tema de saúde, profissionalização, esporte, segurança pública e prevenção de acidentes de trânsito destinados à juventude.

Seção III Das Atribuições dos Municípios

Art. 45. Compete aos Municípios:

I - formular, instituir, coordenar e manter órgãos deste sistema em âmbito municipal, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

II - elaborar o Plano Municipal de Juventude, em conformidade com o Plano Nacional, o respectivo Plano Estadual, e em colaboração com a sociedade, em especial a juventude local e submetê-lo aos Poder Legislativo;

III - criar, desenvolver e manter programas, ações e projetos para a execução das políticas públicas de juventude;

IV – fornecer informações e dados ao Instituto Preto Góes sobre a execução de programas e a situação dos jovens sob sua jurisdição;

V - co-financiar, com os demais entes federados, a execução de programas, ações e projetos das políticas públicas de juventude;

VI – fornecer informações e dados ao Instituto Preto Góes sobre a execução de programas e a situação dos jovens sob sua jurisdição;

VII - estabelecer mecanismos de cooperação com os Estados e a União para a execução das políticas públicas de juventude;

VIII – convocar bienalmente as Conferências Municipais de Juventude, em caráter preparatório da Conferência Nacional;

IX - definir os equipamentos públicos sob a sua jurisdição que serão qualificados como unidades de juventude;

X - estabelecer formas de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a execução das políticas de juventude;

XI – estabelecer legislação, políticas e programas nas áreas de mobilidade urbana, fruição do tempo livre, participação, engajamento social em causas de relevante valor público, voluntariado e moradia destinados à juventude.

Capítulo VI **Dos Recursos Humanos**

Art. 46. São profissionais do Sistema Nacional de Juventude os servidores efetivos, comissionados ou contratados, de qualquer ente da federação, responsáveis diretamente pela gestão de órgãos integrantes deste sistema ou pela execução de programas e projetos.

Art. 47. A política de pessoal do Sistema Nacional de Juventude será executada com seguintes finalidades:

- I – profissionalismo e a meritocracia;
- II – avaliação permanente de desempenho e produtividade;
- III – incentivo ao altruísmo e à atuação em prol do desenvolvimento do país;
- IV – controle social da produtividade;
- V - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos;
- VI - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos deste sistema.

Art. 48. O desenvolvimento e a formação de Pessoal do Sistema Nacional de Juventude será coordenado e realizado pela Escola Nacional de Administração

Pública, em parceria com outras escolas de governo estaduais ou municipais, a partir de diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Juventude e Conselhos Estaduais e Municipais de Juventude.

Art. 49. Nos cinco primeiros anos após a criação deste sistema, o desenvolvimento de pessoal deverá obedecer as seguintes diretrizes:

- I – a realização anual de uma jornada nacional de formação;
- II – a formação anual de 30 profissionais por unidade da federação;
- II – a formação anual de 2 profissionais por municípios com até 100.000 habitantes, 10 profissionais por municípios com até 1 milhão de habitantes, 20 profissionais por municípios acima de 1 milhão de habitantes.

Art. 50. Para os efeitos dessa lei, os profissionais do Sistema Nacional de Juventude terão as seguintes denominações funcionais:

- I – Serão denominados – gestores - os dirigentes do maior nível hierárquico nos órgãos deste sistema desde que sejam órgãos especializados executivos, órgãos setoriais, Fundação Nacional de Juventude e o Instituto Preto Goés;
- II – Serão denominados - técnicos ou profissionais - os servidores públicos efetivos, comissionados ou contratados que exerçam atividades vinculadas ao Sistema Nacional de Juventude.

§ 1º. Sob nenhuma hipótese as funções de gestores deverão ser consideradas privativas ou destinadas, ainda que em caráter simbólico ou representativo, para ocupação de jovens.

§ 2º. Os jovens que ocuparem as funções de gestores ou técnicos não serão considerados representantes da juventude junto aos órgãos de Estado, mas autoridades públicas responsáveis por ações estatais destinadas a assegurar direitos e a prover os serviços públicos voltados à população jovem.

Art. 51. Fica instituída, no âmbito da Administração Pública Federal, a Gratificação por Participação na Gestão de Políticas de Juventude – GJUVE devida aos ocupantes de cargos efetivos que participarem diretamente da gestão do Sistema Nacional de Juventude.

§ 1º. O pagamento da GJUVE será efetuado para o número máximo de 80 servidores simultaneamente.

§ 2º. Os servidores gratificados com a GJUVE ficarão exclusivamente responsáveis por atividades de gestão do Sistema Nacional de Juventude com as seguintes funções:

a) em âmbito Federal, os lotados no Órgão Executivo Nacional deste sistema estarão responsáveis pela coordenação de ações, avaliação das políticas, realização de estudos, sistematização e apresentação de resultados à sociedade e apoio a realização das atividades gerais relacionadas ao sistema;

b) em âmbito Federal, os lotados nos Órgãos Setoriais deste sistema estarão responsáveis pela expedição de pareceres, monitoramento de metas de execução, supervisão do cumprimento de diretrizes e apoio à implantação, execução e avaliação de programas e projetos.

Art. 52. A gratificação GJUVE será classificada em duas categorias, que não poderão ser cumulativas:

I – Categoria Especialista com o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

II – Categoria Profissional Alto Nível com o valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

§ 1º. Na categoria Especialista, a GJUVE será devida a todos os servidores do quadro de profissionais do Sistema Nacional de Juventude no âmbito federal.

§ 2º. Na categoria Profissional, Alto Nível a GJUVE será devida aos servidores do quadro de profissionais do Sistema Nacional de Juventude no âmbito federal que estiverem lotados em órgãos ou programas cujo desempenho atinja ou supere as metas anuais definidas pelo Conselho Nacional de Juventude.

§ 3º. A gratificação GJUVE somente poderá ser paga aos servidores pelo período consecutivo de 8 anos, renovados por igual período.

Art. 53. Os servidores do quadro de profissionais do Sistema Nacional de Juventude serão招rados exclusivamente por meio de seleção interna dentre os servidores efetivos da Administração Pública Federal, sendo este o único meio possível para o ingresso no quadro que fará jus a gratificação GJUVE.

§ 1º. A seleção interna será realizada com aplicação de prova escrita em fase única, assegurada a ampla divulgação, organizada pela Escola Nacional de Administração Pública com conteúdos definidos pelo Conselho Nacional de Juventude.

§ 2º. Os selecionados ingressarão em curso de formação com duração de 320 horas em período não superior a 15 semanas, devendo realizar provas de avaliação do aprendizado e apresentar para uma bancada de avaliadores um artigo acadêmico como resultado da conclusão da formação.

§ 3º. Os considerados aptos no curso de formação ingressarão no quadro de profissionais do Sistema Nacional de Juventude, devendo o Órgão Executivo Nacional definir a sua lotação.

§ 4º. O curso de formação será organizado pela Escola Nacional de Administração Pública com a orientação do Órgão Executivo Nacional e do Conselho Nacional de Juventude, que definirão os parâmetros para aptidão dos selecionados.

§ 5º. O ingresso no quadro de profissionais do Sistema Nacional de Juventude será considerado exercício atividade relevante para o desenvolvimento nacional.

§ 6º. Os candidatos à seleção interna e os participantes do curso de formação não necessitarão de autorização prévia dos seus órgãos de origem para concorrerem ou cursarem a formação.

§ 7º. A aprovação na seleção interna importará em automática seção provisória do servidor do seu órgão de origem para o Órgão Executivo Nacional do Sistema Nacional de Juventude, sendo que a aprovação no curso de formação implicará em imediata lotação em caráter permanente.

§ 8º. Os servidores que ingressarem no quadro de profissionais do Sistema Nacional de Juventude não poderão ser devolvidos, removidos, transferidos, dispensados ou requisitados por qualquer órgão ou pelo próprio Órgão Executivo Nacional do sistema pelo período de sete anos, podendo somente se excluídos do quadro em caso de exoneração ou demissão.

Capítulo VII Dos Recursos Financeiros

Art. 54. Serão recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do Sistema Nacional de Juventude os originários de:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita de incentivos fiscais;
- IV - outros recursos previstos em lei.

Art. 55. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de qualidade dos serviços destinados à juventude, e bem como o valor do investimento médio anual por jovem em cada Lei Orçamentária Anual.

Art. 56. A União fica autorizada a fazer a transferência direta de recursos para as Unidades de Juventude deste sistema, mediante assinatura de contrato de gestão, considerado o número de jovens atendidos e os serviços prestados em cada estabelecimento.

Capítulo VIII

Do Planejamento e do Orçamento

Art. 57. As Leis Orçamentárias Anuais e os Planos Plurianuais conterão a identificação específica para as despesas efetivadas pelo Poder Executivo com programas, ações, projetos e atividades classificados por este sistema como de atendimento exclusivo ou atrativo aos jovens.

Art. 58. Os recursos aplicados nas políticas públicas de juventude deverão ter ampla transparência que será assegurada mediante:

I – incentivo à participação dos jovens e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – identificação clara, direta e específica das dotações e da execução dos recursos nos sistemas integrados de administração financeira e controle.

Art. 59. Para os fins a que se refere o artigo anterior, os órgãos deste Sistema disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Título IV

Da Participação

Art. 60. Os Estado promoverá a cidadania e a participação social e política e incentivará o associativismo juvenil com vistas a difundir os valores democráticos e

incorporar as novas gerações nas decisões estratégicas sobre o desenvolvimento da sociedade brasileira.

Art 61. O Estado e a sociedade promoverão a participação juvenil na elaboração de políticas públicas para juventude e na ocupação de espaços públicos de tomada de decisão como forma de reconhecimento dos jovens na esfera pública.

Parágrafo único. Entende-se por participação juvenil:

I - a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre e responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos político e social;

II - a ação, a interlocução e o posicionamento do jovem com respeito ao conhecimento e sua condição e necessária à sua formação e crescimento como cidadão;

III - o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham seja destinadas aos próprios jovens e também naquelas destinadas a suas comunidades, cidades, regiões e País;

IV - a participação do jovem em ações que contemplem a procura pelo bem comum nos estabelecimentos de ensino e na sociedade;

V - a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto.

Art. 62. A participação juvenil inclui a interlocução com o Poder Público por meio de suas organizações.

§ 1º É assegurado às organizações juvenis o direito à representação, manifestação, assembléias e demais formas de reunião no âmbito dos estabelecimentos de ensino, nas empresas, nos sindicatos, nos partidos políticos, movimentos sociais entre outros.

§ 2º É dever do Poder Público incentivar, fomentar e subsidiar o associativismo juvenil.

Art. 63. São diretrizes da interlocução institucional juvenil:

I – a criação de órgão governamental específico para a gestão das políticas de juventude;

II – criação dos conselhos de juventude em todos os entes federados;

III – criação de fundos, vinculados aos respectivos conselhos de juventude.

Art. 64. As instituições juvenis terão assento junto aos órgãos da Administração Pública e das instituições de ensino públicas e privadas.

Art. 65. A representação estudantil, eleita diretamente pelos seus pares, integrará, em cada estabelecimento escolar, o órgão direutivo-administrativo.

§ 1º Além da representação exercida pelas entidades estudantis em nível regional e nacional, os estudantes têm direito à voz e ao voto nos colegiados de curso, conselhos universitários, conselho coordenador de ensino, pesquisa e extensão, departamentos e conselho departamental, na forma do regulamento.

§ 2º A escolha dos representantes discentes nesses órgãos é feita por meio de eleições diretas, podendo concorrer à indicação os estudantes que estejam regularmente matriculados nos cursos.

Art. 66. O Estado promoverá reformas nas instituições de segurança pública para dotá-las de formação e preparação necessárias para a assegurar o exercício das liberdades públicas e, especialmente, para evitar qualquer forma de repressão física ou moral as manifestações sociais, cultuais e políticas da juventude.

Parágrafo único: Os agentes das forças de segurança públicas que cometerem flagrante abuso na repressão de manifestações sociais, culturais ou políticas da juventude deverão ser imediatamente afastados de suas funções por 180 dias e após a conclusão do processo administrativo disciplinar, assegurado o direito de ampla defesa, deverão ser penalizado com o desligamento da corporação a que pertencerem.

Capítulo I **Das Conferências de Juventude**

Art. 67. O Estado promoverá Conferências Nacionais como espaço privilegiado de dialogo entre os Poderes Públicos e a sociedade civil para uma maior efetividade na formulação, execução e controle das políticas públicas de juventude.

Parágrafo único: As Conferências Nacionais serão realizadas bienalmente, devendo ser convocada pelos chefes do Poder Executivo e custeadas por poder público.

Art. 68. O processo de participação em conferências do Sistema Nacional de Juventude será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos colegiados, compatibilizando-se as necessidades dos jovens com a disponibilidade

de recursos em políticas e planos de juventude dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

Art. 69. Na organização das conferências deverão ser construídas vias de participação orientada pelo conceito de redes sociais, permitindo ir além da participação pela via territorial.

Art. 70. Os métodos de deliberação das conferências deverão considerar a dimensão pedagógica da participação, bem como a valorização da diversidade e da livre expressão das opiniões.

Título V **Das Disposições Finais e Transitórias**

Art. 71. O artigo 9º da Lei 11.129 de 30 de junho de 2005 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE, com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.

Parágrafo único: O CONJUVE terá a seguinte composição:
I – 1/3 (um terço) de representantes do Poder Público;
II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil.”

Art. 72. O artigo 11 da Lei 11.129 de 30 de junho de 2005 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. À Secretaria Nacional de Juventude, criada na forma da lei, compete em âmbito federal, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados aos jovens, ressalvado o disposto na Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.”

Art. 73. Em todo território nacional, o Poder Judiciário alterará da designação das seções de justiça de infância e da juventude para seções de justiça da infância e adolescência.

§ 1º Nas leis em que constem à designação infância e juventude para referência seções especializadas de justiça ficam alterada com nova redação de infância e adolescência, especialmente a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990.

§ 2º O Poder Judiciário terá cento e oitenta dias para alterar as placas de sinalização e materiais de expediente em que conste a designação alterada por esta lei.

Art. 74. A contar da publicação desta lei, o Poder Público terá um ano para implementar as medidas administrativas que coloquem em funcionamentos os órgãos criados para o funcionamento do Sistema Nacional de Juventude.

Art. 75. Fica revogado o parágrafo único do artigo 56 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Art. 76. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de ; º da Independência e º da República.

REFERÊNCIAS

ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

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

_____. O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro. In: FREITAS, Maria Virgínia (Org.). **Juventude e Adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação, 2005.

ABRAMO, Helena Wendel; FREITAS, Maria Virgínia; SPOSITO, Marilia (Org.). **Juventude em debate**. São Paulo: Cortez, 2000.

ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro Paulo (Org.). **Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Instituto Cidadania, 2005.

BANGO, Julio. 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.

BONDER, Nilton. **O segredo judaico de resolução de problemas**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. São Paulo: Marco Zero, 1983.

BRASIL. **Guia de políticas públicas de juventude**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.129, de 30.06.2005**. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude [...]. Diário Oficial da União, Brasília, 1º jul. 2005.

BRASIL. Relatório Final do GT Juventude. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Documento Base da 1ª Conferência Nacional de Juventude**. Brasília: Governo Federal, 2007.

CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Do nascimento à morte: principais

transições. In: CAMARANO, A. A. (Org.). **Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?** Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.** Trabalho apresentado no GT “Políticas Públicas” no 29º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, em outubro de 2005.

CARRANO, Paulo Cesar R.; BRENNER, Ana Karina; LÂNES, Patricia. A arena das políticas públicas de juventude no Brasil. Processos sociais e propostas políticas. **Revista de Estudios sobre la Juventud**, México, v. 1, n. 22, p. 202-219, 2005.

CARRANO, Paulo. Juventude e culturas da participação. **Boletim Salto para o Futuro**, v. 1, p. 1-7, 2004.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. **Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes.** Brasília: Unesco, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** Tradução: Arlene Caetano. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico, 48)

CEPAL. Organización Iberoamericana de Juventud. A juventude em Iberoamérica: tendências e urgências. Santiago, 2004.

CHILLÁN, Yuri. Morfologia e cenários das políticas públicas para a juventude: uma leitura com base no perfil regional e na expectativa latino-americana. In: THOMPSON, Andrés A. (Org.). **Associando-se à Juventude para construir o futuro.** São Paulo: Peirópolis, 2006. p. 59- 106.

CLAVAL, Paul. **História da Geografia.** Lisboa/Portugal: Edições 70 LDA, 2006.

CLAVAL, Paul. **Epistemologia da Geografia.** tradução: Margareth de Castro Afeche, Joana Afeche Pimenta. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

CLAVAL, Paul. **Terra dos Homens: a geografia.** Tradução Domitila Madureira. São Paulo: Contexto, 2010.

CLAVAL, Paul. “A volta do cultural” na Geografia. **Mercator: Revista de Geografia da UFC.** Fortaleza: ano 1. n. 1, 2002. Disponível em: < > Acesso em 15/11/2011.

CLAVAL, Paul. A revolução pós-funcionalista e as concepções atuais da Geografia. In: Elementos de Epistemologia da Geografia Contemporânea. Curitiba: Editora da UFPR, p. 11-43, 2002.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **As Políticas de Juventude na Agenda Pública Brasileira: Desafios e Perspectivas.** Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual do Ceará – UECE. Fortaleza, 2009.

CONJUVE. **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

CORTI, Ana Paula; SOUZA, Raquel. **Diálogos com o mundo juvenil**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

COSTA, Antonio Carlos. **O novo direito da infância e da juventude do Brasil: 15 anos de luta e trabalho**. Belo Horizonte: Fundação Bank Boston, 2005. Disponível em: <www.portaldovoluntario.org.br/>. Acesso em 12 nov. 2011.

CUNNINGHAM, Wendy (Coord.). **Jovens em Situação de Risco no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 2005.

DÁVILLA, Oscar. Adolescência e juventude: das noções às abordagens. In: FREITAS, Maria Virgínia (Org.). **Juventude e Adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa Assessoria, 2005.

_____. Da agregação programática à visão construtiva de políticas de juventude. In: FREITAS, Maria Virgínia; PAPA, Fernanda de Carvalho (Org.). **Políticas públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, 2003.

ELIAS, Bruno. **Notas sobre Juventude e Desenvolvimento**. Brasília: Blog Bruno Elias JPT. Disponível em <<http://brunoeliasjpt.blogspot.com/2011/01/notas-sobre-juventude-e-desenvolvimento.html>> acesso em 12 de Dezembro de 2011.

FAST, Howard. **Spartacus**. Tradução de José Sanz. Rio de Janeiro: Bestbolso, 2007.

FITZ, Paulo Roberto. **Geoprocessamento sem complicações**. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

FREITAS, Maria Virgínia (Org.). **Conselho Nacional de Juventude: natureza, composição e funcionamento agosto 2005 a março de 2007**. Brasília: Conjuve, 2007.

GALLUP, John Luke [et. al.]. **Geografia é um destino? Lições da América Latina**. Tradução: Fernando Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 2^a reimpressão.

IBASE. **Juventude Brasileira e Democracia – participação, esferas e políticas públicas**. Relatório Final. Rio de Janeiro: IBASE, 2005.

IBGE. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE: 2011.

IPEA. Juventude e Políticas Sociais no Brasil. Brasília: IPEA, 2010;

IPEA. Juventude no Brasil. In: **O Estado de uma Nação**. Brasília: IPEA , 2005. p. 285 a 350.

HEIDEMANN, Franciso G; SALM, José Francisco (org). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2003. t. 3.

LEFEBRE, Henri. **O direito à Cidade**. Brasil: Editora Documentos Ltda,1969.

MAGNANI, José Guilherme Cantor; SOUZA, Bruna Mantese (org). **Jovens na Metrópole: Etnografias de circuitos de lazer, encontro e sociabilidade**. 1. ed. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2007.

MEDONÇA, Francisco; KOZEL, Salete. organizadores. **Elementos de epistemologia da geografia contemporânea**. Curitiba, PR: Editora da UFPR, 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab, Estudos Técnicos: Caracterização dos Tipos de Municípios**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Censo Escolar 2009**. Brasília: 2010

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume III** - Regiões de Referência / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

MORAES, Antônio Carlos Robert (org). **Ratzel: Geografia**. São Paulo: Editora Ática, 1990. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, 59).

NOVAES, Regina. Políticas de Juventude no Brasil: continuidades e rupturas. In: NOVAES, Regina et al. **Juventude e contemporaneidade**. Brasília: Unesco, 2007. p. 253-280.

NOVAES, Regina et al (Org.). **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. Brasília: Conjuve, 2006.

NOVAES, Regina; CUNHA, Cristina. A juventude de hoje: (re)invenções da participação social. In: THOMPSON, Andrés A. (Org.). **Associando-se à Juventude para construir o futuro**. São Paulo: Peirópolis, 2006. p. 107-148.

NOVAES, Regina; FÁVERO, Osmar; SPOSITO, Marília; CARRANO, Paulo (Org.). Juventude e contemporaneidade. 1. ed. Brasília: Unesco, 2007. v. 1.

NOVAES, Regina; VANUCCHI, Paulo (Org.). **Juventude e Sociedade**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de Oliveira. **Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ODAS, Carlos Alberto. **Apontamentos sobre as Políticas Públicas de Juventude**. Brasília: Blog Aldeia... apenas um diário de bordo, 2011. Disponível em: <<http://carlosodas.wordpress.com/2011/07/09/artigo-apontamentos-sobre-politicas-publicas-de-juventude/>> Acesso em 12 de Dezembro de 2011.

PISTORI, EDSON C. **O I-Gov gaúcho na Conferência da Juventude**. Brasília: Luis Nassif On Line, 2011. Disponível em: <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/o-i-gov-gaúcho-na-conferencia-da-juventude>>. Acesso em 09 de Novembro de 2011.

_____. **O Governo gaúcho e o Conselho de Juventude**. Porto Alegre: Sul21, 2011. Disponível em: <<http://sul21.com.br/jornal/2011/06/o-governo-gaúcho-e-o-conselho-de-juventude/>>. Acesso em 09 de Novembro de 2011.

_____. **Participação e Juventude: Bons ventos sopram do Sul**. São Paulo: Blog do Zé Dirceu. Disponível em: <http://www.zedirceu.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=12297&Itemid=6>. Acesso em 09 de Novembro de 2011.

_____. **A Juventude e a Constituição**. Brasília: Jusbrasil, 2010. Disponível em: <<http://pt.jusbrasil.com.br/politica/5254720/edson-pistori-a-juventude-e-a-constituicao>>. Acesso em 09 de Novembro de 2011.

_____. Por uma nova geração de políticas públicas. **Jornal Página 13**, São Paulo, SP, n. 89, p. 6, jul. 2010.

_____. **Estatuto da Juventude: Em busca de novos direitos**. Aquidauana: Blog da Pastoral da Juventude, 2010. Disponível em: <<http://pjjuvic.blogspot.com/2010/12/estatuto-da-juventude.html>> Acesso em 09 de Novembro de 2011.

PISTORI, EDSON C; ODAS, Carlos A; FONSECA, José Ricardo B. **O Desenvolvimento em pauta: 2ª Conferência Nacional de Juventude**. Brasília: Rede de Conselhos de Juventude, 2010. Disponível em: <<http://conselhosdejuventude.ning.com/page/o-desenvolvimento-em-pauta-2>>. Acesso em 09 de Novembro de 2011.

_____. **Observatório Nacional de Juventude: a evolução das políticas públicas.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008. Disponível em: <<http://fpabramo.org.br/artigos-e-boletins/artigos/observatorio-nacional-de-juventude-evolucao-das-politicas-publicas>> Acesso em 09 de Novembro de 2011.

POCHMANN, Marcio; [et. al.]; (org). **Atlas da Exclusão Social, volume 3: Os ricos no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Cortez: 2005.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability: O Caso Das Organizações Sociais Paulistas.** Dissertação de Mestrado. FGV/EAESP, São Paulo, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** 6. Ed, 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. (Coleção Milton Santos; 2)

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas: Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SEM, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SPOSITO, M. P. **Indagações sobre as relações entre juventude e a escola no Brasil.** Janela Central: Olhares sobre os jovens no Brasil IJOVENes, Revista de Estudios sobre JuventudEdição: ano 9, núm. 22 México, DF, janeiro-junho 2005 p.p 201-227

SPOSITO, M. P., CARRANO, P. **Juventude e políticas públicas no Brasil.** Disponível em <<http://www.uff.br/obsjovem?Doc%20cient%EDficos.htm>>. 2003. Acesso em 16/01/2004 às 15h11.

SPOSITO, Marília (Coord.). **Juventude: Estado do Conhecimento.** Brasília: Inep, 2000.

SPOSITO, Marília. **Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas.** São Paulo: Ação Educativa, 2003.

_____. 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.

SPOSITO, Marília; CARRANO, Paulo. Juventude e Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 24, 2003.

SPOSITO, Marília; CORROCHANO, Maria Carla. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 17, p. 141-172, 2005.

SPOSITO, Marília; SILVA, Hamilton; SOUZA, Nilson. Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v.11, n. 32, maio/ago. 2006.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Maria Cecília França. Editora África, São Paulo, SP, 1993.

RUA, M. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, p. 731-749, 1998.

THOMPSON, Andrés (Org.). **Associando-se à Juventude para construir o futuro**. São Paulo: Peirópolis, 2006.