



**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Eduardo Reis Alexandre

**Política Nacional de Juventude: Formação da Agenda e Inferências sobre a Cidadania
Brasileira**

Brasília - DF
2013

Eduardo Reis Alexandre

Política Nacional de Juventude: Formação da Agenda e Inferências sobre a Cidadania Brasileira

Dissertação submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e sociedade.

Orientador: Professor Denilson Bandeira Coêlho

Brasília - DF
2013

Eduardo Reis Alexandre

Política Nacional de Juventude: Formação da Agenda e Inferências sobre a Cidadania Brasileira

Dissertação submetida ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília em cumprimento às exigências parciais para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Democracia e sociedade.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Denilson Bandeira Coelho
Universidade de Brasília
Presidente e Orientador

Professor Dr. Paulo Nascimento
Universidade de Brasília
Examinador Interno

Professor Dr. Rafael Silveira e Silva
Universidade de Brasília
Examinador Externo

Professor Dr. André Borges
Universidade de Brasília
Examinador Suplente

Brasília - DF
2013

À Marília, obrigado.

Aos meu pais, obrigado pelo apoio.

À Leticia, minha namorada. Sem sua ajuda não seria possível terminar esse trabalho.

À minha avó Lygia querida, *in memoriam*. Obrigado por nunca ter duvidado da minha capacidade. Sua crença em mim sempre fortaleceu meu espírito. Nunca esquecerei de nossas conversas e do amor incondicional que sempre recebi da senhora. Minha maior alegria foi ter tido a possibilidade de mostrar-lhe esse modesto trabalho concluído. Por isso, para sempre ele terá uma condição especial para mim, pois cumpri o que prometi para senhora. Um grande beijo de seu neto.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Denilson Bandeira Coêlho, por ter aceitado minha proposta de pesquisa em meio a situações acadêmicas não muito convencionais. Sua integridade como professor e orientador foram vitais para que esse trabalho fosse realizado sempre com foco na qualidade e na relevância acadêmica. Nunca esquecerei seu esforço e dedicação em me ajudar.

À minha família, minha cunhada Alicia Vicente e minha namorada Leticia Medina. Aprendi que a empreitada de realizar um mestrado não é uma tarefa solitária, como muitos pensam. Por isso, nunca esquecerei todo o apoio que recebi de vocês nas horas mais delicadas durante todo o processo. Suas inferências, ajudas nas revisões e transcrições só são superadas pela paciência que demonstraram ter com o estresse da rotina de um mestrando. Espero que agora usemos nossos tempos juntos para comemorar as vitórias que se apresentam.

Aos meus amigos do curso de Pós-Graduação, especialmente Danilo Bijos, Marcelle Vaz, João Oliveira, Leonardo Mangialavori, Nivaldo Júnior e Erika Oliveira. Nossos debates, conversas e confidências durante nossos encontros e viagens acadêmicas se mostraram de valor inestimável para a construção de uma amizade que sempre irei valorizar. Além disso, o apoio de vocês durante o processo foi algo que me marcou profundamente, aprendi muito com todos.

Aos meus veteranos e professores, especialmente Leandro Rodriguez, Martin Adamec, Rafael Silva e professor Paulo Nascimento. Nunca esquecerei todo o esforço de vocês para me ajudar em momentos que achei não ter mais solução. Suas experiências e sabedoria se mostraram fundamentais para meu aprendizado pessoal e forjaram uma amizade que levarei comigo para além dos muros da universidade.

Aos meus amigos de infância, especialmente Diego Mendonça, João Miguel, Gustavo Ribeiro, Antônio Dantas, Daniel Ferreira e a sempre firme “Turminha do C”. Ao longo de quase vinte anos de amizade sempre tenho certeza que posso contar com vocês em todos os desafios que invento de me colocar. Obrigado por tudo, sempre.

Às minhas amigas Ana Angélica, Fernanda Patrocínio, Fabíola Pernambuco, Mariana Capelo e Luisa Brant. Todo o carinho de vocês me ajudou a lidar com as dificuldades do mestrado.

Aos meus amigos de graduação, em especial Ramon Barroncas e Juliana Fiallo. Apesar de não nos encontrarmos sempre, sei que posso contar sempre com vocês. Obrigado pelos constantes incentivos e pela amizade.

Aos entrevistados: Sandro Rezende, Helena Abramo, Marcus Wagner, Adolf Konder, Hermes Zaneti, Eduardo Odoloak, Ditta, Beto Cury, Mary Castro, Silvério Zebral, Rogério Ramos, Dep. Reginaldo Lopes, Dep. Benjamin Maranhão, Dep. Claudio Vignatti, Josbertine Clementino, Maria Albanita, Wanda Hengel e Marco Maciel, obrigado pelas informações vitais!

A todos muito obrigado por terem paciência nessa minha aventura que durou mais do que o previsto.

Ao observar meus próprios agradecimentos confirmo minha afirmação inicial. Engana-se quem acha que realizar um mestrado é algo que concluímos sozinho. Aprendi humildemente que sempre necessitamos estar nos ombros desses gigantes para olharmos adiante.

"Se vi mais longe foi por estar de pé sobre ombros de gigantes."

Isaac Newton em Carta para Robert Hooke.

"Uma vez que nós aceitamos nossos limites, nós vamos além deles."

Albert Einstein

PREFÁCIO

A presente dissertação de mestrado se encontra no campo de estudo que observa a formação da agenda social no Brasil pós-redemocratização. Mais especificamente, a pesquisa tem interesse nos fenômenos que levaram a formação da agenda nacional de juventude entre 1988 e 2005.

A motivação da escolha do tema foi resultado da própria situação do pesquisador como jovem educador interessado em entender o fenômeno político crescente da juventude no Brasil, assim como pela própria situação das pesquisas recentes que buscaram estudar a formação da agenda nacional de juventude. No que tange à situação das pesquisas atuais, foi observada a polarização, por parte desses trabalhos, em fenômenos causais restritos ao período do governo Lula. Governos anteriores não foram objeto de investigação acerca dos fatores determinantes da construção da agenda nacional de juventude, o que impede a observação mais completa do fenômeno. Além disso, dado aos interesses e objetivos de tais pesquisas, alguns atores importantes deixaram de ser questionados e suas experiências e perspectivas não foram contempladas de forma a contribuir para a complexa construção dos fenômenos que culminaram na formulação da Política Nacional de Juventude, em 2005.

Dessa maneira, a pesquisa tem como ponto de partida um estudo de caso de longo prazo, busca observar a complexidade da agenda nacional de juventude e pretende contribuir, mesmo que de forma inicial, para a investigação da construção dessa complexa agenda. Para tanto, a dissertação amplia as pesquisas já realizadas em três pontos: o uso de uma teoria diferente e pouco utilizada (a teoria sistêmica de Conversão de Desejos em Demandas de Easton); o uso de novas fontes de evidência (em especial as perspectivas de atores ainda não abordados e dados provindos da Câmara dos Deputados de governos anteriores ao de Lula); e a relação entre a formação da agenda nacional de juventude e a cidadania brasileira.

Ademais, como o trabalho se dedica a uma grande quantidade de evidências, algumas não são totalmente contempladas no trabalho, mas serão apresentadas em publicações posteriores pelo autor. Tal fato não prejudica a modesta contribuição do trabalho e fornece ao leitor novas indagações, além de indicar novas agendas de pesquisas na temática da juventude e de políticas públicas.

O autor deseja uma boa leitura aos interessados no tema.

Eduardo Reis Alexandre

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo analisar a formação da agenda nacional da Política Nacional de Juventude (PNJ), tendo em vista o processo de inclusão da política na agenda governamental, os atores e o contexto político entre 1988-2005. Tal perspectiva ampla do processo se dá pela observação de trabalhos anteriores sobre o agendamento da mesma política que analisaram em grande parte atores envolvidos a partir do governo Lula, época dos marcos legais. Por isso, o presente trabalho revisa os atores envolvidos na construção dessa agenda, antes e durante o governo Lula. A metodologia utilizada é de base qualitativa com foco heurístico em que o tempo e contexto importam na busca dos objetivos de pesquisa. O trabalho parte da aplicação do modelo sistêmico de Easton, o CWD, para analisar a formação de agenda. Ademais, é de interesse dessa pesquisa explorar, por meio dos atores anteriores e fontes desses decorrentes, novas relações causais ou mecanismos causais que culminaram na PNJ. Isso significa que o método utilizado foi o estudo de caso, especificamente o *process tracing* focado na versão *theory-bulding*. Além disso, o presente trabalho faz uma contribuição ao relacionar o processo de agendamento da PNJ a uma teorização mais ampla sobre a cidadania.

Palavras chave: Políticas Sociais, Política Nacional de Juventude, Formação de Agenda, Apropriação de Agenda, Cidadania Brasileira

ABSTRACT

The following dissertation analyses the National Youth Policy (NYP) national agenda building, taking into consideration the project's inclusion into the government's schedule, politic figures involved and politic context between the years of 1988 and 2005. Such comprehensive perspective of the process is due to the observation of previous works about the agenda setting of the same project that analysed mostly figures involved from Lula's administration and beyond, same time of the legals marks. Therefore, the following dissertation revises the figures involved on the agenda's establishment before and during Lula's administration. The methodology used is of qualitative base with heuristic focus in which the time and context are points of importance on the search of research's object. Hence, this research uses Easton's systemic model (CWD) to analyse the agenda-buiding. Furthermore, this research's interest to explore, by these previous politic figures and deriving sources, new causal relations or causal mechanisms that culminated with PNJ's projects. This means that the method used was the study of cases, specific the process tracing focused on the theory-bulding version. Thereby, the present dissertation makes a modest contribution relating the agenda setting's process of the PNJ into a more comprehensive theoretical approach about citizenship.

Keywords: Social Policies, Youth National Policy (PNJ), Agenda-building, Agenda Appropriation, Brazilian Citizenship

ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - ESTRUTURA DE POLÍTICAS SOCIAIS FHC	29
FIGURA 2 - OBJETIVOS E POLÍTICAS SETORIAIS E TRANSVERSAIS DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS	32
FIGURA 3 - COALIZÕES DE GOVERNO NO BRASIL (1988 -2004)	36
FIGURA 4 - COMPONENTES DO MEIO AMBIENTE TOTAL DE UM SISTEMA POLÍTICO	59
FIGURA 5 - MODELO DINÂMICO DE RESPOSTA DE UM SISTEMA POLÍTICO	60
FIGURA 6 MODELO DE FLUXO DE DEMANDAS	63
FIGURA 7 - ESQUEMA DE PROCESS TRACING VERSÃO THEORY-BULDING	81
FIGURA 8 - CONVERGÊNCIA DE EVIDÊNCIAS	83
FIGURA 9 - DINÂMICA DOS DIREITOS COMPARADOS: BRASIL E EUROPA	100
FIGURA 10 - FAIXA ETÁRIA DA JUVENTUDE POR PAÍS	108
FIGURA 11 - ABORDAGENS DA JUVENTUDE	110
FIGURA 12 – MATRIZES DISCURSIVAS	110
FIGURA 13 – MATRIZ DISCURSIVA III: JUVENTUDE COMO SOLUÇÃO SOCIAL	114
FIGURA 14 - VARIAÇÃO JOVENS NA FAIXA ETÁRIA 15 -19 E 20-24 NO BRASIL (1930 - 2015)	115
FIGURA 15 - PROPOSIÇÕES NO TEMPO	146
FIGURA 16 – DISCURSOS QUE MENCIONAVAM ORGANISMOS E INICIATIVAS PARA A JUVENTUDE	147
FIGURA 17 - MECANISMO CAUSAL	155

TABELAS

TABELA 1 - CAMPOS DE ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICA ¹	45
TABELA 2 - RESUMO DAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS TRÊS FORMAS DE <i>PROCESS-TRACING</i>	80
TABELA 3 - TIPO DE FONTE UTILIZADAS NA PESQUISA	82
TABELA 4 - INSTITUIÇÕES LIGADAS AOS DIREITOS DE CIDADANIA	96
TABELA 5 - DISCURSOS PRESIDENCIAIS NA TEMÁTICA DA JUVENTUDE	172
TABELA 6 - DISCURSOS E PRONUNCIAMENTOS NA TEMÁTICA DA JUVENTUDE	172
TABELA 7 - PROPOSIÇÕES QUE COLOCARAM EM PAUTA A FORMAÇÃO DE AGENDA DE UMA PNJ	173
TABELA 8 - PROPOSIÇÕES QUE VIRARAM LEI	174
TABELA 9 - DECRETOS/LEIS CONSULTADOS	174
TABELA 10 - FRENTES PARLAMENTARES CONSULTADAS	174
TABELA 11 - COMISSÕES QUE DEBATERAM A TEMÁTICA DA JUVENTUDE	175
TABELA 12 - PPAS CONSULTADOS	175
TABELA 13 - DOCUMENTOS ONGS	175
TABELA 14 - ENTREVISTAS COM ATORES QUE ATUARAM ENTRE 1985-2013	176
TABELA 15 - DOCUMENTOS INTERNACIONAIS	176

ABREVIACÕES E SIGLAS

ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

AS – Agenda-Setting

CEPAL – Comissão Económica para a América Latina e o Caribe

CEPPJ – Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude

CEJUVENT – Composição Especial destinada a acompanhar e estudar propostas de Políticas Públicas para a juventude.

Cedi – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados

CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CNJ – Conselho Nacional de Juventude

CWD – Conversion of Wants to Demands (Conversão de Desejos em Demandas)

DESA - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (ONU)

DEC-MEC – Departamento de Educação Física e Desporto do Ministério da Educação e Cultura

DEM – Partido Democratas

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FDPPJ – Frente em Defesa das Políticas Públicas Para Juventude

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GO – Goiás

GST – General System Theory (Teoria Sistêmica Geral)

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IH – Institucionalismo Histórico

ITV – Instituto Teotônio Vilela

INC – Projeto de Indicação

IBPJ – Instituto Brasileiro de Políticas de Juventude

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Avançada

JPSDB – Juventude do Partido Social Democrata do Brasil

JULAD – Juventude Latino Americana para a Democracia

LAP – Laboratório de Aprendizagem Política

MC – Mecanismo Causal
MG – Minas Gerais
MP – Medida Provisória
MPV – Medida Provisória
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MR8 – Movimento Revolucionário de 8 de Outubro
MUDES – Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social
NYP – National Youth Policy (Política Nacional de Juventude)
OAB – Organização dos Advogados do Brasil
OIJ – Organização Ibero-Americana de Juventude
OBJ – Organização Brasileira de Juventude
ONU – Organização das Nações Unidas
ONG – Organização Não Governamental
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDS – Partido Democrático Social
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Projeto de Lei
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNJ – Política Nacional de Juventude
PNPE – Programa Nacional do Primeiro Emprego
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPL – Partido da Pátria Livre
PR – Paraná
PRC – Projeto de Resolução
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PROJOVEM – Programa Nacional de Inclusão Social de Jovens
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSDB – Partido Social Democrata do Brasil
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PV – Partido Verde
SNJ – Secretaria Nacional de Juventude
SP – São Paulo

UNE – União Nacional dos Estudantes

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

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
2. CONTEXTO: CONSTITUIÇÃO DE 1988, POLÍTICA SOCIAL E RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO	25
2.1 O Arranjo Político pautado pela Constituição Federal de 1988	26
2.1.1 Política Social a partir da Constituição de 1988	26
2.1.2 Relação entre Executivo e Legislativo	32
2.2 Conclusão.....	39
3. REFERÊNCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS TEÓRICOS	40
3.1 Políticas Públicas.....	41
3.1.1 Conceito de Política Pública.....	41
3.1.2 Campos de Estudo.....	42
3.1.3 O <i>Policy Process</i>	46
3.2 <i>Policy Process</i> : Estudos sobre Agenda	47
3.3 Modelos de análise do <i>Policy Process</i>	49
3.3.1 Teoria de Sistemas: Modelo Sistêmico de David Easton	54
3.3.1.1 O Sistema.....	57
3.3.1.2 O Meio Ambiente	58
3.3.1.3 Resposta: Sistema Político sob Pressão	59
3.3.1.3.1 Variáveis de <i>input</i>	61
3.3.1.3.1.1 Demandas	61
3.3.1.3.1.1.1 Conversão de Desejos em Demandas (CWD).....	62
3.3.1.3.1.2 Apoios.....	72
3.3.1.3.2 Os <i>Outputs</i>	72
3.3.1.4 O <i>Feedback</i>	73
3.4 Conclusão.....	73
4. METODOLOGIA	75
4.1 Definição do Problema	75
4.2 Hipótese	76
4.3 Objetivo Geral e Objetivos específicos	76
4.4 Desenho Metodológico	76
4.4.1 Método de Estudo de Caso: <i>Process Tracing</i>	77
4.5 Método de Coleta de dados: as fontes de evidência	82
4.5.1 Percepção Política: Discursos.....	84

4.5.2	Manifestação do Interesse Político: Proposições Legislativas.....	84
4.5.3	Documentos Nacionais.....	85
4.5.4	Documentos ONG.....	86
4.5.5	Partidos	86
4.5.6	Perspectiva dos Atores: Entrevistas 1988-2005.....	86
4.5.7	Documentos Internacionais.....	87
4.6	Método de Análise da dados	87
4.7	Ética na pesquisa	88
4.8	Limitações de pesquisa.....	89
5.	ETHOS DACIDADANIA BRASILEIRA E A QUESTÃO DA JUVENTUDE.....	91
5.1	O Ethos da Cidadania.....	93
5.1.1	O Significado de Cidadania	94
5.1.2	Identidade nacional e <i>ethos</i> da Cidadania Moderna Brasileira.....	96
5.1.3	O <i>Ethos</i> da cidadania brasileira na Pós-Modernidade estaria na diferença?....	101
5.2	Juventude, Diferença e Políticas Públicas.....	107
5.2.1	Definições de Juventude	108
5.2.2	Políticas Públicas de Juventude: Construção do “Sujeito de Direito”.....	110
5.3	Conclusão.....	118
6.	EVIDÊNCIAS COLETADAS: ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA AGENDA NACIONAL	
	JUVENTUDE (1988-2005)	120
6.1	Histórico das Iniciativas de Juventude	120
6.2	A Causa (X) e o resultado (Y)	125
6.3	A Narrativa Empírica.....	127
6.3.1	Agenda de Juventude: Redemocratização até 2005	127
6.3.2	Percurso no Legislativo 1988 - 2005.....	144
6.4	Conclusão: Modelo Teórico e Mecanismo Observável	154
7.	CONCLUSÃO	157
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	163
	APÊNDICE A - Tabelas de Metodologia.....	172
	APÊNDICE B - Protocolo aplicado nas entrevistas	177
	APÊNDICE C - Termo de Consentimento Esclarecido	178
	APÊNDICE D - BANCO DE DADOS DA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES DE JUVENTUDE	

APÊNDICE E – BANCO DE DADOS DOS DISCURSOS.....	184
APÊNDICE F – DATA DE CRIAÇÃO DAS JUVENTUDES PARTIDÁRIAS	185
ANEXO A – Relatório da Youthpolicy.org: Países com PNJ	186
ANEXO B – Instituições e Marcos legais de Juventude na América do Sul	187
ANEXO C – Roteiro do <i>Process-Tracing</i> segundo Beach e Pedersen (2013).....	188
ANEXO D – Matrizes Discursivas sobre Juventude.....	190
ANEXO E – Histórico da Demografia juvenil brasileira	191
ANEXO F – Panfleto Agenda Jovem 2002	192

1. INTRODUÇÃO

Este País tem dono: é o seu povo. E essa juventude, assim formada, jamais permitirá que se reimplante a ditadura, que os militares tolham seu poder de decisão. Essa juventude construirá efetivamente, o processo político que tomará nosso País soberano.

Trecho do discurso proferido pelo então Deputado Hermes Zaneti (PSDB/RS) em 22/09/1990, no Plenário do Câmara dos Deputados.

O presente trabalho tem por objetivo analisar os determinantes da formação da agenda da Política Nacional de Juventude no tempo tendo em vista o contexto político, social e institucional. O período de apreciação vai do estabelecimento da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988 (CRFB/88), até a formação da Política Nacional de Juventude (MPV 238/2005), em 2005. Esse período é importante, pois cobre o contexto que formou a agenda nacional de juventude principalmente ao circunscrever os governos FHC e Lula que tomaram iniciativas relevantes na construção da agenda.

O trabalho busca tais determinantes ao tentar responder a seguinte pergunta: que fatores políticos, institucionais e sociais determinaram o conjunto de agendamento de políticas de juventude no Brasil contemporâneo? Para tanto, parte-se da hipótese de que a atuação das juventudes partidárias, importantes gatekeepers da agenda de juventude, determinaram a conversão de demandas de juventude em questões e ajudaram a reduzir, qualitativamente, os “inputs” em certas convenções que resultaram na sustentação da agenda de juventude no tempo.

De maneira geral, a questão da juventude têm ganhado proeminência nos debates no sistema internacional e nacional nos últimos 20 anos. No sistema internacional, existe uma constante pressão por parte da OIJ, Banco Mundial, ONU e ONGs sobre os países para implementação de programas, ações e instituições específicas para a juventude. Sua agenda caminha desde 1965 e tem incentivado diversos países a aderirem ao processo de afirmação da juventude como agenda pública estatal permanente.

De acordo com Youthpolicy.org¹, é perceptível um crescente aumento de Políticas Nacionais de Juventude no mundo desde 1998. Em seus registros, a ONG informa que “até janeiro

¹ O Youthpolicy.org é uma Organização Não Governamental que se dedica ao monitoramento global de políticas de juventude. Atualmente, a ONG reúne informações sobre a condição de políticas nacionais em mais de 200 países. Seus objetivos são: (1) consolidar o conhecimento e informação sobre de políticas de

de 2013, de 198 países, 99 (50%) tem política de juventude. Mais de 56 (28%) estão revisando a existência ou, em alguns casos, desenvolvendo suas primeiras políticas nacionais de juventude. Um total de 43 (22%) não tem política de juventude, ainda” (KARSTEN, 2013).

O relatório ainda mostra a diferença entre os continentes quando se observa o número de países que possuem uma Política Nacional de Juventude. Conforme o relatório, a Oceania é a região com mais países com PNJs (73%) seguido pela Europa (61%), Américas (47%), Ásia (47%) e África (39%). Em especial as Américas, 39% estão sob revisão e apenas 14% (5 países) ainda não têm uma PNJ consolidada (ANEXO A). Contudo, isso não significa que os países demonstrados na pesquisa não tenham nenhum tipo de instituição voltada para a juventude. Os resultados da Youthpolicy.org observam apenas a presença de Políticas Nacionais de Juventude por meio da existência de marcos legais (planos, estatutos e emendas constitucionais).

Na América do Sul², a maioria dos Estados passou a institucionalizar organismos estatais de juventude antes de estabelecer seus marcos legais. O processo institucional começou a partir dos anos 80, com marcos legais iniciando a partir do década de 90, mas ganhando real impulso após 2005. Como é possível observar do Anexo B, a América do Sul atualmente consta com a maioria dos países possuindo organismos estatais para juventude e marcos legais. De todos os 14 países, apenas a Guiana Francesa e o Suriname ainda não constam, nos estudos consultados, com organismos estatais voltados para juventude e apenas a Argentina, Venezuela³ e Suriname não possuem marcos legais.

O restante dos países apresenta organismos estatais variáveis e contam com Ministérios, vice-ministérios, secretarias, subsecretarias, institutos e direções com diversos níveis de hierarquia. As funções de tais organismos apresentam funções diferentes como de desenhar, executar, coordenar e avaliar os serviços e atividades orientados aos jovens. Para a CEPAL e a OIJ (2004) as atividades implementadas pelos organismos abrangem tanto programas globais quanto de difusão e promoção de direitos, como setoriais em emprego, educação e saúde. São poucos os países que possuem programas específicos para jovens rurais, ou com enfoque no

juventude; (2) avaliar os impactos das políticas de juventude nos estados; (3) mapear e documentar o setor de juventude; (3) realizar relatórios sobre os eventos globais de juventude; (4) Seguir, comentar e criticar as resoluções de organizações internacionais sobre juventude.

² De acordo com a composição em regiões macro geográficas (continental) da ONU. Presente em: United Nations. **Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings.** Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#americas>. Acesso em 1/10/2013.

³ De acordo com Youthpolicy.org, a Venezuela não apresenta marco legal específico para juventude que pode ser considerado uma PNJ, apesar de existir a *Ley para el poder popular de la juventude* de 2009.

gênero e em grupos com pouca capacidade. As atividades ainda enfrentam problemas de focalização e cobertura nos públicos alvos (CEPAL; OIJ, 2004).

No sistema político Brasileiro, o significado da Política Nacional de Juventude (PNJ) – estabelecida em 2005 pela Lei 11.129 – também se insere dentro da realidade dos países da América do sul, ou seja, organismos estatais que surgiram antes de marcos legais. Ela se apresenta “como uma ação intersetorial, que combina um conjunto de políticas estruturantes com programas específicos, desenvolvido por diversos Ministérios”⁴ e é composta por quatro dimensões: uma institucional, uma internacional, uma legal e o desafio de inclusão⁵.

A dimensão institucional e a dimensão do desafio de inclusão são formados em 2005 com a implementação de dois organismos estatais – a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) – e o programa Projovem. É por meio desses dois organismos que foi possível multiplicar os organismos de juventude pelo Brasil como: secretarias, subsecretarias, conselhos, coordenadorias e Fóruns Nacionais de Gestores Municipais e Estaduais de Juventude⁶. Já com o programa Projovem foi possível responder à questão da desigualdade na juventude brasileira. É por esse programa que o Estado brasileiro “oferece elevação de escolaridade, capacitação profissional e inclusão digital”⁷. Entretanto, outros programas como os Pontos de Cultura e o ProUni também fazem parte da PNJ brasileira. Inicialmente, é com esses dois organismos e o Projovem que o Estado brasileiro implementou a PNJ brasileira. Posteriormente foi adicionado a dimensão internacional e a legal em sua concepção.

Com a dimensão internacional, a PNJ brasileira passou a exigir que o Brasil mantivesse o intercâmbio permanente com outros países, principalmente com a América Latina, países do MERCOSUL e a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). Por isso, o Brasil integra a OIJ desde 2010, organiza eventos internacionais e participa de eventos que envolvem a temática.

Por último, a dimensão legal, é marcada pela constituição de marcos legais que, até o momento, ainda não estão plenamente constituídos. A SNJ aponta que a construção dos marcos legais permitirão ao Brasil “consolidar sua política juvenil como uma política de Estado, ou seja, uma política perene e independente da vontade daqueles que estejam governando o

⁴ SNJ. **Sobre a Secretaria**. Disponível em <<http://www.juventude.gov.br/sobre-a-secretaria>>. Acessado em 1/10/2013.

⁵ SNJ. **Política Nacional de Juventude: As dimensões da Política Nacional de Juventude**. Disponível em: <<http://www.juventude.gov.br/politica>>. Acessado em 1/10/2013.

⁶ Atualmente eles se encontram em mais de 25 estados.

⁷ Idem.

país”⁸. Atualmente, existem três marcos importantes: o Plano Nacional de Juventude (PL 4530/2004), o Estatuto da Juventude (PL 4529/2004) e a PEC da Juventude (PEC 138/2003). Desses, dois foram transformados em lei. A PEC da Juventude (138/2003) transformada em Emenda Constitucional nº 65, em 2010, colocou o termo “jovem” no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, como já ocorria com os termos criança, adolescente e idoso. E o Estatuto da Juventude, implementado em 2013⁹, que “estabelece a responsabilidade das três esferas governamentais na execução das políticas juvenis”¹⁰. Já o Plano Nacional de Juventude pretende estabelecer o “conjunto de metas que os governos – federal, estadual e municipal – deverão cumprir em relação à política juvenil em um período de dez anos, e aguarda entrar na pauta de votação da Câmara dos Deputados”¹¹.

O processo de construção dessa complexa política pública remonta o processo de redemocratização juntamente com uma provável força de identidade representado pelos movimentos sociais que compuseram o cenário brasileiro entre as décadas de 70 e 90. Nesse aspecto, é interessante notar que tais tipos de demanda tem base em uma cidadania mais cultural, na defesa das identidades, que questiona o arranjo do Estado moderno. Por essa ótica, a universalidade e a imparcialidade aparecem como negadores das particularidades e das diferenças. As características fundamentais modernas como individualismo, igualdade e universalismo mostraram-se, cada vez mais, pressionados a abarcar todos os aspectos heterogêneos da sociedade (Young 1989; 1990).

Parece existir um processo de questionamento pós-moderno sobre o papel da cidadania. Por um lado a presença daqueles que defendem o descentramento e a fragmentação das identidades colocando em cheque a função do Estado-nação. Por outro lado, existe a defesa do Estado-nação como um único elo capaz de entrelaçar a sociedade em suas diferenças (NASCIMENTO, 2011). No imaginário social, a necessidade de ser incluído leva indivíduos a sempre tentarem fazer parte da comunidade imaginada. A formação da PNJ reflete tais debates, pois trata do aspecto de aceitação do jovem em sua especificidade e necessidade como fonte de pressão direta ao Estado com suas demandas. Isso leva ao questionamento das trocas existentes entre a materialização de uma política pública e o *ethos* pautado pela cidadania.

Materialização que, no caso da PNJ, começou por iniciativas pioneiras estaduais, municipais e federais impulsionadas pela nova arquitetura legal apresentada pela CRFB/88. Foi es-

⁸ SNJ, op. cit.

⁹ Para conferir os documentos ver as tabelas com o banco de dados no Apêndice A.

¹⁰ SNJ, op. cit.

¹¹ SNJ, op. cit.

sencialmente pela formulação dos novos quadros de regras que as autoridades conseguiram escutar mais demandas (*inputs*) e fizeram as primeiras tentativas de resposta (*outputs*) institucional no sistema político para o público jovem. As novas relações entre o Legislativo e o Executivo e o forte foco na proteção social, presentes na nova constituição, indicaram a maneira que todo o processo de decisão política se deu até resultar na composição da PNJ no Brasil.

Contudo, tais iniciativas ganharam amplitude mais federal a partir da segunda metade da década de 90 quando novos atores reforçaram as demandas por uma política específica de juventude. Era necessário aplicar uma política que combinasse redistribuição econômica com o reconhecimento das diferenças para aumentar tanto a participação jovem quanto suas possibilidades reais de ingressar na comunidade social. Dessa forma, a PNJ representou – mesmo que tardiamente – um importante passo para a inclusão mais justa dessa parcela da população nos quadros de pertencimento da sociedade brasileira.

É nesse complexo fenômeno envolvendo um longo período de tempo, diversos atores e mudanças sociais que a agenda nacional de juventude brasileira se torna alvo dessa pesquisa. Todavia, é importante ressaltar que essa pesquisa possui um caráter introdutório e não se limitará aos achados preliminares aqui apresentados. Futuras publicações irão aprofundar os dados aqui inferidos e as questões levantadas.

Além dessa introdução (primeiro capítulo), o trabalho está organizado com mais seis capítulos. Na segundo capítulo, a prioridade é localizar o contexto no qual a PNJ foi gestada. Esse capítulo parte do paradigma que a CRFB/88 representou novos contornos da estrutura dos direitos sociais, do enfoque federativo e da relação entre o Legislativo e o Executivo. Tais estruturas, que situam a PNJ, só foram possíveis pela reforma constitucional brasileira em 1988. Por meio dela, novas regras passaram a organizar a vida política, cívica e, principalmente, a social no Brasil. Esse capítulo é importante, pois fornece subsídios para os capítulos 4 e 5.

No terceiro capítulo, a pesquisa pretende informar ao leitor o referencial teórico que estrutura o trabalho. Para tanto, o capítulo começa esclarecendo que o estudo de políticas públicas é composto por várias formas ou campos de atuação, e que os campos se dedicam a diferentes fases ou estágios de uma política pública. Contudo, o trabalho centra sua atenção somente em um desses subcampos da política pública: o *policy process*. É a partir dessa área de estudo que a pesquisa toma formato ao utilizar o princípio de *agenda-building* e o modelo de sistemas de Easton para fundamentar sua observação do caso estudado, a PNJ. Vale aqui observar que o presente trabalho não usa o modelo normalmente conhecido de Easton (que simplifica e reduz

sua devida importância), mas recorre a sua literatura¹² para utilizar um dos seus “submodelos”¹³: a Conversão de Desejos em Demandas.

No quarto capítulo, é abordada a metodologia que será utilizada no trabalho assim como a hipótese, perguntas e objetivos de pesquisa. O importante é ressaltar como a pesquisa foi realizada e quais princípios de pesquisa guiaram o trabalho, tendo como base as perguntas e objetivos do trabalho. Dessa forma, a seção informa que o estudo parte de um desenho metodológico que percebe as necessidades contextuais, exploratórias, indutivas e heurística para escolher uma metodologia qualitativa com ênfase no método de investigação de estudo de caso conhecido como *process tracing*. Ademais, a pesquisa parte de uma coleta de dados tendo o método de convergência de evidência de Yin (2010) como estrutura organizacional do estudo que facilita a percepção das evidências na elaboração da PNJ. O capítulo conclui deixando claras as questões éticas seguidas pelo autor assim como as limitações dos dados recolhidos.

No quinto capítulo, têm-se a descrição da cidadania brasileira e a questão da juventude. É nessa seção que se observa o novo arcabouço jurídico-institucional que permite operacionalizar algumas crenças advindas de uma identidade cultural pós-moderna. Essa, gesta um novo tipo de cidadania cultural que preza a pluralidade de identidades e suas reivindicações com base na diferença. É nesse contexto de uma exigência mais cultural que a questão da juventude brasileira parece emergir ao prezar a identidade do jovem como Sujeito de Direito.

No sexto capítulo, é realizada a análise dos dados coletados, tendo em vista o modelo de Conversão de Desejos em Demandas de Easton (1965). Nessa seção, busca-se relacionar alguns elementos do modelo de Easton juntamente com as evidências colocadas no capítulo 4. O objetivo é observar a formação da agenda no tempo, considerando as relações entre meio ambiente e o sistema político, em especial a função dos *gatekeepers* no processo manutenção do equilíbrio do sistema político sob pressão.

No último capítulo, o autor faz um esforço de síntese, inferindo os fatores que mais impulsionaram as demandas e, conseqüentemente, a nacional de juventude até sua instituição em 2005. Além disso, o capítulo condensa a discussão sobre a cidadania cultural, a identidade da juventude e as conexões com a formação da agenda Nacional de Juventude que culminou na PNJ.

¹² Foram utilizadas três obras para captar da melhor maneira possível as características de seu modelo analítico: “An Approach to the analysis of political systems” (EASTON, 1957), Uma Teoria de Análise Política (EASTON, 1968) e “A systems Analysis of political life” (EASTON, 1965).

¹³ Easton (1965) apresenta para cada estágio – *input, output e feedback* – um “submodelo” detalhado para fazer análise de políticas públicas.

2. CONTEXTO: CONSTITUIÇÃO DE 1988, POLÍTICA SOCIAL E RELAÇÃO EXECUTIVO E LEGISLATIVO

A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão, e só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa.

Trecho do discurso proferido pelo então Deputado Ulysses Guimarães (PMDB/RS), em 05/10/1988, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988.

As palavras do então Deputado, e Presidente da Assembleia Constituinte, Ulysses Guimarães, inauguram a nova “Constituição Cidadã”¹⁴, pós ditadura militar. Ela representou o último impulso da luta redemocrática brasileira, que gerou as mudanças necessárias nos direitos políticos, cívicos e, principalmente, sociais. Por isso, o presente capítulo tem como objetivo mostrar o *locus* de pesquisa no qual a agenda da PNJ se formou levando em conta as novas regras colocadas pela CRFB/88.

Em termos de conquista de direitos, a CRFB/88 indicou a retomada dos benefícios antes sufocados pelo estado autoritário brasileiro entre 1964 até 1985. Ela representou novos contornos, principalmente, na oficialização dos direitos sociais como princípios fundamentais nos quais as políticas sociais deveriam sempre ter como meta. É por meio dela que as relações entre diversos atores e o poder federal ganharam novos contornos de relacionamento, principalmente no que tange à formulação de políticas públicas. Em especial, na relação entre Legislativo e Executivo, as políticas públicas se apresentaram como terreno fértil de constantes disputas que refletem nos *outputs* do sistema político brasileiro.

É também por meio da Constituição que se observa um novo arcabouço jurídico-institucional que permite operacionalizar algumas crenças advindas de uma identidade cultural pós-moderna cada vez mais presente. É dentro desse contexto de uma exigência cidadã mais cultural que *gatekeepers*¹⁵ e cidadãos passaram a ser “autorizados” a elaborar e executar

¹⁴ O apelido dado por Ulysses Guimarães pode ser visto no discurso “A Constituição Cidadã” em PLANALTO. **Panteão dos Clássicos: A Constituição Cidadã.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_62/. Acesso em 1/10/2013.

¹⁵ O termo Gatekeeper é usado no trabalho conforme apresentado por David Easton. Para esse autor, o gatekeeper permite que uma demanda entre no sistema político além de dar suporte a essa demanda dentro do processo. Ele é o interlocutor entre indivíduos e autoridades.

novas políticas sociais visando a pluralidade de identidades, na totalidade de suas diferenças. Uma busca pela igualdade da condição humana¹⁶.

2.1 O Arranjo Político pautado pela Constituição Federal de 1988

Essa parte pretende fazer um breve contorno nas prerrogativas constitucionais estabelecidas pela Constituição de 1988 a fim de evidenciar algumas características institucionais que possibilitam contextualizar o surgimento da Política Nacional de Juventude. Dois aspectos são abordados dado o interesse do trabalho: o contexto de formação institucional promotora de políticas sociais transversais (na qual a PNJ está atualmente vinculada) e a relação do executivo e legislativo na organização das agendas federais (*locus* de origem da PNJ).

2.1.1 Política Social a partir da Constituição de 1988

A Constituição de 1988 significou, em termos práticos, dois pontos importantes para as políticas sociais no Brasil. Em primeiro lugar, tem-se a formação da estrutura jurídica que permitiu a ampliação e diversificação de políticas sociais e, em segundo, colocou em pauta as reformas descentralizadoras da década de 80 que diversificaram a aplicação dos gastos sociais entre as unidades federadas.

Tendo em vista a estrutura jurídica da CRFB/88, as políticas sociais, pautadas pelos direitos sociais, passaram a ter como objetivo “construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação” (CASTRO, 2012). Ademais, Castro (2012) afirma que diversos artigos e incisos¹⁷ da Constituição proporcionaram a base na qual as políticas sociais se estruturam. Draibe (2003) afirma que a CRFB/88 consagrou a reestruturação do sistema social colocando o direito social como objetivo de política assim como estabelecendo um Estado comprometido com o sistema de provisão estatal e regulando o papel social complementar do setor privado. Nesse quadro de reformas importantes, a Constituição colocou a “concepção de seguridade social e como forma mais abrangente de proteção, e no plano organizacional, a descentralização e a participação social como diretrizes do reordenamento institucional” (DRAIBE, 2003).

¹⁶ Tal aspecto é melhor abordado no capítulo 5.

¹⁷ Como: o Art. 3º; o Art. 6º; o Art. 7º (inciso IV) ; o § 5º do Art. 201; o Inciso V, do Art. 203; e Art. 195.

Em relação à descentralização, a CRFB/88 refletiu os anseios¹⁸ pelo maior poder federativo em relação ao poder executivo advindo da ditadura. A efetivação por uma maior descentralização redefiniu as funções e poderes dando maior autonomia para estados e municípios, que passaram a ter autonomia de receita. Essa mudança resultou em grande flexibilidade na dinâmica de gastos sociais. Para Castro (2012), a CRFB/88

redistribuiu competências tributárias entre as esferas governamentais, beneficiando os estados e principalmente os municípios, além de ampliar transferências constitucionais, que alteraram a repartição da arrecadação tributária em favor dessas esferas. Com isso, aumentava a capacidade de financiamento dos gastos públicos desses entes federados, o que podia significar menor dependência em relação à União na cobertura das políticas sociais (CASTRO, 2012).

Abrucio (2005) informa que o processo de descentralização no Brasil foi intenso e predatório, mas trouxe benefícios, principalmente no que tange ao aparecimento de ideias inovadoras no plano de políticas públicas. De um lado predatório, pois a primeira década após a CRFB/88 foi marcada pelo enfraquecimento do poder Executivo dado as diversas crises que abarcavam “o modelo de financiamento estatal do desenvolvimento, o equilíbrio das contas públicas nacionais e a burocracia federal - enfim, os instrumentos de poder do Executivo federal” (ABRUCIO, 2005). Isso acarretou na formação de verdadeiros redutos de poder nos entes estaduais e municipais de não cooperação que só veio a mudar com as reformas econômicas de âmbito federal implementadas por FHC.

Por outro lado inovadora, pois a descentralização permitiu que a democratização do plano local – que de forma desigual no país – permitiu que novos atores ganhassem espaço como conselheiros, secretários e líderes políticos que possibilitaram o surgimento de iniciativas importantes em políticas públicas e orçamentos participativos. Nesse sentido, as primeiras tentativas de implementação de políticas públicas para juventude durante a década de 90, em estados e municípios, parecem indicar essa condição de abertura institucional dada a descentralização¹⁹ (ABRUCIO, 2005).

Contudo, apesar das mudanças implementadas pela CRFB/88, o início da década de 90 foi marcada por um processo de desrespeito e ameaça dos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. Com a retomada da ala conservadora, na eleição de Collor, o Brasil foi mar-

¹⁸ Tais anseios vinham desde a década de 80 e se apresentaram no *Manifesto a Nação* divulgado pela Aliança Democrática.

¹⁹ Maiores detalhes sobre esse período é apresentado no capítulo 5.

cado por uma gestão que causou grande desorganização financeira com forte abertura para a economia de mercado internacional (CASTRO, 2012). Para Castro (2012), a gestão de Collor marcou a entrada dos princípios neoliberais de redução dos gastos sociais que agrediram os princípios e direitos estabelecidos pela CRFB/88²⁰. Tal realidade só começou a mudar com a entrada de Itamar que retomou o processo de reorganização financeira com FHC, como ministro da fazenda, e efetivaram a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social).

Draibe (2003) afirma que foi somente no governo FHC (1995-2002) que a política social brasileira ganhou mais organização federativa e amplitude, mas sob forte restrição externa. Seu caráter organizacional federativo foi resultado da necessidade de ajustar o modelo de políticas públicas até então em uso. Foi necessário alterar o modelo de implementação de políticas sociais marcadas pela falta de planejamento e coordenação, indefinição de prioridades, pouca capacidade redistributiva e transparência e controles mais modernos (DRAIBE, 2003; CASTRO, 2012). Já a restrição externa, Draibe (2003) aponta que condicionantes externos como a retomada do crescimento (por meio de geração de empregos e o ajuste fiscal, para conter a inflação, diminuíram o papel da aplicação social.

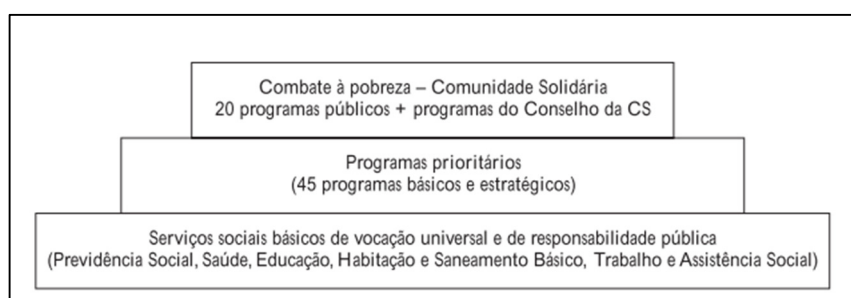
Mas, mesmo sob fortes restrições, a política social em FHC assume caráter de expansão e iniciou reformas importantes na estruturas de ensino infantil, ensino médio, programas de inserção produtiva e de combate a pobreza com base em transferências de renda diretas para famílias pobres. A estratégia de desenvolvimento usada por FHC para realizar essas mudanças de cunho mais universais (principalmente na saúde e educação) foi feita com focalização em grupos de risco. Draibe (2003), informa que em ambos os mandatos do ex-presidente prevaleceram três eixos principais de programas que nortearam as políticas sociais: “os serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública; os programas básicos e o programa de enfrentamento da pobreza” (DRAIBE, 2003).

A autora aponta que o enfrentamento da pobreza era o carro chefe e organizava as prioridades em outras áreas sociais. Existia uma focalização em grupos vulneráveis específicos dentro da aplicação universal de políticas sociais. A estrutura era realizada tendo serviços universais como eixo principal com a focalização (segundo eixo) em programas prioritários em cada proposta universal (programas básicos). O terceiro eixo era representado pelo pro-

²⁰ Por meio de manobras administrativas, o governo Collor foi capaz de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo além de desestruturar o financiamento do SUS por meio de vetos a Lei Orgânica de Saúde (CASTRO, 2012).

grama Comunidade Solidária que mirava suas ações na pobreza²¹ (como mostra a Figura 3). Apenas no segundo mandato que o governo FHC passou para um novo ciclo (por assim dizer) de políticas sociais, começando a priorizar em questões transversais com objetivo em grupos socialmente discriminados: como de gênero, de idade e “racial”. Contudo essa iniciativa foi reduzida dado a característica universalisante com focalização²² em grupos de extrema necessidade.

Figura 1 - Estrutura de Políticas Sociais FHC



Fonte: retirado de Draibe (2003)

Todavia, o segundo mandato do governo FHC foi marcado por uma forte recessão impulsionada pela crise externa com plano econômico interno ajustado pelo FMI. Essa estratégia, para Castro (2012), resultou em uma forte restrição nos gastos sociais salvo os recursos jurídicos que impediram que o sistema social brasileiro sucumbisse aos cortes colocados pelo FMI para resultar em superávit fiscal.

Nesse quadro, o governo Lula percebe os grandes desafios sociais advindos da década de 90 (principalmente do fim do governo FHC) e apresenta forte enfoque em áreas específicas no combate a fome e miséria e reconhecimento das desigualdades sociais, continuando e complementando o processo iniciado por FHC. Castro (2012) coloca as iniciativas do governo Lula agrupadas em 6 pontos prioritários:

²¹ Draibe (2003) coloca que o programa tinha como áreas prioritárias para combater a pobreza: “redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar.”

²² Cabe ressaltar que esse tipo política não indica um caráter negativo, como coloca Draibe (2003) sobre o período FHC: “o universal e o focalizado combinaram-se duplamente no interior do programa de enfrentamento da pobreza, mas também no interior dos programas universais básicos, sobretudo os de educação e saúde. Ou seja, as políticas sociais universais, além de eixo estruturador do desenvolvimento social, cumprem papel decisivo no combate à pobreza. A focalização no interior dos programas universais foi a orientação observada, no período, com vistas a melhorar seu impacto redistributivo.”

1. A segurança alimentar e nutricional, que tinha como objetivo o combate à fome (CASTRO, 2012);
2. A promoção da igualdade racial, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CASTRO, 2012);
3. A promoção da igualdade de gênero, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (CASTRO, 2012);
4. O desenvolvimento urbano, que buscava assegurar oportunidades de acesso “à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade sustentável com segurança no trânsito” (CASTRO, 2012);
5. A racionalização de recursos públicos por meio da unificação dos programas de transferência direta e condicionada de renda (CASTRO, 2012);
6. A multiplicação de fóruns democráticos de deliberação coletiva, tais como, conferências nacionais, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Fórum Nacional do Trabalho e os Fóruns Estaduais (CASTRO, 2012);
7. A promoção de reformas estruturais (previdenciária e tributária) (CASTRO, 2012).

Atualmente a política social no Brasil é marcada por uma grande amplitude (aja vista a história de sua organização), mas apresenta grandes desafios quanto à capacidade de coordenação para manter a qualidade de bens e serviços. É nesse quadro que o Estado brasileiro apresenta um conjunto de políticas públicas, programas e ações voltados para realizar a proteção e promoção social com base nos direitos sociais “e outras situações não incluídas nos direitos, que dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população” (CASTRO, 2012).

Isso implica em adequações, pois as políticas sociais atuais indicam novos desafios dado à constante mudança social que se apresenta na realidade. A incorporação de novas exigências sociais abriu o leque para políticas sociais mais específicas, menos universalistas. A PNJ, implementada em 2005, insere-se dentro dessa lógica de políticas recentes no Brasil.

A política social brasileira pode ser vista como um conjunto de programas e ações do Estado que ofertam bens e serviços além de transferências de renda com o objetivo de atender as diversas necessidades sociais que afetam as condições básicas de vida da população. Para Castro (2011), a política social brasileira se agrupa em duas áreas:

- 1) Proteger os cidadãos mediante a segurança social que tem como ideia a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência, ou vulnerabilidade, entre as quais: (a) incapacidade de ganhar

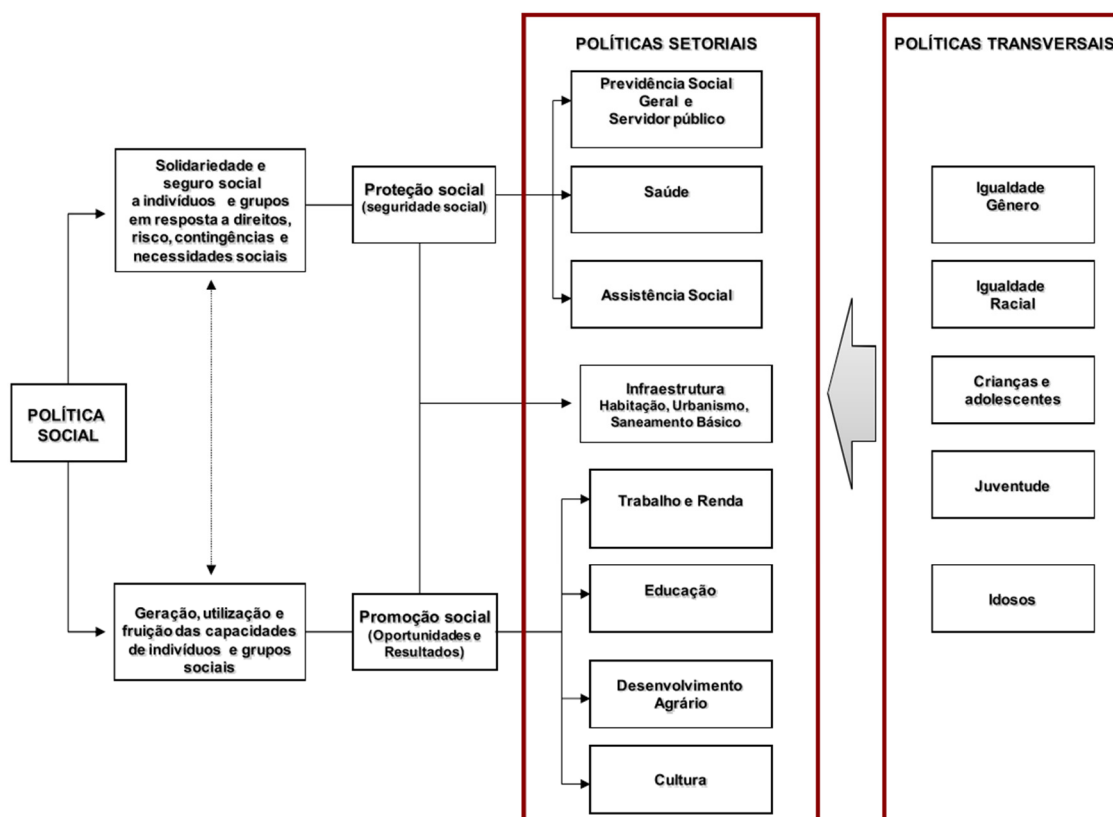
a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual; (b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano – crianças e idosos, por exemplo – e (c) situações de risco, como em caso de acidentes, invalidez por acidente etc (CASTRO, 2011).

- 2) Realizar a promoção social mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais (CASTRO, 2011).

A PNJ seria uma política de corte mais transversal, Figura 2, em que aspectos de proteção e promoção social andariam juntos. Nesse grupo de políticas de corte transversal estão ações voltadas para a igualdade de gênero, a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes e idosos (CASTRO, 2011).

Em relação à PNJ, percebe-se uma confluência de demandas tanto (re)distributivas quanto de reconhecimento. As políticas (re)distributivas, de aspectos mais gerais, visam sanar problemas muitas vezes emergenciais vinculados à pobreza e saúde que a maior parte do jovens se encontram. Já as políticas de reconhecimento tem como objetivo a valorização da diversidade e a dimensão participativa – de grande importância na fase da vida em que se passa da infância para a vida adulta (AQUINO, 2009).

Figura 2 - Objetivos e Políticas Setoriais e Transversais das Políticas Sociais Brasileiras



Fonte: retirado de (CASTRO, 2012).

2.1.2 Relação entre Executivo e Legislativo

A Política Nacional de Juventude teve sua origem na esfera federal concomitantemente nos dois poderes (Legislativo e Executivo)²³. Por isso, é relevante para o trabalho situar a relação entre eles no que concerne a organização da agenda de políticas públicas no Congresso nacional pós CRFB/88.

Para Limongi (2008), o estabelecimento da Carta de 1988 representou o momento no qual os constituintes, em decisão pela nova organização institucional, decidiram manter a prerrogativa presidencialista com um Executivo similar a do período militar. Ao contrário do que possa parecer, essa decisão não representou uma contradição aos valores estabelecidos pelos movimentos redemocráticos, que buscavam a retomada de seus direitos e a descentralização do poder Executivo. Tal decisão constituinte tem mais sentido quando é observado o

²³ Esse aspecto é melhor abordado no tópico 5 desse trabalho, na parte das evidências coletadas.

medo dos mesmos na inoperância estatal, como a que possivelmente levou a ditadura de 1964, por meio do baixo poder decisório do Executivo presentes na CF de 1946 (LIMONGI, 2008).

O debate por um executivo forte, no que diz respeito o processo de agendamento decisório no Congresso, afastava o medo de um Legislativo com baixa capacidade de decisão e rapidez que poderia colocar o Estado em crise de governabilidade mais uma vez. É nesse sentimento que a manutenção de um sistema presidencialista foi pensado (LIMONGI, 2008). Para Limongi e Figueiredo

a constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001a).

As propriedades ditas legislativas do Executivo brasileiro garantem o direito de propor alterações significativas no *status quo* legal ao contrário do que se pensa que seria função do Legislativo. O Executivo do Brasil pós CF de 1988 – assim como em outros estados presidencialistas²⁴ - tem poder *Jure* e de *facto*²⁵ dado seus poderes legislativos que o torna um dos países com o Executivo mais forte do mundo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001b; LIMONGI, 2008).

Ademais, esses atributos institucionais proporcionam uma condição na qual o Executivo brasileiro consegue ter resultados de aprovação de leis muito superiores ao do Legislativo. Suas taxas de sucesso de implementação de agendas legislativas chegam a quase 86%, com rejeições de projetos extremamente raras face ao Legislativo. O controle sobre áreas sensíveis (como o orçamento e a tributação) associado à possibilidade de imposição de urgência de seus projetos ocasiona uma polarização do Legislativo em prol dos objetivos do Executivo assim como uma mobilização mais rápida de suas propostas dentro do Congresso. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001b; LIMONGI, 2006, 2008).

Contudo, ter um Executivo com grande predominância legislativa não significa um Legislativo fraco e inoperante. Para Limongi e Figueiredo (2001), o Legislativo também teve seus poderes aumentados no período pós-constituente de forma a “contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001b). De acordo

²⁴ O caso brasileiro não é uma excepcionalidade quando visto pelo aspecto legislativo do Executivo. Limongi (2006) afirma que “(...) o fato é que, em regimes presidencialistas, presidentes são, por definição, dotados de poderes legislativos. Não têm assento na Legislatura mas são legisladores”.

²⁵ Tais poderes legislativos são: fazer projetos de lei administrativos²⁵, orçamentários, tributários, emendas constitucionais, Medidas Provisórias (MP), editar leis sob o requerimento de delegação do Congresso, solicitar urgência dos projetos de lei e impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso (LIMONGI, 2008).

com os autores, o Legislativo brasileiro passou a ter uma participação mais expressiva no processo orçamentário e no controle das finanças públicas (retirados no período militar), assim como no controle orçamentário do Executivo e a nomeação de membros para o Tribunal de Contas. Ademais sua condição de derrubar o veto presidencial pela maioria absoluta e sua capacidade de sustar atos abusivos do Executivo expandiu sua condição autônoma, perdida durante a ditadura militar (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001b).

Outro fator que garante certa autonomia e eficiência ao Legislativo é a presença de regras que agilizam o processo legislativo e evitam uma crise de governabilidade. Para Limongi e Figueiredo (2001b) “a principal medida adotada com esse fim foi dotar as comissões permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo. É o chamado ‘poder terminativo’ das comissões”. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001b). Com as comissões, o Legislativo adota mecanismos específicos de apreciação, deliberação e formulação sobre temas específicos no Congresso e descentraliza as pautas em plenário, agilizando decisões.

Todavia, como apontam os autores acima, e também Pereira e Mueller (2000), o papel dessa prerrogativa do Legislativo parece não mostrar uma vantagem expressiva em relação ao poder do Executivo no que tange à composição e controle de projetos dentro do Congresso. A imposição do caráter de urgência de projetos (pelo colégio de líderes partidários) e a aplicação de projetos em forma de MP, pelo Executivo, de certa forma esvazia a função técnica e deliberativa dos projetos apresentados no Congresso. E, apesar das comissões possuírem o “poder terminativo”, Limongi e Figueiredo afirmam que isso pouco ocorre durante o processo legislativo brasileiro. Pelo contrário, o sistema se apresenta mais centralizado na força e influência do Executivo sobre o colégio de líderes e nas MPs para executar projetos de forma mais rápida pelo plenário (PEREIRA; MUELLER, 2000; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001b; CHEIBUB et al., 2009). Como aponta Pereira e Mueller (2000), em seu estudo sobre o sistema de comissões na Câmara dos Deputados,

o fato mais marcante do Congresso brasileiro são os extensos poderes legislativos do Executivo. Entre outros poderes, o Executivo brasileiro pode iniciar legislação, retirar propostas das comissões via pedido de urgência, vetar em parte ou no todo legislação aprovada no Congresso, influenciar na composição das comissões, influenciar na escolha dos presidentes e relatores das comissões e criar comissões especiais²⁶ (PEREIRA; MUELLER, 2000).

²⁶ Cabe ressaltar que existe uma tendência no Congresso de utilizar cada vez mais comissões especiais para diversas questões. Essas são “comandadas apenas por um presidente e um relator, elas funcionam como mecanismo de centralização das decisões. O controle dos líderes governistas na indicação desses

Nesse espectro, parece que parte da literatura sobre o Legislativo coloca o sistema legislativo brasileiro pautado na prerrogativa do poder Executivo no controle da agenda legislativa. Contudo, ter poderes legislativos expressivos não garante ao Executivo a implementação absoluta de projetos. Parte vital nesse processo é a forma da relação entre os partidos no Legislativo e o poder Executivo que gera um jogo em constante negociação.

No jogo entre esses poderes, o processo de organização interna da bancada dos líderes partidários e seu controle sobre seus deputados (disciplina partidária) mostra-se como elemento importante e de interesse para negociação entre os poderes. Como cabe ao Legislativo votar as propostas encaminhadas ao Congresso, passa a ser de extrema importância para o Executivo buscar ter a maioria dos votos dos legisladores sob sua influência (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001a; LIMONGI, 2006).

Nesse sentido, tentar fazer uma base de coalizão entre os partidos passa a ser uma necessidade do Executivo para obter resultados positivos na aprovação de propostas. Dessa forma, a formação de alianças com os líderes dos partidos no Legislativo – por meio de oferta de benefícios aos partidos e aos legisladores – fornecem condições ao Executivo de controlar as votações em plenário. Em outras palavras, estabelecer alianças partidárias impele que os legisladores sejam polarizados pelos objetivos partidários e suas ações condicionadas para causas nacionais (governamentais e/ou partidárias) ao invés de paroquiais (de cunho pessoal ou em favor de seus redutos eleitorais) (NETO; SANTOS, 2003; RICCI, 2003; MELO, 2005; CHEIBUB et al., 2009)

Isso ocorre, pois as regras internas da Câmara dos Deputados permitem que os líderes²⁷ dos partidos – que compõem as bancadas e o Colégio de Líderes – tenham controle sobre as propostas apresentadas na Mesa Diretora. É por meio dessa que as propostas podem ou não ser colocadas para votação assim como sua urgência.

nomes e no resultado final dos trabalhos é potencialmente bem maior do que no trâmite normal nas comissões permanentes. Desse modo, ganham relevo a questão da disciplina partidária e do posicionamento do partido político diante da matéria em análise. Nos últimos anos, essa ferramenta tem sido usada com muita frequência, notadamente em temas de impacto na sociedade, e tem levado ao esvaziamento da pauta de determinadas comissões permanentes. A comissão de desenvolvimento urbano da Câmara, por exemplo, tem tido sua relevância para a produção legislativa reduzida. Boa parte dos processos atinentes a seu campo temático, nos últimos anos, foram levados para comissões especiais.” (ARAÚJO; SILVA, 2012).

²⁷ Os poderes dos líderes centralizados nas “solicitações de votação nominal, encerramento de debates e, mais importante ainda, pedidos de urgência na tramitação de um projeto de lei” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001a).

O processo decisório dentro do Congresso é, ao contrário da crença popular, bem disciplinado e centralizado conforme as vontades dos partidos que podem estar alinhados com as propostas do governo com que fazem coalizão. Existe um constante embate e negociação entre Legislativo e Executivo, com o segundo tendo maiores poderes de estabelecer agendas legislativas. Para a PNJ e outras políticas públicas, a presença das coalizões compõe as condições em que ela foi gestada. A Figura 3 apresenta as coalizões nos governos brasileiros pós CRFB/88.

Figura 3 - Coalizões de Governo no Brasil (1988 -2004)

Presidente	Partido do Presidente	Partidos nas Coalizões de Governo	Início da Coalizão	Fim da Coalizão	Duração da Coalizão		% Cadeiras na Câmara (na data de início)
					Dias	Meses	
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	06/10/1988	14/03/1990	529	17,5	64,40
Collor1	PRN	PRN-PDS-PFL	15/03/1990	31/01/1991	322	10,5	29,70
Collor2	PRN	PRN-PDS-PFL (BLOCO1)*	01/02/1991	14/04/1992	438	14,5	34,59
Collor3	PRN	PDS-PTB-PL-PFL (BLOCO2)*	15/04/1992	30/09/1992	168	5,5	43,54
Itamar 1	Sem Partido	PSDB-PTB-PMDB-PSB-PFL (BLOCO3)*	01/10/1992	30/08/1993	333	11	60,04
Itamar 2	Sem Partido	PSDB-PTB-PMDB-PP-PFL (BLOCO3)*	31/08/1993	24/01/1994	146	5	55,64
Itamar 3	Sem Partido	PSDB-PP-PMDB-PFL (BLOCO4)*	25/01/1994	31/12/1994	340	11	55,27
FHC I 1	PSDB	PSDB-PTB-PMDB-PFL	01/01/1995	25/04/1996	449	16	57,26
FHC I 2	PSDB	PSDB-PTB-PMDB-PFL-PPB (BLOCO5)*	26/04/1996	31/12/1998	979	32	77,19
FHC II 1	PSDB	PSDB-PMDB-PPB-PTB-PFL (BLOCO6)*	01/01/1999	05/03/2002	1.159	38	76,61
FHC II 2	PSDB	PMDB-PSDB-PPB	06/03/2002	31/12/2002	300	10	45,22
Lula 1	PT	PT-PL-PCdoB-PDT PPS-PSB-PTB-PV	01/01/2003	22/01/2004**	355	12,5	41,91
Lula 2	PT	PT-PL-PCdoB-PPS-PSB PTB-PV-PMDB (BLOCO7)*	23/12/2004	31/12/2004	343	11,5	61,21

* Composição dos Blocos Parlamentares:
 BLOCO 1 = PFL, PRN, PMN, PSC e PST;
 BLOCO 2 = PFL, PSC, PRN e PL;
 BLOCO 3 = PFL, PSC e PRN;
 BLOCO 4 = PFL, PSC e PRS;
 BLOCO 5 = PPB, PL, PMDB, PMN, PSC, PSD e PSL;
 BLOCO 6 = PFL, PL, PMN, PSC, PSD, PSL e PST;
 BLOCO 7 = PL e PSL.

As cadeiras dos membros dos partidos componentes do bloco só são contabilizadas quando os partidos permanecem no bloco por todo o período da coalizão.

** O PDT rompe oficialmente com o governo Lula e deixa a base aliada em 12/12/2003. No entanto, mantivemos o critério de mudança ministerial com a saída do ministro Miro Teixeira em 23/01/2004.

Fonte: www.planalto.gov.br; Meneguello, 1998; Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Elaboração: Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

Critérios: 1. mudança de mandato e mudança na composição partidária do ministério (saída ou entrada de ministro de um novo partido formalmente membro da coalizão); 2. início de nova legislatura ou de bloco parlamentar, alterando, portanto, a porcentagem de cadeiras da coalizão no Congresso.

Fonte: retirado de Limongi (2006).

A situação descrita acima indica que os legisladores tentados a seguir seus objetivos individuais (*os free riders*) ficam, muitas vezes, limitados à agenda imposta pelo governo por meio dos líderes de seus partidos que fazem parte da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes. Dessa maneira, as possibilidades de um deputado legislar apresentam outras formas que fogem ao controle limitante dos partidos e do Executivo.

Porém, Araújo e Silva (2012) indicam que a literatura sobre a relação entre os dois Poderes tende a esquecer a autonomia dos deputados como importantes *Agenda Holders*²⁸ no processo de formulação, edição e acompanhamento da temática dentro do Legislativo. Para os autores, nem sempre existe um consenso entre os líderes dos partidos e seus deputados assim como nem sempre as áreas de atuação legislativa do Executivo controlam todos os aspectos internos do Congresso. Em outras palavras, ainda existem espaços relevantes para legislar.

Para os autores, os espaços remetem a áreas pouco estudadas na ciência política sobre o legislativo brasileiro. O estudo da participação parlamentar na produção de emendas que alteram as medidas provisórias além do papel dos legisladores no estabelecimento das Frentes Parlamentares assumem aspectos importantes de lugares de atuação pouco investigados. No caso das Frentes Parlamentares, os autores afirmam que elas representam espaços em que algumas questões temáticas sobrepõem o interesse e o controle partidário e se tornam verdadeiros atores importantes na concepção de políticas. Para Araújo e Silva (2012)

o desafio é compreender os processos e mecanismos associados às situações em que elas se tornam atores políticos relevantes nas decisões do Congresso Nacional. Cabe ponderar: se as frentes não são atores importantes, como parece indicar a pouca atenção dada a elas nos trabalhos acadêmicos sobre o Parlamento, por que os congressistas insistem em criá-las? Na verdade, as frentes mais consolidadas colocam-se como canais alternativos relevantes para os congressistas, assegurando maior grau de liberdade de atuação (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Outro aspecto que enfatiza a relevância dos legisladores é uso da *Apropriação* por parte do Executivo em relação ao conteúdo dos projetos de leis de parlamentares em tramitação, entre 1995 a 2010. Essa estratégia do Executivo é apresentada por Silva (2013)²⁹ em recente pesquisa no Instituto de Ciência Política da UnB. Ela apresenta uma nova perspectiva analítica para identificar a formação da agenda do Executivo além de enfatizar a capacidade legislativa dos parlamentares, pois seus trabalhos atraem o interesse do governo.

²⁸ De acordo com Araújo e Silva (2012), *Agenda Holder* “é o parlamentar que está à frente de determinada proposição legislativa, responsabilizando-se pelas negociações em torno do texto e que serve de ponto de referência para grupos organizados, enfim, aquele que está cuidando da matéria em uma das Casas do Congresso. O *agenda holder* pode ser o autor da proposta, o relator ou um parlamentar com função equiparada a relator (...). Pode ser, ainda, um parlamentar que consolidou especialização temática e tende a ter papel de relevo nos processos decisórios afetos a determinado assunto efetivados no âmbito do Legislativo”.

²⁹ Parte de sua pesquisa é apresentada em Silva e Araújo (2010a, 2010b).

Para esse autor, é observado que o Executivo se apropria com frequência do teor dos projetos de lei elaborados por parlamentares para apresentar projetos em forma de Medidas Provisórias e projetos de lei como iniciativas unicamente suas. Além disso, essa estratégia pode servir também como uma forma de impedir a proposta em andamento do parlamentar para, estrategicamente, impor os interesses de agenda do Executivo. Como resume Silva e Araújo

tal prática pode assumir diferentes feições em *continuum* crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou, até mesmo, cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite. Também se percebe que várias iniciativas dos parlamentares despertam a atenção do governo, não no sentido do aproveitamento da ideia, mas para intervir naquela agenda por meio da apresentação de uma proposição adequada às suas preferências. Nesse sentido, verifica-se que o governo não apenas se esforça para barrar a iniciativa parlamentar, mas, também, para estabelecer uma política ou modificação legal que represente seus interesses. Há diferentes opções estratégicas possíveis conforme a situação que fundamenta a apropriação (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Porquanto, Silva (2013) indica que esse tipo de prática foi amplamente usada nos governos FHC e Lula. E, corresponderam a 18,5% das Medidas Provisórias editadas e 40% dos projetos de lei elaborados no período estudado que corresponde aos dois governos. De acordo com Silva (2013), tal prática foi mais usada no governo Lula quando comparado ao de FHC. Enquanto FHC usou desse recurso em 20% de suas iniciativas, Lula usou cerca de 39,8%.

Como FHC tinha uma agenda mais voltada em reformas de reestruturação do Estado e estabilidade econômica, suas apropriações aconteceram de forma mais centralizada em áreas específicas. Já as apropriações de Lula ocorreram mais voltadas para sua agenda social e houve “aproximação mais evidente do governo Lula com as proposições que tramitavam no Congresso, tendo em vista a maior interseção da agenda do seu governo com a do Congresso” (ARAÚJO; SILVA, 2012). Suas apropriações aconteceram de forma mais diversificada.

2.2 Conclusão

Os pontos abordados nesse capítulo situam o contexto no qual a PNJ foi formulada e informa que tipo de política social ela corresponde. Por um lado a PNJ se insere dentro do quadro construído pela própria CRFB/88 que prioriza grande parte de seus esforços em uma série de direitos e garantias sociais ao cidadão brasileiro. Por outro lado, a PNJ se situa entre os novos tipos de garantias para grupos específicos que prezam a transversalidade das ações do Estado.

Além do mais, as perspectivas da relação entre Legislativo e Executivo indicam a situação geral em que a PNJ foi gestada. Como as proposições que envolviam a PNJ representavam uma temática que não correspondia ao “mainstream” temático do governo federal, essa parece ter ficado refém das imposições de agendas que mais interessavam ao executivo. As novas literaturas sobre o Legislativo apresentam um complemento interessante nesse aspecto porque elas auxiliam a entender um pouco mais o comportamento dos *gatekeepers* no processo de construção da agenda nacional para juventude. Elas podem enfatizar possíveis razões de não apresentação de uma PNJ no período FHC para uma situação de possibilidade para o governo Lula.

Tais características imprimem um status especial ao período redemocrático que gestou a “Constituição Cidadã” e possibilitou um novo quadro organizacional que possibilitou o surgimento de uma agenda nacional de juventude e, conseqüentemente, a PNJ. Por isso, o trabalho assume a redemocratização como ponto de partida metodológico, como será mostrado no capítulo 4.

3. REFERÊNCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS E MODELOS TEÓRICOS

O capítulo sobre teoria deverá sempre depender o quão perto nós decidimos em detalhar o sistema político ou o quão longe nos posicionamos. Se nós ficarmos muito longe, nós veremos somente as fronteiras distantes e isso pode ser de pouca ajuda para uma pesquisa relevante; mas, se ficarmos muito perto, nós veremos os detalhes com tanta profusão e confusão que iremos nos assustar. Eu proponho em minha obra ficar mais atrás, bem distante quando comparado com a distancia utilizada no passado, mas não tão distante a ponto de perder o senso do detalhe. De vez em quando nós desejaremos olhar profundamente, mas somente para ilustrar um ponto aqui e ali.

EASTON, David. **PREFACE in: A Systems Analysis of Political Life.** New York: Wiley, 1965.

A fim de esclarecer as bases teóricas nas quais o trabalho se sustenta para realizar sua investigação, o presente capítulo tem como função apresentar ao leitor o conceito de política pública e seus subcampos de estudo, principalmente o subcampo representado pelo *Policy Process* (Processo de políticas públicas). Como o objetivo do trabalho é observar os motivos que culminaram no estabelecimento da Política Nacional de Juventude no contexto brasileiro, o capítulo apresenta uma rápida abordagem dos modelos usados para estudar a formação de agenda. Mas, especifica a análise do modelo sistêmico na tentativa de simplificar a observação do processo complexo que envolve a formação de agenda da PNJ.

A organização do capítulo está feita de forma a apresentar primeiro o conceito de políticas públicas, para depois esclarecer o subcampo de formação de agenda e finalmente determinar o modelo sistêmico de Easton utilizado no trabalho.

3.1 Políticas Públicas

3.1.1 Conceito de Política Pública

Tendo em vista tanto a literatura internacional quanto a nacional, é possível afirmar que existem certas dificuldades em relação à determinação conceitual de políticas públicas (RUDOLF; MARMOR, 2006; SECCHI, 2010; SOUZA, 2010; SMITH; LARIMER, 2013). Entretanto, apesar dessa aparente fragilidade conceitual parecer uma fraqueza da área, na verdade evidência sua característica metodológica diversificada que permite enxergar com maior liberdade a presença de seus subcampos analíticos.

Como a pesquisa tem como foco uma política pública brasileira, uma das primeiras dificuldades no conceito está na diferença do próprio vocabulário português quando comparado com o inglês. Para países de língua não inglesa, como o Brasil, existe a dificuldade em determinar os termos utilizados na área de políticas públicas. Termos como *policy*, *politics* encontram grande dificuldade na língua portuguesa, pois são representados pelo mesmo termo português *Política* (SECCHI, 2010; SMITH; LARIMER, 2013).

Tal desafio impede um correto entendimento dos processos de estudo da área. Por isso, alguns autores indicam certas correções de tradução. Secchi (2010) esclarece que “*politics*, na concepção de Bobbio (2002), é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (SECCHI, 2010). Já o termo *policy* apresenta uma dimensão mais concreta “que tem relação com orientações para a decisão e ação” (SECCHI, 2010).

Ademais, o termo *public policy* (política pública) está vinculado ao termo *policy* e, por isso, trata do “conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”, ou seja, é uma diretriz para enfrentar um problema público, coletivo (SECCHI, 2010). Dessa maneira, as concepções acima esclarecem uma diferença importante entre os termos *Policy*, *Politic* e política e a relação dos termos *public policy* e *policy* em português. Contudo, isso não significa uma determinação sobre o que vem a ser *public policy*.

Na verdade, não existe uma única maneira de definir uma política pública (SOUZA, 2006). Nesse sentido, Secchi (2010) afirma que é impossível existir um consenso para definir política pública na literatura acadêmica. Para ele, diversos autores possuem observações dife-

rentes e conflitantes que geram um emaranhado de debate conceitual que não teria como ser equalizado. O conceito de política pública seria uma decisão arbitrária dos pesquisadores.

Como critica Klein e Marmor (2006), apesar do esforço em demonstrar o campo de estudo e sua diversidade, o exercício de definir o conceito de política pública acaba por se tornar um estudo mais de anatomia do que de fisiologia. Em que todos os ossos da criatura se apresentam e podem ser colocados em ordem para exibição, mas a criatura propriamente dita, no sentido do que a orienta e modela suas ações, continuam esquivas – vítima da taxomização acadêmica (RUDOLF; MARMOR, 2006).

Então como entender política pública? Na concepção de Smith e Larimer (2013), existem duas formas para resolver esse problema. A primeira é considerar política pública por meio de um consenso conceitual que

inclui o processo de fazer escolhas, as ações associadas com a operacionalização das escolhas e os *outputs* e *outcomes* produzidos por essas ações; o que faz a política pública ser pública é o apoio do poder coercivo do Estado; e que, em seu núcleo, a política pública é a resposta para um problema percebido (BIRKLAND *apud* SMITH; LARIMER, 2013).

A segunda sugere aceitar a própria diversidade inerente da política pública, ou seja, entender que mesmo em sua concepção ela já carregava diversas características e apresentava métodos e metodologias diferentes. Entender esse fato é reconhecer a impossibilidade de aplicação de um único conceito como foco central para diferentes atividades. O melhor seria definir o campo (ou campos) ao invés de um conceito central (SMITH; LARIMER, 2013).

Assim, do ponto de vista do campo (campos) de atuação, o estudo de políticas públicas tem como objetivo identificar diferentes problemas sociais que “presumivelmente requerem ação governamental para serem efetivamente endereçados, formulando soluções para aqueles problemas, e direcionando o impacto de tais soluções no problema alvo” (deLeon 2006 *apud* SMITH; LARIMER, 2013, traduzido pelo autor).

3.1.2 Campos de Estudo

Como não existe um consenso sobre o que é política pública, uma das formas de analisá-la é por meio de seus campos de atuação separadamente. Para Smith e Larimer (2013), a área de atuação da política pública é composta por seis subcampos de atuação que analisam diferentes estágios da política pública, como o *policy analysis*, *policy implementation*, *policy process*,

entre outros (ver Tabela 1). Os campos estão brevemente descritos faltando apenas o *policy process*, que é melhor detalhado no tópico seguinte.

Tal pluralidade de opções de análise indicam os questionamentos iniciais assim como o referencial metodológico e os métodos mais usados em cada estágio. Isso não significa que a tabela apresentada por Smith e Larimer (2013) seja estanque e intransitável em seus subcampos. Pelo contrário, ela apenas apresenta a forma geral dos objetos a serem abordados em uma pesquisa e permitem aos pesquisadores utilizarem com mais liberdade os estágios que pretendem usar na pesquisa.

Como colocado acima, existem seis subcampos sob o guarda-chuva da política pública. O primeiro deles, o *Policy and Politics* não representa propriamente um campo de análise, mas sim, as estruturas conceituais que ajudam a organizar o estudo político. Elas são as tipologias políticas e a teoria de estágios políticos. Para Smith e Larimer (2013), essas estruturas conceituais não podem ser vistas como teorias de análise por que não conseguem separar fatos de valores (tipologias) e não conseguem estabelecer uma relação causal (estágios políticos). Mesmo assim, ambas estruturas conceituais ainda são usadas para clarificar *o quê* está sendo pesquisado, *o por quê* está sendo pesquisado e *como* um senso sistemático pode ser feito do assunto estudado.

Já o *policy analysis* (análise política) aborda as pesquisas que pretendem ter um foco de perguntas *ex ante* e uma análise mais normativa de uma política pública. Suas perguntas levam o pesquisador a um grande desafio, pois exigem a necessidade de mensuração do que é bom. Eficiência e eficácia exemplificam alguns critérios para julgar “qual é a melhor, ou não, política para um determinado problema ou questão preocupante”(SMITH; LARIMER, 2013, traduzido pelo autor).

O terceiro campo, o *policy evaluation* (avaliação política) indica o estágio em que os pesquisadores devem procurar sistematicamente identificar o que realmente um governo fez ou afirmou. Isso significa que a postura de pesquisa é sempre *ex post* em que o pesquisador sempre tenta fazer uma relação causal entre uma política pública ou programa com o resultado que se pretende observar. Seus principais métodos de análise são mais empíricos ao contrário da análise política. Para Smith e Larimer (2013), a principal pergunta que direciona esse campo é: “*O quê nós fizemos?*”.

No quarto campo, o *policy design* (design de uma política) mostra um campo dedicado ao exame sistemático ou substantivo do conteúdo de uma política (*policy*). Seu foco está em desvendar a arquitetura de uma política ao invés de identificar seu objetivo ou tentar analisar seus resultados. A política sob essa perspectiva é “mais do que um instrumento para um resul-

tado desejado, ela simboliza *o quê e quem* a sociedade valoriza” (SMITH; LARIMER, 2013, traduzido pelo autor). Em outras palavras, seu conteúdo de análise tem como foco a população (beneficiários das políticas) os tipos de valores sendo distribuídos pela política e as regras governando ou restringindo a ação. Sua metodologia é mais normativa contanto com métodos mais qualitativos e filosóficos de análise.

O quinto campo, *Policymakers and policymaking institutions*, indica um processo de pesquisa dedicado à influência de instituições e decisores políticos no processo decisório. Esse campo tenta, de forma geral, entender e prever as escolhas dos atores políticos. Sua abordagem pode ser feita tanto pela ótica de decisão racional por parte dos indivíduos ou pela influência das instituições que moldam os comportamentos. Sua análise parte de uma perspectiva mais quantitativa que analisa tanto a escolha racional dos atores quanto da influência das instituições no processo.

O último campo, o *policy implementation* (implementação política) é um campo complexo de análise, pois existe uma complicação em observar seu local exato de atuação. Isso porque, esse campo indica a possibilidade ampla de análise entre o momento de intensão de um governo e seus resultados alcançados. Ele é “o que acontece depois que um governo declara a intenção formal de fazer algo e antes do que um resultado político tenha sido produzido” (SMITH; LARIMER, 2013, traduzido pelo autor). Dessa forma, tanto sua metodologia quanto seu método variam de acordo com o objetivo de pesquisa, podendo ir de metodologias racionais até com base mais administrativa, assim como usando métodos qualitativos e quantitativos.

Como o objetivo do trabalho pretende analisar a forma que a Política Nacional de Juventude surgiu e o processo que envolveu sua aceitação por parte dos *policymakers*, o *policy process* foi escolhido como campo de análise no qual o trabalho terá base. Suas características e metodologias serão abordadas no tópico seguinte.

Tabela 1 - Campos de Estudo de Políticas Públicas¹

Campo de estudos das Políticas Públicas	Perguntas de pesquisa representativas	Estrutura conceitual representativa	Aproximação metodológica e exemplos	Disciplinas representativas
Policy and Politics	Does Politics cause policy or policy cause politics?	Tipologias das Políticas Públicas Estágios Heurísticos	Classificação quantitativa e qualitativa (tipologia e taxonomia) Análise estatística Estudo de Caso	Ciência Política
Policy process (Processo de uma Política)	Porque o governo presta mais atenção em alguns problemas e não em outros? Como as opções de políticas públicas são formuladas? Porque uma política pública muda?	Racionalidade limitada (e extensões) Múltiplos fluxos (modelos <i>garbage can</i>) Equilíbrio pontuado Teoria de difusão Coalizão de defesa Teorias de sistemas	Quantitativo ²	Ciência Política Economia/ economia comportamental Psicologia
Policy Analysis (Análise Política)	O que devemos fazer? Quais opções existem para resolver um problema específico? Qual opção de política pública deve ser usado?	Economia do bem estar social/ Utilitarismo Economia comportamental	Quantitativo/ formal/ qualitativo Análise de custo Prognóstico Avaliação de risco Técnica Delphi	Ciência Política Economia Administração pública Subcampos específicos de políticas públicas (educação, saúde, etc.)
Policy evaluation (avaliação política)	O que nós fizemos? Qual foi o impacto de um programa particular ou política pública?	Teoria de programa Estrutura de desenho de pesquisa Estrutura de narrativa de políticas públicas	Análise quantitativa/ qualitativa Estatística Julgamento de especialistas	Ciência Política Economia Administração pública Subcampos específicos de políticas públicas (educação, saúde, etc.)
Policy Desing (Design de uma política)	Como as pessoas percebem os problemas e as políticas públicas? Como as políticas distribuem poder e porque? De quem são os valores representados pela política pública? Como uma política pública constrói grupos particulares? Existe um campo comum para as diferentes perspectivas e histórias de políticas públicas?	Teoria do discurso Hermeutica	Análise qualitativa Análise textual	Ciência Política Filosofia/ Teoria Sociologia
Policymakers and policymaking institutions (decisores políticos e instituições formuladoras de política)	Quem faz as decisões políticas? Como os decisores políticos decidem o que fazer? Porque eles tomam as decisões que tomam?	Escolha pública Incrementalismo	Teoria formal Análise quantitativa	Ciência Política Economia Administração pública
Policy implementation (implementação política)	Porque uma política falha? (ou é bem sucedida?) Como uma decisão política foi transformada em ação?	Racionalidade limitada Ad hoc Administração pública/teorias governamentais	Análise Quantitativa Análise Qualitativa	Ciência Política Economia Administração pública Subcampos específicos de política pública

Fonte: retirado e traduzido de Smith e Larimer (2013)

¹ Para evitar qualquer confusão de entendimento, foi mantido o nome dos campos na língua original.² O autor não levou em consideração que existem pesquisas qualitativas no campo do "policy process".

3.1.3 O *Policy Process*

Como colocado acima, o *policy process* é o subcampo de estudo da política pública de grande interesse para o atual trabalho. Seus objetivos compreendem três fatores principais: as razões que levam um governo a prestar mais atenção em certas questões e não em outras; entender como as políticas públicas são formuladas; e, por fim, perceber os motivos que levam a mudança política.

Para Smith e Larimer (2013), o núcleo desses questionamentos indica que o campo do *policy process* está interessado em estudar a maneira que uma política pública é feita. O objetivo geral é entender como as políticas surgem e a dinâmica que envolve suas mudanças. Dessa forma, pesquisadores procuram investigar como “problemas são identificados e levados para a atenção dos governos e como soluções são formuladas e decididas” (SMITH; LARIMER, 2013, traduzido pelo autor).

Sabatier (2007), complementa o pensamento de Smith e Larimer ao considerar o *policy process* como um complexo de elementos interrelacionados no tempo. Segundo ele, cinco elementos montam o emaranhado de relações que caracterizam o campo:

1. Existem diversos atores de diferentes níveis envolvidos em um ou mais aspectos dos processos. Esses possuem diferentes valores, interesses, percepções e preferências por políticas públicas.
2. O *policy process* geralmente envolve grandes amplitudes de tempo para que se possa entender todas suas características, desde a concepção do problema até o entendimento do impacto de uma política pública.
3. Em qualquer domínio de política pública (como saúde, transporte etc.), existe uma enorme quantidade de programas que envolvem vários atores de diferentes níveis do governo. Nesse aspecto, alguns pesquisadores afirmam ser mais interessante analisar subsistemas ou domínios, pois programas possuem os mesmos atores e assuntos inter-relacionados e tornam o trabalho mais complicado (SABATIER, 2007).
4. O debate de políticas públicas entre atores – no decorrer dos discursos legislativos, no processo e nas regulações administrativas – contém grande quantidade de informação sobre as disputas, negociações e decisões. Para Sabatier (2007), entender o *policy process* requer atenção do papel dos debates no processo como todo.
5. O *policy process* apresenta uma grande quantidade de conflitos. Nele, ocorre uma presença muito forte de valores e interesses, grande quantidade de dinheiro e coerção au-

toritária. Isso pode gerar certa polarização dos dados, pois “muitos atores tem uma tentação enorme em apresentar evidências seletivas, a desmerecer a posição de seus adversários e distorcer a situação em sua vantagem”³⁰ (SABATIER, 2007, traduzido pelo autor)

Apesar das características acima apresentarem um enorme senso de complexidade sobre o campo, um fator é central para o entendimento do *policy process*: que esse campo é essencialmente um estudo do poder político³¹. Ou seja, é a investigação das relações de influência entre os poderes políticos e o resultado das políticas públicas. O papel dos envolvidos é exatamente exercer tal poder de influência no processo de determinação dos problemas e de soluções, nos quais o governo está constantemente atento (SMITH; LARIMER, 2013).

3.2 Policy Process: Estudos sobre Agenda

Dentro do campo do *Policy Process* existem diversas formas de estudar os processos de influência que afetam o surgimento de uma política pública (*policy*). Rogers e Dearing (1998) informam que as principais formas de investigação e explicação das influências sociais se concentram em duas grandes tradições sobre a formação de agenda: a *agenda-setting* e a *agenda-building*.

Todavia, antes de começar uma rápida descrição das duas tradições é necessário esclarecer alguns conceitos relacionados ao processo de agendamento: como questões (*issues*), eventos e agenda. Em que agenda “indica a lista de questões e eventos que são vistos em um ponto no tempo de forma organizada em uma hierarquia de importância” pelo governo (ROGERS; DEARING, 1998). Já as questões, apesar de existir uma controvérsia sobre seu significado, podem ser definidas como “um conflito entre dois ou mais grupos identificáveis sobre matérias procedurais ou substantivas relativas a distribuição de posições e recursos” (COBB; ELDER, 1983). E, por último, os eventos podem ser considerados como “acontecimentos discretos que são limitados no espaço e tempo” (SHAW 1977, apud ROGERS; DEARING, 1998).

³⁰ A questão da interpretação dos indicadores tem importância em alguns modelos. O modelo de Múltiplos Fluxos aborda este fator como fundamental para uma questão social chegar a agenda decisional.

³¹ O modelo racional ignora tal fator. Dessa forma, diminui seu poder explicativo sobre o fenômeno da formação da agenda.

No que tange à primeira tradição, o estudo geral sobre *agenda-setting* envolveu, em seu início, somente pesquisas sobre a influência da mídia como variável explicativa da opinião e do comportamento da população. Além de relacionar essa influência com a determinação das políticas públicas. Tais estudos se centravam mais na área de comunicação³² e indicam a primeira tradição proposta por Rogers e Dearing (1998).

Entretanto, com o decorrer do tempo o estudo do *policy process* voltado às questões de formação de agenda ganharam outros fatores e atores importantes no processo. A presença da mídia se tornou insuficiente para explicar todos os processos de influência. O papel pertinente da população, atores internacionais e, principalmente, dos formuladores de políticas (*policy-makers*) também passou a representar o interesse das pesquisas. *Agenda-Setting* passou, então, a referir todo o processo de estudo tanto das agendas de mídia de massa (*media agenda*) quanto das agendas públicas (*public agenda*) e agendas de políticas públicas (*policy agenda*). O termo *agenda-setting* passou a representar também o estudo das relações entre essas agendas³³ (ROGERS; DEARING, 1998).

Já a *agenda-bulding* – interesse do presente trabalho – representa exatamente o processo posterior de pesquisa na área do *agenda-setting* em que os fatores além da mídia de massa contribuem para a agenda de política pública. Ela engloba apenas estudos de agenda pública e de agenda de política pública (também chamada de agenda formal).

Para Roger e Dearing (1998) essa segunda tradição “indica o processo pelo qual as agendas de políticas públicas das elites são influenciadas por uma variedade de fatores, incluindo agendas da mídia e agendas públicas”. Cobb e Elder (1976) complementam ao informar que essa segunda tradição requer o entendimento da forma que grupos e subgrupos se tornam atentos e participativos de conflitos políticos gerados tanto por questões do público geral quanto de líderes políticos.

Dessa maneira, entre essas duas tradições de pesquisa sobre agenda existem três tipos de agendas:

1. A agenda de mídia de massa: consiste em estudos que buscam entender quem controla a agenda da mídia e suas influências diretas na sociedade. Seu principal foco é apresentar de maneira suave, mas enfática, a perspectiva da elite sobre sua audiência (ROGERS; DEARING, 1998).

³²Para mais detalhes sobre o surgimento do *agenda-setting* ver McCombs e Shaw (1993).

³³ Apesar do processo misto de agendas não ser o foco do trabalho, maiores detalhes sobre o conjunto das três agendas no processo de casualidade das questões na política podem ser vistos na obra de Rogers e Dearing (1998) e a introdução do livro de Soroka (2002) sobre o modelo expandido da *agenda-setting*.

2. Agenda pública: Consiste nas questões que são alvos ou requerem a atenção da maioria da população atenta a um problema. Além disso, representa a preocupação de algumas unidades governamentais por parte da ótica dos membros da comunidade (COBB et al., 1976).
3. Agenda de política pública: Também conhecida como agenda formal, é a uma lista de itens que os decisores políticos (*policymakers*) aceitaram seriamente para consideração a partir dos questionamentos da sociedade. Contudo, nem todos os itens dessa lista ganham a mesma atenção por parte dos decisores políticos. Somente certas questões são realmente pautadas e levadas a um resultado (COBB et al., 1976; KNILL; TOSUN, 2011).

As duas agendas, *agenda-setting* e *agenda-building*, são conectadas no sentido de que a segunda tradição nasceu da primeira. E, apesar do termo *agenda-setting* indicar o estudo geral dos três tipos de agendas acima, ela indica uma forte tradição de pesquisa mais focada no papel da agenda da mídia. Contudo, para análise das influências da agenda pública e da agenda de políticas públicas, ou seja, um estudo da agenda política é interessante indicar a segunda tradição (BAUMGARTNER, 2001).

O presente trabalho se encontra exatamente no estudo da agenda política, objeto de pesquisa da *agenda-building*. Pois, faz parte dos objetivos da atual pesquisa identificar as causas e os processos que levaram a questão (*issue*) da juventude de diversos atores a entrar na agenda governamental, ou seja, que resultaram na Política Nacional de Juventude, em 2005.

3.3 Modelos de análise do *Policy Process*

Sendo o campo do *policy process* um complexo de fatores e atores que moldam o processo de uma política pública, é necessário uma ferramenta que simplifique a realidade para entender o objeto de estudo. Nesse sentido, o uso de modelos conceituais possibilita simplificar e clarificar o pensamento sobre uma política ou política pública. Eles são uma representação de uma situação específica que permite identificar e direcionar os esforços de pesquisa para os principais problemas de uma política pública. Implicam também a comunicação válida de um problema assim como propor explicações testáveis para ele (SABATIER, 2007; DYE, 2010, 2012).

Como apresenta a Tabela 1, na página 45, o *policy process* apresenta de forma resumida seis tipos de modelos que simplificam o estágio em que se encontra a política pública³⁴. São eles: equilíbrio pontuado, múltiplos fluxos, coalizão de defesa, teoria de sistemas, racionalidade limitada e teoria de difusão³⁵. Desses, apenas os quatro primeiros são comumente voltados para a perspectiva do *agenda-building*, pois estão mais interessados em saber de onde uma política surge e explicar mudanças políticas³⁶. Os quatro modelos são apresentados resumidamente abaixo. Ademais, o atual tópico acrescenta a perspectiva de Cobb e Elder (1976, 1983) nessa rápida revisão sobre modelos do *policy process* voltados para a formação de agenda política.

Roger Cobb e Charles Elder (1983) foram os primeiros a tratar a agenda política e desencadearam uma série de estudos sobre o tema. Para eles, o estudo da agenda é dividido em duas áreas, uma sistêmica e outra institucional, pautadas pelas relações de poder e as formas de acesso ou restrição de uma questão ao sistema. Segundo os autores, a agenda sistêmica é o aglomerado de questões em constante debate na sociedade ao contrário da agenda institucional, que indica os debates de questões dentro de instituições. Para eles, o principal objetivo era saber o surgimento de uma política com foco nos processos de poder e não-decisão. Ademais, no decorrer de seus estudos sobre formação de agenda os autores propuseram três modelos de análise:

O primeiro, o modelo de iniciativa externa, se refere ao processo no qual questões surgem nos grupos não-governamentais e são expandidos suficientemente para alcançar, primeiro, a agenda pública e, finalmente, a agenda formal [agenda política]. O segundo, o modelo de mobilização, considera as questões que são iniciadas fora do governo e conseqüentemente alcançam o status de agenda formal quase que automaticamente. O sucesso de implementação dessa questões normalmente requerem, contudo, que eles sejam colocados na agenda pública também. O modelo de mobilização se refere as formas que os decisores políticos tentam implementar uma política expandindo

³⁴ Existem outros modelos que fazem parte do *policy process*. Para mais modelos ver o livro: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of The Policy Process*. 2. ed. Cambridge: Westview Press, 2007.

³⁵ Sobre a Teoria de difusão ver: BERRY, Frances S.; BERRY, Willian D. *Innovation and diffusion Models in Policy Research*. In: SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of The Policy Process*. 2. ed. Cambridge: Westview Press, 2007. Para perspectivas mais atuais sobre a Teoria de difusão ver COELHO, D. B. *Teorias de difusão de políticas sociais e a natureza da competição política*. Preparado para apresentação no Seminário Desenvolvimento e Desigualdade no Sul Global, no Summer Brown Institute, 2009.

³⁶ Apesar da literatura de *policy process* desconsiderar a teoria de difusão como um modelo capaz de observar mudança política, autores atuais defendem seu caráter de análise focado na mudança. Isso se deve ao fato da teoria de difusão dialogar com o papel das ideias para o estudo das soluções olhando para a ação individual. Ela concebe que o individual importa e que existe um novo tipo de *policymaking* em ação. De acordo essa teoria, o interesse é observar a disseminação das ideias entre diferentes atores, ou seja, avalia a mudança política no nível individual (COELHO, 2009).

uma questão do agenda formal para a pública. O terceiro, o modelo de iniciativa interno, descreve as questões que surgem dentro da esfera governamental que os apoiadores tentam não expandir para o público de massa. Ao contrário, esse apoiadores sustentam suas esperanças no sucesso de suas habilidades em aplicar pressão suficiente para garantir o status de agenda formal, uma decisão favorável e uma implementação de sucesso. Nesse modelo, grupos novos as vezes desejam especialmente prevenir uma questão de expandir para o público de massa; eles não querem isso na agenda pública (COBB et al., 1976, traduzido pelo autor).

Contudo, pesquisas posteriores a de Cobb e Elder começaram a mudar suas análises. O objetivo não era mais estudar processos de poder e não-decisão, mas analisar as formas da mudança política (*policy change*). Assim, os três modelos seguintes representam a literatura com esse foco na mudança política (BAUMGARTNER, 1981; SABATIER, 2007).

O modelo de múltiplos fluxos, formulado por John Kingdon (1984), é o principal trabalho da área desde Cobb e Elder (1983). Seu modelo tem grande importância, pois é por ele que muito se entende sobre a origem das questões na literatura sobre *agenda-building*. Sua perspectiva, que parte do modelo *garbage can*³⁷, separa a fonte de problemas políticos das soluções que são oferecidas a elas. Dessa forma, um problema só ganha uma solução quando apresentado uma possibilidade ao mesmo (BAUMGARTNER, 2001; SABATIER, 2007).

Segundo Sabatier (2007), este modelo percebe o *policy process* como sendo a composição de três fluxos de atores e processos separados. O primeiro fluxo, o de problemas, consiste nos dados de vários problemas e os responsáveis por suas definições. O objetivo desse fluxo é observar como um problema torna-se uma questão perceptível aos empreendedores políticos a ponto de entrar para agenda governamental.

Já o segundo o fluxo, de soluções, envolve os proponentes de soluções com os vários problemas políticos. Aqui a intenção é perceber como uma ideia de política pública surge e assume um status que será adotado por outros atores. Por último, o terceiro fluxo, de políticas, é a pesquisa do efeito de eleições e oficiais eleitos no processo de formulação de agenda. Nesse ponto, tanto eventos políticos quanto atores políticos podem representar uma dinâmica que possibilitem uma mudança política. Por exemplo, um novo grupo, nova coligação de partidos e a mudança de presidente podem gerar condições que possibilitem alterar o quadro anterior das questões que tentam entrar na agenda governamental (SABATIER, 2007).

Para Sabatier (2007), este modelo afirma que tais fluxos agem de forma independente até

³⁷ Sobre um resumo do modelo "garbage can" ler o artigo: SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, dez 2006.

que uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) se abre e permite que os empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) possam permear e combinar um ou mais fluxos. Caso sejam bem sucedidos, o resultado é a adoção de uma determinada política, e simboliza uma mudança em relação ao processo anterior em que a questão não encontrava sua chance de ser efetivada em política pública (SABATIER, 2007).

Já o modelo do equilíbrio interrompido, elaborado por Baumgartner e Jones (1993), forneceu um dos maiores estudos relacionados à agenda política. Seu estudo a partir de recursos provenientes de registros midiáticos e legislativos do período pós-II Guerra Mundial forneceu a base para a teoria de como certas questões surgem e desaparecem na agenda. Suas prerrogativas partem do princípio de que as políticas são caracterizadas por períodos de estabilidade e incrementalismo, mas que ocasionalmente produzem grandes efeitos em larga escala que resultam em mudança política (BAUMGARTNER, 2001; BAUMGARTNER et al., 2007).

Para eles, é durante esses períodos de grande ativação de agenda que procedimentos institucionais são criados ou alterados. Após o período de mudança, o recuo subsequente dessas agendas permite a criação ou empoderamento de instituições e decisores políticos que se mantêm estáveis por longos períodos de tempo até mudanças dramáticas ocorrerem novamente no futuro. Dessa maneira, a formação de agenda é marcada por esses momentos de rápida mudança com longos períodos de estabilidade de comportamento e poder (BAUMGARTNER, 2001; BAUMGARTNER et al., 2007). Nesse modelo, toda mudança, seja incremental ou brusca, é marcada pela construção de uma imagem (*policy image*) sobre determinada decisão ou política pública. É por meio dessas construções, realizadas fundamentalmente pela mídia, que a mudança consegue ter mais ou menos suporte para acontecer.

O quarto modelo voltado para a questão da formação de agenda é conhecido como Coalizão de Defesa (ACF)³⁸. Esse modelo idealizado por Sabatier e Jekins-Smith (1988, 1993) tem como alvo a coalizão de defesa: formada pelas interações entre atores de diferentes instituições, dentro de um subsistema, com as mesmas crenças (*beliefs*), valores e ideias. Para eles, a política pública deve ser vista como um arranjo de diversos subsistemas estáveis em constante contato com o ambiente externo.

Tanto os subsistemas quanto o ambiente externo formam, por sua vez, as condições de mudança, pois oferecem as condições externas e internas para tal alteração. Segundo Sabatier (2007), esse modelo “gasta muito tempo mapeando o sistema de crença das elites políticas e

³⁸ Para maiores detalhes sobre o modelo e atuais considerações ver: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Classifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of The Policy Process. 2. ed. Cambridge: Westview Press, 2007.

analisa as condições em que o aprendizado politicamente orientado entre coalizões pode ocorrer”. Para Souza (2006), o modelo avança em relação aos outros, pois evidencia a importância das dimensões interativas entre atores no processo de formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006; SABATIER, 2007).

E, por fim, o presente trabalho apresenta a teoria dos sistemas, mais especificamente o modelo sistêmico de David Easton. Esse modelo representa uma teoria política anterior aos modelos teóricos exemplificados acima, mas é por meio dele que se observa a gênese das pesquisas sistêmicas contemporâneas que elevaram, mesmo que periféricamente, a temática da *agenda-building* na literatura acadêmica (COBB; ELDER, 1983).

Para Cobb e Elder (1983), as teorias de sistemas, em especial a de David Easton, são “extremamente úteis para conceitualizar as formas nas quais a decisão política governamental é ligada ao processo social geral” (COBB; ELDER, 1983, traduzido pelo autor). O modelo chama a atenção principalmente ao mostrar o processo de criação de questões e as condições de seu acesso ao sistema. A relação entre os *wants* (desejos), demandas e a influência dos *gatekeepers* no sistema são o principal foco do modelo de Easton relacionado à *agenda-building*. Isso implica que o processo de formação de agenda ocorre essencialmente na fronteira dos sistemas e subsistemas em que os processos sociais – operantes no meio ambiente – impactam a agenda e moldam suas preocupações (COBB; ELDER, 1983).

Contudo, apesar desse modelo apresentar óticas promissoras para analisar a formação de agenda, ele sempre foi usado de forma a negligenciar a questão das agendas como objeto de seu interesse. De acordo com Cobb e Elder (1983), “enquanto a adaptação ou a falta dela no nível sistêmico é o principal objetivo, poucos articulam o problema em termos de tipos de demandas que são reconhecidas e filtradas” (COBB; ELDER, 1983, traduzido pelo autor). Assim, mesmo ao mostrar boas condições de investigação de agenda, o modelo sistêmico de Easton não têm sido muito utilizado para esse fim.

Apesar de todos os modelos apresentados acima servirem para a apreciação da formação de agenda nacional de juventude, o presente trabalho utiliza o modelo sistêmico de Easton, pois está interessado em observar a relação do meio ambiente na transformação dos desejos em alocações (políticas públicas). Além do mais, a escolha foi feita na tentativa de trazer para o debate acadêmico a perspectiva mais detalhada do pensamento de Easton que faz jus ao conjunto de sua obra e não reduz o processo de políticas públicas em simples *inputs* sendo convertidos em *outputs*. Mais detalhes sobre o modelo são apresentados no tópico seguinte onde é apresentado um pouco da história da teoria sistêmica e uma revisão teórica com ênfase na parte de Conversão de *wants* de Easton (1965) (seu modelo de formação de agenda).

3.3.1 Teoria de Sistemas: Modelo Sistêmico de David Easton

A perspectiva sistêmica, apesar de ser comumente identificada pela obra de David Easton na ciência política, tem suas origens anteriores à década de 50 e pode até mesmo ser observada entre os antigos filósofos gregos. Não que esses usassem o termo *sistema* em seus estudos, mas entendiam a forma que as aproximações sistêmicas poderiam aumentar a compreensão dos objetos de estudo³⁹ (SHAFRITZ et al., 2005).

Entretanto, foi somente após a II Guerra Mundial que a perspectiva sistêmica ganhou grande importância devido às transformações no núcleo acadêmico da ciência política. Esse período ficou marcado pela profunda reorganização da ciência política frente a antiga abordagem institucionalista⁴⁰. O comportamentalismo surge como uma reviravolta que, apesar de ter tido curta duração (dado o surgimento do neoinstitucionalismo⁴¹), gerou grandes mudanças na teoria política contemporânea.

Entre os diversos pontos de mudança propostos pelo comportamentalismo, vários conceitos e abordagens de estudo foram questionados, e novas maneiras de interpretação da vida política foram propostas. Dentre essas, pode-se afirmar que o conceito mais debatido e utilizado na ciência política americana foi o *sistema*⁴² – em especial a ótica trabalhada por Easton. (GUNNELL, 2013).

É nesse ambiente que os pesquisadores comportamentalistas trabalharam o conceito de sistema como o pilar central, pois buscavam um elemento unificador que ofereceria uma perspectiva ampla para uma análise mais simples da política. O objetivo era mudar a ótica de estudo do Estado e do Governo para uma mais centrada no processo político real⁴³.

³⁹ Como coloca Shafritz et al (2005): “Por exemplo Sócrates, de acordo com Xenofonte (430-355 A.C) entendia a universalidade do gerenciamento de sistemas – em que habilidades similares são necessárias seja para gerenciar um negócio, um governo ou um exército. Platão apresentou um sistema político completo em sua *República*. E, Aristóteles em sua *Política* sistematicamente explica todos os elementos da comunidade política; que é melhor quando “formado por cidadãos da classe média” e “existe para o bem de ações nobres, não para um mero companheirismo” (SHAFRITZ et al., 2005, traduzido pelo autor.)

⁴⁰ Para maiores informações debate entre comportamentalismo e institucionalismo ver Peres (2008) e Dryzek (2006). Para uma ótica mais no comportamentalismo, base da teoria política de David Easton, ver também Capítulo 1 do livro *Uma Teoria de Análise Política* (EASTON, 1968) e o artigo “*The New Revolution in Political Science*” (EASTON, 1969).

⁴¹ Para maiores informações sobre o antigo institucionalismo e sua relação com o neoinstitucionalismo ver as obras de Hall e Taylor (2003), Rocha(2005), Immergut (1998) e Peters (2013).

⁴² Para uma abordagem mais ampla sobre a história das teorias sistêmicas e sua relação com a ciência política ver Kaplan (1968).

⁴³ É importante notar que o presente trabalho não desmerece a visão institucional, aja vista o capítulo 2 que coloca o contexto das instituições como ponto de partida para a estrutura geral de geração da PNJ. Esse aspecto complementar das instituições para o modelo de Easton é apresentado na conclusão do trabalho.

Nesse aspecto, a GST (*General System Theory*) do biólogo Ludwig Von Bertalanffy ofereceu o conceito básico de sistema no qual os elementos constituintes estariam em constante interação⁴⁴. A ideia central era de que certos elementos dentro de um determinado grupo estariam de certa forma relacionados uns com os outros em um processo interacional interminável. A questão principal era que nenhuma parte deveria ser vista isoladamente, pois sua operação só seria entendida quando em contato com o funcionamento do todo.

É a partir desse núcleo conceitual que as teorias sistêmicas na ciência política adotaram suas propostas analíticas que, de maneira geral,

enxergam organizações sociais – seja elas pequenas como uma família ou grande como um Estado – como uma estrutura complexa de elementos dinamicamente interconectados e mesclados. Todo sistema inclui *inputs*, *outputs*, ciclos *feedback*, e o meio ambiente no qual ele opera e continuamente interage. Qualquer mudança em qualquer elemento do sistema causa mudanças em outros elementos. As interconecções tendem a ser complexas, dinâmicas (constantemente mudando), e as vezes desconhecidas. (...) O pensamento sistêmico é extremamente importante porque o mundo todo, em essência, é uma coleção de sistemas relacionados. Nada ocorre isoladamente. Um sistema aberto é um organismo ou organização que interage com seu meio ambiente, em oposição a um sistema fechado que não o faz. (...) Então, para todos os efeitos práticos todas as teorias de sistema, especialmente nas ciências sociais, é uma teoria de sistema aberto. Por que todos as organizações sociais são sistemas adaptativos (e abertos) que são partes integrais do meio ambiente, eles devem se ajustar as mudanças em seus meios ambientes para que sobrevivam. Em troca, virtualmente todas suas ações e decisões afetam seu meio ambiente (SHAFRITZ et al., 2005, traduzido pelo autor).

Assim como outros pesquisadores que partiram do pensamento sistêmico pós II Guerra Mundial, Easton também tem como base a orientação conceitual da GST de Ludwig Bertalanffy. Contudo, inova ao propor uma teoria sistêmica dentro da análise política. Para ele, o estudo da vida política é vista como um sistema de comportamento. Ela deve ser considerada um sistema de interações comportamentais, dentro de um meio ambiente, que influencia as decisões políticas pensadas para a sociedade de forma a preservar a estabilidade do sistema (EASTON, 1957, 1965, 1968; SHAFRITZ et al., 2005).

Para Easton (1965, 1968), a análise de sistemas tem quatro premissas básicas sobre as quais é construída:

⁴⁴ Para maiores informações sobre a GST (*General System Theory*) de Ludwig von Bertalanffy, na qual David Easton teve base, ver Bertalanffy (1972).

- 1) Sistema: é importante encarar que as interações políticas constituem um sistema de comportamento;
- 2) Meio ambiente: Nenhum sistema político existe no vácuo. Todos devem ser vistos cercados por diversos ambientes que constantemente influenciam, mas não se confundem, pois sistemas e ambientes são distinguíveis;
- 3) Resposta: Como alguns sistemas sobrevivem frente as diversas situações impostas pelo meio ambiente, isso indica a capacidade deles responderem às mudanças ou estabilidades. Tais respostas podem ser interpretadas “como esforços construtivos ou alternativos dos membros do sistema para harmonizar e acompanhar as pressões do meio ambiente e das próprias fontes internas ao sistema” (EASTON, 1968);
- 4) *Feedback*: Como a vida política é formada por sistemas abertos, influências originadas em outros sistemas podem influenciar as condições nas quais os membros do sistema devem agir. Assim, “a capacidade de um sistema persistir diante das pressões é função da presença e natureza das informações e outras influências que afetam os seus membros e aqueles que tomam decisões” (EASTON, 1968);

Dessas, as duas primeiras indicam premissas também utilizadas por outras formas de análise sistêmica. Já as duas últimas (resposta e *feedback*) separam fundamentalmente a análise de Easton de outras abordagens sistêmicas.

O presente tópico está organizado de forma a desenvolver as quatro considerações apontadas acima. Entretanto, é dada mais atenção ao processo de resposta, mais especificamente a conversão de *wants* (formação de agenda). Para tanto, foram utilizadas três obras para captar da melhor maneira possível as características de seu modelo analítico. São elas: “An Approach to the analysis of political systems” (EASTON, 1957), Uma Teoria de Análise Política (EASTON, 1968) e “A systems Analysis of political life” (EASTON, 1965).

3.3.1.1 O Sistema

Para Easton (1968), o conceito de sistema empregado para vida política deve ser abordado em seu sentido mais teórico, com foco em princípios que direcionam seu uso. Tal afirmação implica uma perspectiva mais ampla do que vem a ser um sistema e sua consequente aplicação para o estudo da vida política.

Nesse sentido, é importante considerar o sistema como uma porção conceitual isolável da realidade fenomenal (separado de seu meio ambiente total). Como afirma Easton,

a própria ideia de sistema sugere que nós separemos a vida política do resto da atividade social, pelo menos para propósitos analíticos, e seja examinada como uma unidade auto-determinada rodeada pelo, mas claramente distinta do, meio ambiente ou local em que opera. De forma parecida, astrônomos consideram o sistema solar um complexo de eventos isolados por certos propósitos do resto do universo (EASTON, 1957, traduzido pelo autor.).

Contudo, esse princípio geral é naturalista e implica a necessidade de especificar melhor a atuação do sistema. Segundo Easton (1968), enxergar o conceito de sistema somente pela exclusão do meio não indica uma condição de comportamento entre indivíduos. Por isso, propõe que o conceito de sistema também seja norteado por um princípio mais construtivista que delimite-o por meio de relações causais entre as partes estudadas. Dessa forma, o sistema pode ser visto como “qualquer conjunto de variáveis selecionado para descrição e explicação” em que o importante é “verificar se o conjunto de atividades é de interesse, no sentido de que é relevante e que nos ajuda a compreender alguns problemas teóricos, ou se não tem valor ou é trivial” (EASTON, 1968).

De acordo com Easton (1968), se as partes envolvidas apresentam aspectos de causalidade e destino comum, é possível afirmar que o sistema torna-se útil e interessante para compreender o sistema político. Do contrário, caso não ocorra uma relação de interdependência entre as partes, ele se torna irrelevante, pois seus componentes são independentes, ou seja, a influência de um não afeta o outro (EASTON, 1968).

A relação de casualidade permite maior liberdade de pesquisa, pois qualquer conjunto de elementos políticos podem ser considerados como unidades de análise política. O critério da escolha das variáveis passa a ser arbitrário de acordo com a experiência, *insight* e pesquisas anteriores. Em outras palavras, seja por observação de relevância do objeto ou por seleção arbitrária do mesmo, o sistema é delineado de acordo com o interesse do pesquisador em limitar a realidade total da política (EASTON, 1968).

Nesse sentido, a perspectiva eastoniana implica a construção de um sistema de comportamento com forte conotação mecânica causal simbolizada por seus elementos básicos. Em que os *inputs* seriam as causas, os dados de estudo seriam o sistema e os *outputs* seriam os efeitos que retroalimentariam as causas (*feedback*)⁴⁵ (ASTIN, 1972).

Entretanto, para Easton (1968) é central que o objeto de análise dentro da percepção causal seja a busca das relações entre os indivíduos. Ou seja, que as relações de causa e efeito devam, necessariamente, ser vistas nos processos de interações políticas entre os indivíduos de um sistema. É somente por essas relações que é possível perceber os padrões de comportamento em que são feitas e executadas as distribuições autoritárias e coercivas.

3.3.1.2 O Meio Ambiente

O meio ambiente de um sistema político se classifica como o conjunto de todos os sistemas que não fazem parte do sistema político. Mas, que direta ou indiretamente, tem contato com o sistema político e o influenciam. Ele pode ser agrupado em dois grandes grupos: intra e extra-social, Figura 4.

Os grupos intra-sociais são todos os grupos que não pertencem ao sistema político, mas se encontram na mesma sociedade. Já os grupos extra-sociais são todos aqueles que estão fora da sociedade do sistema político, mas exercem grande influência sobre sua estabilidade ou mudança. Sua esfera de atuação é a sociedade internacional que abarca todos os sistemas internacionais que servem como fonte de influência para o que ocorre dentro do sistema político (EASTON, 1968).

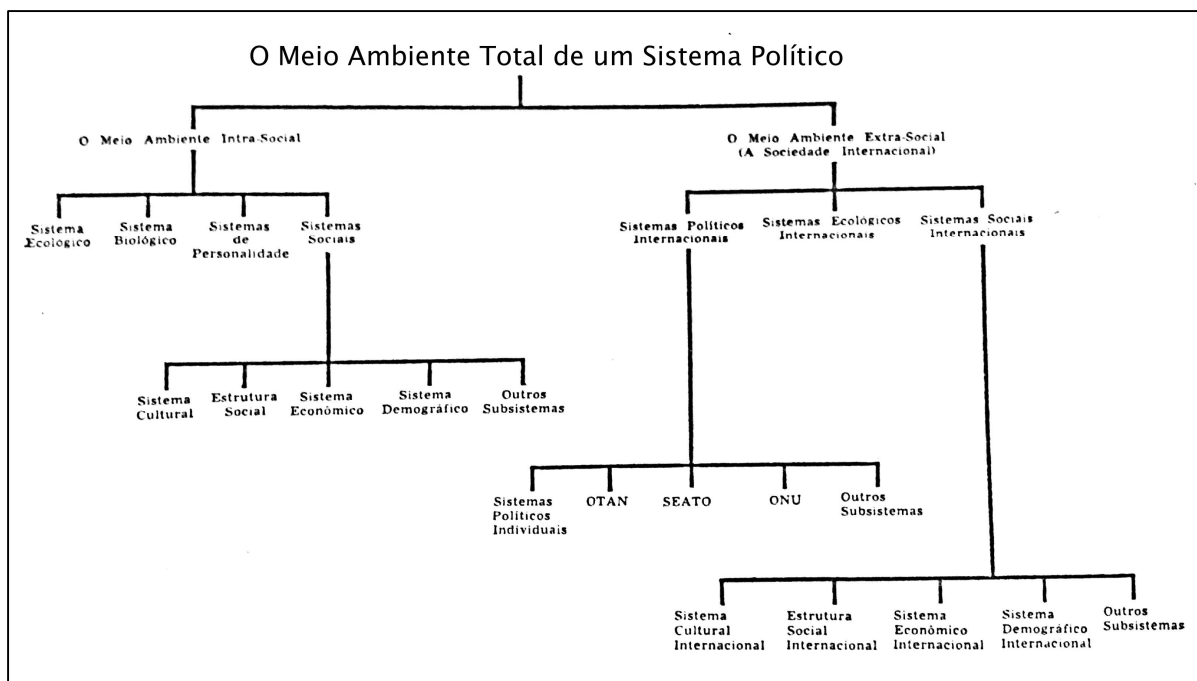
Para Easton (1968), o relevante no conceito pertencente ao meio ambiente é a estrutura de troca que se estabelece com o sistema político estudado. O importante é analisar o efeito das pressões que fluem do meio ambiente para o sistema político e alteram sua condição de equilíbrio. Tais pressões exteriores ao sistema político juntam-se com aspectos internos do próprio sistema para formar as variáveis que devem ser analisadas. Para Easton (1968),

o que acontece com um sistema político, sua estabilidade ou mudança será, em parte, função de variáveis internas que estamos primordialmente interessados em definir e explicar. A sua forma de funcionamento, as pressões que sofre e o comportamento que se manifesta como uma resposta a tal pressão também serão produtos do que se passa no meio ambiente total do sistema político (EASTON, 1968).

⁴⁵ Esses elementos básicos serão delineados mais adiante no trabalho.

No caso do presente trabalho, a influência do meio ambiente é vital para o entendimento da formação da agenda nacional de juventude. Como será devidamente mostrado nas análises, tanto demandas advindas do sistema social quanto as dos sistemas internacionais (como a ONU, DESA e UNESCO) colocaram em pauta – em determinados pontos da história pós CRFB/88 – a temática de juventude em centros, fóruns e eventos, inserindo a questão para dentro do sistema político.

Figura 4 - Componentes do Meio Ambiente Total de um Sistema Político



Fonte: retirado de David Easton (1968).

3.3.1.3 Resposta: Sistema Político sob Pressão

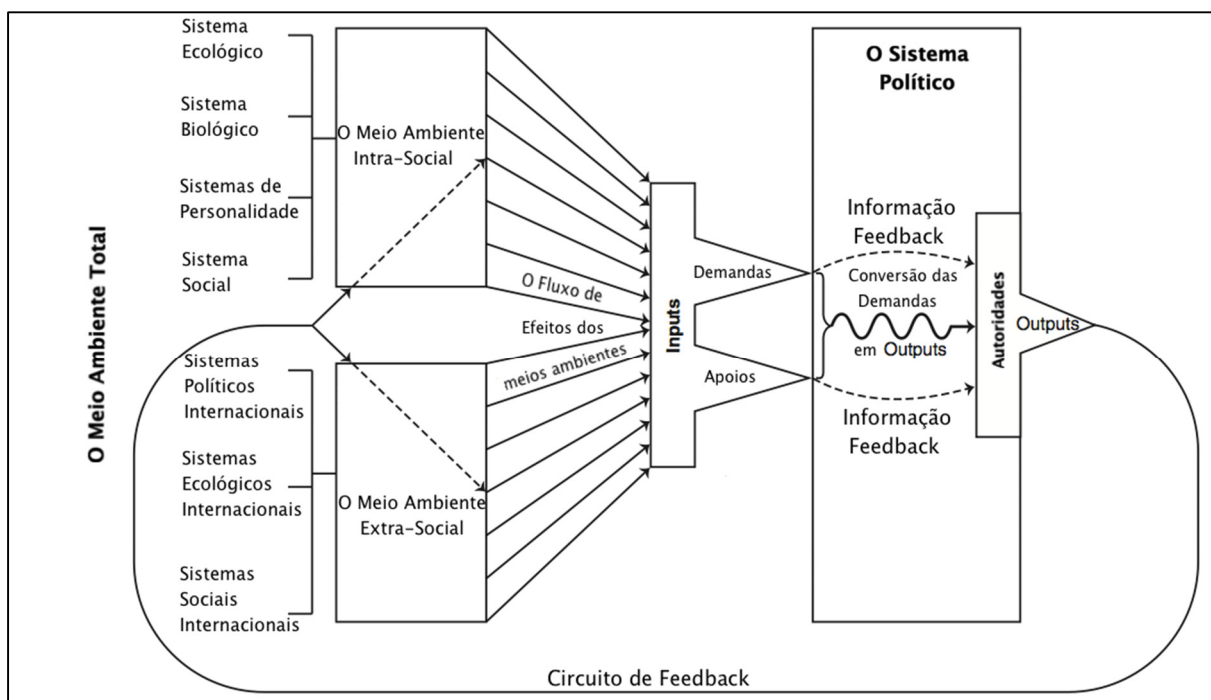
Para Easton (1965, 1968), existe uma enorme variedade de influências originadas no meio ambiente ou internamente que podem causar distúrbios no sistema político. Em especial ao meio ambiente total, tais influências podem ser geradas por mudanças nos meios extra e intra-social, de forma estável ou agitada.

A forma agitada é representada pelas constantes mudanças sociais, culturais e políticas que alteram o equilíbrio das demandas e suportes de um sistema. Já a estável, é um tipo especial de mudança em que alterações ocorrem de maneira lenta e, conseqüentemente, geram distúrbios lentamente. O ponto importante é que a mudança é sempre presente no meio ambiente, seja ela rápida ou lenta. O que significa que as interações ou transações entre um sistema e o

meio ambiente nunca deixam de ocorrer, independentemente da velocidade das mudanças (EASTON, 1968).

Para facilitar a percepção das constantes trocas e seus impactos entre o sistema político e o meio ambiente, Easton (1968) reduz todos os distúrbios a poucos indicadores. Para ele, os efeitos transmitidos de um sistema para outro seriam representados pelos *outputs* da saída do primeiro sistema e os *inputs* da entrada do segundo em que a relação sempre seria do tipo *input-output*. Esse princípio de interação simplificada, quando aplicado na relação entre sistema político e sistemas de meio ambiente, geram um esquema de relação como mostrado na Figura 5 (EASTON, 1968).

Figura 5 - Modelo Dinâmico de Resposta de um Sistema Político



Fonte: Traduzido de David Easton (1968).

Essa representação revela o efeito direto que as mudanças no meio ambiente geram nas demandas e nos apoios no sistema político que reage e converte – por meio de suas estruturas e processos – tais *inputs* em decisões arbitrárias ou instrumentais (*outputs*). Tais decisões podem ir para os sistemas do meio ambiente ou ainda podem retornar para seu próprio sistema como ato ou não de reforço para o sistema político (EASTON, 1968).

Além disso, quando é observado os elementos do modelo dinâmico, têm-se que as setas dos meios intra e extra-social representam as “diversas interações que entram em forma sumária de demandas e suportes no sistema político” (EASTON, 1957, traduzido pelo autor) e formam um fluxo de efeitos sobre o mesmo. Já as linhas pontilhadas dos meios ambientes in-

dicam o retorno dos *outputs* do sistema político e simbolizam a dinâmica de interação, pois mostram que existe um fluxo contínuo de influência para e por meio dos ambientes. Isso gera um efeito cíclico de *feedback* em que *outputs* causam a nova geração de estímulos que saem dos meios ambientes direto para o sistema político (EASTON, 1968).

De acordo com Easton (1968), esse modelo simples não revela todas as relações existentes e três importantes aspectos não são abordados. O primeiro é a omissão da relação do sistema político com outros sistemas; o segundo é a omissão das inter-relações entre os meios ambientes – para evitar uma confusão do modelo; e o terceiro é omissão das estruturas e processos que convertem *inputs* em *outputs*.

3.3.1.3.1 Variáveis de input

O significado dos *inputs* para a teoria sistêmica é que eles permitem capturar uma grande quantidade de eventos e condições que afetam a existência do sistema político. Por meio dele, é possível operacionalizar todos os comportamentos da sociedade que afetam a esfera política (EASTON, 1965).

Sua função dentro do modelo é resumir uma variedade das entradas que tem como objetivo a pressão do sistema político. De acordo com o modelo da Figura 5, eles representam todas as variáveis relevantes para a pressão política que podem alterar, modificar ou afetar o sistema político. Eles são canalizados pelas demandas e apoios (ou suportes) e podem ser de duas naturezas: internos e externos.

Os de natureza interna, ou *withinputs*, são os indicadores intra-sistema que representam tanto demandas quanto apoios (suportes) que “são gerados do próprio sistema político como: do executivo (ministros burocratas, tecnocratas etc.), dos parlamentares de Estado, do Judiciário” (RUA, 2009). Já os externos, são os indicadores gerados pelos meios ambientes intra-sociais e extra-sociais como: sistemas culturais, sistemas ecológicos, sistemas políticos internacionais, etc. (Figura 5).

3.3.1.3.1.1 Demandas

Para Easton (1968), os *inputs* do tipo demandas são expressões dirigidas para autoridades que propõe algum tipo de decisão política (EASTON, 1968). Elas resumem os anseios de pessoas e grupos em resposta às condições ambientais reais ou percebidas. (DYE, 2010). Ainda segundo Easton (1957), a questão chave é que existem contínuas reivindicações organizadas pelos membros do sistema para melhorar suas condições frente a escassez daquilo que lhes é

importante dentro da sociedade. As autoridades possuem a responsabilidade de canalizar tais reivindicações e decidir se aceitam ou não como sendo válidas para o bem social (EASTON, 1957, 1965). Sua origem e a forma que passa pelo sistema político é detalhada na próxima seção, abaixo.

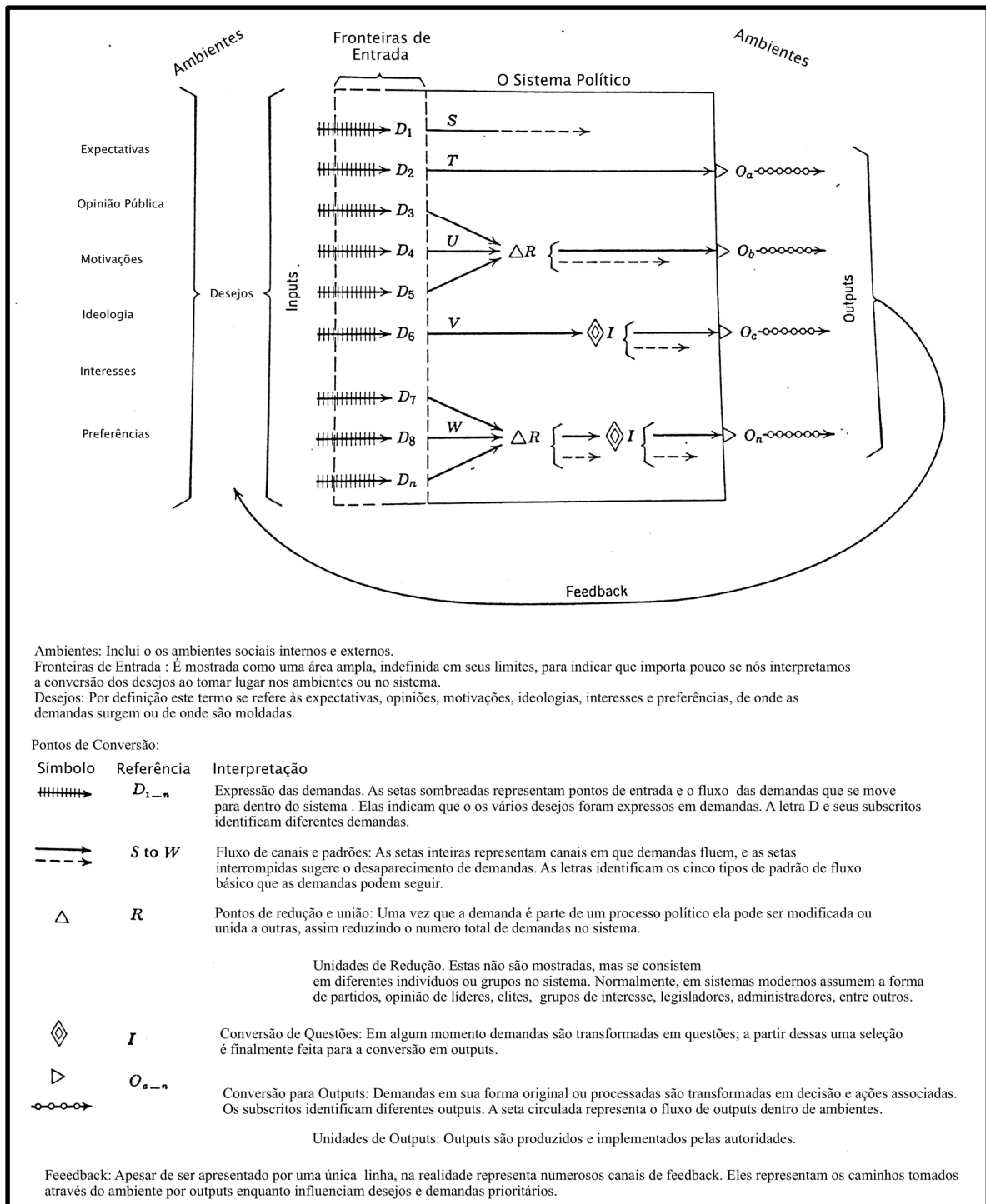
3.3.1.3.1.1 Conversão de Desejos em Demandas (CWD)

A dinâmica de resposta de um sistema político não se resume somente em entradas *inputs* resultando no estímulo do sistema *outputs*. O sistema político é mais complexo, pois “não é apenas um conjunto de estruturas e atividades que reagem com indiferença ao estímulo” (EASTON, 1965, traduzido pelo autor). Ao contrário, ele é uma construção contínua de esforços positivos e negativos que acontecem durante o fluxo de entrada das demandas no sistema político.

Isso significa que as demandas não são simplesmente transformadas em resultados nem mesmo são tão facilmente barradas. Elas passam por um número preliminar de processos antes que possam ser incorporadas nas decisões compulsórias (*binding decisions*). Esses processos intermediários servem para regular a quantidade e a qualidade das demandas que entram no sistema.

Para ajudar a entender esses processos regulatórios de demanda, Easton (1965) oferece um modelo que mostra os tipos de caminhos que as demandas fazem do momento de sua origem até quando são incorporadas em decisões compulsórias e ações. Por esse modelo, é possível perceber como as expressões e desejos originados pelos membros no meio ambiente (os *wants*) são transformados em demandas que podem vir a se tornar questões (*issues*) e incorporadas no processo decisório, Figura 6.

Figura 6 Modelo de Fluxo de Demandas



Fonte: retirado e traduzido de Easton (1965).

Easton (1965) indica, de forma geral, duas etapas que uma demanda percorre na conversão de desejos: uma (1) relacionada à conversão e regulação dos *wants* em demandas (representada por D_{1-n}); e outra (2) relacionada à regulação e à redução das demandas e sua conversão em questões (representados por S até W, ΔR e I, respectivamente).

Na primeira etapa (1), Easton (1965) indica de maneira simplificada os caminhos percorridos pelos *wants* e as regulações impostas a eles para serem convertidos. Para ele, o momento dessa transição dos desejos para demandas ocorre na fronteira de entrada (*boundary threshold*). Nela, o processo ocorre sem uma delimitação rígida do *locus*, ou seja, ele pode ocorrer tanto no meio ambiente quanto dentro do sistema político. É uma região não delimitada e por isso não muito clara (EASTON, 1965).

O processo de conversão só tem seu início devido à presença do meio ambiente que rodeia e influencia constantemente o sistema. É nele que os desejos são constantemente formados. Para Easton (1965), os desejos representam “o que os membros de um sistema podem querer visualizado na forma de demandas” (EASTON, 1965, traduzido pelo autor) e podem ser representados por seis determinantes:

1. Expectativas: é a perspectiva de agir em que a sociedade espera certos padrões de comportamentos de seus membros ou do estado. Em outras palavras, é maneira na qual a sociedade espera que os membros: (1) se comportem de acordo com certas convenções nas relações sociais; (2) que preservem as amenidades no trato com os outros; (3) que ajam de acordo com certas regras de compromisso e negociação; e (4) que tenham sucesso no que se proponham a fazer (EASTON, 1965)⁴⁶. Para esse autor, é o não cumprimento dessas e outras possíveis expectativas que podem vir a gerar demandas para o sistema político.
2. Opiniões públicas: representam o conjunto de atitudes sobre assuntos de preocupação ou importância pública. Elas tem efeito direito de requisitar a resolução de suas questões pelo governo. São, assim, grandes modeladoras das demandas. Contudo, Easton (1965) afirma que as opiniões públicas só conseguem virar demandas quando um líder político presta atenção em suas reivindicações ou quando alguma questão (*issue*) exterior destaca os desejos requisitados (EASTON, 1965).
3. Motivações: retratam os determinantes mais abstratos das demandas e advém do estado da mente. Elas indicam a matriz motivacional de onde as demandas podem surgir. E, podem representar: desejo de status, poder, patriotismo etc., que determinam a conduta dos indivíduos da sociedade (EASTON, 1965).
4. Ideologias: para Easton, podem ser vistas de duas formas diferentes. Na primeira, “elas podem ser formuladas como um padrão de objetivo para ação imediata ou futura

⁴⁶ Esses exemplos de expectativas foram mais exemplificados por Easton para o caso da sociedade americana, mas exemplificam e, de certa forma, apresentam similaridades com as expectativas de outras sociedades.

na qual afirmativas positivas são feitas em relação ao tipo de programa geral que autoridades pretendem alcançar” (EASTON, 1965, traduzido pelo autor). Já na segunda forma, ele apresenta a ideologia como um fator mais utilitário com o objetivo de ajudar “os membros da sociedade a se orientar para o futuro e para acessar o passado, indicando esperanças e aspirações dos partidários com respeito a organização da sociedade, mas excluindo quaisquer programas para a ação política autoritária” (EASTON, 1965, traduzido pelo autor).

5. Interesses: para Easton eles podem ser definidos “estritamente para se referir a valores instrumentais, aqueles caminhos por meio do qual uma pessoa ou grupo procura implementar o que é considerado seu objetivo fundamental” (EASTON, 1965, traduzido pelo autor).
6. Preferências: representam as convicções dos membros de um sistema sobre um determinado assunto que consideram mais importantes do que outros. Isso implica na polarização do membros sobre um problema, mas não garante que uma decisão política seja efetivada a partir delas por esse motivo (EASTON, 1965).

Ainda no aspecto da conversão dos *wants*, é possível afirmar que esses não são prontamente convertidos para demandas. Na verdade, eles necessitam de membros do sistema que acreditem em seu potencial decisório e passem a apoiá-las. Isso significa que cada demanda que venha a existir tem que ter necessariamente um grupo ou membro que faça sua entrada no sistema. Dessa maneira, é central a ideia de reguladores estruturais e culturais que determinam quem faz a conversão e o quê pode ser convertido. No caso da formação da agenda de nacional de juventude esse aspectos são muito importantes, pois é perceptível a grande relevância de atores específicos em determinados períodos de formação de uma agenda nacional. Já os aspectos culturais, percebe-se uma forte evidência de que o Brasil entre os anos 80 e 90 passou por um período de descentramento de identidades culturais que possibilitou novas reivindicações sociais, inclusive a de juventude.

Ao considerar os reguladores estruturais, Easton (1965) afirma que existem pontos estáveis de entrada das demandas nos quais membros específicos realizam ou não a conversão dos *wants*. Para ele, algumas demandas ao entrarem no sistema político passam por *gateways* (portões de entrada) onde os membros responsáveis podem alterar ou parar completamente o destino de uma demanda (EASTON, 1965).

Os membros que fazem parte desses *gateways* podem ser tanto indivíduos ou grupos e são chamados de *gatekeepers*. Eles representam tanto membros que começam o processo de

conversão de *wants* em demandas quanto aqueles que ao longo do fluxo de demanda moldam de alguma forma seu rumo⁴⁷ (EASTON, 1965).

Entretanto, nem sempre as demandas passam por reguladores. Existem certas situações que possibilitam as demandas passarem direto pelo sistema político sem mediação. De acordo com Easton (1965), essas demandas sem mediação (*unmediated demands*) são resultado de situações de emergência, perigo ou catástrofes etc., que resultam em sua conversão quase que instantaneamente em decisões políticas por parte das autoridades (EASTON, 1965). Nesse caso, os *wants* são transmitidos diretamente de seus criadores para as autoridades sem intermediários formais ou informais. Contudo, isso não significa que as demandas são sempre aceitas quando situações de grande choque social, político e cultural acontecem. Muitas vezes, elas podem ter decisões não favoráveis que levam seus membros a expressões sociais radicais (EASTON, 1965).

Mas, quando os fluxos de demandas passam pelos *gatekeepers*, eles passam a estar principalmente sob a influência desse. Isso significa que inerentemente a quantidade de *wants* que surja e as influências culturais – que venham a permitir a conversão em demandas – o processo de admissão para o sistema tem como base o comportamento dos *gatekeepers* (EASTON, 1965).

Do ponto de vista estrutural, o número de *wants* que serão convertidos é proporcional ao número de *gatekeepers* que regulam o processo de admissão e as regras sob as quais opera. Quanto mais amplo for a distribuição dos *gatekeepers* na sociedade, maior o número de demandas que passaram pelo sistema político. O risco dessa situação é colocar o sistema em perigo pelo excesso de volume de demanda. Contudo, se o número de *gatekeepers* for menor, existe o risco de existirem poucos *check-points* (como ΔR) de regulação que podem fazer o número de demandas cair para limites alarmantes para o sistema (EASTON, 1965).

Não obstante, Easton (1965) afirma ser complicado pensar em um sistema em que todos possam ser responsáveis pela alocação de demandas. Nem todos que estão interessados na política são suficientemente informados ou possuem um forte senso de participação a fim de expressar seus desejos em demandas. O número de pessoas capazes de canalizar as demandas é formalmente baixo (EASTON, 1965). Outro problema é que mesmo que se tenha uma grande quantidade de pessoas no processo de conversão de *wants*, não há como saber exatamente essa quantidade.

⁴⁷ Essa característica será mais explorada quando o trabalho falar dos *gatekeeping intrasistemas*.

Em sistemas modernos, as demandas também podem ser propostas pela própria burocracia do governo. Nesse sentido, autoridades como serviços administrativos, militares, líderes políticos e representantes do legislativo podem estar motivados por uma série de razões para propor demandas. Suas motivações podem estar atreladas a uma necessidade de resposta à pressão popular, à pressão do grupo (que pertence) ou à aspectos pessoais como normas morais e culturais. Além disso, os líderes governamentais podem estar respondendo a sua própria imagem e não o que esperam dele. Suas respostas podem estar mais voltadas para o que eles enxergam como necessário em um determinado evento e não as demandas do sistema (EASTON, 1965).

Apesar de todas essas influências sobre os diversos *gatekeepers*, uma categoria é importante no processo de inibir ou promover a conversão dos *wants*: as normas culturais. Para Easton (1965), essas normas agem como regras de operação em que certos comportamentos no sistema são esperados que aconteçam. Quais *wants* são transformados ou não, dependem da influência direta das regras culturais estabelecidas (EASTON, 1965).

As normas culturais têm sua origem na tradição e são transmitidas por meio de gerações passadas para os membros mais novos. Essas tradições que moldam as normas culturais ditam e regulam quais desejos os membros podem ou não tentar converter em demandas que são pautadas no sistema político. Isso significa que muitas demandas podem nem mesmo vir a surgir, pois os membros já sabem que sofrerão sanções por parte social (EASTON, 1965).

Easton (1965) afirma que é por meio das normas culturais que se completa o aspecto da regulação da conversão de *wants*. Se por um lado têm-se os aspectos estruturais, representados pelos *gatekeepers*, por outro, têm-se uma condição superior que molda o comportamento desses decisores políticos (*decision makers*) no processo. O aspecto do contexto cultural age, assim, como uma forma de restrição de comportamento que impede os *gatekeepers* de procurarem soluções para todos os interesses e desejos advindos do meio ambiente. Ou seja, as normas culturais teriam uma função de moderar ou liberar o fluxo de demandas que chegam no sistema (EASTON, 1965).

Não obstante, falar em regulação não significa que as normas culturais servem apenas para restringir ou alterar o formato das demandas. Afirmar isso implica que todos os mecanismos e processos dentro de um sistema servem somente para reproduzir a persistência do *status quo* anterior. Para Easton, existem normas culturais que agem como libertadores de *inputs* e permitem que demandas, antes censuradas, apareçam. Ademais, os sistemas não são feitos de membros que possuem as mesmas convicções. Existem aqueles que não seguem as normas

estabelecidas criando conflitos e disputas em relação à normas então vigentes (EASTON, 1965).

Easton (1965) também reflete que outro fator de restrição é o conteúdo dos *wants*. Eles podem representar oposição aos valores já estabelecidos pela cultura. Nesse sentido, as restrições culturais evitam não só uma sobrecarga do sistema pelo excesso de demandas, como também, evitam que temas polêmicos, com potencial de distúrbio social, ameacem a norma vigente (EASTON, 1965).

Já a etapa (2) trata da regulação, redução e conversão das demandas em questões. Ela abrange aspectos que restringem o volume de demandas que estão preparadas para serem processadas em decisões no sistema político. O objetivo é reduzir a quantidade dessas demandas para níveis administráveis que impeçam a sobrecarga do sistema. Para isso Easton (1965) comunica que existem dois aspectos principais: canais de comunicação e os processos de redução.

Em relação aos canais de comunicação, Easton (1965) informa que após uma demanda entrar no sistema ela segue por canais de comunicação até as autoridades responsáveis. Para ele, as demandas não fluem livremente pelo sistema. Elas devem necessariamente seguir por canais pré-estabelecidos. Nesse sentido, existem articuladores de demandas que as direcionam por vetores de força. Contudo, caso as demandas não sejam corretamente direcionadas, elas não tem chance de serem alocadas em decisões compulsórias (EASTON, 1965).

Para Easton (1965), entretanto, existem falhas no fluxo de demandas e suas causas se originam de duas formas. A primeira é causada naturalmente pela falha de comunicação na rede dos canais. Seja por sua pouca variedade, seja pela incapacidade destes em lidar com o volume de entrada. Nesse caso, as constrições são naturais e ocasionais devido a falha de estrutura do sistema. Já na segunda, as constrições no fluxo nem sempre são indesejadas no processo político. Podem ser parte de uma decisão deliberada de uma autoridade política, que previne as demandas de serem expressas ou encarregadas até um ponto de influência no sistema (EASTON, 1965).

As consequências de percalços no fluxo resultam em falhas do *output*, devido a incapacidade de gerenciamento dessa quantidade em resultados plausíveis. Caso essa falha persista ao longo do tempo, isso acarretará, possivelmente, em uma perda de suporte do sistema que o levará a uma desintegração.

Easton (1965) procura mostrar como um ajuste criativo da capacidade no canal pode fazer com que o sistema lide com o excesso de demandas. Os membros de um sistema possuem

formas de amenizar os problemas: ou procurarão diminuir a demanda, ou procurarão aumentar a capacidade do sistema para administrar o volume.

Em relação às medidas criativas, Easton (1965) apresenta que os sistemas podem responder de três formas diferentes às falhas de canais. A primeira é aumento no número de canais de comunicação entre demandas e autoridades. Nesse caso, o aumento ocorre por meio do incentivo na diferenciação do trabalho dentro do sistema político. Aumentar a diferenciação estrutural é aumentar a variedade e a frequência de possibilidades nas quais as demandas podem ser processadas. A segunda é incentivar a especialização dentro dos quadros políticos de um sistema. De acordo com Easton (1965), a especialização dos membros responsáveis possibilita aumentar as habilidades e velocidades daqueles que lidam diretamente com as demandas. O processo se torna mais eficiente. Já a terceira forma, representa o aumento das horas de trabalho do membros. Isso possibilita que os canais fiquem mais tempo abertos para o processamento das demandas.

Ao contrário do fluxo de regulação de demandas, os processos de redução visam demonstrar como, em sistemas de grande capacidade de canais, é possível reduzir o fluxo de demandas. Easton (1965) coloca três tipos de redução em seu modelo de conversão: um por coleção e combinação, outro de redução por *gatekeeping intrasistema* e um de redução por formulação de questões (*issues*).

Para Easton (1965), em todos os sistemas é impossível que uma demanda chegue aos centros de decisão compulsório de forma intocada. Ela sempre passa por algum tipo de pré-processamento que altera sua condição anterior. Isso possibilita aos atores modificá-las para que tenham mais apoios dentro sistema e assim consigam ter mais chances de serem alocadas em uma decisão compulsória. Por outro lado, a presença de locais de redução permite que essas demandas sejam reduzidas e não ofereçam risco de sobrecarregarem o sistema político (EASTON, 1965).

Os meios de redução por reunião e combinação oferecem os meios para evitar uma sobrecarga do sistema político por excesso de volume de demanda. A reunião de demandas indica a capacidade de redução das demandas agregando elas pela frequência de ocorrência e pela similaridade de seus objetivos. Já a combinação de demandas ocorre para juntar demandas diferentes, mas que estejam na mesma área de atuação. De acordo com Easton (1965), esse processo agrega demandas diferentes por meio de negociações que as combinam em posições comuns. Para ele, esses dois processos de redução são representados pela símbolo ΔR , na Figura 6.

A segunda maneira de redução, por meio de *gatekeeping intrasistema*, refere-se a atividade de membros que controlam o fluxo de demandas dentro do sistema político. Como colocado anteriormente, esses membros estratégicos (*gatekeepers*) agem na fronteira de entrada dos *wants* e regulam sua conversão para demandas. Contudo, eles também tem ação no controle e suporte dessas demandas durante todo o processo dinâmico que leva as demandas até sua alocação junto à decisões das autoridades (EASTON, 1965).

Isso significa que suas atividades não se limitam em um espaço dentro do modelo de fluxo de demandas (Figura 6). Esses atores, são fluidos e acompanham os diversos trajetos de uma demanda. São eles os responsáveis por executar os passos de redução por reunião e por combinação que ocorrem nos locais representados pelo ΔR . Além de acompanharem a demanda de forma que essa consiga ter mais apoios durante o processo e assim chegue em um resultado (o *output*). Isso é bem exemplificado no modelo da Figura 6. Nele, os fluxos representados pela setas podem significar pontos fluidos no tempo em que um *gatekeeper* pode estar. Partindo dessa perspectiva de Easton (1965), é possível entender que esse atores seguem o caminho indicado das setas acompanhando a demanda até sua alocação por meio das autoridades (EASTON, 1965).

Contudo, Easton (1965) afirma que existem duas situações em que as demandas não passam pelo processo de redução. Voltando ao modelo da Figura 6, os fluxos S e T representam situações em que a demanda percorre sozinha o sistema político. No primeiro (S), a demanda entra no sistema, mas não consegue efetivar seus objetivos, pois não possuem a ajuda de *gatekeepers* para fornecer apoios. Já no fluxo T, indica as situações – descritas anteriormente – em que as demandas geradas passam direto pelo sistema dado a urgência de seu conteúdo (EASTON, 1965).

Dessa maneira, os fluxos de demandas (S até W, Figura 6) indicam os diferentes caminhos que uma demanda percorre. Em alguns deles, ela pode não passar por processos de redução, mas em outras ela passa por diferentes mãos e é combinada, modificada de várias maneiras antes de chegar nos centros de *outputs*. Nesse aspecto, os *gatekeepers* são uma peça chave que levam a demanda a um ponto em que questões (*issues*) podem ser detectadas ou definidas e uma agenda de ação formulada (EASTON, 1965). No caso do presente trabalho, a formação de uma agenda nacional de juventude envolveu diversos atores que atuaram constantemente no processo em que alguns saíam e outros novos entravam. Essa característica (típica do *policy process*) indica a complexidade de análise e um desafio para o modelo.

O terceiro tipo de redução, pela formulação de questões, ocorre quando já existe um número pequeno de demandas presentes no sistema político. Esse processo de redução acontece

quando uma demanda se torna assunto de grande controvérsia, ou seja, uma questão (*issue*). Ele funciona para selecionar as demandas e assim restringir seu número para que essas ganhem maior atenção. Para Easton (1965),

a emergência de questões reduz o número no qual a atenção deve ser dada, estabelece algumas prioridades junto a todas as demandas esperando para serem utilizadas, e ainda ajuda a reduzir a pressão do volume que procura consideração como alternativas sérias de política (EASTON, 1965, traduzido pelo autor).

Isso significa que a redução por questões não tem a característica de fazer uma redução absoluta das demandas, mas sim diminuir a quantidade de assuntos nos quais os atores devem prestar atenção.

De acordo com o modelo da Figura 6, os processos de conversão por questões podem ocorrer em dois tipos de fluxos: V e W. O primeiro mostra que algumas demandas não são processadas por *gateways* e ganham sozinhas atenção suficiente do atores para se tornar uma questão. Contudo, isso não significa que tais questões venham ser alocadas no processo decisório. Para Easton (1965), algumas demandas no processo de conversão para questões podem não chegar a se tornar objetos de extremo interesse. Isso ocorre porque outras demandas, que se tornaram questões primeiramente, tomam a frente e impedem que outros tipos ganhem a devida atenção. Já o fluxo representado pela letra W, mostra a situação em que algumas demandas foram pré-processadas e combinadas ou reunidas de forma a gerarem atenção maior para se tornarem questões. O conjunto de demandas ganha força nesse tipo de surgimento de questão.

Ademais, a redução de demandas pela incorporação em questões não ocorre necessariamente somente pela atividade participativa popular de um sistema. Ela na verdade ocorre em espaços muito mais fechados. Segundo Easton (1965), a formação de questões populares por membros da sociedade tendem a ter uma menor quantidade do que as propostas por grupos fechados como administrativos, legislativos e executivos, por exemplo. Para ele, a razão disso é que o nível de participação e interesse na política pela sociedade é baixo. Isso implica em um processo de fabricação e conversão de demandas, por meio popular, incipiente quando comparado com a dos grupos fechados.

De acordo com Easton (1965), existem ainda uma grande quantidade de locais específicos em que grupos fechados realizam a conversão de demandas em questões. Esses locais re-

presentam importantes variantes de conversão nos quais o fluxo de demandas pode ser radicalmente reduzido a proporções que não coloquem o sistema em perigo.

Em resumo, o processo de redução de demandas em questões (*issues*) ocorre em todos os tipos de sistema (democrático, autoritário etc.) e representam uma importante ferramenta para diminuir o fluxo de demandas. Easton (1965) afirma que sem a formulação de questões não haveria a possibilidade das autoridades organizarem e selecionarem os problemas na diversidade de demandas que se apresentam constantemente. Entretanto, ele afirma que somente o processo de conversão em questões não é suficiente para garantir o fluxo saudável de demandas que entram no sistema. A redução por questões é apenas uma ferramenta paralela que opera juntamente com as outras formas de redução já demonstradas (EASTON, 1965).

3.3.1.3.1.2 Apoios

Os apoios podem ser considerados como os materiais brutos de *input* que são resultados de decisões do sistema. Easton (1957) informa que eles são a energia na forma de ação ou orientações que beneficiam ou prejudicam o sistema político. Eles são concebidos “quando os indivíduos ou os grupos, aceitam o resultado das eleições, obedecem as leis, pagam seus impostos e se conformam de maneira geral às decisões políticas” (DYE, 2010)

Eles podem ser de dois tipos de comportamento: ações que promovem objetivos, interesses e ações de outra pessoa ou podem se referir a formas internas como orientações e estado da mente. Em que o estado da mente corresponde a um conjunto de atitudes, predisposições ou prontidão para agir por outra pessoa (EASTON, 1957).

3.3.1.3.2 Os Outputs

Os *outputs* podem ser todos os resultados considerados como alocação de valores, decisões compulsórias de um sistema. Isso significa que eles podem ser

“estatutos de um sistema legal, decisões administrativas e ações decretos, regras e outras políticas enunciadas por parte das autoridades políticas, o conselho informal de um clã e mesmo favores e benefícios das autoridades” (EASTON, 1968).

Eles podem estabelecer contatos tanto com o meio ambiente quanto para transações dentro de um sistema. No que tange às relações com o exterior, os *outputs* não são apenas o resultados finais do sistema político. Eles fornecem a ligação direta com o meio externo. Nesse sentido, agem como as variáveis de *input* para o sistema político, só que para o meio ambiente. Já as transações dentro de um sistema, os *output* agem como outputs intra-sistema e reforçam o processo antes que seja realmente colocado como decisão compulsória pelas autoridades (EASTON, 1965).

3.3.1.4 O Feedback

No processo dinâmico representado nas figuras 5 e 6, o efeito de *feedback* está presente e indica a perspectiva que existe um processo de retroalimentação em que o que é produzido em formas de resultados retorna para o sistema. Ele representa a forma pelo qual o sistema lida com a pressão e permite às autoridades se informarem melhor sobre os sistema. Nesse aspecto, o *feedback* permite que autoridades e membros do sistema saibam sobre a disposição do suporte dos membros assim como as demandas expressas. Além disso, o *feedback* fornece informações sobre os efeitos já produzidos pelos *outputs*. Sem isso autoridades agiriam na completa escuridão, pois não teriam informações sobre a situação das políticas de um sistema. Contudo, apesar do *feedback* representar uma importante categoria de análise na teoria política de David Easton, o presente trabalho não irá focar muito em seus aspectos.

3.4 Conclusão

Como colocado na introdução desse trabalho, as pesquisas atuais que tem como objetivo de análise um estudo mais voltado para o processo decisório usam de abordagens qualitativas para explicar o fenômeno da conformação da PNJ. Nos trabalhos já mencionados anteriormente, ocorre o uso de três tipos de modelos: Múltiplos Fluxos (FURIATI, 2010; ROCHA, 2012), Equilíbrio Pontuado (FURIATI, 2010) e o modelo de Rua (1998) com Clementino (2009, 2011).

Nesse sentido, o trabalho procura trazer um novo modelo para o debate a fim de ajudar na construção geral da temática e ampliar seus horizontes em termos de potenciais pesquisas. Contudo, usar um modelo muito estruturado, como de Easton, implica grandes desafios para o trabalho, pois existem diversas possibilidades de uso quando observado a engenharia do modelo. Por isso, o trabalho selecionou apenas alguns elementos do modelo para observar a formação da agenda nacional de juventude. Da etapa (1) do modelo, relacionada à conversão e

regulação dos *wants* em demandas, os elementos trabalhados são: a importância dos *gatekeepers* no processo, o aspecto cultural – permissor de novos comportamentos. Da etapa (2), relacionado à regulação e à redução das demandas e sua conversão em questões, é utilizado apenas a etapa de redução por *gatekeeping intrasistema* e por formulação de questões (*issues*).

4. METODOLOGIA

Se quiser buscar realmente a verdade, é preciso que pelo menos um vez em sua vida você duvide, ao máximo que puder, de todas as coisas.

René Descartes

O principal objetivo do presente capítulo é informar o método de pesquisa utilizado no estudo assim como as perguntas, hipótese e objetivos que levaram na escolha do mesmo. O capítulo foi organizado inicialmente tendo como foco a definição dos problemas e dos objetivos de pesquisa para então esclarecer o desenho metodológico escolhido e a forma de coleta de dados. Ademais, o capítulo mostra o método de análise de dados assim como as questões éticas enviadas no processo e conclui pontuando as limitações da pesquisa.

4.1 Definição do Problema

A pesquisa buscou ilustrar a mudança de posição de Estado: inerte ou sem políticas versus uma ação institucional em forma de *policy*. Para tanto, parte da pergunta principal: *Que fatores políticos, institucionais e sociais determinaram o conjunto de agendamento de políticas de juventude no Brasil contemporâneo?*

O trabalho partiu da exploração das causas que levaram a formação da Política Nacional da Juventude. Essa, por sua vez, passou a ser o caso de estudo em que se pretende observar o questionamento acima. Tendo em vista a importância dos atores e do contexto político e institucional, mostrou-se necessário explorar as condições causais ou os mecanismos causais processuais que resultaram na formação de agenda de uma PNJ. Assim, o presente trabalho partiu das seguintes perguntas específicas que delimitam melhor o trabalho:

1. Como a agenda da PNJ foi organizada?
2. Como ocorreu o processo de formação da agenda da PNJ na esfera dos poderes Executivo e Legislativo no período estudado?
3. Porque a formação da agenda nacional de juventude se consolidou no governo Lula?
4. Os atores envolvidos são novos ou atores de outras políticas que migraram para a causa da PNJ?

5. Como os atores operaram durante a formação da agenda nacional de juventude?
6. O que pode ser inferido em relação à formação da agenda nacional de juventude e a cidadania brasileira?

4.2 Hipótese

Tendo em vista o problema, a hipótese trabalhada é que: *A atuação das juventudes partidárias, importantes gatekeepers da agenda de juventude, determinaram a conversão de demandas em questões e ajudaram a reduzir, qualitativamente, os “inputs” em certas convenções que resultaram na sustentação da agenda de juventude no tempo.*

4.3 Objetivo Geral e Objetivos específicos

A pesquisa partiu do objetivo geral que foi o de analisar os determinantes da formação da agenda da Política Nacional de Juventude tendo em vista o processo de inclusão da política na agenda governamental e o contexto político, social e institucional entre 1988 a 2005. Ademais, o projeto tem os seguintes objetivos específicos:

- Objetivo de pesquisa 1)** Analisar a forma pela qual o Executivo e o Legislativo atuaram na formação da agenda da PNJ.
- Objetivo de pesquisa 2)** Analisar a relação do Executivo e Legislativo com outros atores na formação de agenda da PNJ.
- Objetivo de pesquisa 3)** Inferir o mecanismo causal presente no processo de formação da agenda da PNJ.
- Objetivo de pesquisa 4)** Observar a relação da formação da agenda nacional de juventude com a formulação de uma agenda de cidadania brasileira.

4.4 Desenho Metodológico

O desenho metodológico partiu das necessidades apresentadas nos problemas e nos objetivos da pesquisa para organizar a forma de abordagem do objeto de estudo. Para tanto, foi levado em conta a necessidade de certos paradigmas de pesquisa contextual, exploratória e

indutiva que exigia uma abordagem mais intensa e heurística da formação da agenda da PNJ. Por isso, o pesquisador escolheu uma aproximação metodológica qualitativa com ênfase no método de investigação de estudo de caso especificamente em sua ênfase histórica, o *process tracing* (BENNETT; GEORGE, 2005).

Tal escolha qualitativa pareceu ser mais adequada, pois permitiu uma abordagem mais íntima com o objeto e com o contexto de estudo. O interesse foi buscar uma abordagem mais naturalista⁴⁸ que procurava entender os fenômenos dentro de contextos específicos em que fosse dado maior ênfase nas relações sociais complexas. Era importante se enquadrar em um tipo de análise que levasse em conta a complexidade plural das esferas da vida e tivesse uma perspectiva teórica mais interpretativa, porém ainda positivista – hipotética – das experiências presentes nas mesmas. Por isso, a necessidade de usar uma metodologia mais indutiva, ou seja, que partisse da observação dos dados para entender os fenômenos estudados, buscando uma visão heurística, ou seja, que identificasse os mecanismos causais existentes no processo (FLICK, 2009; GRAY, 2012).

Ademais, outro aspecto importante para o trabalho, e presente na metodologia qualitativa, foi a interatividade entre o pesquisador e o objeto de estudo. Nesse ponto, a aproximação com o que se estudou foi fundamental para se construir uma visão mais profunda que entendesse razoavelmente a arquitetura do único caso estudado – representado pela formação da agenda da PNJ. Isso significa que a abordagem levou em consideração uma arquitetura de *Small-N* em que $N=1$, ou seja, a PNJ.

Para o presente trabalho, a metodologia qualitativa representou o ponto de partida para a escolha do método que mais se adequou ao objeto de estudo. Os paradigmas de pesquisa apresentados acima formaram a base para a aquisição dos dados do trabalho (PORTA; KEATING, 2008; GRAY, 2012).

4.4.1 Método de Estudo de Caso: Process Tracing

Como colocado acima, os paradigmas que orientaram essa pesquisa indicaram um tipo de metodologia com base em uma pesquisa qualitativa, mas também exigiram um método que

⁴⁸ A tradição naturalista informa que o pesquisador está preocupado com um desenho metodológico que demandará uma coleta de dados em vários locais representativos para dar sustentação teórica às conclusões. Tais dados são coletados tendo-se inferência mínima do pesquisador assim como relatos literais dos participantes (GRAY, 2012).

levasse em conta os tipos de questionamentos exploratórios e fosse capaz de investigar empiricamente um fenômeno contemporâneo em profundidade levando em conta seu contexto.

Conquanto, como seu fenômeno e contexto eram muito semelhantes, foi necessário um método que conseguisse abordar muitas variáveis de interesse que contavam com muitas fontes de evidência para entender o surgimento do resultado. Rastrear os mecanismos era, assim, trivial (BENNETT; GEORGE, 2005; YIN, 2010). Por isso, foi pensado o uso do método de estudo de caso, mais especificamente o *Process-Tracing*.

Bennett e Checkel (2012) afirmam que o *Process-Tracing* surgiu da psicologia americana da década de 70 e foi apropriado por Alexander George na década de 80 com o objetivo de descrever o uso de evidências para fazer inferências sobre explicações históricas. Para esses autores, o *process tracing* pode ser considerado como a investigação dos passos no processo para realizar inferências sobre como determinado processo aconteceu e quando e como ele gerou o resultado de interesse.

É um processo que permite entender fenômenos sociais e políticos por meio da identificação das relações e mecanismos causais entre uma variável dependente e o resultado. Além disso, é um método que força o pesquisador a considerar equifinalidade como princípio de pesquisa. Isso significa ter que considerar os possíveis caminhos nos quais o resultado pode ter ocorrido. E, obriga o pesquisador a mapear um ou mais caminhos de causa consistentes com o resultado estudado (BENNETT; GEORGE, 2005)

De acordo com a literatura atual, existe uma crítica à maneira centralizada de como se é pensado o método. Para Beach e Pedersen (2013), os estudos anteriores sobre essa ferramenta metodológica não enxergam muito bem as nuances exigidas por cada tipo específico de estudo de caso. Para eles, o *process-tracing* deve ser visto de três formas diferentes.

A primeira, representada pelo *Theory-testing*, tem como base de análise uma ou mais teorias que norteiam o trabalho (*theory-center*). Para essa vertente, a relação entre causa, X, e resultado, Y, não pode ser vista sem a inferência de teorias de base no processo de identificação dos mecanismos causais que ligam os mesmos. A busca por evidências torna-se uma comprovação das teorias utilizadas, saindo das teorias para a coleta de evidências. Nesse sentido, os mecanismos já foram teorizados e pretendem provar a relevância da teoria no caso escolhido. O foco é mais comprovatório da generalidade das teorias de base utilizadas por meio da presença ou ausência de evidências que levam aos mecanismos causais gerais (BEACH; PEDERSEN, 2011, 2013).

Já a segunda vertente, identificada pelo *Theory-bulding*, também tem como premissa uma ou mais teorias de base (*theory-center*). Contudo, essas teorias servem de parâmetro ou guia

para evidenciar a ligação entre X e Y sem que isso determine uma teorização dos mecanismos causais que ainda serão identificados na coleta de evidências. Isso significa que o *Theory-building* passa da coleta das evidências para inferir manifestações observáveis que originam mecanismos causais que podem vir a ser generalizados – oposto do *theory-testing*. Nesse sentido, a vertente extrapola os limites do estudo de caso único, apesar dessa generalização não significar uma perda das características de um estudo de caso. O foco é propor mecanismo generalizáveis dentro do quadro de casos semelhantes⁴⁹ (BEACH; PEDERSEN, 2011, 2013).

Essa vertente pode ser utilizada em duas situações: (1) quando o pesquisador sabe a correlação entre X e Y, mas desconhece os potenciais mecanismos entre eles (*Black-box*), e (2) quando sabe o resultado (Y), mas não sabe as causas. Nessa segunda situação, a análise sai de (Y) para descobrir (X) (BEACH; PEDERSEN, 2011, 2013).

Por último, existe a vertente do *Explaining Outcomes* que parte de uma premissa centrada no caso (*case-center*) e não em teorias. Isso significa que essa última versão não tem teorias guias que ajudam ou determinam o estudo do caso. O foco é um caso específico que muitas vezes pode representar um caso desviante de teorias ou possuir um resultado (Y) ainda com processos causais desconhecidos e confusos. É interessante ressaltar que o objetivo dessa vertente é apenas explicar um resultado histórico construindo uma explicação minimamente suficiente para o caso. Ou seja, rastrear os processos que resultaram Y, procurando explicações mínimas – mas não absolutas – que levaram ao resultado por meio de inferência de mecanismos e ou conglomerados de causas que constroem um mecanismo composto que explica o caso. Como a construção das evidências se torna muito específica, o *Explaining Outcomes* não possui características generalizantes, pois considera que o caso de estudo é muito específico e único sem possibilidades de replicação (BEACH; PEDERSEN, 2011, 2013). A Tabela 2 resume as vertentes mostradas .

⁴⁹ Para Beach e Pedersen (2013), a variante do *theory-buiding* não é muito utilizada na literatura e eles desconhecem exemplos que mostrem como ele deve ser seguido.

Tabela 2 - Resumo das principais diferenças entre as três formas de *Process-Tracing*

	Teste de Teoria (Theory-Testing)	Construção de Teoria (Theory-Building)	Explicando um Resultado (Explaining Outcomes)
Propósito da Análise – situação de pesquisa	<i>Situação um</i> Correlação entre X e Y foi achada, mas existe evidência que mostre o mecanismo causal conectando X e Y?	<i>Situação dois</i> Construir um mecanismo causal conectando X:Y baseado na evidência no caso.	<i>Situação três</i> Explicar resultado histórico confuso construindo explicação minimamente suficiente no estudo de caso.
Ambições do estudo	Centrado na Teoria <i>Theory-Centric</i>	Centrado na Teoria <i>Theory-Centric</i>	Centrado no Caso <i>Case-Centric</i>
Entendimento os mecanismos causais	Sistemático (generalizável dentro do contexto)	Sistemático (generalizável dentro do contexto)	Mecanismos e conglomerados de caso específico Sistemáticos, não-sistemáticos (caso específico)
O que realmente está sendo rastreado?	Único, Mecanismo generalizável	Único, Mecanismo generalizável	Caso específico, mecanismo composto que explica o caso
Tipos de inferências feitas	(1) Partes do mecanismo causal presente/ausente (2) Mecanismo causal é presente/ ausente no caso	Manifestações observáveis refletem o mecanismo escondido	Suficiência mínima da explicação

Fonte: Traduzido de Beach e Pedersen (2013).

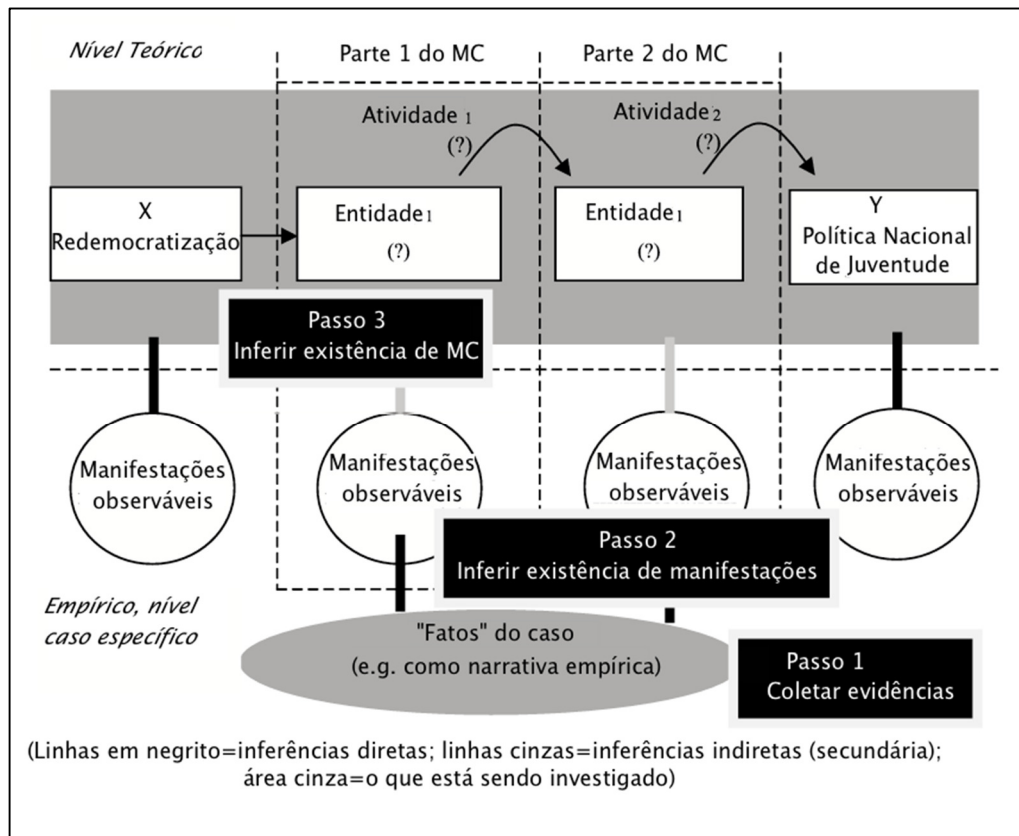
Tendo em vista as exigências exploratórias da pergunta e do objetivo central da pesquisa, o trabalho optou pelo uso da vertente *theory-building*. Isso porque, a pesquisa parte de uma premissa centrada na teoria (*theory-center*) que age como base para guiar a busca por padrões sistêmicos no material empírico. Em relação às variáveis X e Y, o presente trabalho parte da noção teórica de que a redemocratização foi o elemento institucional que possibilitou o surgimento da PNJ. E, apesar de não se conhecer exatamente os mecanismos que levaram X para Y, a pesquisa aponta que a redemocratização (institucionalização da CRFB/88) foi a principal causa (X) que forneceu condições viáveis para o estabelecimento das políticas sociais no Brasil. Contudo, saber quais foram as principais evidências desse caso das políticas transversais e como foi o desenrolar do processo se mostrou algo importante e interessante a ser pesquisado.

Para facilitar a visualização do esquema do método de *process-tracing* adotado, a Figura 7, abaixo, exemplifica as partes do processo. Em primeiro lugar, a teoria de base é representada pelo retângulo cinza que fornece as bases de entendimento do caso. Em segundo observa-se a identificação da causa, X, e o resultado, Y, em que os mecanismos causais (MC) continuam desconhecidos e representam o objetivo do trabalho. Para identificá-los, parte-se para o passo 1 afim de coletar as evidências e por meio de uma narrativa empírica dos dados inferir a

existência de manifestações observáveis (passo 2) que devem no, passo 3, inferir a existência de um mecanismo causal (MC) (BEACH; PEDERSEN, 2013).

As *Entidades* e *Atividades* são, respectivamente, os agentes que geram forças causais e os produtores de mudança. A dinâmica indica que o agente gera a força que a atividade passa para o mecanismo causal e gera as condições para a ocorrência da próxima parte do mecanismo causal seguinte. O princípio aqui não é detectar todos os mecanismos causais – o que seria impossível – mas identificar o roteiro pelo qual as partes dos mecanismos parecem estar ligados de forma a resultar em Y (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Figura 7 - Esquema de Process Tracing versão Theory-Bulding



Fonte: Adaptado e traduzido de Beach e Pedersen (2013)

Para facilitar o desenvolvimento do trabalho, foi utilizado o roteiro (*Checklist*) proposto por Beach e Pedersen (2013) que perpassa as fases do processo de pesquisa. Ele possui foco na seleção de caso, da vertente a ser usada e a forma que essa deve ser abordada. O roteiro em questão é apresentado em duas partes: um mostrando a forma de escolha do tipo de *process-tracing* e outro mostrando o processo do *process-tracing* tipo *theory-building* (Anexo C).

4.5 Método de Coleta de dados: as fontes de evidência

A maior parte da coleta de dados foi feita entre 1º de junho e 7 de julho de 2013 focando 12 tipos de fontes diferentes entre primárias e secundárias, ver Tabela 3⁵⁰. Em relação às entrevistas, algumas aconteceram posteriormente. Toda a coleta foi feita em cima do objetivo central da pesquisa que era analisar *a formação da agenda da Política Nacional de Juventude tendo em vista o processo de inclusão da política na agenda governamental, os atores e o contexto político, entre 1988 a 2005*. Ou seja, várias fontes foram necessárias para circunscrever e ilustrar de forma mais profunda o contexto no qual a PNJ foi agendada.

Tabela 3 - Tipo de Fonte Utilizadas na Pesquisa

Primárias	Secundárias
Documentos nacionais e internacionais	Artigos
Proposições	Livros
Comissões de juventude	Estudos técnicos sobre o tema
Frentes parlamentares para juventude	Estudos acadêmicos sobre o tema
Discursos	Entrevistas com especialistas
Entrevistas	
Documentos de ONGs	

Fonte: Elaboração própria.

Como colocado acima, a diversidade de fontes representou ao pesquisador um esforço considerável para reunir os principais dados da pesquisa em pouco tempo. Foram feitas visitas ao Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados para reaver documentos não disponíveis, além de saídas na tentativa de entrevistar os principais atores que contribuíram com esse projeto. Já em relação aos dados secundários, a pesquisa reuniu a bibliografia específica e estudos técnicos sobre o tema assim como utilizou de entrevistas com especialistas da área, que contribuíram para aumentar o alcance do presente trabalho.

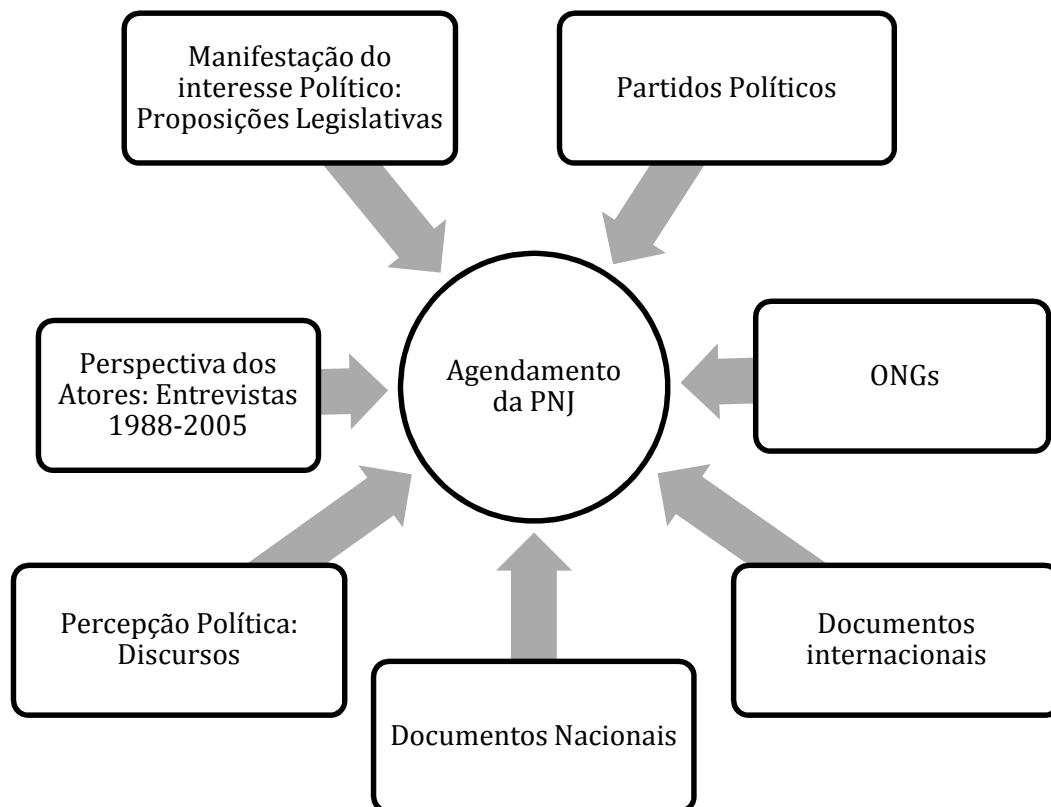
A pesquisa teve como base o método de estudo de caso, por isso sua coleta de dados seguiu os princípios propostos por Yin (2010). Segundo ele, ao realizar uma pesquisa de estudo de caso, o pesquisador deve, preferencialmente, abranger uma grande variedade de fontes para conseguir perceber uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais vitais para o desenvolvimento do trabalho (YIN, 2010).

A vantagem, segundo o autor, é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação em que as análises teriam maior teor de convencimento ao serem comparadas por diferen-

⁵⁰ Em relação às entrevistas, algumas aconteceram posteriormente a esse período, pois alguns atores retornaram depois do período estipulado de coleta.

tes fontes. Além disso, com a convergência de evidências (triangulação de dados⁵¹), a validade de constructo é melhor abordada, pois métodos de estudo que usam diversas fontes proporcionavam várias avaliações do mesmo fenômeno (YIN, 2010). Tal processo de convergência de fontes foi implementado na pesquisa, conforme mostra a Figura 8. Nela, é possível observar a relação das evidências agindo de forma a contribuir no agendamento da PNJ.

Figura 8 - Convergência de Evidências



Fonte: Elaboração própria a partir de Yin (2010).

⁵¹ Para Yin (2010), a triangulação ocorre diretamente no texto, citando o constantemente os dados utilizados.

4.5.1 Percepção Política: Discursos

A utilização dos sumários de discursos no trabalho se justificou pela pertinência de informações que esses apresentavam para cobrir lacunas em relatos e em documentos. Eles serviram como termômetros e ajudaram reconstruir a maneira que os atores lidavam com a questão da juventude assim como mostravam o interesse dos mesmos na formulação de uma PNJ. Atores antes escondidos mostram-se grandes defensores da temática em legislaturas passadas e foram uma grande surpresa para o trabalho.

A coleta dos sumários dos discursos deu-se da seguinte maneira: foram analisados 910 sumários em plenário com o termo “juventude”. A coleta foi feita no site de pesquisa da Câmara dos Deputados na área de “discursos e notas taquigráficas”. Aqui foi feito um esforço para perceber como a agenda foi sendo debatida e como entrava na pauta da Câmara dos Deputados entre 1988-2005 (Banco de dados no Apêndice E).

Portanto, não fazia sentido para a pesquisa tentar observar debates que não tinham mais em seu contexto a tentativa de questionar uma formação de agenda. O objetivo aqui não era fazer uma análise detalhada dos sumários, mas perceber as principais temáticas no debate da juventude/jovem. E, identificar tentativas de agendamento dentro do congresso que passaram despercebidas na análise das proposições. Em segundo lugar, foi feita uma coleta dos discursos presidenciais, Tabela 5 (Apêndice A), assim como dos discursos de alguns senadores e deputados, listados na Tabela 6 (Apêndice A) que apresentaram um debate mais significativo sobre a temática da juventude.

4.5.2 Manifestação do Interesse Político: Proposições Legislativas

A fim de perceber a manifestação do interesse político sobre a questão da formação de uma PNJ, a pesquisa analisou as proposições na busca por tentativas de agendamento anteriores ao governo Lula assim como ter uma visão geral da frequência de propostas e os atores que as colocaram. Assim, o intervalo pesquisado foi de 01/01/1988 até 01/01/2005, diferente da pesquisa dos discursos. A pesquisa pelas proposições teve também como base o banco de dados da Câmara dos Deputados disponibilizado no site da mesma instituição⁵². A pesquisa foi realizada buscando dois termos: “juventude”, “jovem” em que foram observadas cinco categorias de proposições: Projeto de Lei (PL), Indicação (INC), Projeto de Resolução (PRC), Projeto de Emenda Constitucional (PEC) e Medida Provisória (MPV). A pesquisa no banco de dados

⁵² O site de acesso é em <http://www.camara.gov.br>

Câmara dos Deputados resultou nas tabelas do banco de dados, presente no Apêndice D⁵³. Vale lembrar que a coleta para as proposições ocorreu de forma a pegar apenas as ocorrências de cada termo em exclusão dos resultados repetidos. A escolha do uso dos dois termos na coleta foi decorrente da confusão conceitual que beira os dois termos pelos atores.

Depois da observação de todas as proposições, apenas 24 delas foram separadas, pois possuíam uma característica de formação de agenda. A seleção foi feita tendo como referência a forma como tem sido formulado as políticas transversais brasileiras. Ou seja, observou-se o agendamento por meio da tentativa de instituir um marco legal, uma Secretaria específica, um Conselho específico ou uma tentativa de organizar uma Frente ou Comissão específica para tratar do tema no congresso. Além disso foi incluído as propostas de primeiro emprego e propostas de crédito universitário. Esses dois tipos de projetos foram inspiração para os programas que depois culminaram na iniciativa do Estado. A Tabela 7 resume as 24 proposições selecionadas. Delas apenas 5 se transformaram em lei, como mostra a Tabela 8 (Apêndice A).

4.5.3 Documentos Nacionais

Os documentos nacionais aqui colocados se referiam a publicações, notas ou registros produzidos por instituições governamentais relacionada com a agenda além de conter instituições que serviram de parâmetro de comparação para a dissertação, mesmo estando fora do processo.

O primeiro tipo de documento catalogado são os decretos e leis que serviram de base para institucionalização da PNJ, Tabela 9 (Apêndice A). Por meio deles, foi estabelecido os marcos legais que iniciaram a institucionalização da questão da juventude no Brasil.

Além disso, foram coletadas evidências produzidas pelas frentes e comissões de juventude disponíveis em forma online e física que formaram uma rica base de registros. Neles se encontravam todo o processo de formação da PNJ a partir do governo Lula além de mostrar como foi a relação entre legislativo, juventudes partidárias e movimentos de juventude nos debates, tabelas 10 e 11 (Apêndice A). No que tange às comissões anteriores, como a Comissão do Ano Internacional da Juventude e a Comissão de Desenvolvimento e População, suas publicações eram de extrema importância, pois reconstruíam a perspectiva do Estado perante a questão da juventude. Em relação aos PPAs (planos plurianuais), sua utilização como evidên-

⁵³ Os dados presentes na banco de dados compreende um espaço de tempo maior, mas para essa pesquisa será usado somente o espaço de tempo mencionado. Para futuras publicações esses dados serão usados em sua totalidade.

cia justificou-se pela necessidade do trabalho em ter uma abordagem que mostrasse a importância da questão da juventude nas diretrizes propostas pelos governos. A lista dos PPAs observados está na Tabela 12 (Apêndice A).

4.5.4 Documentos ONG

Essas evidências tinham como foco relacionar as publicações dos eventos organizados pelas principais ONGs que atuaram no processo de formação da agenda com outras evidências de literatura e de entrevista. Além disso, alguns registros se mostraram muito pertinentes, pois falavam sobre a formação, composição dos atores e seu funcionamento. A lista das ONGs estudadas com suas publicações se encontra na tabela 13 (Apêndice A). O objetivo era observar os registros pertinentes que fortaleciam a evidência de uma institucionalização da PNJ assim como possíveis razões para esse fato não ter ocorrido no período anterior ao Lula.

4.5.5 Partidos

Uma das características marcantes que o trabalho investigou foi a participação dos partidos, mais especificamente das juventude partidárias, no papel de organizar e levar o agendamento durante todo período até a eleição de Lula como presidente. Aqui as evidências pertinentes são os documentos apresentados em comícios, reuniões e publicações que continham o debate de juventude. Esses foram conseguidos por meio dos contatos realizados com os entrevistados assim como com as lideranças e juventudes partidárias.

4.5.6 Perspectiva dos Atores: Entrevistas 1988-2005

A coleta de dados das entrevistas foi realizada levando em consideração os principais atores no processo de formação de uma agenda de PNJ que atuaram entre 1988-2005. As entrevistas foram realizadas levando em conta um protocolo de perguntas semi-estruturadas (Apêndice B). O objetivo da coleta era juntar evidências sobre o processo, o contexto e os atores que possivelmente ativaram ou desativaram a agenda em determinados momentos.

Inicialmente, foi pensado um total de 15 entrevistas para ter uma amostra representativa sobre o processo. Contudo, por um questão de segurança, a lista foi pensada tendo 30 indivíduos para garantir o mínimo de representação. Ademais, após tentativas exaustivas por parte do pesquisador, foram realizados 19 entrevistas, quatro a mais do que o proposto. Isso não significa que foi possível ter uma grande variedade entre os tipos de atores (políticos, gover-

namentais e civis), mas foi possível ter uma visão profunda do processo de formação de agenda, principalmente a influência das juventudes partidárias.

As entrevistas foram coletadas de três formas: pessoalmente, por Skype e por e-mail. A escolha dessas formas foi em decorrência do grau de acesso dos atores selecionados. Para os que ainda atuavam em Brasília, cidade do pesquisador, foram priorizadas entrevistas pessoais. Já para os que moravam em outras cidades, foi pensado na realização de entrevistas pelo software de comunicação online Skype ou escrito, por e-mail. A preferência sempre foi realizar a entrevista de forma a ter um contato mais próximo do entrevistado, mas, quando não era possível, a utilização de meios de comunicação pela internet ajudaram a reduzir os custos e o tempo de deslocamento para estabelecer contato com os mesmos. Para as gravações, foi utilizado o próprio computador do pesquisador por meio do software *Lecture Recorder*.

As entrevistas (pessoalmente e Skype) duraram em média cerca de 1h e 18 minutos e acumularam um total de 23h e 25 minutos de gravação para a pesquisa. Ademais, todas as entrevistas gravadas foram transcritas manualmente utilizando-se o software gratuito de transcrição F5⁵⁴. Com ele foi possível realizar de forma mais rápida as transcrições dos arquivos de áudio.

A lista completa com todos os entrevistados se encontra na tabela 15 (Apêndice A). Nela, é possível perceber que nem todas as entrevistas foram realizadas até o momento. Contudo, ainda serão realizadas no futuro, pois o trabalho não se encerrará nessa dissertação.

4.5.7 Documentos Internacionais

As evidências internacionais foram aquelas que direta e indiretamente ajudaram a ativar a formação da agenda da PNJ no Brasil. Os principais organismos que produziram importantes documentos seja em resoluções, publicações ou acordos na área foram a ONU, a OIJ, tabela 15 (Apêndice A).

4.6 Método de Análise da dados

A análise da grande quantidade de materiais utilizados na pesquisa resultou em várias formas de abordagem. Uma primeira abordagem de análise foi em relação aos documentos nacionais e internacionais assim como os provenientes de ONGs e de partidos políticos. Nesse

⁵⁴ O software está disponível em <http://www.audiotranskription.de/english/f5>.

grupo, foram observadas as características principais assim como o contexto em que foram feitos, sempre analisando o objetivo de sua formulação.

Já em relação aos discursos e entrevistas, o trabalho utilizou do software de análise qualitativa Dedoose⁵⁵ para ordenar e categorizar as principais características dessas evidências. Aqui, foi interessante saber quais eram os principais partidos (no caso dos discursos e proposições) e os anos que mais se observaram debates e propostas relacionados à juventude. Assim, foi possível observar quando o debate na Câmara dos Deputados apresentou a formulação de iniciativas que propuseram uma PNJ.

No caso das entrevistas, também foi utilizado o software Dedoose para analisar as transcrições das entrevistas de forma a coletar e codificar os dados que foram objetivados no protocolo de perguntas. Saber a opinião dos atores que estiveram diretamente ligados na construção da agenda da PNJ foi fundamental para saber as condições do processo decisório dentro e fora da Câmara dos Deputados além de observar a relação entre poder executivo e legislativo no processo de elaboração de políticas. As principais características analisadas foram as partes do mecanismo causal (MC) entre: (1) redemocratização e partidos; (2) entre partidos e ONGs; (3) entre partidos e o governo e (4) Intra-governo, Executivo e Legislativo.

4.7 Ética na pesquisa

Em todo trabalho de pesquisa que envolva seres humanos, seja ela da área das ciências biológicas ou humanas, é necessário tomar certos cuidados no que tange à integridade daquele que é estudado (GRAY, 2012). Por isso, no presente trabalho foram tomadas medidas para que todos entrevistados tivessem seus direitos garantidos. Seguindo os princípios éticos colocados por Gray (2012), essa dissertação mostrou-se sensível em quatro pontos básicos: (1) evitar danos aos participantes, (2) garantir seu consentimento informado, (3) respeitar sua privacidade, (4) evitar o uso de engano.

No que tange ao primeiro ponto, a dissertação fez questão de evitar colocar informações que, a pedido do entrevistado, poderiam causar danos à imagem do mesmo. Isso se justifica, pois algumas informações apresentadas poderiam de alguma forma causar certos constrangimentos ao mesmo. No que se refere ao termo de consentimento, o pesquisador se comprometeu a sempre informar e explicar para seus entrevistados a função e a necessidade de se oficializar o termo como uma forma de proteger tanto a pessoa em questão quanto o pesquisador.

⁵⁵ O software é multiplataforma por ser online e se encontra disponível em <http://www.dedoose.com>.

Nesse, foram colocadas todas as informações necessárias para esclarecer os objetivos e os propósitos da pesquisa assim como os direitos do participante. O conteúdo completo se encontra no Apêndice B.

Por fim, sempre foi concedido aos participantes seu direito à privacidade e ao esclarecimento completo do trabalho, ou seja, evitou-se o uso de engano. Nesses pontos, sempre foi observado e respeitado quando o participante não queria mais continuar ou quando não desejava que certas partes fossem gravadas. Nunca, exceto pela vontade do mesmo, a entrevista se desviou do que foi previamente estabelecido entre as partes.

Por uma questão de promessa e reciprocidade (GRAY, 2012), o pesquisador se comprometeu a manter todos os participantes sempre informados do *status* do trabalho além de garantir aos mesmos uma cópia da dissertação no final do processo e um convite formal para comparecerem no dia da defesa.

4.8 Limitações de pesquisa

A primeira limitação da pesquisa diz respeito à coleta de dados das proposições e discursos por meio do *site* da Câmara dos Deputados. Apesar do *site* possuir uma plataforma que funciona muito bem, seu sistema não é livre de erros. Deve-se levar em conta que a plataforma pode omitir alguns resultados eventualmente. Contudo, esse fato ocorreu apenas uma vez durante a pesquisa e foi somente com um único resultado. Rapidamente corrigido.

A segunda limitação diz respeito à amostra realizada nos discursos. Tendo em vista a necessidade da pesquisa em montar um contexto de debate no legislativo, a coleta foi feita tendo em vista somente o termo “juventude”. Isso significou assumir uma pesquisa com um número reduzido de amostra de discursos quando comparado a uma pesquisa com os termos “juventude” e “jovem”. Termos normalmente utilizados pelos parlamentares para designar a juventude entre 18-29 anos. Mas, como o objetivo era apenas observar o debate geral sobre o tema, não foi considerado uma perda de representatividade da amostra em relação ao padrão total observado. Além disso, se fosse escolhido o estudo dos dois termos “juventude” e “jovem” juntamente, ocorreria a repetição de resultados em que apareceriam os dois termos e, pela ferramenta utilizada, não seria possível separar tais resultados. Assim, para evitar repetições de resultados, foi escolhido apenas o termo “juventude”.

Vale lembrar que a pesquisa feita pode ter deixado de fora propostas que não foram indexadas como sendo para a juventude. É possível que existam outras políticas destinadas ao pu-

blico de 18 a 29 anos que não entraram dentro dos resultados. Uma explicação possível é que a questão da juventude, por ser transversal, se mistura com outras políticas de caráter mais universal.

Outra limitação de pesquisa diz respeito às informações resultantes das entrevistas. Nesse caso, apesar de o número de participantes ser maior do que o previsto, a pluralidade dos atores centrou-se mais em indivíduos políticos e governamentais. Todavia, como uma das evidências deixava claro a importante participação da juventude partidária, esse ponto não foi considerado um problema, pois foi possível demonstrar esse aspecto da formação da agenda de juventude no Brasil.

Apesar das entrevistas apresentarem um caráter semi-estruturado, algumas vezes elas aconteciam de forma mais aberta, o que dificultava o foco em questões pertinentes para o trabalho. Outro ponto importante é o fato de as entrevistas terem sido realizadas com atores que fizeram parte de um cenário passado, com quase 10 ou 20 anos atrás. Nesse aspecto, o fator da memória deve ser considerado como limitante, pois foi percebida a dificuldade de precisão de eventos e situações que poderiam ter esclarecido melhor diversos pontos do trabalho. Ademais, deve ser colocado aqui a grande dificuldade de obtenção de informação por parte de alguns atores. Por diversas vezes, percebeu-se a contenção de certos assuntos que esses achavam perigosos para sua imagem ou carreira política.

5. *ETHOS* DACIDADANIA BRASILEIRA E A QUESTÃO DA JUVENTUDE

Até aqui, têm existido muitos objetivos, pois têm existido milhares de pessoas. Somente encadeamentos ainda faltam para esses milhares de pescoços, o objetivo único ainda está em falta. Mas, me digam irmãos: se o objetivo da humanidade ainda falta, ainda não tem faltado humanidade nela mesma? O objetivo da humanidade é a própria humanidade.

Friedrich Nietzsche em **Assim Falou Zarathustra**.

O estudo da cidadania na atualidade levanta grandes debates sobre seu significado e consequente impacto na sociedade. Isso se deve ao fato de vivermos em comunidades cada vez mais complexas nas quais as pluralidades de identidades instigam uma reflexão crescente sobre a temática (BERTASO, 2010). O estímulo para esse grande interesse entre acadêmicos e interessados pelo tema ocorreu, principalmente, depois de grandes eventos políticos que aconteceram pelo mundo nesses últimos trinta anos.

É possível afirmar que aspectos como a globalização e a “pós-modernização”, junto com suas manifestações concretas como a ressurgência de movimentos nacionalistas na Europa oriental, o estresse crescente dentro da população cada vez mais multicultural na Europa, a falha nas políticas ambientais, a reconfiguração de classes, a emergência de novos regimes de governo, as novas formas de acumulação de capital e os novos movimentos sociais forçaram e ainda forçam acadêmicos e ativistas a repensarem com urgência tanto o agente político quanto os conteúdos sob transformação. Nesse sentido, tanto os conceitos quanto as práticas da cidadania estão sob forte exigência de redefinição e análise para conformar as necessidades do período contemporâneo (ISIN; TURNER, 2002; KYMLICKA, 2002; NEVEU et al., 2011).

Dessa maneira, a cidadania pode ser observada como ponto de conflito, pois seu significado, muitas vezes polissêmico, identifica-se ora com exigências sociais ora com aplicações de políticas governamentais mais diversas dentro do Estado-nação. Em suas várias interpretações, a cidadania aparece como possível solução para os desequilíbrios sociais e econômicos. Mas, também, como um processo dinâmico, um espaço de contestação e conflito onde poder e política se encontram (NEVEU et al., 2011).

No caso da América Latina, inclusive do Brasil contemporâneo, a noção de cidadania tornou-se muito recorrente no vocabulário político, a partir da década de 70, motivados pelos

movimentos sociais, especialmente em países com regimes autoritários (DAGNINO, 2003, 2005). Para Dagnino, tais movimentos

acharam referência na cidadania não somente como uma ferramenta útil para seus embates particulares, mas também uma conexão articulada e poderosa entre eles. A demanda geral por direitos iguais embutido na concepção predominante da cidadania tem sido estendida e especificada de acordo com as demandas em questão. Nesse processo de redefinição, uma ênfase forte tem sido colocada na dimensão cultural, incorporando preocupações contemporâneas com subjetividades, identidades e o direito à diferença (DAGNINO, 2003).

Em especial no Brasil, do período da redemocratização até a promulgação da Constituição de 88, é possível observar um aumento expressivo tanto na demanda pela resolução de problemas sociais⁵⁶ – herdados de governos anteriores – quanto pela necessidade de mudar a agenda das políticas sociais sob pressão da noção da cidadania cultural. Nesse sentido, opositores tanto da sociedade civil quanto do próprio governo (prefeitos e governadores eleitos em 1982) representavam os novos atores políticos que demandavam a ruptura da estrutura centralizadora vigente desde a ditadura. (DAGNINO, 2003; COÊLHO, 2009).

Como resultado, a noção de cidadania passou a ser apropriada e resignificada, pois virou um objeto de disputa entre os diversos atores envolvidos na elaboração do *policymaking* brasileiro (DAGNINO, 2003). O efeito dos embates entre sociedade e Estado no que tange à cidadania apareceram efetivamente após 88: quando o papel do Estado passa de centralizador para descentralizador de certas funções, em especial no que se refere à implementação de políticas sociais. Apesar da concepção das mesmas, na esfera federal, ainda permanecer como uma de suas marcas registradas dado a força do executivo no processo decisório (ROBERTS, 2001; LIMONGI, 2008).

Os próximos pontos dentro dessa parte pretendem relacionar identidade com cidadania, para elucidar dois tipos de cidadania brasileira: uma moderna e outra pós-moderna. A intenção é mostrar que o período de redemocratização se insere dentro de um quadro maior em que novas formas de identidades surgem na sociedade mundial. Isso pode ter implicado um contexto que permitiu novas demandas, como as de juventude, aparecessem. Associado ao fato da CRFB/88, e seus avanços inegáveis no social, isso implica na possibilidade de hoje estarmos de fato sob o espectro de uma cidadania cultural que empurra o Estado para um alargamento

⁵⁶ Para mais informações sobre os ciclos de movimentos sociais entre o período redemocrático e a década de 1990, ver Gohn (2007).

em prol da pluralidade. Para tanto, essa parte está organizada de forma a mostrar o significado da cidadania; apresentar o *ethos* da cidadania moderna brasileira e relacionar com a questão da juventude.

5.1 O Ethos da Cidadania

Na tradição ocidental, a cidadania pode ser vista sob diferentes formas de apropriações ao longo do tempo que a caracterizam de forma a ser observada como espírito de uma cultura, identidade ou costume – *ethos*.

Na Antiguidade, o surgimento da *polis* foi acontecimento decisivo tanto no plano intelectual como no domínio das instituições. Pode-se dizer que sua concepção possibilitou uma verdadeira invenção que alterou a vida social e as relações entre os homens (VERNANT, 2006). Ela passou a representar uma população diversificada em que a comunidade cívica não se confundia com os indivíduos do território da Cidade-Estado (MOSSÉ, 2004). A sociedade era, então, alicerçada sobre um *ethos* naturalmente desigual, pois não era garantido a condição de cidadão ao indivíduo que somente nascia ou habitava no território, ou ainda aquele que gozava de direitos. Muito pelo contrário, a cidadania era plenamente adquirida somente por aqueles que tomavam parte na administração da justiça e faziam parte das assembleias – como explica Aristóteles (REALE, 1994). Ser cidadão ou ter cidadania na antiguidade significava exercer ofício de cidadão, ter deveres (NICOLET, 1976; VEYNE, 1983) e executá-los dentro de limites sociais nos quais se situava, sempre atento para a manutenção da cidade, ou seja, o bem comum.

Em contra partida, na Modernidade, o *ethos* da cidadania passa a ser identificado de maneira mais inclusiva, universal e com base na igualdade de direitos. O ponto chave aqui é perceber que cidadania volta-se para o privado e não para o público. Nesse sentido, o Iluminismo e o “direito natural” trouxeram novos horizontes para esse significado, pois foi com base no *jusnaturalismo* racional dos iluministas que se tornou possível elaborar a doutrina dos Direitos do Homem e do Cidadão, que oficializou o Estado como grande promotor dos direitos individuais “naturais”⁵⁷ (REALE; ANTISERI, 1990; COUTINHO, 2009).

Sendo assim, o *ethos* sofre uma ressignificação em relação à antiguidade por que coloca o cidadão e não a comunidade como centro das decisões do Estado. A nova diretriz, estabelecida pelos iluministas, inaugura uma fase em que os direitos – legitimados pela lei – passam a incluir gradativamente uma massa maior de indivíduos. A grande questão torna-se, então, a

⁵⁷ Os direitos naturais considerados são: a liberdade, a igualdade, a propriedade, a segurança, e a resistência a opressão (REALE; ANTISERI, 1990).

aplicação da igualdade universal imparcial e da individualidade nos Estado-nação que surgem no período moderno.

O conceito de cidadania que chega ao período contemporâneo está imerso nessas concepções modernas. Contudo, para Young (1989; 1990), o arranjo do Estado moderno, ao afirmar que a cidadania é para todos, assumiu que a universalidade e a imparcialidade da mesma implicava em um *status* que transcende particularidades e diferenças (pluralidades). Assim, as características fundamentais modernas como individualismo, igualdade e universalismo mostraram-se, cada vez mais, incapazes de abarcar todos os aspectos heterogêneos da sociedade.

Ao assumir que iguais valores e normas são suficientes para garantir iguais oportunidades políticas, o Estado moderno não conseguiu e ainda não consegue incluir todos os segmentos da sociedade na cidadania, pois esses não possuem recursos econômicos e sociais para participar igualmente da política. Assim, ao negar princípios de desigualdades derivados de gênero, classe, etnia e idade etc., como não relevantes para os *status* de cidadania (YUVAL-DAVIS, 1997), o Estado moderno encontra-se sob constantes exigências da aceitação da pluralidade humana

5.1.1 O Significado de Cidadania

As dimensões apresentadas indicam que cidadania é um conceito em constante mudança. Ela pode ser considerada como um conjunto de direitos e deveres, um *status* adquirido, e em normas, identidades e práticas (culturais, simbólicas e até mesmo econômicas) que determinam o pertencimento individual em um sistema político (ISIN; WOOD, 1999). Isso implica que a cidadania deve ser vista sempre na relação entre uma perspectiva legalista garantidora de *status* assim como uma visão sociológica de pertencimento a uma comunidade.

Ademais, o conceito de cidadania apresenta a constante dinâmica de inclusão e exclusão de indivíduos do processo político, pois coloca em embate as tendências exclusivistas de seu conceito contra a constante promessa inclusivista da realidade (LISTER, 2008). Não que esse embate seja algo negativo, pelo contrário, ele compõe um potencial emancipatório que sempre tenta adicionar mais indivíduos no espaço político. Nesse sentido, Clarke (1994) afirma que a cidadania pode

ser usada para demandar, e para justificar, o aumento nos padrões da vida humana e no próprio sentido do que vem a ser humano. O que começa como

uma noção de pertencimento, por um lado, e exclusividade, por outro, aumenta para incluir a própria ideia de ser um humano como sendo uma espécie que existe. A ideia de cidadania tem profundamente um potencial subversivo e radical (CLARKE, 1994, traduzido pelo autor).

Neves (1997) se aproxima da visão de Clarke (1994) ao informar que a cidadania se apresenta dentro de uma realidade histórica visionária que sempre tem na expansão da condição da cidadania seu horizonte a ser atingido. Para ela, a conquista da condição de cidadania, em especial a aquisição de direitos, é resultado de embates constantes entre os sujeitos históricos “atuantes nas diferentes conjunturas e tempos que constituem o processo civilizatório” que, apesar dos obstáculos impostos, sempre prezam aumentar a inclusão dos indivíduos (NEVES, 1997).

Na literatura sobre estudos de cidadania, Marshall (1950), foi pioneiro na concepção da cidadania no sentido de inclusão gradativa de indivíduos. Sua tipologia foi feita tendo como referência o caso da construção da cidadania moderna britânica, entre os séculos XVIII e XX, e se tornou referência no debate teórico sobre o tema⁵⁸. Sua perspectiva histórica-linear tinha base na aquisição do status legal de direitos e se dividia em três tipos: direitos civis, políticos e sociais. Para ele, os direitos civis teriam sido os primeiros e foram adquiridos durante o século XVII e XVIII. Eles representam a garantia da liberdade individual e compõem a “liberdade da pessoa, liberdade de opinião, pensamento/fé, o direito à propriedade e concluir contratos, e o direito à justiça” (MARSHALL, 1950, traduzido pelo autor).

O segundo tipo, os direitos políticos, viriam somente depois de estabelecido os civis e seriam fruto dos acontecimentos dos séculos XIX e XX. Esses direitos são representados pela garantia do exercício de participação no poder político. Tal garantia ocorre pelo direito de investidura de poder político ou como direito de ser eleitor dentro dos quadros dos membros da comunidade. Já os direitos sociais seriam frutos do século XX e representam “tudo desde o direito a uma pequena parte do bem-estar econômico e segurança até o direito de compartilhar totalmente a herança social e de viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1950, traduzido pelo autor) Em sua teoria, a única forma de garantir uma igualdade mínima perante a desigualdade imposta pelo mercado seria pelas iniciativas de um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare-State*). As instituições que

⁵⁸ O debate tendo como base a teoria de Marshall se divide em dois grupos: um que enfatiza as limitações de sua teoria como limitada ao caso inglês, a linearidade dos direitos (ausência de obrigações) e a simplificação frente à sociedade mais plural (KYMLICKA; NORMAN, 1994). E, outra linha que, de modo geral, coloca seu trabalho como seminal dentro do debate redistributivo, pois enfatiza a necessidade de um Estado de bem estar social como essencial na garantia de direitos sociais (elemento chave para diminuição de desigualdade). Para maiores detalhes sobre a contribuição de Marshall ver Rees e Bulmer (1996).

garantem e promovem cada tipo de direito, colocado por Marshall, são representados na Tabela 4.

Tabela 4 - Instituições ligadas aos direitos de cidadania

Elementos da Cidadania	Instituições Associadas
Direitos Cívicos	Cortes de Justiça
Direitos Políticos	Parlamento e Conselhos de Governos Locais
Direitos Sociais	Sistema Educacional e Serviços Sociais

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Marshall (1950).

No Brasil, a questão do estudo da cidadania se relaciona diretamente com as dimensões e concepções apresentadas. A grande questão que se mostra é a convergência e a superposição de uma ou mais características da cidadania em determinados momentos da história nacional. Analisar tais interações torna-se importante para entender a particularidade do Estado-nação brasileiro na apropriação e na utilização da cidadania, ou seja, analisar pela ótica da identidade nacional.

5.1.2 Identidade nacional e *ethos* da Cidadania Moderna Brasileira

Analisar o tipo e o percurso da cidadania brasileira é uma tarefa delicada que não pode ser desvinculada dos ideais de cidadania da antiguidade, da modernidade e da pós-modernidade. Seu vínculo se explica pela própria condição cultural brasileira que mantém contato, desde o período colonial, com os sistemas políticos ocidentais. Estudar o *ethos* da cidadania contemporânea, no caso brasileiro, é atentar para as abordagens que surgem da interação entre tais ideias e a “comunidade política-cultural” (SMITH, 1997) brasileira, que ora se aproxima, ora se distancia, do modelo ideal de cidadania pautado na participação equitativa de poder e riqueza.

A questão é perceber o surgimento das demandas por meio desse novo contexto cultural. Mas como observar essa peculiaridade brasileira? Onde a cidadania brasileira se encontra nesse debate? Perguntas importantes que levam a questão para análise da identidade nacional e sua relação com a cidadania no estabelecimento da cultura política brasileira.

Primeiramente, é necessário esclarecer os conceitos de identidade e de identidade nacional para o melhor entendimento do *ethos* da cidadania brasileira. É possível classificar a identidade em dois pontos: um pautado no auto-reconhecimento individual e outro na interação entre indivíduo e a sociedade. Em relação ao primeiro, Maia (2001) mostra a identidade como compreensão de quem somos além de colocar nossas características definidoras como correspondentes a

uma reflexão que lida com um problema relativo à auto-percepção de um grupo acerca de si mesmo, de sua história, de seu destino e de suas possibilidades, enraizada necessariamente num certo horizonte valorativo, e referida a uma determinada forma de vida (MAIA, 2001).

O importante é a autopercepção individual que coloca o indivíduo dentro dos moldes do sujeito iluminista caracterizado por ser centrado, unificado e dotado de capacidades de razão, consciência e ação (HALL, 2006).

O segundo ponto, sobre indivíduo e sociedade, complementa o debate, pois coloca esse indivíduo em contato com a sociedade (indivíduo sociológico). De acordo com Hall (2006)⁵⁹, essa “identidade seria formada na interação entre o eu e a sociedade”. O sujeito teria sua essência interior moldada e modificada com a comunicação permanente com os mundos culturais exteriores e as identidades que esses mundos oferecem. A identidade seria o elo entre o interior e o exterior, ou melhor dizendo, entre o pessoal e o público, que resultaria na projeção em mão dupla entre o sujeito e as identidades culturais. Valores e significados seriam trocados a fim de alinhar os “sentimentos subjetivos com os lugares objetivos que ocupamos no mundo social e cultural” (HALL, 2006). A identidade seria o elemento que fixaria o sujeito à estrutura, estabilizando sujeitos e mundos culturais e tornando ambos reciprocamente mais unificados e predizíveis (HALL, 2006).

Porquanto, a identidade nacional representaria ambos os casos de identidade, associados a uma organização peculiar dos indivíduos. Seria uma variância de uma comunidade cultural⁶⁰ em que o reconhecimento de grupo e o alinhamento dos indivíduos dentro dele compartilhassem o mínimo de uma consciência de comunidade política assim como uma ligação mais

⁵⁹ Em seu trabalho “A identidade cultural na Pós-modernidade”, Hall (2006) apresenta um terceiro tipo de identidade: a pós-moderna. Essa será melhor descrita no ponto 4.2.3 do trabalho.

⁶⁰ Comunidade cultural difere de comunidade política segundo Anthony Smith (1997). O primeiro seria a organização de indivíduos com características culturais e étnicas. Ao contrário de comunidade política que remete a condição de Nação. Uma comunidade política pode ser uma comunidade cultural (porque é cívico e étnico), mas o contrário não pode ocorrer, pois falta o quesito cívico na comunidade cultural.

profunda de parentesco. Esclarecendo melhor, a identidade nacional corresponde diretamente à ideia de nação cívica (política) e étnica (parentesco) (SMITH, 1997). Soma-se a isso o fato de que tanto a identidade nacional e quanto a nação são construções complexas compostas por uma série de componentes interligados em que elementos comuns – como etnicidade, cultura, território, economia e política – são unidos por memórias, tradições e mitos que moldam a sociedade (SMITH, 1997).

De sorte que este conceito de identidade nacional que fundamentalmente se afirma a cidadania moderna e a brasileira. Segundo Carvalho (2005), faz parte da própria condição *sine qua non* da cidadania moderna estar vinculada às questões do surgimento da nação, do Estado e da identificação das pessoas – circunscritas no espaço territorial – com os mesmos. Para o autor, as lutas por “direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas (...), era uma luta política nacional e o cidadão que dela surgia era também nacional” (CARVALHO, 2005).

Como consequência, a cidadania moderna representaria a construção de um *ethos* de igualdade e imparcialidade (já mencionado) proposto pelo Estado em busca de uma identificação homogênea nacional. Entretanto, Estado e nação podem não estar necessariamente ligados de forma direta, pois pode haver comunidades políticas/culturais em que a identificação com a nação seja mais forte do que a lealdade ao Estado racional. Isso resulta em dois aspectos: que a ideia de nação estaria ligada ao conceito de identidade nacional enquanto – como já colocado acima – o Estado estaria ligado ao grau de participação dos indivíduos na política (CARVALHO, 2005). Dessa maneira, a relação entre nação e Estado pode se dar de maneiras muito diversas que associada à história das relações micro e macro entre indivíduos e a comunidade geram condições e possibilidades diferentes para cada sociedade.

Isso significa que a maneira como se formaram os Estados e as nações, ou a combinação Estado-nação, condiciona diretamente a construção da cidadania em diversos países. Em locais onde a identificação com o Estado era mais forte, o processo de ampliação de direitos e participação se deu por via estatal, em outros pela soberania popular. (CARVALHO, 2005). O caso brasileiro não foi uma exceção à esse aspecto. Sua característica cultural-política é diretamente relacionada com seu contexto histórico, principalmente, com a construção de seu Estado e nação a partir de sua condição de ex-colônia lusitana.

E, mesmo que se discuta, nos meios acadêmicos, a existência ou não dessa influência europeia, o presente trabalho acredita que é relevante tal característica constitutiva de nossa cultura política. Aspectos como desigualdades sociais, autoritarismo político, hipertrofia estatal e

a fraca delimitação entre as esferas pública e privada podem ser vistos como alguns exemplos de consequências de apropriações do legado português.

Neves (1997) complementa ao afirmar que a análise da cidadania moderna brasileira representa um dilema e um enigma histórico, pois sua consolidação sempre encontrou obstáculos dado a identidade e o contexto histórico nacional. A autora indica que durante todo o processo de consolidação da cidadania moderna brasileira existiam dois movimentos de frenagem: um que evidenciava a interrupção das experiências democráticas no período republicano e outro que relaciona a persistência residual e paradoxal de práticas autoritárias em fases de regimes democráticos. Para ela, tais movimentos indicavam uma tradição do passado colonial/patrimonial que datam da formação do Estado nacional brasileiro e que colocavam a cidadania em segundo plano. O objetivo da cidadania não era a conquista de direitos (de cunho emancipatório), mas a formação da nacionalidade brasileira.

Outros autores nacionais também partilham dessa visão com base na tradição da cultura política brasileira impondo restrições à cidadania. Para Vieira (*apud* Neves, 1997) autores como Carvalho (2010), Santos (1979), DaMatta (2006) e a própria Vieira exemplificam quatro linhas de estudo que evidenciam, de forma geral, os processos de restrição da cidadania por meio da predominância do estado sobre a sociedade civil e a relação direta entre reformas políticas e autoritarismo.

Segundo Vieira (*apud* Neves, 1997), a primeira linha de estudo é apresentada por Carvalho (2010) e sua ideia de Estadania, ou seja, a ausência de um cidadania ativa. Aqui vale a ideia de que o poder associativo brasileiro seria baixo juntamente com uma elite que não aderiu aos princípios democráticos. A segunda linha, representado pela obra de DaMatta (2006) aponta para uma situação precária da cidadania dado a forte tradição tomista/centralizadora e individualista liberal.

Já a terceira linha, é apresentada por Santos (1979). Nela, o autor apresenta uma cidadania regulada que foi implementada após 1930. Sua perspectiva mostra um paradoxo na condição de existir uma condição de cidadania, pois para ele a participação na cidadania seria algo permitido e concedido pelo Estado aos membros da comunidade política, uma cidadania tutelada.

A última linha, na qual Viera (*apud* Neves, 1997) se insere, apresenta uma cidadania como processo histórico de avanços e recuos na conquista de direitos sociais, políticos e civis. Nessa linha a cidadania se apresenta como uma “combinação constante entre afirmação e negação de direitos, conquistas e derrotas” no processo histórico brasileiro (NEVES, 1997).

Como já colocado acima, o Brasil apresenta uma realidade de construção da cidadania complexa que durante muito tempo alguns direitos (tendo em vista a classificação de Marshall) não tiveram a chance de ocorrer na mesma intensidade em formas básicas. De maneira geral, a literatura sobre essa temática no Brasil tem colocado a dinâmica de formação da cidadania separando em cinco períodos: República Velha, Era Vargas, Ditadura Militar e Brasil pós CRFB/88 (NEVES, 1997; CARVALHO, 2005).

Tavolaro (2008), em sua tese sobre crítica da excepcionalidade “essencializante”⁶¹ brasileira, apresenta um quadro interessante sobre cidadanias modernas na relação de ganhos e perdas de direitos que possibilita resumir a dinâmica histórica brasileira. E, apesar de não incluir a República Velha (período de baixa conquista em direitos políticos e sociais), o esforço de síntese parece interessante para o trabalho, pois também vincula outros Estados como parâmetro de comparação.

Figura 9 - Dinâmica dos Direitos Comparados: Brasil e Europa

DIREITOS SOCIAIS		DIREITOS POLÍTICOS		DIREITOS CIVIS	
+	-	+	-	+	-
Inglaterra Pré-Thatcher	Estados Unidos – Era Reagan	Estados Unidos século XX	URSS	Estados Unidos século XX	URSS
Leste europeu socialista	Inglaterra – Era Thatcher	Brasil pós-1988	Brasil – Era Vargas	Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial	Leste europeu socialista
França pós-Segunda Guerra Mundial	Rússia pós-1989	França pós-Segunda Guerra Mundial	Brasil 1964-1985	Brasil pós-1985	Brasil – Era Vargas
Brasil – Era Vargas	Brasil nos anos 1990	Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial	Leste europeu socialista	Brasil pós-1985	Brasil 1964-1985
Estados Unidos – Era Roosevelt		Inglaterra século XX	Alemanha Nazista	Inglaterra século XX	
Alemanha pós-Segunda Guerra Mundial		Rússia pós-1989	Espanha Franquista	França pós-Segunda Guerra Mundial	

Fonte: retirado de (TAVOLARO, 2008)

Apesar da cidadania ter conquistado uma parcela maior de pessoas dentro do processo de aquisição de direitos políticos, civis e sociais, o contexto brasileiro mostra a dificuldade em

⁶¹ A tese de Tavolaro (2008) critica a visão negativa da evolução da cidadania brasileira quando comparada com os aspectos do imaginário hegemônico da modernidade europeia. O autor afirma que o Brasil, assim como outros países, apresenta processos dinâmicos que refletem diferentes modernidades (ou múltiplas) na qual a cidadania se encontra.

observar a mesma sob um aspecto linear de conquista de direitos como apresentado por Marshall (1950). O processo brasileiro, de fato, foi diferentemente marcado pelo autoritarismo do poder central que acabou organizando a sociedade em torno de processos patrimonialistas que beneficiam parte da população em detrimento da maioria.

Outro aspecto que permanece constante é o fato das instituições políticas apresentarem dificuldades não só no reconhecimento legal das minorias durante a história, mas no reconhecimento prático dessas dentro do Estado. Isso significa que, mesmo com a abertura gradual da cidadania, certas minorias continuavam excluídas do processo por outras formas de opressão e dominação – como coloca Young (1990). Dessa maneira, o Brasil pós CRFB/88 apresenta desafios semelhantes à agenda mundial no que diz respeito à inclusão das minorias excluídas. O Brasil contemporâneo sofre alguns dos desafios mais complexos da atualidade: o reconhecimento das diferentes identidades sociais.

O próximo tópico questiona a identidade moderna colocando a crítica na reformulação da identidade do indivíduo na dita pós-modernidade. O objetivo é mostrar uma das críticas atuais que permitem questionar o pensamento sobre o indivíduo moderno construído dentro do processo da identidade nacional. Também é objetivo mostrar que a cidadania brasileira, sob o signo da identidade nacional, sofre constantes pressões das novas identidades culturais que surgem. A cidadania passa a ser vista tentando alcançar a equação entre igualdade e diferença.

5.1.3 O *Ethos* da cidadania brasileira na Pós-Modernidade estaria na diferença?

Existe um grande debate sobre o significado da pós-modernidade e seu impacto nas sociedades contemporâneas. No Brasil, esse embate ajuda a montar um quadro interessante que permite observar a maneira que diversas políticas sociais transversais (capítulo 2) vêm sendo elaboradas desde a Constituição Cidadã em 1988. Pode-se dizer que existem dois grupos de opiniões divergentes, uma favorável à fragmentação da identidade cultural nacional e outra defensora de sua permanência.

Do lado dos favoráveis da fragmentação, parece existir um consenso que desde o final do século XX (entre as décadas de 70 e 80), a sociedade contemporânea passa por uma grande crise do Estado-nação e a identidade cultural nacional face a globalização (FERNANDES, 2001; CARVALHO, 2005; HALL, 2006). E, apesar de não se saber ao certo sua amplitude, profundidade ou mesmo sua velocidade, é possível detectar que a internacionalização do sistema capitalista, a criação de blocos econômicos, a emergência dos novos Estados europeus,

do antigo império soviético e a fusão dos Estados europeus ocidentais têm causado a redução do poder estatal assim como o deslocamento das identidades nacionais pelos fluxos culturais em troca (CARVALHO, 2005; HALL, 2006).

Nesse aspecto, Hall (2006) afirmar que as identidades modernas estão sendo "descentradas", isto é, deslocadas ou fragmentadas. Surge um novo indivíduo pós-moderno com várias identidades além da nacional. Para ele, os adeptos de uma crise das identidades modernas acreditam que "o sujeito previamente vivido como tendo uma identidade unificada e estável, está se tornando fragmentado; composto não de uma única, mas de várias identidades, algumas vezes contraditórias ou não resolvidas" (HALL, 2006). Direitos políticos, sociais e civis tornam-se alvos de exigências dessas minorias culturais assim como da maioria da população que observa, nesses contentamentos, um rompimento com a ordem universal garantidora de seus privilégios.

Por outro lado, existem pesquisadores que defendem o fortalecimento do Estado-nação e da identidade nacional na contemporaneidade. Nascimento (2011), questiona o fato dos autores contemporâneos, favoráveis da falência do Estado-nação, esquecerem-se de levar em conta dados observáveis da realidade em que vivem. Para ele, esses autores, assim como outros do passado (como Marx em seu *Manifesto Comunista*), não levaram em conta os acontecimentos que indicavam exatamente o oposto do que afirmavam. Nascimento (2011) afirma que

é curioso que tanto no século XIX como no início deste século XXI, observadores atentos às realidades de seu tempo, como o próprio Marx, negligenciaram acontecimentos que indicavam exatamente o oposto do que estavam supondo. No mesmo ano que o *Manifesto Comunista* foi publicado, uma explosão de movimentos nacionalistas varreu a Europa, fazendo que aquela época ficasse conhecida como a "primavera das nações". Da mesma forma, o historiador britânico Eric Hobsbawm escreveu logo após a queda do Muro de Berlim que o nacionalismo tinha se tornado um fenômeno atávico, deixando de ser um vetor importante do desenvolvimento histórico como tinha sido no século anterior. No entanto, a queda do Muro de Berlim e o fim do socialismo real foram seguidos de uma onda nacionalista tão forte e disseminada, que poderia facilmente ser chamada de uma nova "primavera das nações": dos escombros da União Soviética surgiram quinze novos países (NASCIMENTO, 2011).

Para Nascimento (2011) a resposta para a histórica ênfase na falência do Estado-nação e da identidade nacional pode estar na ênfase "dada ao econômico tanto no pensamento marxista como também no liberalismo". Pois, tais pensamentos tendem a eliminar particularismos étnicos e identitários de cunho nacional. De acordo com Nascimento (2011), é necessário evi-

tar o reducionismo econômico comum sobre a questão do nacionalismo e observá-lo sobre as dimensões culturais e psicológicas das comunidades nacionais para “compreender a enorme força atrativa que o nacionalismo possui, fazendo com que milhões de pessoas sacrifiquem suas vidas em prol de suas nações” (NASCIMENTO, 2011)

Nascimento (2011) corrobora que a identidade nacional ainda é o único elo capaz de entrelaçar a sociedade perpassada por diferenças de classe, gênero, etnia etc. Ele informa que é o “pertencimento a uma comunidade, e o sentimento de dignidade que advém de fazer parte de uma nação, a grande força psicológica que faz o nacionalismo resistir às enormes mudanças históricas que o mundo tem sofrido” (NASCIMENTO, 2011).

Dessa maneira, se a cidadania moderna brasileira está vinculada às questões do surgimento do Estado-nação e orientada pelo poder unificador identidade nacional, como é possível observar a cidadania pós-moderna face aos constantes movimentos sociais que surgiram desde a década de 1970?

O presente trabalho não tem recursos para responder tal questionamento, mas sugere uma equação na qual tanto os aspectos unificadores modernos universalizantes (como a identidade nacional) estão constantemente sob pressão da pós-modernização da cultura⁶² com suas novas identidades culturais. Contudo, tais identidades parecem não prezar um deslocamento absoluto da identidade nacional como defende Hall (2006), pois ainda estão ligadas ao Estado-nação por meio de suas exigências participativas e inclusivistas. Tais movimentos indicam uma defesa de inserção na comunidade cultural imaginada e não decreto de sua falência. Os Estados ainda se mostram como referência para garantir os direitos básicos dos movimentos contemporâneos. Os objetivos parecem estar focados em colocar a diferença como ponto de partida com o aspecto universal da cidadania moderna.

Nesse sentido, a questão da diferença representa o reflexo de exigências culturais das identidades que tentam ganhar espaço no cenário político e questionam a cidadania moderna a fim de ampliar a participação na comunidade imaginada do Estado-nação. Para Young (1989, 1990), o debate sobre a diferença amplia a cidadania ao questionar a cidadania moderna em

⁶² Por pós-modernização da cultura Turner (1994) afirma que é um processo de “aumento e diferenciação da cultura como consequência da pluralização dos estilos de vida e a diferenciação da estrutura social; o emprego da ironia, alegoria, ‘pastiche’ e montagem como estilos argumentativos e como componentes de retórica; a erosão das ‘grandes narrativas’ de legitimação na política e na sociedade; a celebração da ideia de diferença e heterogeneidade (contra uniformidade e padronização) como guias mínimos na política e na moralidade; a globalização da pós-modernização da cultura com a emergência das redes globais de comunicação por satélites, que estão associados com vigilância miliar, a emergência da ênfase central na flexibilização e na auto consciência na personalidade e no estilo de vida; e o declínio da ‘sociedade industrial’ e sua substituição pelo ‘pós-fordismo’ e ‘pós-industrialismo’ ”.

sua plenitude, pois o ideal universal construído sob o manto da imparcialidade continua a manter características excludentes de grupos sociais.

Young (1990) coloca que a imparcialidade seria caracterizada pelo princípio racional moral fruto do pensamento iluminista que tinha como objetivo construir um ideal de “esfera política centrada na universalidade da vontade geral. Este princípio tinha como objetivo abandonar todas as diferenças e particularidades na esfera privada da família e da sociedade civil” (YOUNG, 1990). O importante seria justificar a igualdade a ser estabelecida entre os que se diziam semelhantes na esfera pública.

Segundo a autora, o conceito de imparcialidade foge da concepção fornecida pela “ética dos direitos”⁶³ e se expressa pela lógica racional que transcende o particular, nega e diminui a diferença reduzindo-a, conseqüentemente, à unidade. Para a autora, existem três formas nas quais a razão imparcial recusa a diferença. A primeira é a negação das particularidades das situações, que as reduz a um número limitado de opções, sob a perspectiva de limitá-las em um único padrão ou princípio estabelecido. A segunda é a tentativa de dominação ou eliminação da heterogeneidade das paixões justamente por que busca a não interferência das mesmas. Seria abstrair o indivíduo no intuito de negar as experiências pessoais colocando-o longe de categorias que possam diferenciá-lo de outros. Na terceira forma, o melhor modo de reduzir as particularidades à unidade é reduzir a pluralidade de subjetividades a uma.

Isso significa que o ideal de imparcialidade, sob o preceito da universalidade, representa o ponto de vista no qual todos os indivíduos racionais podem adotar, abstraindo as situações particularizantes que os individualizam. Assim, é possível observar que as normas racionais estabelecidas reduzem as diferenças a uma unidade e excluem aspectos considerados diferentes da norma vigente. “A diferença então se torna uma oposição hierárquica entre o que se encaixa dentro ou fora das categorias estabelecidas” (YOUNG, 1990).

Para Young (1990), estabelecer valores de referência universais e imparciais para a organização social e política pode ser problemático. Segundo ela, esse arranjo determinado oculta o modo pelo qual as perspectivas dos grupos dominantes se apresentam como universais além de imporem hierarquias estruturais nos processos de decisão. Ademais, a redução das diferenças à unidade constrói hierarquias que asseguram a discriminação de grupos sociais específicos e sua despolitização em questões de poder (YOUNG, 1990).

⁶³ A “ética dos direitos” é representada pelo raciocínio moral definido pela justiça e direitos. O raciocínio seria o aparato normativo que justificaria a imparcialidade liberal. Partindo de uma lógica que desconsidera a percepção de interesses particulares, a imparcialidade nesse caso “mensuraria equitativamente os interesses e chegaria a conclusões de acordo com os princípios gerais de justiça e direito imparcialmente aplicados” (YOUNG, 1990).

Nesse aspecto, quando é reconhecido que as normas universais convivem com padrões de exclusão, um dos pontos interessantes é que tais padrões de exclusão se reproduzem, pois existe uma regularidade e uma forma padronizada nessa exclusão (YOUNG, 1989, 1990). Nessa perspectiva, existe um perfil dos excluídos e um dos incluídos. Da mesma forma que existe um perfil dos representantes políticos e um perfil dos sub-representados. Dessa maneira, existem padrões que se perpetuam no arranjo político liberal dado a força de normas e valores dos privilegiados que impossibilitam mudanças no núcleo das desigualdades.

Para Young (1989), o exercício contínuo da produção de uma democracia plural é a consideração das diferentes experiências e interesses. Segundo a autora, é a possibilidade dos interesses políticos serem construídos de maneira mais plural, ou seja, que diferentes experiências se constituam como interesses politicamente relevantes para, então, permitir uma maior participação no debate político assim como nas decisões da esfera política.

As discussões surgidas tendo como referência as desigualdades do arranjo moderno mostram a importância de modelos democráticos que prezem a inclusão assim como a aceitação da diferença – em contraposição ao bem comum absoluto. Pode-se apostar em arranjos de democracias comunicativas em que o exercício básico da cidadania se daria de forma mais justa através da discussão dos problemas, conflitos e exposições de necessidades e interesses que ultrapassam o conjunto do corpo social (YOUNG, 1990).

A democracia comunicativa poderia promover condições institucionais que possibilitassem maior valorização do indivíduo dentro de suas capacidades e particularidades. Questões como o *autodesenvolvimento* e a *autodeterminação* seriam resultados diretos de tais políticas. Sendo *autodesenvolvimento* apreendido a partir das condições institucionais que permitiriam a interação e comunicação entre as pessoas, enquanto a *autodeterminação* permitiria possibilidades de questionamento e desenvolvimento do arranjo político.

Ao observar que nenhuma democracia é perfeitamente justa, os cidadãos deveriam perceber a problemática da adoção do bem comum como princípio a ser idealizado sob o falso aspecto de suas universalidades e igualdades. Na verdade, ao partir de concepções democráticas comunicativas, como as defendidas por Young, os cidadãos deveriam se apegar a “algo comum” no lugar da busca do bem de todos. A questão aqui é que: “a ideia de bem comum ou interesse geral longe de incluir, poderia, ao contrário, ser usado como meio de legitimar a exclusão social”⁶⁴. Nesse sentido, a aplicação do consenso também poderia ser legitimador da

⁶⁴ YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 1990.

exclusão de elementos considerados perigosos à estrutura do bem comum e do Estado. (YOUNG, 1990).

A política moderna promove a universalidade da condição de cidadania no senso de “inclusão e participação para todos dentro da vida política e do processo democrático.”(YOUNG, 1989). O problema é falsa sensação de que todos os indivíduos participam com condições iguais ao processo político. Ao contrário dos corolários estabelecidos pelos ideais iluministas, a realidade concreta expõe as incongruências que impedem pessoas e grupos a terem direitos garantidos.

Resumindo, a realidade dos movimentos sociais desde a década de 70 parece informar uma mudança na teoria e nas práticas da cidadania. Lister (2008) mostra que as transformações contemporâneas modificaram para um foco maior tanto na requisição de direitos quanto no reconhecimento do acesso aos direitos formais: a conhecida afirmativa de “direito a ter direitos”. Aspectos mais sociológicos com base mais na ênfase em normas, práticas, significados e identidades passam a implementar uma cidadania dita agora como cultural. Pakulski (apud LISTER, 2008) coloca que a cidadania cultural indica

o direito de ser “diferente”, de revalorizar identidades estigmatizadas, de abarcar abertamente e legitimamente até agora estilos de vida marginalizados e de propagá-los sem obstáculos. A comunidade nacional, em outras palavras é definida não somente em dimensões legais, políticas e socioeconômicas, mas também progressivamente no sociocultural. Cidadania total envolve o direito a participação cultural e representação não distorcida (Pakulski apud LISTER, 2008, traduzido pelo autor).

O *ethos* da cidadania pós-moderna brasileira parece reconhecer as lutas e reivindicações de movimentos sociais representantes de novas identidades culturais sob a ideia de uma comunidade cultural nacional garantidora de seus direitos. E, apesar de alguns autores colocarem a pós-modernidade como o fim do Estado-nação, o atual trabalho observa que as reivindicações culturais, que se fortalecem a partir da exigência da redemocratização, tendem a forçar uma maior participação dentro da identidade nacional que fornece as garantias básicas de reconhecimento de grupos sociais marginalizados. Elas indicam a defesa da inserção e não o fim do Estado-nação.

Apesar das críticas, a aceitação da diferença parece ampliar aspectos da cidadania moderna e ser o elemento característico da cidadania brasileira contemporânea⁶⁵. É nesse contexto cultural que as políticas sociais transversais comentadas no capítulo 2 ganham folego no Brasil pós CRFB/88. A questão da juventude representa justamente a exigência do reconhecimento dessa identidade etária como grupo de indivíduos nacionais nos processos políticos do Estado brasileiro.

5.2 Juventude, Diferença e Políticas Públicas

A perspectiva da cidadania cultural sobre a juventude aborda os jovens não apenas como mero objeto de solução de um problema, mas como atores importantes que devem ser vistos em sua plenitude humana como atores específicos que estimulam soluções para avançarem seu desenvolvimento. A afirmação da diferença no tocante à juventude parece sair do princípio de luta política e cair mais na necessidade intrinsecamente ligada a situação de desigualdade social brasileira (ABEL, 2007).

Por isso, uma aproximação diferenciada da juventude permite superar algumas inequidades historicamente institucionalizadas na sociedade que impedem o desenvolvimento dos jovens. Ela permite que a juventude, como grupo em desvantagem, consiga investir no aumento do poder e de recursos para mudar as inequidades por meio de estratégias próprias que alteram a realidade em que vivem – e assim, se afirmarem como “sujeitos de direitos”.

O entendimento do “ser jovem” como alvo de especificidade frente ao status universal da cidadania empurra o reconhecimento da defesa da diversidade juvenil que legitima espaços socialmente definidos como “de juventude”. Essa perspectiva pautada na consideração da aceitação da diferença está presente tanto na própria conceituação de juventude na literatura quanto nos tipos de políticas públicas governamentais que são adotadas e garantem aos jovens o “direito a ter direito”, ser um “sujeito de direito”.

⁶⁵ Contudo, é importante ressaltar que nem todos concordam com esse ponto de vista. Alguns autores acreditam que a utilização da diferença pode reforçar a desigualdade e enfraquecer movimentos que tentam diminuir desigualdades sociais. Nesse ponto, Pierucci (1990) afirma que a utilização da diferença seria um artifício retórico da direita conservadora para esvaziar a esquerda, mobilizadora social. Seu ponto de vista é que o argumento da diferença pode ser usado para legitimar e fortificar certos grupos favorecidos ao invés de focalizar na diminuição das desigualdades entre grupos favorecidos e desfavorecidos. Outro ponto de vista questionador da afirmação da diferença se apresenta no artigo de Sousa e Nascimento (2008). Para esses autores, existe uma preocupação quanto ao impacto de políticas não universalistas, como as raciais implantadas no Brasil em 2003, em uma sociedade confortada em sua cultura imaginada moderna. O objetivo da pesquisa dos autores é questionar o impacto das políticas não universais raciais na elaboração do ressentimento em relação a essas práticas não nacionais.

5.2.1 Definições de Juventude

Nesse sentido, duas considerações devem ser pautadas. Em primeiro lugar, as palavras *jovem* e *juventude* não significam a mesma coisa. Para Silva e Silva (2011), o termo jovem remete aos atores ou agentes enquanto que juventude determina o período da vida em que esses jovens se encontram. Neste interim, apesar de existirem diversas definições de juventude, duas são mais usadas: a cronológica e a sociológica (LEON et al., 2009).

A classificação cronológica varia de acordo com os países. Cada Estado classifica a juventude especificamente de acordo com sua realidade contextual, cultura e histórica. Como mostra a Figura 10, é possível observar como a juventude é determinada de maneira diferente tendo como base a definição de faixa etária. Tais definições servem para promover “direitos específicos ou para definir o público alvo de seus programas” (LEON et al., 2009) que refletem o entendimento das forças sociais e dirigentes estatais.

Figura 10 - Faixa etária da Juventude por País

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
Honduras	Menores de 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
Uruguai	-
Venezuela	-

Fonte: retirado de CEPAL e OIJ (2004) apud Rodrigues (2008).

Entretanto, embora a juventude seja considerada um período na vida dos jovens, ela não deve ser analisada de forma homogênea. Por se tratar de um período subjetivo entre a infância e a vida adulta,

deve-se tomá-la também como um conjunto social diversificado, para que diferentes traços e perfis da juventude surjam, relacionados ao pertencimento de classe social, à situação econômica, aos interesses e oportunidades ocupacionais e educacionais, específicos (KERBAUY, 2007).

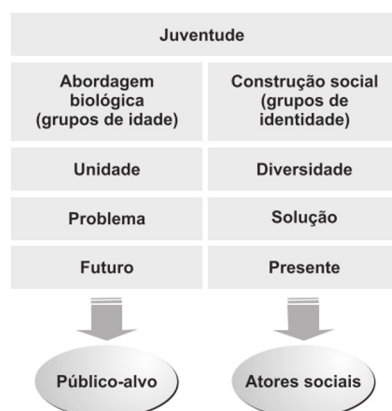
Para Silva e Silva (2011), sendo a juventude a expressão da diversidade de vários jovens de condições diferentes, seria interessante classificar a juventude em seu plural: *juventudes*. De acordo com as autoras “o uso da expressão ‘juventudes’ representa o reconhecimento da necessidade de, ao se tratar de jovens, levar em conta que esse segmento constitui identidades e singularidades de acordo com a realidade de cada um” (SILVA; SILVA, 2011). Leon et al (2009), colocam que essa perspectiva pautada no reconhecimento da diferença dos jovens como uma definição sociológica que identifica a importância de cada jovem em se “relacionar de forma estável, finalizar a sua formação, sustentar-se independentemente dos pais e de participar no funcionamento da sociedade” (LEON et al., 2009). Para os autores, parte significativa dos jovens está excluída desse processo de expressão e incapaz de ter acesso a características básicas de um cidadão. Existe uma real desigualdade entre os indivíduos jovens:

enquanto alguns jovens têm acesso à internet, computadores na própria casa, muitos outros convivem com analfabetismo funcional e a negligência estatal. Este fenômeno vem sendo referenciado como ‘modernidades paralelas das juventudes’ que são verificadas principalmente nas situações de disparidade socioeconômica e outras formas de desigualdade baseadas no gênero, localização (zona rural ou urbana), pertencimento a grupo privilegiado ou excluído etc., que afetam as possibilidades e habilidades dos jovens para definirem e executarem seus projetos de vida (LEON et al., 2009).

O “ser jovem” ultrapassa a condição cronológica como referência única para classificar um indivíduo jovem. É também um conceito culturalmente construído no tempo que reconhece as diferentes particularidades (diferenças) de acordo com o contexto de cada sociedade no tempo e influenciam o tipo de políticas públicas que são implementadas, Figura 11 (LEON et al., 2009).

A abordagem cronológica normalmente indica um processo de construção institucional que considera a juventude como um bloco unificado e frequentemente a aborda como um problema a ser resolvido. Isso resulta em políticas que consideram o jovem como objeto (público alvo) e com foco no futuro e no desenvolvimento social. Em contrapartida, o reconhecimento sociológico pautado na diversidade indica uma construção institucional na busca por soluções em parceria com a juventude (agora considerada atores sociais) preocupada com respostas reais frente às necessidades específicas dos jovens (LEON et al., 2009). O jovem por essa perspectiva passa a ser agente do desenvolvimento da cidadania e não uma oportunidade para o Estado.

Figura 11 - Abordagens da Juventude



Fonte: Cordeiro (2006) apud Leon et al (2009).

5.2.2 Políticas Públicas de Juventude: Construção do “Sujeito de Direito”

Ao reconhecer a *diferença* como princípio de ação para reduzir a inequidades juvenis, os Estados, em especial da América Latina, veem implementado políticas públicas de juventude a partir de 1970 partindo das abordagens mostradas acima. No caso brasileiro, percebe-se uma nova abordagem da juventude a partir da década da CRFB/88. Na literatura sobre o tema, Furiati (2010) observa três grandes matrizes discursivas que caracterizam as políticas públicas de juventude e podem considerar o jovem ora como público alvo, ora como ator social, Figura 12.

Figura 12 – Matrizes Discursivas

Matriz discursiva I: Juventude como Condição Transitória		
Transição para a vida adulta ¹⁴ Identidade Adultocêntrica	Culturas juvenis ¹⁵ Identidade Sócio-Cultural	Transições Plurais ¹⁶ Identidade Pluralizada
Matriz discursiva II: Juventude como Problema e Ameaça Social		
Problema da Modernidade ¹⁷ Identidade Transgressora	Mudança Social ¹⁸ Identidade de Transformação Social	Vulnerabilidade e de Risco Social ¹⁹ Identidade Estigmatizada
Matriz discursiva III: Juventude como Solução Social		
Bônus demográfico ²⁰ Identidade Oportunidade Demográfica	Empoderamento ²¹ Identidade de Protagonista do Desenvolvimento	Cidadania Ativa ²² Identidade de Sujeito de Direito

Fonte: retirado de Furiati (2010).

Na Matriz discursiva I, Furiati (2010) indica que existem três enfoques principais quando se fala da condição transitória juvenil: a transição para a vida adulta; as “Culturas Juvenis” e

as Transições Plurais. Para a autora, cada enfoque corresponde no reconhecimento de uma identidade juvenil específica (ANEXO C). No caso da transição para a vida adulta a autora informa que é comum a consideração da juventude como fase de preparação modelada pela estrutura social. O reconhecimento da juventude é adultocêntrica e considera os jovens como bloco integrado e não em sua diversidade. Furiati (2010) coloca que “nessa perspectiva, as políticas de juventude se centram na Educação e em atividades dirigidas ao uso do tempo livre: esporte, lazer e voluntariado, que complementam o tempo estruturado pela oferta educativa” (FURIATI, 2010). Todas as medidas prezam a construção linear do jovem para o mundo adulto. No Brasil, essa perspectiva parece ter predominado entre a década de 50 e 60, principalmente no segmento das classes média e alta.

O enfoque das “Culturas Juvenis” surgem no Brasil na década de 70 e tem ênfase no estilo de vida dos jovens advindos das grandes cidades. Existe, nessa época, o reconhecimento de uma identidade sócio-cultural da juventude em que se observava o tecido juvenil como fragmentado e diversificado. O princípio norteador desse enfoque é a transição dos jovens por meio de fatores sócio-culturais que geram várias juventudes. Tal enfoque

pressupõe que a identidade juvenil não é construída pela passagem por etapas ou eventos, mas pelos meios sociais nos quais os jovens se desenvolvem e pela qualidade de trocas que esses proporcionam. Existem, portanto, várias **juventudes** decorrentes de diversos modos de ser jovem: *hip hoppers, punks, rappers, skinheads, skaters* (...) (FURIATI, 2010).

O enfoque de Transições Plurais é mais atual e tende a considerar a transição do jovem como complexa, sem rumo definido ou pré-determinado. A ideia que conduz tal enfoque é a de que existem diversas trajetórias individuais dos jovens condicionadas pela realidade em que vivem. Dessa maneira, o futuro para alguns jovens é incerto, pois “não sabem se é próximo ou longínquo, nem tampouco que futuro os espera, fato que os orienta fortemente para o presente, já que os projetos de futuro encontram-se relativamente ausentes” (FURIATI, 2010). E, quando tais projetos existem, indicam o retorno às condições de dependência, seja voltando a morar com os pais seja voltando a estudar uma vez inserido no mercado de trabalho. A identidade resultante desse processo é pluralizada. Os jovens permeiam outros universos que influenciam a trajetória juvenil auxiliando-os nas escolhas individuais. Para Furiati (2010),

na concepção de Identidade Pluralizada, os jovens são atores que estão sob a influência de princípios heterogêneos de ação, contando com opções de escolhas e oportunidades e constroem suas identidades pela articulação e negocia-

ção constante de uma gama de padrões, valores e referências institucionais; podendo ser influenciados por modelos vividos em vários contextos sociais, inclusive virtuais (FURIATI, 2010).

Na Matriz discursiva II, sobre a Juventude como Problema e Ameaça Social, as construções juvenis se apresentam em três enfoques: Problema da Modernidade, Mudança Social e Vulnerabilidade e Risco Social (ANEXO C).

O enfoque no Problema da Modernidade vincula os jovens ao comportamento de risco e transgressão. Essa perspectiva sobre a juventude surgiu na sociedade americana na década de 20 e 30, intensificando na década de 50, e assumia que os jovens eram propensos à rebeldia, rebelião ou revolta. Os jovens eram considerados alvos de estudos para contornar a ameaça social que representavam. O objetivo era fazer o controle social e moral da juventude e tentar “estabilizar o jovem” no padrão cultural universal (FURIATI, 2010).

Nesse enfoque, a identidade juvenil é a transgressora, pois “o jovem é aquele que se integra mal, resistindo à ação socializadora e se desviando em relação a certo padrão normativo da sociedade” (FURIATI, 2010). A juventude seria público-alvo de ações governamentais “normalizadoras” em que as políticas adotadas colocariam a juventude sob os padrões determinados pela sociedade com a finalidade de resguardar as condutas tradicionais, controlando as que podem ameaçar a coesão social. O objetivo é claramente “enquadrar” comportamentos juvenis desviantes (FURIATI, 2010).

O enfoque da Mudança Social surge no Brasil, que ocorreu entre as décadas de 60 e 70 durante a ditadura militar, foi marcada pelo engajamento político dos jovens estudantes em oposição ao regime autoritário. A ideia norteadora ainda era de controle social e moral, pois a juventude era vista como problema que poderia tanto manter continuidades sociais políticas quanto produzir transformações sociais importantes (FURIATI, 2010). Esse caráter de mudança advinha do fato dos jovens serem:

a) percebidos como fonte de modernidade, devido ao “período preparatório”, marcado fundamentalmente pela formação escolar, que os tornavam capazes de incorporar novos conhecimentos e atitudes necessárias ao desenvolvimento econômico, social e político do País e b) considerados como fonte de crítica, pela possibilidade de rejeitarem e transformarem os sistemas existentes (FURIATI, 2010).

Por isso, a juventude como propulsora de transformações sociais deveria ser repreendida politicamente para continuar o *status quo* advindo da ditadura militar. A identidade juvenil de Transformação Social (indicada na Matriz discursiva II) surge nesse contexto de repressão, pois os jovens aparecem como porta-vozes dos desfavorecidos e colocam em evidência as desigualdades sociais assim como apresentam novas alternativas para os padrões de vida controlados pelo *status quo*. As políticas resultantes desse enfoque dividiam as ações do Estado em dois tipos: (a) uma voltada para o controle educacional da classe média (que incluíam esportes e ações para ocupar o tempo livre) com punição aos jovens participantes de movimentos e transgressões; e (b) outra para os setores populares com foco em ações que estimulasse a inserção dos indivíduos ao mercado de trabalho (FURIATI, 2010).

No enfoque de Vulnerabilidade e de Risco Social, que passa no Brasil entre 1980 e 1990, tem como ideia principal o controle social e moral com ênfase na tutela e na proteção da juventude. Os jovens, nessa perspectiva, são considerados em situação de risco e carência, pois sofrem processos de exclusão social que segregam sua atuação na sociedade.

Furiati (2010), informa que os processos de exclusão e segregação tem como base argumentativa elementos como cor de pele, vestimenta, baixa renda e local de moradia. Quanto mais afastado o jovem mora, associado à sua condição financeira e aparência, mais são considerados elementos perigosos. Para esses jovens, a ausência do Estado em garantir condições básicas fortalece as relações familiares e comunitárias. Dessa maneira, a identidade juvenil é Estigmatizada, pois os jovens

carregam características ou deficiências que os tornam diferentes dos outros ditos “normais”. O estigma não é apenas um atributo pessoal, mas uma forma de designação social, sendo necessário que lutem constantemente para fortalecer e até construir uma identidade social, pois na interação com outros (“normais”), são lhes fornecidas, constantemente “pistas”, sobre o tipo de comportamento apropriado ao contexto e sobre como interpretar o que os outros pretendem (FURIATI, 2010).

Na perspectiva do Estado brasileiro, esse enfoque foi dirigido mais à crianças e adolescente até 18 anos com o objetivo de ocupar o tempo desses jovens para ampliar tanto a formação quanto diminuir a violência.

Por outro lado, a matriz da Juventude como Solução Social assume os jovens mais como atores estratégicos e sujeitos de direitos, pois os colocavam como atores sociais ativos no processo de formulação de políticas. O Estado passa agir de forma mais horizontal com ênfase em processos mais específicos pautados nas diferentes exigências dos atores juvenis. Nessa

matriz, Furiati (2010) apresenta três enfoques: Transição Demográfica, Empoderamento Juvenil e Cidadania Ativa, Figura 13. Para o presente trabalho, essa matriz se mostra especialmente importante, pois informa os principais enfoques normalmente dados à juventude no período pós CRFB/88 até 2005, espaço de tempo da pesquisa. Isso não impede que as outras abordagens não sejam importantes, pois alguns elementos delas são observados na análise dos discursos parlamentares.

Figura 13 – Matriz Discursiva III: Juventude como Solução Social

Abordagem	Transição Demográfica	Empoderamento Juvenil	Cidadania Ativa
Identidade juvenil	Oportunidade Demográfica	Protagonista do Desenvolvimento	Sujeito de direito
Local, época e segmento Juvenil	Brasil: 1985-2015 Jovens em migração urbana e no contexto de transição demográfica	ONU: 1985 Brasil: 1995-2005 Jovens excluídos socialmente	Brasil: 1988 e 2005-2010 Jovens excluídos socialmente
Referências	FNUAP (2003), UNESCO (2004) e CEPAL (2000)	França: Alain Toirane – Teoria do Ator Social ONU, Banco Mundial, UNESCO	Secretaria Nacional da Juventude; Conselho Nacional da Juventude
Idéia-Força	Bônus demográfico	Protagonismo juvenil	Protagonismo juvenil atualizado
Visão da sociedade brasileira	Na década de 90, os jovens entre 15 e 24 anos (cerca de 25% da população economicamente ativa no Brasil) foram fortemente atingidos pelo desemprego. Em 1989, o Brasil possuía um milhão de jovens desempregados, em 1998, esse número passou para 3,3 milhões (Pochmann <i>apud</i> Sousa Regina (2007)).		Precarização do trabalho, desemprego juvenil, exclusão de jovens, habitantes das periferias urbanas, crise internacional
Palavras-Chaves:	Fecundidade, mortalidade, migração, migração internacional, bônus demográfico; explosão demográfica; onda jovem	Capital social, empreendedorismo, desenvolvimento;; Protagonismo Juvenil; OS, OSCIPS, voluntariado; solidariedade; Programa da Ação Mundial para Juventude, aprovado em 2000 (ONU).	Cidadania ativa; garantia de direitos; PEC da Juventude; Estatuto da Juventude; Plano Nacional da Juventude; Conferência Nacional da Juventude.

Fonte: retirado de Furiati (2010).

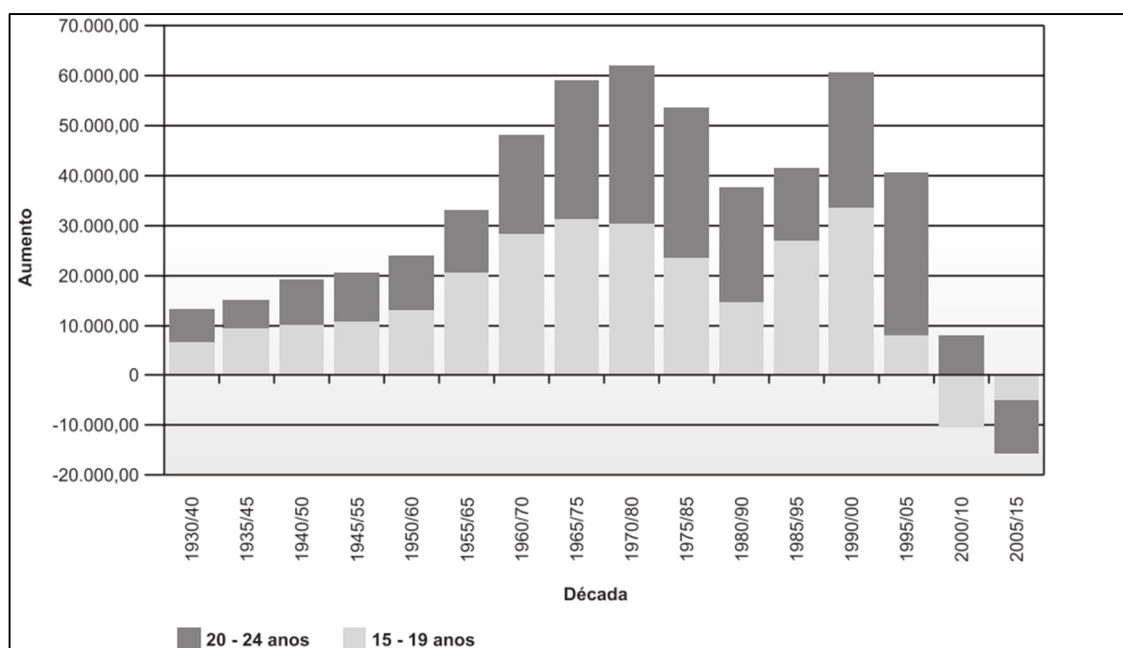
O primeiro enfoque dessa terceira matriz, sintetizada por Furiati (2010), é a de Transição Demográfica. De acordo com a autora, esse enfoque representa a teoria de transição entre dois estágios de baixo crescimento populacional: de um estágio de regime demográfico tradicional (marcado por alta mortalidade e alta natalidade) para um regime demográfico moderno (que possui baixas taxas de mortalidade e natalidade).

É nesse processo de transição demográfica que ocorre o aumento vegetativo da população, pois a queda de mortalidade antecede a queda da natalidade resultando no aumento da população. O Brasil parece estar imerso nesse processo de transição desde a década de 40 o que resultou em um grande contingente jovem nas estruturas sociais nas décadas seguintes. Como mostra a Figura 14, o Brasil apresenta uma população jovem crescente desde a década

de 40 assumindo forte crescimento a partir de 1960 caindo na década de 80 e voltando a crescer nos anos 90 para assumir sentido decrescente entre 2000 e 2015⁶⁶ (LEON et al., 2009).

Para exemplificar a quantidade que isso representa, o Brasil sai de uma quantidade de 8,2 milhões de jovens em 1940 para cerca de 50,5 milhões no ano 2000. Para o Brasil, o início do século XXI representou a maior quantidade de jovens em números absolutos de todos os tempos e significou quase 40% da População Economicamente Ativa (LEON et al., 2009).

Figura 14 - Variação Jovens na faixa etária 15 -19 e 20-24 no Brasil (1930 -2015)



Fonte: Retirado de Leon et al., (2009).

A identidade juvenil resultante desse enfoque percebe os jovens como oportunidade demográfica, pois o Brasil, assim como outros países da América Latina, estaria apresentando um “bônus demográfico” em que as baixas taxas de natalidade e baixo contingente de idosos possibilita a existência de uma grande população ativa possivelmente crescente até meados de 2025. Entretanto, a realidade do Brasil e de outros países da América do Sul representou um sub aproveitamento dessa possibilidade demográfica que acarretou oportunidades perdidas (FURIATI, 2010).

O baixo investimento em educação e no fomento de empregos fizeram o Brasil perder o embalo de algumas “ondas jovens”. Infelizmente, ter um grande contingente de jovens não significou crescimento econômico, pelo contrário, enfatizou a necessidade de políticas que

⁶⁶ Um histórico mais detalhado da demografia juvenil brasileira se encontra no ANEXO D.

garantissem o aproveitamento dessa população em termos de equilíbrio social, econômico e intelectual (FURIATI, 2010).

Já o enfoque do Empoderamento Juvenil surge em meados da década de 80 no sistema internacional com a prerrogativa da juventude como “atores estratégicos de desenvolvimento”. Para os organismos internacionais, é pela capacitação associada a participação que os atores jovens enfrentam os problemas de exclusão e ajudam a “atualizar as sociedades nacionais quanto às exigências colocadas pelos novos padrões de desenvolvimento” (ABRAMO, 2003 apud FURIATI, 2010). Como aponta Souza (2009), a questão do Empoderamento Juvenil, tendo em vista as diretrizes encontradas nos documentos da ONU entre 1985 a 2005, coloca o jovem em dupla posição: objeto e agente das intervenções no desenvolvimento social. De acordo com a autora, é

dessa dupla posição em que o jovem é colocado – daquele que recebe, mas também contribui – decorre uma noção de participação (tornada equivalente às noções de atuação social e cidadania) que combina passividade e atividade. O acesso aos serviços sociais e a aceitação (passiva) de decisões e diretrizes já estabelecidas em outras instâncias (de governo ou do próprio discurso) definida correntemente como “defesa de interesses”, combinam-se com a execução e a operacionalização, pelo jovem indivíduo, de tais serviços, decisões e diretrizes (SOUZA, 2009).

Para Furiati (2010), esse discurso duplo parece se conectar com a iniciativa particular na solução de problemas sociais por meio do reconhecimento dos jovens como potências de resposta aos desafios apresentados pelas inovações tecnológicas e formação produtiva (ABRAMO, 2003 apud FURIATI, 2010). Esse tipo de princípio de ação permite aos governos incorporarem jovens em situação de exclusão, não pela ótica do risco e da vulnerabilidade, mas de inclusão, com foco claro na capacitação e na contribuição dos jovens na resolução por meio de participação em projetos sociais, voluntários ou empreendedorismo (ABRAMO, 2003 apud FURIATI, 2010).

Por último, a abordagem na identidade de Sujeito de Direito dentro do enfoque de Cidadania Ativa, proposto por Furiati (2010), está fortemente ligado ao enfoque de Empoderamento Juvenil. Na verdade, como pode ser observado na Figura 14, a matriz de Cidadania Ativa parece ser uma atualização dos processos discursivos iniciados dentro do enfoque do Empoderamento Juvenil.

Nessa ótica, o jovem passa de beneficiário ativo para ator estratégico para, então, ser observado como sujeito de direito. Essa atualização discursiva culminou com a promulgação da CRFB/88, pois ela representou a concretização das reivindicações defendida por ONGs e áreas da juventude. Em especial, foi com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) que o termo sujeito de direitos foi implementado indicando que a juventude passava a ser considerada como etapa singular que deveria ser vista longe da identidade de desvio⁶⁷.

Entretanto, é apenas na década de 90 que essa identidade de Sujeito de Direitos relacionado à juventude (entre 18-25 anos) ganha força. Para Souza (2009), é nessa época que o discurso do poder muda a noção da reivindicação de direitos pela garantia de serviços. Ser um jovem sujeito de direito implica na condição de participação para assegurar seus serviços básicos por meio do apelo da cidadania para realização de políticas. Como resume a Souza (2009),

o que caracteriza o atual “sujeito de direitos” não é a situação de igualdade em relação ao outro, nem a palavra autônoma, contestatória ou reivindicativa, mas é a participação concebida como atividade, ou seja, como fazer. O jovem “sujeito de direitos” é aquele que deve “desenvolver seu potencial” (ARACATI, 2006) para “contribuir para a solução dos problemas sociais” (formulação de ABRAMO, 1997, p. 28, cujo deslizamento de sentido permite-lhe a presença no discurso) e “participar na construção de um país melhor para todos” (ARACATI, 2006). É também aquele que deixou de ser considerado como parte de um “grupo de risco”, mero beneficiário de políticas paternalistas: a ele “o acesso a serviços” é um direito a “ser assegurado” (UNESCO, 2005, p. 138-39) (SOUZA, 2009).

Para Souza (2009), o protagonismo juvenil expande para um modelo de participação baseado na negociação de medidas “que atendam a interesses parciais e na atividade que beneficia a si próprio e aos outros” (SOUZA, 2009). É um discurso que fortalece o indivíduo, pois “o indivíduo/ voluntário/participante ativo/cidadão/ator social/protagonista é efeito do discurso, mas também é seu portador ativo, na medida em que incorpora, materializa e coloca em funcionamento esse mesmo discurso que o domina e controla” (SOUZA, 2009).

Para Furiati (2010), esse novo modelo de identidade juvenil ocorreu na formulação da CRFB/88 passando um longo período sem efetivação até o governo Lula que modernizou o

⁶⁷ Vale ressaltar que apesar da juventude nessa época ainda ser não se diferenciar das questões da criança e do adolescente, o ganho pela concretização do conceito de sujeito de direito amplia a *concepção do modus operandi* da juventude entre 18-29 anos.

conceito de “jovem **Protagonista do Desenvolvimento** (...) para jovem **Sujeito de Direitos**, mas, implementou políticas de inclusão e de integração da juventude, pressupondo na realidade as identidades juvenis Adultocêntrica, Estigmatizadas e-ou Transgressora” (FURIATI, 2010).

5.3 Conclusão

O presente capítulo teve como objetivo abordar dois pontos centrais: a questão da cidadania e a questão da juventude brasileira. Na parte relacionada à cidadania brasileira, foi realizada uma rápida análise colocando em destaque duas dimensões: uma moderna e outra pós-moderna. O intuito era mostrar que a cidadania brasileira passou por grandes modificações, principalmente depois da CRFB/88 quando as reivindicações advindas de um novo contexto cultural com base na diferença implementa uma cidadania de cunho mais cultural na pós modernidade.

É por meio dessa nova cidadania cultural que o contexto da juventude parece se formar a partir da década de 80. Como foi colocado no tópico sobre juventude, é perceptível na literatura a crença de que a construção do jovem como sujeito de direito vai além de seu reconhecimento como sujeito repositório, passivo. A perspectiva para um sujeito atuante, ativo parece indicar a prerrogativa do “direito a ter direitos” da cidadania cultural pós-moderna.

Em certa medida, o Brasil parece estar considerando os aspectos da diferença dentro da universalidade da cidadania, negando o princípio básico moderno. Nesse sentido, o Estado parece caminhar para abarcar alguns elementos da democracia comunicativa proposta por Young (1989). O autodesenvolvimento e a autodeterminação ocorrem por meio da CRFB/88 e de políticas participativas posteriores que aumentaram as possibilidades de canais de interação e de comunicação tanto na esfera estadual quanto na federal. Conselhos, fóruns, conferências apresentam-se como ferramentas que estruturam uma base sólida para a nova característica fiscalizatória e atuante do indivíduo jovem que se apresenta como ator consciente do discurso que ora o controla ora o empodera.

A questão da juventude parece implicar a busca de “algo comum” dos jovens ao invés da busca do bem de todos. Como colocado acima, ser sujeito de direitos indica justamente a busca dessa negociação entre o que é benéfico para o indivíduo e para todos. Existe nessa concepção a realização da identidade juvenil como diferente, mas que não deve sobrepor aos direitos já estabelecidos. Em outras palavras, a identidade juvenil não ultrapassa a identidade nacional, pelo contrário, parece fortalecê-la quando requisita à ela a garantia de ser diferente.

Ao contrário do que alguns autores possam afirmar, a cidadania pós-moderna brasileira parece se fortalecer na medida em que ocorre negociações entre o que é igual e diferente.

6. EVIDÊNCIAS COLETADAS: ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA AGENDA NACIONAL JUVENTUDE (1988-2005)

Os adultos sentem medo da juventude, acho que termo mais adequado é esse, eles têm medo de perder as posições, (...) como se a condição humana fosse eterna! Esse é um problema que vai gerar o que se chama de conflito de gerações, porque os que estão chegando querem seu espaço e os que têm espaço não querem abrir. (...) Isso é o projeto revolucionário tentando ocupar o espaço do projeto estabelecido!

Trecho da entrevista de ZANETI, Hermes. **Hermes Zaneti**: depoimento [Ago. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2010. 2 arquivos .mp4 (60 min). Entre o 1 e o 2 minuto do segundo arquivo.

Como colocado na introdução e no capítulo 4, de metodologia, o presente trabalho tenta inferir o mecanismo causal (MC) entre a redemocratização (X) e a instituição da Política Nacional de Juventude (Y) para achar os determinantes da formação da agenda nacional de juventude. Por isso, o estudo de caso busca evidências que ajudem a esclarecer a caixa preta (*black-box*) entre a causa (X) e o resultado (Y). Para tanto, parte da hipótese de que *a atuação das juventudes partidárias, importantes gatekeepers da agenda de juventude, determinaram a conversão de demandas em questões e ajudaram a reduzir, qualitativamente, os “inputs” em certas convenções que resultaram na sustentação da agenda de juventude no tempo*. O modelo teórico que guia a análise é a CWD de Easton (1965).

O capítulo é organizado em quatro partes: (6.1) o histórico de iniciativas da juventude anteriores a 1988; (6.2) um sucinto esclarecimento de X e Y; (6.3) a análise da narrativa empírica⁶⁸ dos eventos de juventude da redemocratização até 1997 até 2005; e (6.4) a conclusão do capítulo enfatizando o modelo teórico e o MC observado.

6.1 Histórico das Iniciativas de Juventude

Retomando as categorias do modelo de Easton, é perceptível que as iniciativas envolvendo o público jovem tem um histórico longo na formulação de desejos nos meios intra e extra-social em relação ao sistema político brasileiro. Contudo, o enfoque nacional ainda permanecia confuso com ações que também envolviam jovens menores de 18 anos. O público alvo variava de 14 a 25 anos. O modo de atuação era por meio de programas e não ações centrali-

⁶⁸ Como apresentado capítulo 4 e no *Cheklis*t proposto no Anexo C.

zadas em uma PNJ. É possível retomar essas iniciativas desde a década de 20, no meio intra social brasileiro, e da década de 60, no meio extra social internacional.

No meio ambiente intra-social brasileiro, é possível observar três períodos de iniciativa estatal: da década de 20 a 40; da década de 40 até 60; da década de 60 até 80. O primeiro período pode ser inaugurado com o Código de Menores⁶⁹, em 1927. Esse código, que teve vigência até a década de 1970, visava a preparação e formação de adultos para a entrada do mercado de trabalho. O objetivo era o saneamento social dos que fugiam da norma social e tinha foco na moralização que impedia a criança e o adolescente de se desviarem do caminho do trabalho e da ordem (Cruz, Moreira e Sucena, 2001 *apud* UNESCO, 2004).

No segundo período, o controle estatal sobre a juventude continua por meio da obrigatoriedade da educação moral, cívica e física da infância e adolescência no governo de Getúlio Vargas⁷⁰. Para Leon *et al.* (2009), essa política foi organizada pela estrutura nacional conhecida como Juventude Brasileira (composta pelo Ministério da Educação e instituições escolares, os centros cívicos) e foi a primeira experiência educativa fora da sala de aula. Mas, ainda com forte controle social adulto sobre os processos. Esse controle social por meio da formação educacional vai até 1985 com a aprovação da Lei do Grêmio Livre (LEON *et al.*, 2009).

O terceiro período, da década de 60 a 80, marca as primeiras experiências visando o público de 14 a 25 anos, mas com forte repressão social sobre a atuação juvenil devido a ditadura. Contudo, Seixas (informação verbal⁷¹) afirma que é nesse período que se observa as primeiras tentativas do Estado brasileiro em organizar políticas específicas para a juventude. Porém, ainda como programas que evitavam a participação juvenil.

Para Seixas (informação verbal⁷²), esse período é interessante, pois indica que as iniciativas da década de 80 tem certo reflexo da década de 60, tanto na presença do Estado quanto de intelectuais. É a semente da necessidade de políticas específicas tanto *de* juventude (jovem como ator participante) quanto *para* juventude (jovem público alvo). No plano intelectual, ele afirma que algumas pessoas, como o sociólogo Silva⁷³, já questionavam a falta de políticas específicas *de* juventude.

⁶⁹ Também conhecido como Código Mello de Matos.

⁷⁰ Implementado Decreto-Lei Nº 2.072 – de 8 de março de 1940.

⁷¹ SEIXAS, Marcus Wagner de. **Marcus Wagner de Seixas**: depoimento [jun. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília-Rio Janeiro, 2013. 2 arquivos .mp4 (149 min). Entre 9 e 17 minutos da gravação do primeiro arquivo.

⁷² Idem.

⁷³ Eduardo Augusto Viana da Silva (o Caixa D'água) foi um expoente nessa área na década de 60 e 70. Além de cartola do futebol no Rio, ele era sociólogo e oficial de enlace da SISV (Secretaria Internacional para o Serviço voluntariado) no Brasil. Ele participou de congressos internacionais onde publicou alguns

Silva (1975) afirmava que políticas que envolvessem o jovem como ator participante estavam fora das intenções dos governos militares desde que o Movimento Estudantil foi proibido de atuar, em 1966. Já as políticas *para* juventude ganharam importância, mas ainda isoladas, por meio de seis instituições: o projeto RONDON (1967), a Fundação MUDES (1966), o MOBRAL⁷⁴ (1967), a FUNABEM⁷⁵ (1964), a ABCAR⁷⁶ (1956) e a DED-MEC⁷⁷ (1970). E, apesar de elogiar a iniciativa governamental para juventude na época, Silva (1975) afirmava a necessidade de envolver uma maior participação juvenil, além dos programas terem que sair do espectro isolado da educação. Para ele, era necessário “mobilizar em eventos de participação, na cidade e no campo, os jovens marginalizados”. Além disso, já defendia o estabelecimento de um órgão nacional de juventude, que pudesse otimizar os recursos e objetivos finais para os jovens, assim como facilitar o relacionamento do Brasil com instituições internacionais que lidavam com o tema há mais tempo (SILVA, 1975).

Para Seixas (informação verbal⁷⁸), o que aconteceu na década de 80 e 90 foi a retomada de algumas das iniciativas e ideias da década de 60 e 70, mas com outro enfoque, claro. Uma abordagem um pouco mais democrática e pautada no incentivo da participação direta da juventude nos processos de formulação e decisão. Coisa que na ditadura não ocorria, pois a intenção era o oposto. Entretanto, ele acha que “na verdade, o que foi feito [na década de 80 e 90] foi resgatar algo que agente achava que era inovador, mas que não. Já tinha inclusive um embasamento teórico, algumas ações, principalmente na época do regime militar” (informação verbal⁷⁹).

Vale lembrar que as iniciativas governamentais citadas acima fazem parte da estrutura criada pela ditadura militar, implantada em 1964. O pressuposto de tais instituições, até mesmo o incentivo da criação da fundação MUDES, remontam o controle social, político e cívico do jovem, principalmente nas áreas de participação e educação. Elas visavam o caráter mais vo-

textos relevantes como: **Políticas e Atividades Governamentais para a juventude no Brasil**. Documento mimeografado apresentado no “Simposium Internacional sobre Políticas y actividades Gubernamentales de Juventud en America Latina. Costa Rica, 1975; **Informe sobre Programas de Juventude no Brasil**. Documento mimeografado apresentado ao Taller Internacional de Trabajo sobre Servicios Nacionales de Voluntariados y empresas de Juventude en América Latina. El Salvador, 1976; e **Normas de Mobilização Empregados no Programa MOBREAL/RJ**. Lacava: Niterói, 1974. Esses textos foram disponibilizados por Marcus Wagner.

⁷⁴ Implementado Lei nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967.

⁷⁵ Implementado Lei Federal 4.513 de 01 de dezembro de 1964.

⁷⁶ Apesar de ter sido criada em 1956, a ABCAR ganha grande importância na ditadura, principalmente, a partir de 1961.

⁷⁷ O DEC-MEC deu origem ao atual Ministério do Esporte.

⁷⁸ SEIXAS, Marcus Wagner de, op cit.

⁷⁹ Idem.

luntário associado ao poder público. Soma-se a isso, a intenção distorcida do objetivo de tais programas. No caso da fundação MUDES⁸⁰, sua criação parece ter sido uma resposta à presença crítica da UNE. O mesmo processo parece ter sido o emblema do projeto RONDON que, sob o olhar de alguns críticos, prezava a cooptação do movimento estudantil e manutenção da segurança nacional. Já a FUNABEM

substituiu o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado em 1941 sob forte influência do Código Mello Matos. Portanto, a ação da FUNABEM não só representou a perpetuação da lógica do SAM e, por conseguinte, do Código de Menores, como também estava em perfeita consonância com a Lei de Segurança Nacional implantada no Brasil em meados da década de 60 (UNESCO, 2004).

Na linha educacional, o programa MOBREAL se dedicou a alfabetização de jovens adultos. E, apesar de uma iniciativa louvável frente a um problema grave, como o analfabetismo, o programa parece ter sido uma resposta à iniciativas educacionais de 1963. Nesse sentido, tinha o objetivo de fortalecer o caráter assistencialista e conservador do novo regime que se instalou. Sua organização proporcionava aulas esvaziadas de conteúdos críticos e visavam a conscientização distorcida dos alunos para apoiar o governo ditatorial.

Já a ABCAR⁸¹ e o DEC-MEC tinham o foco mais na ocupação do tempo do jovem fomentando espaços de lazer e educação complementar. O objetivo era conter o caráter desviante seja por meio das iniciativas 4-S (Saber, Sentir, Servir, Saúde) sobre a juventude rural seja por meio de programas esportivos que promovessem uma formação do caráter cívico e moral do jovem urbano, ou seja, controlassem suas formas de participação.

No meio extra-social internacional, a pressão de organismos internacionais e de eventos de esquerda ajudaram a impulsionar a temática da juventude na América Latina, principalmente durante a década de 60. No campo dos eventos de esquerda, Zaneti (informação verbal⁸²) informa que a greve de Maio de 68, na França, representou uma quebra de paradigmas que refletiu em diversos países. Ele aponta “que aquele foi um momento importante para o

⁸⁰ Para Rezende, a criação da fundação MUDES foi uma tentativa de contrapor a UNE no período da ditadura militar, apesar dela ter exercido uma importante função no processo de criação da PNJ. *in* REZENDE, Sandro. **Sandro Rezende**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília-Goiânia, 2010. 2 arquivos .mp4 (298 min). Entre 35 e 50 minutos da gravação do primeiro arquivo.

⁸¹ Para maiores informações sobre a ABCAR ver: OLIVEIRA, Pedro Cassiano Farias de. **EXTENSÃO RURAL E INTERESSES PATRONAIS NO BRASIL: uma análise da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR (1948-1974)**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de História, UFF, 2013.

⁸² ZANETI, Hermes. **Hermes Zaneti**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2010. 2 arquivos .mp4 (60 min). Entre 4 e 5 minutos da gravação do segundo arquivo.

despertar da juventude para seu potencial” (informação verbal⁸³). Potencial reivindicador e questionador das estruturas sociais e políticas estabelecidas no século XX.

Tendo em vista os atores internacionais, a ONU, entre 1965 e 1985, agiu como a principal fonte de estímulo para a questão da juventude no meio extra-social internacional. No período mencionado, ela lançou nove resoluções⁸⁴ que propunham aos países pensar políticas de juventude. Contudo, as resoluções que ganharam maior repercussão mundial foram as de 1965 (a Declaração sobre a Promoção entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos), e de 1985 (A declaração do Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz).

No caso da resolução de 1965⁸⁵, a ONU fez um chamado aos governos, ONGs e movimentos de juventude para reconhecer e garantir seis princípios de juventude: 1) aos jovens deveria ser garantido o espírito de paz, justiça, liberdade e respeito para promover direitos iguais entre seres humanos; 2) todos os meios de educação deveriam instruir e informar os jovens as ideias de paz, humanidade, liberdade e solidariedade internacional; 3) os jovens deveriam ter conhecimento da dignidade e igualdade do homem; 4) trocas, viagens, turismo, encontros e o aprendizado de outras línguas deveriam ser incentivados; 5) associações nacionais e internacionais de juventude deveriam encorajar e promover a paz internacional e as relações cordiais entre países; 6) a educação dos jovens deveria prepará-los com qualidades morais extremamente ligadas aos ideais de paz, liberdade, dignidade e igualdade, tendo a família o papel fundamental; 7) um representante do governo para atuar junto a ONU nas reuniões sobre o tema. No caso, a fundação MUDES representou o Brasil entre 1985 até 1997, ausentando-se de uma presença mais marcante no território nacional até 1995 quando propõe uma PNJ no governo FHC.

O que era uma apelo para a garantia de iniciativas para os jovens, em 1965, na resolução de 1985⁸⁶ passa a ser um pedido (com 12 pontos) para a implementação de políticas e iniciativas específicas voltadas para a juventude. Nesse documento, foi muito enfatizada a séria necessidade dos Estados-membros, organismos da ONU, agências especiais, comissões regio-

⁸³ ZANETI, Hermes, op cit.

⁸⁴ Foram elas: a resolução de 1965 (A/RES/20/2037); a resolução de 1978 (A/RES/33/7); a resolução de 1979 (A/RES/34/151); a resolução de 1980 (A/RES/35/126); a resolução 1982 (A/RES/37/48); a resolução 1983 (A/RES/38/22); a resolução 1984 (A/RES/39/22) e a resolução de 1985 (A/RES/40/14). As resoluções podem ser encontradas em: DESA. **Youth resolutions**. Disponível em <http://undesadspd.org/Youth/ResourcesandPublications/Youthresolutions.aspx>.

⁸⁵ A resolução pode ser vista diretamente em: UN. **Documents**. Disponível em <http://www.un-documents.net/a20r2037.htm>

⁸⁶ A resolução pode ser vista diretamente em: UN. **Documents**. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/477/21/PDF/NR047721.pdf?OpenElement>

nais e organizações internacionais de implementarem planos e ações que envolvessem a participação direta de jovens nas esferas locais, regionais e internacionais. Essa resolução enfatizava a necessidade dos diversos organismos melhorarem a comunicação com a ONU na temática da juventude e convidava todos a apresentarem em um prazo de 10 anos os resultados das ações iniciadas com o Ano Internacional da Juventude. A influência dessa resolução teve efeito prático importante no Brasil, e será melhor demonstrado no decorrer deste capítulo.

Dessa maneira, ao observar a literatura do capítulo 4, percebe-se que as iniciativas brasileiras aparentam ter seguido os processos mostrados nas Matrizes de Furiati (2010). Elas parecem ter tido como importantes *gatekeepers* burocratas estatais sem muita participação juvenil. Os programas resultantes viam esse grupo como público-alvo e o considera ora como uma identidade adultocêntrica ora como transgressora ou de transformação social. O jovem sempre deveria ser controlado ou reprimido de forma a garantir o futuro e a estabilidade do *status quo* social, moral e político. A juventude parecia ter sido marcada pelo espectro da distância, era apenas objeto de ações. Perspectiva que muda gradualmente com o processo de redemocratização e a promulgação da CRFB/88.

6.2 A Causa (X) e o resultado (Y)

Conforme explicitado no capítulo 4, o trabalho parte do pressuposto de que a redemocratização (X) – representada empiricamente pela CRFB/88 – gerou as condições para a PNJ (Y). A escolha desse período, difícil de ser definido, como a origem para a PNJ (Y) justifica-se pelo fato do espaço temporal, entre a década de 60 até 1988, representar a concretização e a conformação de alguns aspectos que moldaram o comportamento dos atores na temática da juventude. É possível observar duas grandes temáticas: o reconhecimento da participação dos atores e as estruturas que se desenvolveram para representá-las e garanti-las.

No âmbito da participação, os processos internacionais de juventude se juntaram ao processo interno de abertura política. A redemocratização foi o fenômeno que possibilitou, por meio dos movimentos sociais, o fim da estrutura militar e a implementação de instituições que conformaram o comportamento social ansioso por mais participação e reconhecimento das identidades.

Nesse sentido, Castro (informação verbal⁸⁷) acredita que a redemocratização representou a “diversificação de outros atores além dos atores clássicos, como os atores de classe social, os trabalhadores...como atores de cidadania”. O aparecimento de movimentos de identidades

⁸⁷ CASTRO, Mary. **Mary Castro**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília-Pernambuco, 2010. 1 arquivo .mp4 (34 min). Entre 4 e 5 minutos da gravação.

como a feminista, o racial, o LGBT, juventude etc. apareceram como uma nova categoria de sujeitos diversificados (CASTRO, informação observável⁸⁸). Como apontado no capítulo 5, as demandas por uma cidadania cultural, que prezava a diferença, aparecem como forma de reivindicação desses atores querendo maior participação e reconhecimento. Era necessário garantir uma parceria com o Estado para assegurar a sua diferença.

Outro aspecto importante, como mostrado no capítulo 2, são as estruturas que representavam e garantiam o novo aspecto de direitos e participação política até então reivindicados. Nesse sentido, a nova forma de se pensar a política social, o modo de formulação de políticas – pautada na descentralização da estrutura administrativa – e a organização das relações entre legislativo e executivo compuseram as novas bases nas quais o comportamento dos atores se manifestavam e se organizavam.

A nova configuração dos direitos do cidadão, sob a garantia das políticas sociais, indicavam um sistema que poderia assegurar as reivindicações dos “novos” atores expoentes da redemocratização. No caso das políticas sob o aspecto federativo, os *gatekeepers* políticos conseguiram autonomia suficiente para realizar suas atividades independentemente do poder da União. Nesse espectro, novas experiências de políticas públicas, inclusive sociais, tiveram a oportunidade de surgir de maneira mais democrática em representações estaduais e municipais. As soluções para reivindicações e necessidades ganhavam maior velocidade de resposta assim como novas experiências de gestão. Já o caso da relação entre o legislativo e o executivo, a participação por meio da representação política ganhou novas regras que moldaram o comportamento dos atores no estabelecimento de políticas públicas federais.

Como colocado na introdução, o resultado (Y), representado pela PNJ, é composta por três dimensões: uma institucional, uma internacional e outra legal. A institucional é representada pela implementação da SNJ, o CONJUVE e o PROJovem, criadas em 2005. Na dimensão internacional, a PNJ passou a exigir o intercâmbio constante do Brasil com outros países no que tange políticas de juventude. Por último, a dimensão legal diz respeito à constituição dos marcos legais da PNJ. Atualmente, existem três importantes marcos legais: o Plano Nacional de Juventude, O Estatuto de Juventude e a PEC de juventude.

Para efeitos analíticos do trabalho, a PNJ abrange apenas a dimensão institucional de 2005, deixando de lado a internacional e a legal. Contudo, mesmo que o trabalho não tenha como foco a análise detalhada dos aspectos legais, a formulação deles se enquadra dentro do quadro da formação da agenda nacional de juventude.

⁸⁸ CASTRO, Mary, op.cit.

6.3 A Narrativa Empírica

De acordo com o método proposto por Beach e Pedersen (2013), a narrativa empírica dos fatos e eventos constroem o *black-box* no qual o MC se encontra. Essa narrativa empírica pode ser tanto uma descrição temporal lembrando agentes e eventos quanto uma análise mais espaçada, não tão presa a uma ordem cronológica. Como os autores não esclarecem exatamente a maneira que esse procedimento deve ser feito e deixam em aberto as opções para tanto, o presente trabalho preferiu seguir uma forma nem sempre cronológica.

6.3.1 Agenda de Juventude: Redemocratização até 2005

O período de redemocratização representou a emergência de temáticas e paradigmas antes sufocados pelo estado ditatorial. Em especial a temática e a identidade da juventude, a influência direta de desejos (*wants*) tanto internacionais quanto nacionais mostraram-se vitais para a construção de uma agenda nacional ao longo de 17 anos da nova República brasileira. A presença marcante de pressões intra e extra-sociais e uma nova perspectiva cultural que presava a diferença dos atores foi fundamental para moldar o comportamento de *gatekeepers* e *gatekeepers intrasistema* de juventude no Brasil. Isso significa que a agenda nacional de juventude passou por um processo de construção que foi fruto direto de reguladores tanto estruturais quanto culturais que conduziram as demandas por processos de redução e conversão das demandas até que as questões (*issues*) resultassem na decisão política, ou seja, a PNJ.

Conforme mostrado no ponto 6.1 e enfatizado no ponto 6.2, a juventude passou por grandes mudanças de paradigmas com as pressões dos desejos intra-sociais (que exigiam a participação, a retomada dos direitos, a abertura política e a organização da CRFB/88) e extra-sociais (como o movimento de Maio de 68, os movimentos sociais transversais e as propostas da ONU para juventude) que ajudaram a moldar a temática da juventude.

No aspecto cultural, a redemocratização representou uma nova forma de pensar as identidades e conseqüentemente a cultura política vigente. Atores que refletiam na garantia de suas diferenças conseguiram alcançar a participação que, paulatinamente, foi garantida em forma de lei no período pós-1988. A juventude incorporou esse grupo de atores não tradicionais (de classe) que pressionava o Estado com as agendas transversais – críticas da universalidade dos direitos modernos. Esse quadro mais permissivo de questões transversais, por meio da nova cultura política, parece ter permitido que *gatekeepers* levassem os desejos de tais grupos até

que se tornassem decisões políticas no poder público. Visando esse contexto cultural, as influências externas e a reforma do Estado brasileiro da redemocratização, é possível afirmar que a experiência brasileira foi pavimentada de duas formas: a influência internacional e a repercussão federativa dela subsequente.

Quanto a influência internacional, Clementino (informação verbal⁸⁹) afirma que “os atores internacionais pautaram os atores nacionais para que eles impulsionassem o tema no Brasil.” De acordo com seu relato, “o sistema ONU foi muito importante para trazer experiências internacionais”. Nesse aspecto, Rezende (informação verbal⁹⁰) complementa ao colocar que o ano de 1985 foi o grande marco dessa influência internacional, pois

nada do que foi produzido posteriormente deixou de ter o ano internacional da juventude e aquilo que a ONU colocou como pauta como referência. Então assim, esse é o marco, esse é o grande marco. O marco legal, político de juventude foi 1985 (REZENDE, informação verbal⁹¹).

Essa influência internacional sobre o sistema político brasileiro pode ser observada diretamente com a criação, no governo Sarney, da Comissão Nacional do Ano Internacional da Juventude em 1985. Essa comissão, organizada juntamente com o MEC, foi a primeira Comissão em nível nacional a debater a temática da juventude junto com representantes do governo, sociedade civil (principalmente ligadas a igreja) e juventudes partidárias (como o movimento jovem do PMDB e do PFL). Nela, percebeu-se a clara intensão de inclusão participativa do jovem nos processos de decisão do novo Estado que se formava:

a nova República, em consonância com o que preconiza a Organização das Nações Unidas, entende que a busca do desenvolvimento e a luta pela paz não podem prescindir da ativa participação da juventude. Essa participação dispensa encorajamento, porque nos jovens está a mais clara e manifesta certeza de que somente a democracia pode viabilizar o progresso com justiça social (SARNEY, 1985)⁹²

⁸⁹ CLEMENTINO, Josbertine Virgínio. **Josbertine Virgínio Clemnetino**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2010. 1 arquivo .mp4 (73 min). Entre 33 a 37 minutos.

⁹⁰ REZENDE, Sandro, op. Cit. Entre 21 e 35 minutos.

⁹¹ Idem.

⁹² Discurso Sarney 1985. Disponível <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1985/26.pdf/download>

Associado a esse processo, Rezende (informação verbal⁹³) informa que o contexto de abertura decorrente dessa influência internacional possibilitou atores, como Franco Montoro, iniciar o processo de reconstrução da sociedade civil organizada em nível estadual. Rezende (informação verbal⁹⁴) indica que a formação da agenda nacional de juventude parece ter começado essencialmente com o governo de Franco Montoro (PMDB) em 1983, pois ele efetivou o primeiro Conselho Estadual de Juventude em 1986, em São Paulo.

Nessa mesma linha, entre 1987 e 1989 algumas iniciativas estaduais apareceram como ecos dessa pressão internacional sobre o sistema político brasileiro. Rezende (informação verbal⁹⁵) esclarece que essas iniciativas estavam sob forte controle do MR8⁹⁶ devido à forte presença do PMDB após o plano cruzado⁹⁷. Para o entrevistado, os conselhos estaduais criados nessa época foram todos pensados pelos governadores eleitos na época: Henrique Santillo em GO, Orestes Quéricia em SP, Álvaro Dias em PR, Nilton Cardoso em MG. Como coloca ele,

essa turma foi responsável pela criação dos conselhos estaduais de juventude. Os conselhos estaduais de juventude foram criados, todos, nesse época por esses mesmos agrupamentos. O MR8 foi o cabeça de ponte, por assim dizer, foram os mentores da criação desses conselhos (REZENDE, informação verbal⁹⁸).

Contudo, essas iniciativas não obtiveram êxito e acabaram por funcionar para outros desempenhos que desviavam o foco de uma política pública de juventude. Para Rezende (informação informal⁹⁹), esses conselhos funcionaram como suporte político aos interesses particulares do MR8 para o controle do movimento estudantil da época. Outro motivo apontado por ele envolve a falta de preparação dos que comandavam os conselhos: “os objetivos de uma política pública de juventude ainda não estavam claros na cabeça das pessoas. O ano de 1985 foi o ano da juventude, mas nós não tínhamos referencia acadêmica e teórica”. Dessa maneira, os conselhos criados na década de 80 foram todos extintos quando chegam ao governo Collor, na década de 90.

⁹³ REZENDE, Sandro, opt.cit. Entre 21 e 35 minutos.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Idem. Entre 35 e 50 minutos.

⁹⁶ O MR8 era um movimento estudantil de esquerda criado em resposta à ditadura militar.

⁹⁷ Nas eleições de 1986, o PMDB só não foi eleito no estado de Sergipe, onde Antônio Valadares foi eleito pelo PFL.

⁹⁸ REZEDENDE, Sandro, op cit.

⁹⁹ Idem.

Abramo (informação verbal¹⁰⁰) informa uma perspectiva diferente, mas que complementa a relação dos atores na década de 80. Para ela, existiam duas grandes agendas nacionais que ocuparam a preocupação dos atores nacionais: a da criança e adolescência e a da educação. A juventude não estava na agenda prioritária, nem mesmo durante a Assembleia Constituinte. O tema principal era o da criança e o da adolescência. A juventude ficou fora como tema, mas participou na constituinte e em outros movimentos, inclusive na questão da criança e da adolescência.

O fato empírico dessa afirmação aparece em 1988 com a lei da proteção da infância, da adolescência e juventude e o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA)¹⁰¹. Em relação a lei de proteção, os estados federados são obrigados a legislar sobre a proteção da infância e juventude, mesmo se existir matéria na esfera federal. Já no caso do ECA, o marco legal é um avanço, pois substitui a doutrina da situação irregular pela doutrina da proteção integral. Essa nova concepção permitiu a construção de uma imagem mais positiva das ações implementadas por meio de uma nova concepção de direitos de crianças e adolescentes (LEON et al., 2009).

Para a entrevistada, a agenda da educação é uma pauta antiga de obrigação do Estado na qual a juventude seria alvo de políticas que visibilizassem uma condição de transição, de preparação e não no reconhecimento do sujeito jovem. Abramo (informe verbal¹⁰²) acredita que no caso de juventude, a sociedade demorou muito no reconhecimento da singularidade da condição juvenil para além da infância, ancorada na produção acadêmica.

Nesse sentido, ela parece concordar com Rezende (informação verbal¹⁰³) quanto a dificuldade de conformação de ações e de uma agenda de juventude na década de 80 pela própria falta de conhecimento técnico e prático na área. Para Abramo (informação verbal¹⁰⁴), as expressões, que surgiram na década de 80, foram iniciativas que não se desenvolveram e se frustraram, pois eram conselhos – a exemplo do conselho de SP em 1986 – que apenas debatiam e não tinham um caráter de política pública de juventude. A intenção era mais a inclusão participativa dos jovens e definições de questões.

Concomitantemente aos eventos citados acima, ocorreu uma fortificação da juventudes partidárias a partir da década de 80. Alguns entrevistados consideram que o estímulo a participação da juventude no período redemocrático parece ter se fundamentado nas novas estrutu-

¹⁰⁰ ABRAMO, Helena. **Helena Abramo**: depoimento [jun. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2010. 1 arquivo .mp4 (120 min). Entre 15 e 28 minutos.

¹⁰¹ A Lei N 8.069 de 1990 está Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

¹⁰² Idem.

¹⁰³ REZENDE, Sandro, op. cit. Entre 35 e 50 minutos.

¹⁰⁴ ABRAMO, Helena, op. cit. Entre 29 e 47 minutos.

ras estatais (SEIXAS, informação verbal¹⁰⁵; ZANETI, informação verbal¹⁰⁶). A criação dos partidos políticos parece ter sido a base para as organizações jovens que floresceram no meio da década de 90.

Nesse aspecto, Zaneti (informação verbal¹⁰⁷), informa que os jovens conseguiram, por meio do nascimento da nova república participar e se organizar, principalmente, por meio do surgimento dos novos partidos. Para ele, os partidos – que surgiram dos movimentos populares – e as próprias organizações civis foram construindo instrumentos político-partidários de participação no processo de poder. Zaneti coloca que

essa construção jovem foi envolvendo e foi dando oportunidade ao nascimento da juventude e, em consequência, com os jovens participando, eles passaram a requisitar agendas que tivessem haver com a juventude. A questão do primeiro emprego...enfim... (ZANETI, informação verbal¹⁰⁸).

É nessa conjuntura de criação dos partidos que a temática da juventude parece ter sua origem mais relevante que veio dos anos seguintes da Constituição. Pois, é com as juventudes partidárias que a demanda por políticas específicas de juventude ganhou vitalidade. Essas juventudes se mostraram como importantes *gatekeepers* no processo de conformação da agenda nacional de juventude. Para Rezende

quem pautou, e isso é uma realidade histórica, quem colocou na pauta a política pública de juventude no Brasil foram as juventudes partidárias. Quem pôs na pauta fomos nós, líderes da juventudes partidárias, que culminou na agenda jovem 2002 (REZENDE, informação verbal¹⁰⁹).

A importância das juventudes partidárias também é, direta ou indiretamente, confirmada por Abramo (informação verbal¹¹⁰), Seixas (informação verbal¹¹¹), Zaneti (informação verbal¹¹²), Clementino (informação verbal¹¹³), Filho (informação verbal¹¹⁴) e Konder (informa-

¹⁰⁵ SEIXAS, Marcus, op.cit. Entre 17 e 20 minutos.

¹⁰⁶ ZANETI, Hermes. **Hermes Zaneti**: depoimento [ago. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2010. 2 arquivo .mp4 (34 min). Entre 19 e 21 minutos.

¹⁰⁷ Idem.

¹⁰⁸ ibdem.

¹⁰⁹ REZENDE, Sandro, op. Cit. Entre 50 e 66 minutos.

¹¹⁰ ABRAMO, Helena, op. Cit. Entre 28 e 47 minutos.

¹¹¹ SEIXAS, Marcus, op.cit Entre 3 e 19 minutos do segundo arquivo.

¹¹² ZANETI, Hermes. Entre 11-19 minutos.

¹¹³ CLEMENTINO, Josbertine, op.cit. Entre 60 e 62 minutos

¹¹⁴ FILHO, Zebral, op. Cit. Entre 19 e 26 minutos.

ção verbal¹¹⁵). Para esses entrevistados, as juventudes partidárias, em especial as do PSDB, do PCdoB, do PFL, do PT e do PMDB estavam entre as juventudes que defenderam diretamente a temática juvenil e pavimentaram o caminho para a PNJ durante a década de 90.

Como é possível ver do Apêndice F, apesar das juventudes partidárias serem em sua maioria filhas da década de 90, não são apenas fruto da redemocratização. A participação da juventude sob essa estrutura parece ter origens anteriores, datando principalmente do período militar como o caso do PFL, e do PMDB (com o Setor Jovem) ou mais anterior ainda, como afirmam as fontes do PCB. E, mesmo com pouca informação das juventude partidárias de épocas anteriores à redemocratização, é possível inferir que as pautas reivindicatórias estavam mais alinhadas para o retorno da democracia. Entretanto, seus objetivos fugiam do reconhecimento da juventude em sua especificidade e necessidade. Eram iniciativas que pareciam visar mais a renovação dos quadros partidários.

De maneira geral, é possível observar do Apêndice F que partidos mais antigos além do desejo de renovação de seus quadros partidários, já compreendiam a necessidade de estruturar políticas específicas para os jovens. Eles passaram por uma organização prematura de suas respectivas juventudes e um amadurecimento em torno de objetivos mais claros em defesa do jovem, ainda que, muitas vezes, em forma de embate com os membros mais velhos e tradicionais. Tudo indica que isso pode ter sido gerado com a redemocratização na qual algumas juventudes partidárias vivenciaram e passaram, gradualmente, a entender e militar sobre a temática da juventude, ganhando e assegurando certa autonomia de ação e escolha em relação aos seus partidos.

Nesse sentido, o caso da JPSDB é singular, pois sua conquista gradual por um caráter mais autônomo dos quadros políticos tradicionais do PSDB (por meio de muita resistência¹¹⁶) – primeiro como órgão de cooperação e depois como secretaria – possibilitou que essa fosse um expoente (mas não a única¹¹⁷) no debate sobre a juventude durante a década de 90, assu-

¹¹⁵ KONDER, Adolfo. **Adolfo Konder**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília-Rio de Janeiro, 2010. 1 arquivo .mp4 (49 min). Entre 25 e 30 minutos.

¹¹⁶ Zaneti afirma que autonomia foi um espaço “cavado a fórceps”, pois o partido ainda se recusava a ver a JPSDB como sujeitos autônomos e queriam os jovens apenas para levantar bandeira. Quando questionavam ou participavam já eram vistos como problema. Nesse sentido, qualquer desculpa era inventada para fechar os espaços de juventude dentro do partido. In: ZANETI, Hermes. **Hermes Zaneti**: depoimento. Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2013. 2 arquivo .mp4 (60 min). Entre 11 e 19 minutos da gravação do arquivo 2.

¹¹⁷ Mais pesquisas devem ser feitas para resgatar esses fatos históricos envolvendo as juventudes partidárias de outros partidos.

minho grande proeminência e centralização do tema a partir de 1994¹¹⁸. Nesse período, outras juventudes partidárias até pensavam na temática, contudo mais direcionadas para o movimento estudantil. Como aponta Odloak (informação verbal¹¹⁹), elas ainda não pensavam na “institucionalização da questão, de pensar em um órgão da juventude, seja um instituto, conselho, órgão de coordenação desses trabalhos, etc.. Isso era coisa que nós estávamos bem mais amadurecidos como juventude partidária”.

Dessa forma, a JPSDB agiu como grande articuladora da temática e ajudou a moldar o comportamento dos atores entre 1994 e 2002, pois apresentava quatro características interessantes:

1. O contato mais próximo com outras juventudes: Nesse aspecto, o grau de autonomia da JPSDB permitiu a ela criar laços importantes para o debate de juventude fora do partido. Outras juventudes enxergavam a JPSDB quase como outro partido dado sua autonomia quando comparado com as doutrinas e interesses do PSDB. Isso possibilitou a troca de informações e uma militância mais ampla (KONDER, informação verbal¹²⁰; REZENDE, informação verbal¹²¹).

2. A formação específica de militantes e gestores pelo LAP: O LAP foi criado em 1996 sob influência direta da JPSDB em conjunto com o Instituto Teotônio Vilela, liderado por Hermes Zaneti. Ele foi concebido como um curso aberto que visava inicialmente a formação política da militância do PSDB e grêmios centrados na temática da juventude. O objetivo era enfatizar a necessidade de institucionalização da temática e incentivar o debate com outros partidos e com o governo. Esse laboratório formou cerca de 7000 mil pessoas em todo Brasil e ajudou a implementar políticas públicas nos estados e municípios (KONDER, informação verbal¹²²; REZENDE, informação verbal¹²³).

3. O incentivo à implementação de estruturas governamentais para juventude: A defesa pela institucionalização de políticas para a juventude assumiu grande repercussão, principalmente,

¹¹⁸ Nesse ano ocorre uma mudança nos quadros dirigentes da JPSDB que fortaleceu a temática da juventude como bandeira política de seus membros.

¹¹⁹ ODLOAK, Eduardo. **Eduardo Odloak**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília – São Paulo, 2010. 1 arquivo .mp4 (43 min). Entre 10 e 15 minutos.

¹²⁰ KONDER, Adolfo, op.cit. Ao longo da entrevista.

¹²¹ REZENDE, Sandro, op.cit. Ao longo da entrevista.

¹²² KONDER, Adolfo, op.cit. Entre 8 e 13 minutos.

¹²³ REZENDE, Sandro, op.cit. Ao longo da entrevista.

nos governos estaduais e municipais. Tais ações tiveram grande relevância e articulação como atesta Konder

então, eu acho que a juventude do PSDB teve, naquele período, um papel fundamental que foi levantar essa discussão, pesquisar o que acontecia em Portugal, o que estava acontecendo na Espanha, enfim... Estavam muito, muito na nossa frente, e a gente começou a pesquisar muito isso e propor nos governos do PSDB a criação de órgãos executivos e de conselhos também para envolver a sociedade civil organizada (KONDER, informação verbal¹²⁴).

4. Participou da fundação de importantes ONGs: A juventude do PSDB esteve diretamente ligada com a construção das principais ONGs de juventude da década de 90. A OBJ, a IPBJ e foram compostas por membros ativos e inativos da JPSDB assim como de outros partidos políticos (REZENDE, informação verbal¹²⁵). A OBJ, criada em 1998, foi pensada com o intuito de promover, principalmente cursos de capacitação para os gestores governamentais impulsionados pelas explosão de iniciativas para juventude em consequência das eleições em 1997 nos municípios (REZENDE, informação verbal¹²⁶). A IBPJ, criada em 1997, tinha como objetivo a promoção de uma política de juventude integrada assim como a dinamização de projetos de juventude setoriais e intersetoriais em municípios, estados e governos federais¹²⁷.

Assim, apesar do início da década de 90 (1991-1992) não ter tido expressões relevantes que resultassem em algum tipo de institucionalização ou políticas governamentais, a agenda nacional de juventude parece ter sido levada pelas juventudes partidárias que promoviam a temática nos espaços internos dos partidos.

Paralelamente a isso, ocorreu a organização da JULAD no Brasil, em 1992, tendo Franco Montoro como idealizador. Para Odloak (informação verbal¹²⁸), a JULAD representou uma outra ponta que caminhou juntamente com a JPSDB. Suas iniciativas estavam orientadas para uma discussão com viés mais internacional, principalmente com a Venezuela e a Argentina a respeito de assuntos importantes para a juventude. Como Franco Montoro era do PSDB, essa instituição internacional acabou por ser tornar mais um campo de atuação da JPSDB para fortalecer a temática de juventude no Brasil.

¹²⁴ KONDER, Adolfo, op.cit. Entre 8 e 13 minutos.

¹²⁵ REZENDE, Sandro, op. Cit. Ao longo do texto.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Conforme o Art 2º do Estatuto do IBPJ. Documento impresso.

¹²⁸ ODLOAK, Eduardo, op.cit. Entre 3 e 15 minutos.

Entre 1993 e 1997, começaram aparecer um maior debate nacional e internacional focado na juventude e algumas expressões de conselhos voltam a aparecer, como a iniciativa de Rubens Bueno, em Campo Mourão¹²⁹. Mas, foi somente depois de 1997 que surgiram mais organismos estatais em decorrência da vitória do PSDB em muitos estados.

Nesse ínterim, ocorreram três fatos relevantes para a tentativa de alocação da temática: a pressão da JPSDB na eleição de FHC, a pressão das propostas desenvolvidas pela instituição MUDES e a pressão da ONU com a resolução do *Programa Mundial de Ação para Juventude do Ano 2000 e Além*¹³⁰. Não obstante, em todas essas instâncias o governo não acatou as sugestões de criação de organismos nacionais de juventude.

Por parte da JPSDB, a pressão ocorreu por um pedido formal de institucionalização de um organismo nacional de juventude durante a campanha de FHC, em 1994. (REZENDE, informação verbal¹³¹). Associado a esse acontecimento, no ano seguinte, a fundação MUDES¹³² realiza o I Encontro Nacional de Técnicos em Juventude no qual resultou uma proposta com 125 tópicos que norteavam a formulação de uma PNJ. Clementino (2009), coloca que essa formulação foi feita a pedido da Casa Civil após o evento no qual “a MUDES apresentou proposta de criação de um conselho interministerial diretamente vinculado à Presidência da República”.

Por fim, aconteceu o *Programa Mundial de Ação para Juventude do Ano 2000 e Além*, em 1995, que propunha aos Estado-membros da ONU três pontos: adotar o programa de ação para a juventude para o ano 2000 por meio de ações para melhorar o bem-estar entre os jovens em dez áreas prioritárias¹³³; incentivar o suporte para as ONGs a implementar o programa de ação; e convidar os estados membros a incluir representantes jovens em suas delegações para estimular a participação dos jovens na implementação do programa de ação.

Como dito acima, essas pressões que demandavam a institucionalização de ações para a juventude não obtiveram resultados. Na perspectiva dos entrevistados, existem alguns motivos para a negativa da presidência. Um dos motivos parece estar ligado ao grau de autonomia

¹²⁹ Rubens Bueno criou o Conselho Municipal de Juventude por meio da Lei Nº 801 de 1993. Documento impresso.

¹³⁰A Resolução A/RES/50/81 está disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/764/41/PDF/N9876441.pdf?OpenElement>

¹³¹ REZENDE, Sandro, op.cit. Ao longo da entrevista.

¹³² Aparentemente a fundação Mudes desempenhou uma representação externa da juventude em nome do Brasil em resposta ao Ano Internacional de Juventude de 1985. Suas atividades parecem ter se limitado nesse aspecto.

¹³³ São elas: Educação, Emprego, Fome e pobreza, Saúde, Meio Ambiente, Vício de drogas, Delinquência juvenil, Atividades de tempo livre, Mulheres jovens e crianças, e a participação completa na sociedade e nos processos de decisão. Disponível em: <http://www.un.org/events/youth98/backinfo/ywpa2000.htm>

da JPSDB. Para Konder, essa autonomia juvenil parece ter gerado conflitos que impediram uma maior rapidez no processo de estabelecimento de uma PNJ nos anos 90, principalmente durante o primeiro mandato de governo de FHC, momento em que o PSDB se aliou ao PFL¹³⁴. Nas palavras do entrevistado,

tinha também de certa forma, em alguns momentos, um embate entra a direção do partido com a juventude, que era uma juventude, vamos dizer assim, centro esquerda. E quando teve a aliança com o PFL, a juventude, boa parte foi contra. Então, ali houve, de certa forma, entre nós um certo, eu diria, tensionamento que, obviamente também, depois nesse entendimento do governo pra que recebesse a questão das políticas de juventude fosse mais difícil essa relação. Foi atuando muito mais na nossa força de capacidade de mobilização e onde a gente recebia apoio, a gente ia avançando, principalmente nos estados onde a gente conseguiu o apoio. Mas, não era fácil não (KONDER, informação verbal¹³⁵, grifo do autor).

Outra causa parece estar relacionada com a condição ideológica dos atores que faziam parte do governo FHC. Para Sandro (informação verbal¹³⁶) e Seixas (informação verbal¹³⁷), alguns atores da alta cúpula governamental não acreditavam que a formação de um Conselho de Juventude integrado em grande maioria por membros do estado e de partidos representasse a sociedade como um todo.

Além disso, Ruth Cardoso – atriz importantíssima em questões sociais – tinha uma visão contrária à segmentação da política social por acreditar que a política pública deveria ser uma promoção social para todos. Dessa maneira, discordava com a segmentação de negros, mulheres, jovens, pois isso poderia resultar em uma “guetificação” social. Seus objetivos estavam mais para a implementação de medidas sociais em populações vulneráveis por meio de políticas universais com focalização contra a pobreza (conforme mostrado no capítulo 2).

E, finalmente, o último motivo parece ter sido a própria agenda governamental da época. Para Filho (informação verbal¹³⁸), de 1995 até 2002, o governo FHC estava longe de reconhecer a juventude como agenda social. De acordo com Filho, a agenda no período FHC era o controle da inflação, a estabilização da economia e a modernização do setor público. A juven-

¹³⁴ A JPSDB fundou um movimento chamado Movimento 25 de Junho para fazer frente a aliança com o PFL.

¹³⁵ KONDER, Adolfo, op.cit. Entre 17 e 19 minutos.

¹³⁶ REZENDE, Sandro op.cit. Entre 112 e 132 minutos.

¹³⁷ SEIXAS, Marcus, op.cit. Entre 20 e 24 minutos.

¹³⁸ FILHO, Zebral op.cit. Entre 15 e 19 minutos.

tude se apresentava como um apêndice das políticas sociais mais importantes, como o Bolsa Escola.

Portanto, é possível inferir alguns aspectos quanto ao período de 1988 até 1997. Por um lado, é perceptível da narrativa empírica que o processo de formação da agenda nacional de juventude ainda não se encontrava como uma prioridade nacional, e sim apenas como um conjunto de demandas levada por diferentes *gatekeepers* para dentro do sistema político estadual e municipal.

As juventudes partidárias aparecem como atores que foram se construindo de forma a reunir as demandas sociais de juventude para que essas conseguissem alcançar as autoridades públicas. Durante esse primeiro momento elas acompanharam as demandas de juventude pelo sistema político federativo. E, apesar do trabalho ter apenas o exemplo da JPSDB, é possível inferir que elas sustentaram a agenda nacional da juventude na esfera federativa reunindo as pressões do meio ambiente intra e extra-social que chegavam ao sistema político para, em 1997, conseguir alocá-las em secretarias, coordenadorias, assessorias e conselhos. Eles agiram como *gatekeepers* e *gatekeepers intrasistema* durante a década de 90. Esse fato será melhor detalhado no próximo ponto.

Por meio da característica descentralizadora federativa, os governadores eleitos conseguiram alocar legalmente os desejos advindos do ambiente extra-social internacional representado pela ONU. Dessa forma, os Conselhos Estaduais de Juventude alocados pelos governadores, entre 1986 e 1987, parecem ter sido mediados pelo MR8, *gatekeepers* que estavam associados ao PMDB na época.

Entre 1996 e 2002 surgem novos atores no meio ambiente intra-social brasileiro: OBJ, IBPJ, RJNE, Observatório de Juventude da UFF. Esse aumento parece ter começado com os eventos de 1995. Após as pressões ao sistema político feitos pela ONU e pela fundação MUDDES, as eleições municipais de 1996 ganharam um novo fôlego e começam a surgir diversos candidatos com propostas de campanha que continham iniciativas de secretarias, coordenadorias, assessorias ou conselhos de juventude (REZENDE, informação verbal¹³⁹).

A exemplo, em 1996, o PSDB conquistou cerca de 914 prefeituras e em muitas haviam membros que implantaram políticas públicas de juventude. Fato que parece ter “estimulado novas iniciativas em outros municípios e estados brasileiros” (PSDB et al., 2001). Para Sandro (informação verbal¹⁴⁰), em 1998 já existiam mais de 15 órgãos de juventude pelo Brasil,

¹³⁹ REZENDE, Sandro op.cit. Entre 132 e 163 minutos.

¹⁴⁰ idem.

número que continuou a crescer segundo ele. Para Abramo (informação verbal¹⁴¹), essas iniciativas representaram a concretização de uma pressão específica das juventudes partidárias “que se envolvendo nos debates das campanhas, da formação de governos municipais, começaram a reivindicar participação também, espaços de poder nas prefeituras em governos de estados constituídos”.

Não apenas nas esferas estaduais e municipais ocorreram respostas aos eventos de 1995. O governo federal, apesar de não ter criado o Conselho Nacional de Juventude, responde ao meio ambiente criando o primeiro órgão de juventude do Brasil no Ministério da Educação, a Assessoria Especial de Juventude sob o comando de Joaquim Cardoso. Porém suas atividades, assim como outros programas e instituições, criados durante a década de 90, parecem ter focado mais o público infanto-juvenil.

Para Abramo (informação verbal¹⁴²), as iniciativas federais na década de 90 ainda estavam presas ao ideal de estabilidade dos direitos básicos, lastro da redemocratização. Existia uma vigorosa comunicação com ONGS para a proteção dos direitos, principalmente de crianças e adolescentes. Engel (informação verbal¹⁴³) concorda com a perspectiva de Abramo ao afirmar que o governo FHC tinha programas voltados para o público jovem, em sua maioria, menor de 18 anos. Não obstante, na perspectiva dela, esses programas e ações ainda eram espaçados e fragmentados, baseados na perspectiva universal com algum foco no público. Como afirma Sposito e Carrano, o Estado brasileiro a

busca por conceber e dirigir programas para jovens considerados carentes ou em situação de *risco social*, com a delimitação geográfica em municípios de baixo IDH, expressou políticas de focalização no combate à pobreza que predominaram nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Durante os governos FHC (1995-2003) alguns programas criados para os jovens, entre 15 e 25 anos. Mas que, em sua maioria, voltavam-se para os indivíduos infanto-juvenis em situação de vulnerabilidade social. Sposito e Carrano (2003) identificaram 30 programas/projetos governamentais e três ações sociais não-governamentais (Programa de Capacitação Solidária, Projeto Rede Jovem e Programa Alfabetização Solidária¹⁴⁴) focados entre 15 e 19 anos e de

¹⁴¹ ABRAMO, Helena. Op cit. Entre 28 e 47 minutos.

¹⁴² idem.

¹⁴³ ENGEL, Wanda. **Wanda Engel**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília – Rio de Janeiro, 2010. 2 arquivos .mp4 (55 min). Entre 6 e 10 minutos.

¹⁴⁴ Induzidos pelo programa Comunidade Solidária, que sumariza as políticas sociais no governo FHC, ver capítulo 2.

20 a 25 anos no período. O período de 1999 até 2002 mostra um aumento de iniciativas governamentais para adolescentes e jovens adultos, “representando uma verdadeira explosão da temática juventude e adolescência no plano federal, ainda que esta tenha ocorrido num quadro de grande fragmentação setorial e pouca consistência conceitual e programática” (SPOSITO; CARRANO, 2003).

A escolha por programas com este perfil provém das diretrizes dos PPAs que mostram uma clara preferência para regulamentação e garantia de direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 como crianças, mulheres, negros, índios, portadores de deficiência e idosos, também cobertos pelo plano de 1995-1999 (CARDOSO, 2008a). Mas, a juventude ainda não aparece como categoria que necessita ser coberta. Já no Plano Plurianual de 1999 e 2002, ela é reconhecida como categoria que carece de demandas singulares¹⁴⁵ no capítulo sobre a promoção da cidadania. Entretanto, sua ênfase estava muita associada à questões de saúde, violência e drogas, com base em uma *identidade estigmatizada* do jovem. Não parece ter havido o reconhecimento do jovem como ator, mas como parcela vulnerável e de risco (CARDOSO, 2008b). A exemplo disso o plano informa que suas ações se voltaram apenas para

a intensificação das campanhas sobre os efeitos do consumo de drogas e de preparação de pais e professores para lidar com o problema, a dura repressão ao comércio dessas substâncias e a instituição de um serviço para acolher denúncias de abusos contra jovens representam ações de extrema importância (CARDOSO, 2008b).

Paralelamente, têm-se outra linha de ação das juventudes partidárias na esfera federativa. Como indicado anteriormente, é expressivo as iniciativas de institucionalização de políticas para juventude a partir de 1996, com as eleições para prefeitos. Se por um lado a esfera federal frisou apenas programas descentralizados de juventude, na esfera federativa o processo de institucionalização parece ter tido uma centralização maior, pois algumas juventudes partidárias viram nisso uma maneira de emplacar carreiras políticas e financeiras interessantes.

Pegando a JPSDB como exemplo, a formação do LAP, por meio do Instituto Teotônio Vilela (ITV), mostra o quanto esse tema cresceu em importância nos governos FHC. Inicialmente pensado pelo líderes da JPSDB para capacitar a militância na temática da juventude, o LAP era uma ferramenta interessante que estimulou e capacitou até mesmo políticos de car-

¹⁴⁵ A juventude foi inserida na Proposta de Governo do PPa Avança Brasil pelo esforço da JPSDB (PSDB et al., 2001).

reira e outras juventudes em estados e municípios na área (REZENDE, informação verbal¹⁴⁶). Como atesta Rezende sobre o conteúdo de um livro produzido pelo LAP,

a juventude do PSDB criou o primeiro livro orientado para sua militância, orientada a formar órgãos de juventude e, diferente da coisa que eu te falei de 1985, 1986 e 1987, a juventude do PSDB foi a primeira juventude partidária a formular um documento que o partido assinou. Por mais que eles não tivessem dado muita bola, mas como agente enchia muito o saco eles assinaram! Tá lá, eles cancelaram o livro. E, esse livro foi mostrado nas convenções do partido sendo dito o seguinte: ô, tá aqui ô! O que a juventude do PSDB quer é que vocês apliquem o que está nesse livro aqui, ô! Criem os órgãos governamentais de juventude! E, ae a coisa foi tomando corpo, foi tomando corpo, foi tomando corpo... (REZENDE, informação verbal¹⁴⁷)

O processo de institucionalização proposto pela JPSDB através do LAP priorizava ensinar o que significavam políticas públicas de juventude assim como procedimentos de atuação e ações de implementação de órgãos para juventude. Além disso, propunha atividades e programas como o Centro da Juventude e o Agente Jovem, respectivamente. Dentre as ações propostas as principais são:

1. A seleção de programas pré-existentes, agregando ações dispersas e sobrepostas (PSDB et al., 2001);
2. Organização de uma base de informação dos programas voltados para o jovem (PSDB et al., 2001);
3. Criação de condições de cooperação entre organizações de juventude com o governo (PSDB et al., 2001);

Na parte de atuação são propostas duas formas para administrar o órgão. A primeira seria pela atuação horizontal que visa a articulação com outras secretarias para gerar políticas setoriais. Esse tipo de atuação visava a participação da sociedade civil por meio de criação de um conselho de juventude e encontros de jovens. A segunda seria a atuação vertical que trata da execução direta pelo órgão governamental de programas específicos (PSDB et al., 2001). Dessa maneira, o LAP era um laboratório ativo e com propostas iniciais.

Em conjunto com a articulação do LAP, dois atores se sobressaem entre 1995 e 2002, pois ajudaram na conformação de uma agenda nacional de juventude. Tanto a OBJ quanto o IBPJ foram criados por alguns membros do PSDB com o objetivo capacitar e executar projetos de juventude para vereadores, municípios e estados que cresceram nos governos FHC.

¹⁴⁶ REZENDE, Sandro, op.cit. Entre 132 e 163 minutos.

¹⁴⁷ Idem.

Dentre eles, a OBJ se destacou mais por realizar diversos cursos para qualificar gestores de juventude pelo Brasil. Ao todo, foram feitos mais de 20 cursos (19 governos FHC e 1 no governo Lula) nos quais foram formados mais 1000 gestores de juventude. Por outro lado, a IBPJ atuou mais timidamente durante a década de 90, mas esteve ligada a alguns projetos e à criação da coordenadoria de juventude do Rio de Janeiro, no governo de Marcelo Alencar (1997). De certa forma, as atividades do IBPJ ficaram muito ligadas ao estado do Rio de Janeiro, assumindo maior proeminência a partir de 2001, principalmente, na organização do evento Agenda Jovem 2002, um dos principais marcos para a formação da agenda nacional de juventude no Brasil.

O Agenda Jovem 2002 estabeleceu um ponto divisor de águas e deve ser melhor elucidado. Ele ocorreu em resposta ao período eleitoral que se aproximava. O evento teve objetivo central de fazer um pedido aos presidentiáveis (Serra, Lula, Ciro Gomes e Garotinho) para a inclusão da agenda de juventude em suas agendas. Ele foi organizado pela OBJ, IBPJ, JULAD com apoio da Fundação Konrad Adenauer, OAB e UNESCO. Sua importância reside como a primeira tentativa de reunir as demandas advindas de outras entidades de juventude. Para Filho (informação verbal¹⁴⁸), esse evento foi a primeira tentativa de reunir os líderes dos diferentes movimentos¹⁴⁹ jovens para achar o mínimo denominador comum de suas reivindicações. Sobre o evento, Seixas informa que

foram dois ou três dias de discussões em que ao final, na plenária final, foi votado esse documento por consenso, só aquilo que foi consenso é que entrou no documento, né? E, um dos pontos lógicos que foi consenso foi a criação da Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude (SEIXAS, informação verbal¹⁵⁰).

O resultado do evento promulgou o documento chamado Carta da Agenda Jovem que foi encaminhada para os presidentiáveis. E, em decorrência do grande contingente eleitoral jovem¹⁵¹ que se apresentavam em 2002, todos os candidatos incluíram em seus programas algumas propostas da Carta.

Portanto, o período de 1995 até 2002, foi marcado pela presença constante das juventude partidárias, em especial a JPSDB, na condução das demandas para o sistema político. Conforme observado, suas atividades foram mais voltadas para os processos estaduais e municí-

¹⁴⁸ FILHO, Zebal op.cit. Entre 19 e 26 minutos.

¹⁴⁹ Os movimentos presentes foram:

¹⁵⁰ 24 -28 minutos

¹⁵¹ Existiam cerca de 46% de eleitores em 2002 na faixa etária de 16 a 34 anos.

país, apesar da tentativa de agendar em 1995 um conselho, ela foi uma importante instituição que manteve a agenda aliviando as pressões das demandas durante o tempo. Ademais, por meio das principais ONGs, ela foi capaz de aumentar sua capacidade de transformação das demandas de juventude em alocações. Elas foram importantes *gatekeepers* ao longo do tempo.

Depois das eleições de 2002, de fato, o então presidente Luis Inácio Lula da Silva escutando, não só o pedido da Agenda Jovem 2002, dá continuidade no processo de alocação política que resultou na Política Nacional de Juventude. Contudo, o caminho que levou a versão final de estruturação do que viria a ser a PNJ foi um processo complexo no qual participaram três atores importantes: o Legislativo, o Instituto Cidadania e o próprio Executivo, por meio do Grupo Interministerial da Juventude. Vale lembrar que o processo entre o Legislativo e o Executivo aconteceram paralelamente, mas muito entrelaçado cujos trabalhos se corroboraram. O processo de agenda do Legislativo será melhor detalhado no tópico seguinte. Nessa parte, dá-se continuidade, mesmo que resumidamente, do processo colocado pelo Executivo.

Entre 2002 e 2005, o governo PT resolveu agir em duas frentes para elaborar a PNJ no Brasil. Uma das frentes de atuação foi feita a pedido do Legislativo (como será melhor esclarecido) e remete à pesquisa feita pelo Instituto Cidadania (geradora de apoio). A outra foi conduzida pelo Grupo Interministerial da Juventude composto por 19 ministérios que agiu também como um *input* de apoio.

Pelo Instituto Cidadania (em 2003), a agenda nacional de juventude ganhou maior proporção, pois essa instituição agiu como *input* de apoio para as demandas encaminhadas ao Executivo. Ela agiu como um importante *gatekeeper* gerando apoio com as pesquisas e seminários que realizou. Por meio de seminários e oficinas foi feito um mapeamento e rastreamento das áreas mais sensíveis da juventude brasileira. Um verdadeiro estudo da condição juvenil. O resultado dessa pesquisa foi enviado ao Executivo (Projeto Juventude) e nele continham seis tópicos necessários para uma Política Nacional de Juventude:

1. Afirmar a Política Estratégica do Estado. A integração e a transversalidade deveriam ser assumidas como elementos fundamentais de uma PNJ. Dessa maneira, a proteção social gera novas oportunidades de inserção profissional e sociocultural além de estimular a participação juvenil (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).
2. Implantar políticas inclusivas que visassem a igualdade de direitos e o fortalecimento de segmentos vulneráveis. A PNJ deveria sempre ter em vista o acesso universal aos direitos básicos assim como ações focalizadas para segmentos de

maior vulnerabilidade por meio de transferências de renda e garantia das identidades (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

3. A PNJ deveria prezar a responsabilidade de distintos atores por meio da “garantia da participação da sociedade civil sem minimizar o papel do Estado”. Ela teria que “democratizar o acesso dos jovens a conhecimentos sobre formulação, gestão e acompanhamento de políticas de implementação” (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).
4. As políticas, programas e ações deveriam ser pensadas sem as “reproduções dos estereótipos e preconceitos projetados sobre os jovens, para tanto devem levar em conta o contexto histórico, social e cultural do jovem” (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).
5. A PNJ deveria ter um programa nacional de grande escala marcado pela integração e pela transversalidade dos temas: educação, trabalho, cultura e participação. O programa nacional é destinado aos jovens entre 18 e 24 anos que estão fora da escola ou em situação de atraso escolar. (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).
6. Novos mecanismos institucionais de gestão para uma PNJ eficiente. Para evitar riscos de dispersão e fragmentação não seria ideal ser deixado a mercê de cada área ministerial ou secretaria no caso de estados e municípios. Assim, seria “preferível conceber um organismo central ágil que se apoie na autoridade política do chefe do executivo em questão” (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

A frente levada pelo Grupo Interministerial foi criada em 2004 e teve como meta realizar um mapeamento de todos os programas e ações voltadas para a juventude. Assim, foram identificados cerca de “135 ações federais, que estavam vinculadas em 45 programas e eram implementadas por 18 ministérios ou secretarias de estado” (SILVA; ANDRADE, 2009). Dessas, apenas 19 ações eram específicas para jovens de 18-24 anos.

O resto das ações, por mais que relacionasse a juventude, não eram pensadas para esse público. O resultado foi a clara fragmentação e sobreposição de ações. Por isso, foi proposto a criação de um órgão articulador e centralizador que combatesse o paralelismo e a fragmentação das ações (SILVA; ANDRADE, 2009). Essa pesquisa também resultou em nove desafios e a necessidade de um programa nacional, de caráter emergencial, para combater a dívida social do país com a juventude excluída¹⁵² (que resultou no PROJOVEM). No caso das sugestões foram elas: 1) ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade; 2) erradicar o

¹⁵² Excluídos por falta de emprego, formação profissional e educação.

analfabetismo; 3) preparar para o mundo do trabalho; 4) gerar trabalho e renda; 5) promover vida saudável; 6) democratizar o acesso a cultura, esporte, lazer e tecnologia; 7) promover direitos humanos e as políticas afirmativas; 8) estimular a cidadania e a participação social; 9) melhorar a qualidade de vida do jovem rural e de comunidades tradicionais (SILVA; ANDRADE, 2009).

O quadro que se compõe depois de 2002 indica as condições finais na qual a PNJ foi construída. O Instituto Cidadania agiu principalmente como *gatekeeper* gerando apoio com seu relatório, o Projeto Juventude. Somado a esse processo, o Grupo Interministerial agiu como um *gatekeeper* gerando *input* de apoio, pois observou as dificuldades técnicas e estruturais que existiam na conjuntura de políticas para a juventude dentro do Estado. O Grupo orientou a maneira que a PNJ deveria ser alocada nas estruturas institucionais. Dentre as recomendações do Grupo Interministerial e o Instituto Cidadania, a que informa a necessidade de criação de um programa emergencial foi alocada e resultou no programa de capacitação profissional: o PROJOVEM. A resposta às pressões iniciadas pela Agenda Jovem 2002 estavam sendo alocadas. O processo final se deu na Câmara dos Deputados e ótica geral do processo é apresentada no tópico de conclusão desse capítulo de análise.

6.3.2 Percurso no Legislativo 1988 – 2005

A análise do percurso no legislativo é uma tentativa de acrescentar a ótica do comportamento dos atores na Câmara dos Deputados. Para tanto, foi feita uma análise ainda inicial dos sumários de discursos e das proposições sobre a juventude entre 1988 até 2005. Por meio desses dados foi possível rastrear fatos suficientes para comparar dois períodos em que agenda nacional de juventude toma forma: de 1999 até 2003 e de 2003 até 2005.

Por meio dos sumários, foi possível traçar os temas que mais eram empregados quando se falava de “juventude” na Câmara dos Deputados. Tais sumários coadunam óticas variadas dos deputados. Eles refletem, muitas vezes, o interesse dos deputados em agradar suas bases eleitorais. Ademais, percebe-se uma dificuldade em separar faixas etárias que atualmente são consideradas diferentes: a infanto-juvenil do adulto jovem (18-29 anos¹⁵³). As categorias de tema são: Trabalho, Segurança, Violência, Educação, Saúde, Religião, Esporte, Cultura e Transporte.

A primeira categoria, do Trabalho, teve maior recorrência da amostra (24%). Esse grupo de sumários revelou dois assuntos relevantes: facilidades para a entrada no mercado de traba-

¹⁵³ Como o critério de faixa etária estabelecido pela PNJ em 2005.

lho e a questão do trabalho infantil/trabalho escravo. A necessidade de programas que possibilitem ao jovem entrar no mercado de trabalho é a principal exigência dos deputados dado a pressão demográfica juvenil e o alto índice de desemprego entre os jovens. O estímulo ao empreendedorismo, políticas para o primeiro emprego e de estágio aparecem como exigências para a diminuição do desemprego e o estímulo à economia do país. Em menor proporção a denúncia do trabalho infanto-juvenil/escravo aparece como exigência forte de alguns atores, principalmente em localidades mais afastadas do poder público.

As categorias de Segurança (5%) e Violência (22%), em sua maioria, retratam até 2004, uma predominância de discursos relativos ao aumento da violência urbana sobre a população infanto-juvenil. Questões como a aumento da criminalidade e o extermínio de menores, a violência causada por menores infratores e a questão da diminuição da maioridade penal (principal pauta na categoria de segurança) figuram como exemplos. Também é muito recorrente, antes de 2004, a questão do abuso sexual e prostituição infantil. Por outro lado, o público acima de 18 anos é tratado principalmente como vítima da violência urbana. É muito explícito o aumento de discursos falando sobre o homicídio de jovens adultos. Ademais, existe uma vinculação forte entre a falta de empregos e perspectivas com o aumento de violência por ser muito presente a fala de parlamentares exigindo políticas de emprego para contê-la.

Já a categoria da Educação aparece como a terceira maior preocupação (16%) nos debates na Câmara dos Deputados sobre juventude. Nesse grupo de sumários, percebeu-se a recorrência de sumários relacionados a dois assuntos principais: a educação profissionalizante, e a questão da alfabetização. De acordo com a amostra, uma das principais preocupações parece ser a preparação para o mundo profissional e o aproveitamento do caráter demográfico juvenil brasileiro na economia. Por outro lado, a questão da educação parece ser colocada como empecilho para o aumento da violência. Nesse caso, ela teria o papel de impedir que o jovem entre no mundo do crime.

Na categoria de Saúde, os discursos parlamentares apresentam três preocupações mais frequentes com o jovem de uma maneira geral: a questão das drogas, o alcoolismo e tabagismo. Em menor grau falam sobre gravidez na adolescência e educação sexual.

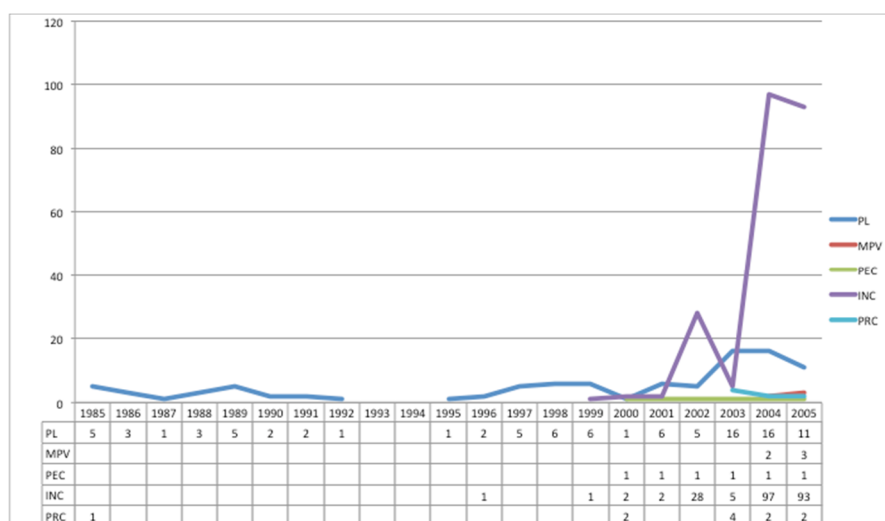
Finalmente, nas categorias de Religião (10%) e Esporte (8%), o resgate moral e cívico como elemento formador do jovem e a necessidade ocupacional de seu tempo são visíveis. Em ambos os casos percebe-se a necessidade de afastar o jovem de perigos ou resgatá-lo de condições adversas. Já as categorias de Cultura e Transporte são inexpressivas nos debates. A ausência de discussões sobre esses temas associados à juventude revela um grave problema na atual maneiras de se pensar o jovem como sujeito de direitos.

Os debates ilustrados e resumidos acima indicam uma confusão conceitual sobre o que vem a ser jovem nos discursos até o momento em que entra em cena a Frente e a Comissão Especial de juventude na Câmara dos Deputados, em 2003. Os discursos também mostram um fato singular que coincide com a literatura do capítulo 5, pois a maneira pela qual o jovem é retratado nos debates o coloca como alvo de adjetivações de risco. A identidade assumida por parte dos parlamentares é *identidade estigmatizada* do jovem.

Outro aspecto que vale notar é que a categoria de Trabalho parece ser o cerne das soluções para os problemas sociais dessa parcela da população, acima de 18 anos. Ela parece estar fortemente ligada ao imaginário dos parlamentares em que as categorias de Violência e de Educação são, respectivamente, uma consequência e uma ferramenta de prevenção. Parece haver uma priorização de medidas emergenciais profissionalizantes ao contrário de medidas de longo prazo na educação juvenil.

Apesar dos debates serem relevantes na temática da juventude com um todo, a efetiva concretização de propostas para o público jovem de 18-29 anos é literalmente baixa. Contudo, mostra a figura 15, existiram propostas para esse grupo etário mesmo que em menor escala, principalmente propostas de incentivo ao trabalho, muito recorrente desde 1995, com a proposta de Primeiro Emprego do Senador Osmar Dias - PP/PR (PLS 142/1995) (Apêndice A). Talvez um determinante para o baixo volume de proposições para o grupo seja o simples fato de que não havia consenso sobre o jovem no Brasil e não havia uma organização interna dos parlamentares em prol da formação de uma agenda de políticas públicas para a juventude até 1999.

Figura 15 - Proposições no Tempo

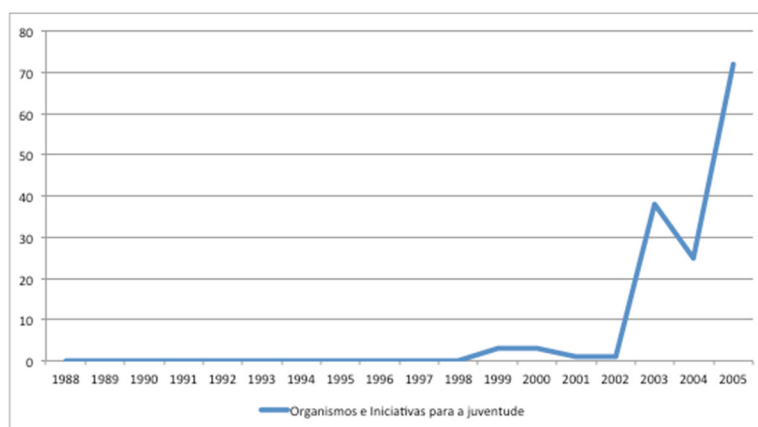


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados.

No segundo mandato de FHC (1999-2003), o debate sobre a necessidade de políticas públicas para a juventude vai assumindo corpo no Legislativo com novos atores que sugerem a criação de órgãos de juventude ao Executivo. Não obstante, a perspectiva que guia tais atores nessas novas propostas ainda possuem uma visão estigmatizada do jovem. Contudo, isso não invalida o fato desses atores serem *gatekeepers intrasistema* da temática. Os parlamentares que se apresentaram como *gatekeepers* nesse período eram: Alcione Athayde PPB/RJ, Paulo Octávio PFL/DF e Leonardo Alcântara PSDB/CE¹⁵⁴.

Eles representaram as primeiras tentativas do poder Legislativo em construir uma Política Nacional de Juventude por meio de propostas e iniciativas na Câmara dos Deputados¹⁵⁵, como ilustra o período de 1999 a 2001 na Figura 16. E, dado ao histórico desses *gatekeepers intrasistema* e seus discursos proferidos, infere-se a existência de fluxos de efeitos do meio intra-social que moldaram o comportamento desses parlamentares para a temática. Os *wants* do tipo opinião pública pautado na condição de risco do jovem, da necessidade de estruturas para a juventude e a influência internacional levaram os respectivos parlamentares a se mobilizarem.

Figura 16 – Discursos que mencionavam Organismos e Iniciativas para a Juventude



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Câmara dos Deputados.

Paulo Octavio afirma que a situação de violência entre os jovens e a influência internacional para a promoção de órgãos de juventude são os motivos para que ele propusesse a Emen-

¹⁵⁴ Outra atriz que aparece nesse momento é a deputada Nair Lobo que também propôs uma proposição de indicação na tentativa de criar um Conselho. Contudo, sua participação nos debates é inexistente exceto pela existência de sua proposição.

¹⁵⁵ As categorias que resultaram na Figura 16 foram discursos que mencionavam: um conselho nacional de juventude, secretaria nacional de juventude, comissão especial de juventude e frente parlamentar para juventude.

da de Medida Provisória Nº 1999/15¹⁵⁶. Para ele, o estabelecimento de uma Secretaria Nacional de Juventude poderia

construir e executar uma política nacional de juventude que permita aos jovens brasileiros de todo o País sua integração ao processo educacional e de desenvolvimento, criando ambiente favorável à mobilização positiva da juventude no combate à pobreza, em defesa dos direitos humanos, ambientais, coletivos e de solidariedade, desviando-os com isso de ações negativas como violência, tráfico, e outras criminalidades¹⁵⁷

Na mesma linha de raciocínio, Alcione Athayde defendia que a juventude deveria “ser protegida, com urgência, das ameaças que pairam sobre ela: marginalização social, desemprego, falta de acesso à educação, doenças, guerras, abuso de drogas e outros tóxicos, prostituição, e assim por diante”¹⁵⁸. Para ela, os jovens dispunham apenas de ações e programas fragmentados e necessitavam de um política específica para suas necessidades. Por isso, ela propôs tanto uma proposição de indicação¹⁵⁹ (INC 397/ 1999) quanto uma proposta de Frente Parlamentar de Apoio ao Desenvolvimento da Juventude. Além dessas ações, a parlamentar incluiu uma proposta de PEC (PEC-341) que inseriria o termo *juventude* na Constituição e o Projeto de lei oficializaria o dia 12 de agosto como o Dia Nacional da Juventude (PL-1432/1999).

Leonardo Alcântara parece ter sido afetado pelo mesmo tipo de *want*, com base na necessidade de estruturação e organização do poder público para questões de juventude. Para ele, a existência de um grande contingente de jovens não condizia com a falta de estruturas participativas nas quais os jovens poderiam ter atuação dentro dos processos de decisão. Durante seu mandato, Leonardo Alcântara participou da tentativa de criação de uma Frente Parlamentar para juventude. Como aponta ele,

foi com grande entusiasmo que recebi, recentemente, convite do nosso mestre maior, Deputado Franco Montoro, para participar de um encontro que congregou os dez deputados mais jovens da Câmara Federal. Nessa reunião foi

¹⁵⁶ Ela dispunha sobre a criação de uma Secretaria Nacional de Juventude vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

¹⁵⁷ Trecho do discurso proferido pelo então Deputado Paulo Octávio (PFL/DF) em 03/03/2000, no Plenário do Câmara dos Deputados. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03MAR2000.pdf#page=219>

¹⁵⁸ Trecho do discurso proferido pela então Deputada Alcione Athayde (PPB/RJ) em 13/08/1999, no Plenário do Câmara dos Deputados. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13AGO1999.pdf#page=164>

¹⁵⁹ Sugere ao Executivo a criação de uma Secretaria Nacional de Juventude.

acordada a formação da Frente Parlamentar da Juventude, o que pode representar um primeiro passo para o desejado e necessário Ministério da Juventude.¹⁶⁰

Dessa maneira, o período marcado pelo segundo mandato de FHC parece ter tido alguns defensores da agenda de juventude, mas que parecem não ter encontrado repercussão no contexto da Câmara dos Deputados. Apesar de tentarem articular Frentes Parlamentares (Alcione e Alcântara), o presente trabalho não conseguiu achar registros de suas atividades. Assim, exceto pela criação do Dia Nacional da Juventude (PL-1432/1999) outras iniciativas não foram relevantes de forma a impactar a vida dos jovens. Os motivos para esse fato são difíceis de serem afirmados, mas algumas inferências podem ser arriscadas.

Mesmo que os *gatekeepers* do período FHC fossem do quadro dos partidos que faziam parte da coalizão PSDB-PMDB-PFL-PPB do governo FHC, eles talvez não tenham conseguido apoio suficiente para que suas propostas entrassem na prioridades estabelecidas pela Mesa Diretora e pelo Colegiado de Líderes. Nesse sentido, faltou um pouco de articulação individual dos atores como *free-riders*. A esse respeito, Reginaldo Lopes aponta que

talvez faltou criatividade, porque mesmo com um governo insensível, o parlamento tem autonomia, poderia ter criado condições de estudo. Na verdade, nunca criou nada. Ficou sempre no discurso. Na verdade nunca criou uma frente parlamentar, e nunca tinha criado uma comissão de um estudo, né?! (...) Talvez seja isso, teve talvez atores anteriores que trabalharam, falaram do tema, se posicionavam a favor do tema, mas na prática nada foi feito, do ponto de vista estruturante do parlamento. (LOPES, informação informal¹⁶¹)

Nesse aspecto, a criação de Frentes Parlamentares e Comissões Especiais mostram-se recursos interessantes para que parlamentares consigam mover suas propostas, mesmo que essas não sejam de interesse do governo coalizão (ARAÚJO; SILVA, 2013). O poder legislativo do Executivo junto com os líderes dos partidos pode ter sido um dos motivos do empecilho da agenda de juventude não ter tido êxito.

Outro fato pode ser a incompreensão e/ou a impossibilidade do Estado em fundar mais estruturas específicas de juventude dentro do quadro estatal. Aparentemente, a prerrogativa da impossibilidade de novas estruturas fazia parte do período em que o Brasil passava por uma

¹⁶⁰ Trecho do discurso proferido pelo então Deputado Leonardo Alcântara (PSDB/CE) em 28/04/1999, no Plenário do Câmara dos Deputados. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28ABR1999.pdf#page=33>

¹⁶¹ LOPES, Reginaldo. **Reginaldo Lopes**: depoimento [jun. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2013. 1 arquivos .mp4 (34 min). Entre 11:39 e 13:00.

forte recessão econômica. Já a incompreensão pode ter sido pelo medo de dirigentes do Estado em criar políticas sociais que poderiam segregar mais sua condição. Isso pode ser inferido quando observado o documento de resposta à proposição de Indicação de Alcione Athayde por parte da Casa Civil. Nesse documento, fornecido pelo Cedi, o pronunciamento do governo ao pedido de criação de uma Secretaria de Juventude é bem claro ao afirmar que pelo

decreto nº 3134, de 10 de agosto de 1999, que fixa as diretrizes para a revisão das estruturas administrativas dos ministérios, prevendo inclusive a redução em 10% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, parece-nos inoportuna a criação de uma nova Secretaria com incumbências que seriam muito próximas às do Departamento da Criança e do Adolescente¹⁶².

Dessa forma, o período compreendido entre 1999-2003 não observou a institucionalização, por parte do Legislativo, de um órgão nacional de juventude que assumisse a forma de uma política nacional. Suas expressões foram importantes, mas demonstraram a dificuldade dos *gatekeepers* em alocar as demandas que chegaram do meio ambiente dentro do processo decisório. Sem apoio do Estado e sem um poder de articulação mais forte, essas iniciativas são vistas muitas vezes como “espasmos políticos” dos eventos que aconteciam entre 1995 e 2003 no executivo das esferas estaduais e municipais (Rezende, informação verbal¹⁶³).

Contudo, a tentativa de formação da agenda continuou na legislatura seguinte e ganhou novo fôlego com a entrada do governo PT. Durante esse processo, novos atores adentraram na temática da juventude na Câmara dos Deputados e desenvolveram diversas atividades que ajudaram a alocar politicamente a Política Nacional de Juventude, em 2005. Como é perceptível da Figura 16, os debates envolvendo categorias que mencionam a criação de alguma estrutura nacional de juventude aumenta vertiginosamente a partir de 2003.

Isso ocorreu porque foi montada a Frente em Defesa da juventude e em seguida a CE-JUVENT, em 2003. O idealizador de tais organizações foi o então Deputado Reginaldo Lopes PT/MG. Na ótica de Lopes (informação verbal¹⁶⁴), sua motivação (*want*) para a realização dessas duas instituições foi resultado: da situação do Brasil como uma sociedade de jovens mais pessimistas do mundo; da falta de emprego para os jovens; da falta de um marco regulatório específico para a juventude; e sua motivação como militante juvenil.

¹⁶² Documento em questão é o AV 2122-C CIVIL. Documento impresso.

¹⁶³ REZENDE, Sandro., op.cit. Entre 216 e 240 minutos.

¹⁶⁴ LOPES, Reginaldo, op.cit. Entre 1 e 5 minutos.

Para tanto, diferente das experiências parlamentares do período FHC, Lopes (informação verbal¹⁶⁵) conseguiu articular ao lado de suas alianças do PT (ainda no processo eleitoral de Lula) um acordo com o futuro presidente da Câmara do Deputados - João Paulo Cunha PT/SP – que permitiu a ele criar um espaço para debater a temática da juventude legalmente. Segundo ele,

é... no meio da campanha para Presidente, o candidato Joao Paulo Cunha foi à Minas Gerais e eu falei para ele: “Sou militante, acho que o Brasil precisa discutir políticas específicas para a juventude portanto eu queria o seu apoio sendo eleito o presidente para criar uma Comissão Especial”. Mas, depois da posse do Presidente até o baque da criação, nós fizemos a Frente [Parlamentar para Juventude] para mostrar que realmente era um tema que tinha demanda, que tinha gente envolvida, e que era importante para a imagem do parlamento, para o Brasil, para juventude (LOPES, informação verbal¹⁶⁶)

Outro fator relevante informado pelo Deputado foi o apoio do Executivo às iniciativas parlamentares que foi fundamental para o processo como um todo. Para ele, o Executivo viu a importância do tema conforme o Legislativo queria, e apesar de ofuscar um pouco as iniciativas do legislativo com suas ações encabeçadas pelo Instituto Cidadania e pelo Grupo Intermistrial. Como afirma ele,

naquele momento era fundamental a gente dedicar e dar visibilidade a este tema. Quando eu assumi, tinha muita clareza que a gente precisava de ter um movimento combinado com o Executivo e com o Parlamento. O Parlamento é um instrumento de expressão, mas se o Executivo não entra as coisas não se consolidam. Você vai ver aí uma lei morta. Se o executivo entra, ele fica meio dono da temática. Foi o que aconteceu (LOPES, informação verbal¹⁶⁷).

Isso não significa que as iniciativas do parlamento tenham ficado à margem dos processos. Os procedimentos parecem ter caminhado conjuntamente, foi uma relação de troca (MARANHÃO, informação informal¹⁶⁸). Nesse ponto, é fatural a presença constante dos membros da CEJUVENT e do Executivo tanto na formulação quanto na elaboração de partes dos projetos que se tornaram as decisões políticas posteriormente. Foi feita pela CEJUVENT o pedido de indicação para a criação do Instituto da Juventude, da Secretaria Nacional de Juventude e

¹⁶⁵ LOPES, Reginaldo, op.cit.

¹⁶⁶ Idem, entre 3 e 5 minutos.

¹⁶⁷ Ibidem.

¹⁶⁸ MARANHÃO, Benjamim. **Reginaldo Lopes**: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2013. 1 arquivos .mp4 (34 min).

do Conselho Nacional de Juventude. Nesse ponto, Vignatti (informação verbal¹⁶⁹) informa que os membros da Frente Parlamentar e da CEJUVENT sugeriram ao então presidente Lula o estudo sobre projetos de juventude. Segundo ele, esse estudo foi direcionado ao Instituto Cidadania e encabeçado por Paulo Vanucchi, Helena Abramo, Regina Novaes. O resultado foi o *Projeto Juventude*. Por outro lado, o executivo teve presença forte, pois

criou quase tudo que está dentro do Plano Nacional. Propôs expansão da rede federal de ensino tecnológico, a expansão da Universidade de Leon, a criação de um programa na universidade privada, mudança no Fies, Minha Terra, Pronaf Jovem, Projovem específico para a educação, os jovens estão fora da idade de série, ou seja, foram criados um conjunto de políticas (LOPES, informação informal)

Tendo em vista as atividades da CEJUVENT e Frente Parlamentar na época, o trabalho dos *gatekeepers* foi marcado por um processo plural que predominou uma conversão de demandas por meio de redução. Esses atores agiram como *gatekeepers intrasistema* e parecem ter funcionado como pontos de redução ΔR como mostra o modelo CDW do capítulo 3.

Por meio do cronograma de atividades da CEJUVENT (BRASIL, 2005), foi possível observar dois pontos importantes, o interesse desses parlamentares em reunir demandas e propor decisões políticas que visassem o reconhecimento do jovem como sujeito de direitos. No que tange a reunião de demandas, a Comissão Especial passou por um longo processo de análise e consulta participativa em seis etapas:

- 1) Criação de seis grupos de trabalho (junho de 2003): Por meio de audiências pública foram abordados os mais diversos assuntos vinculados ao jovem. Participaram dessas audiências Ministros, secretários de estado, representantes do Ministério Público, organizações governamentais e não governamentais, estudiosos de juventude (BRASIL, 2005).
- 2) Realização da Semana Nacional do Jovem (setembro de 2003): Ocorreu o Seminário Nacional de Políticas Públicas Juventude e de Exposição de experiências das organizações e entidades que atuam com a juventude. Participaram cerca de 121 instituições juvenis, intelectuais e membros do Estado que debateram os mais variados temas. Desde a construção de um Plano Nacional até o significado de *ser* jovem no Brasil (BRASIL, 2005).

¹⁶⁹ VIGNATTI, Claudio. **Claudio Vignatti**: depoimento [jun. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília, 2013. 1 arquivos .mp4 (39 min). Entre 4 e 7 minutos.

- 3) Viagens de Estudo: Alguns parlamentares da Comissão Especial estiveram em viagens para a Espanha, Portugal e França. O objetivo era tomar conhecimento da legislação e da estrutura dos órgãos de juventude (BRASIL, 2005).
- 4) Realização de encontros Estaduais (março de 2004): Em colaboração com a Frente Parlamentar de Juventude fizeram encontros nas capitais. O objetivo era conhecer o perfil da juventude de cada Estado Brasileiro e relacionar suas colaborações. Nesses encontros estaduais ocorreram Audiências Públicas Temáticas que tinham como foco assuntos específicos presentes na vida do jovem. Nesses encontros houve a participação de juventudes partidárias, movimentos estudantis assim como movimentos não tradicionais como movimento HIP-HOP et. (BRASIL, 2005).
- 5) Conferencia Nacional de Juventude (2004): Participaram cerca de 2000 mil jovens e representantes de organizações culturais, agremiações estudantis e partidárias. Assim como intelectuais e membros do Estado que debateram os mais variados temas Resultou em documento reivindicatório com propostas dos jovens de políticas públicas específicas e de qualidade. Esse documento serviu de subsidio para a elaboração dos Projetos de Lei da Comissão, sobre o Plano Nacional e o Estatuto (BRASIL, 2005).
- 6) Audiência Pública com o Presidente da República (julho de 2004): Vários membros da Comissão Especial participaram de uma audiência com o Presidente. O objetivo era interá-lo e oferecer a indicação de criação do Conselho Nacional de Juventude, do Instituto Brasileiro de Juventude, da Secretaria Especial de Política de Juventude e uma Conferência Nacional de Juventude (BRASIL, 2005).

Por fim, houve a reunião das demandas e a centralização dos *wants* que resultou na formulação de questões (as Indicações para a criação do Conselho de Juventude, a Secretaria Especial de Política de Juventude e o Instituto Brasileiro de Juventude) que foram devidamente encaminhadas para a autoridade (no caso o Presidente) para ser alocada como uma política. O processo de conformação dessa agenda parece ter ocorrido de maneira negociadora com o Executivo. Sua agenda, nesse caso, parece ter se dado por uma forte colaboração em que cada ator cumpriu suas funções. Ao legislativo, coube indicar e sugerir, ao executivo aplicar a decisão política como autoridade competente.

No aspecto do reconhecimento, a sensibilidade do Legislativo em observar outras formas não tradicionais de representação juvenil por meio de audiências públicas chamou para o debate novos atores. Esses conseguiram informar de forma mais democráticas suas demandas

específicas. Por exemplo, o Movimentos Hip-Hop, LGBT, Gay, negro etc, tiveram a chance de ser escutados. O pressuposto de sujeito de direito aparece aqui como elemento participativo que ultrapassa um pouco a ótica do jovem como apenas indivíduos de identidades estigmatizadas, demográficas e de desenvolvimento. Claro que para tamanha afirmativa é necessário investigar o Plano Nacional de Juventude e perceber se tais demandas dessas identidades foram, em sua maioria, escutadas.

6.4 Conclusão: Modelo Teórico e Mecanismo Observável

O processo de formação da PNJ iniciado nos tópicos anteriores é concluído em 2005 quando a pressão social de 2002 adentra na autoridade investida pelo Presidente Lula e repercute na Câmara dos Deputados. Surge assim um processo de formulação por meio dos dois poderes: Legislativo e Executivo. Conforme a investigação realizada, o processo se inicia ao lado dessas autoridades e ocorre concomitantemente e de maneira colaborativa. As propostas do Legislativo são acolhidas e reunidas com as informações recolhidas pelo Executivo tanto da condição juvenil (Instituto Cidadania) quando das estruturas do Estado (Grupo Interministerial). Ao final, é elaborado a Medida Provisória 238/2005 em que constam as pressões advindas da sociedade e processadas pelas autoridades para sua alocação na forma da Lei 11.129/ 2005.

Tendo em vista o modelo teórico de Easton (1965), a formação da Política Nacional de Juventude teve uma composição muito interessante de atores ao longo do tempo. A composição dos gatekeepers se mostrou diversificada revelando que atores mudaram ao longo do tempo. Dentre eles, muitos surgiram e desapareceram.

Outros, como as juventudes partidárias, se revelaram *gatekeepers* constantes praticamente durante o período todo de análise. Suas reivindicações de base militante mantiveram vivas a necessidade de alocar na esfera federal algum órgão que os representasse e garantisse seus direitos específicos. Suas tentativas em 1995 (propondo um Conselho), durante os governos FHC (presença federativa/inclusão do jovem no PPa Avança Brasil) e em 2002 (com a Carta da Agenda Jovem 2002) indicam uma permanência no sistema político na área da juventude. O evento de Agenda Jovem 2002 parece ter agido de forma a reunir as diversas demandas desorganizadas da sociedade e centralizou a questão para ser direcionada ao Executivo.

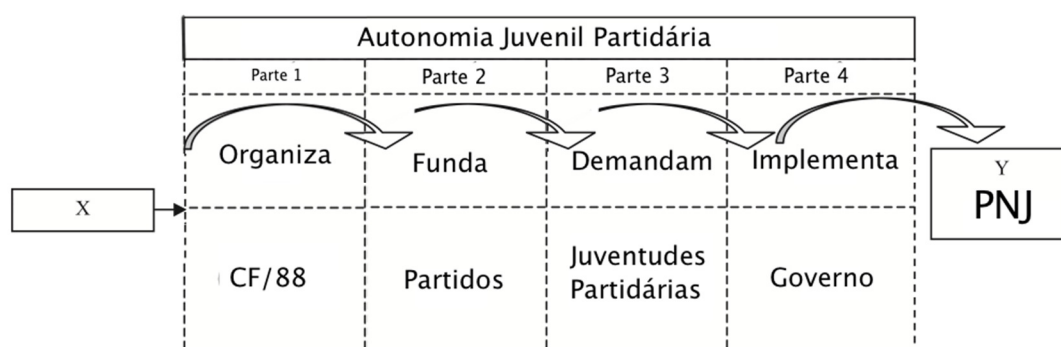
Contudo, sua participação diminui no período pós-2002, pois com o novo quadro do governo tanto as ONGs por eles encabeçadas quanto a sua própria participação nos quadros do poder diminuem com a entrada da oposição no poder. Tudo parece indicar que durante o go-

verno PT, esses atores foram impedidos de se instalarem nos estruturas do Estado (FILHO, informação verbal¹⁷⁰; REZENDE, informação verbal¹⁷¹). Filho (informação verbal¹⁷²) complementa indicando que todo o processo pode ter sido uma espécie de cooptação dos movimentos sociais pela máquina do Estado em que alguns entram e outros não.

Em 2002, com a aceitação das demandas, agora questões, o Executivo e o Legislativo montam um novo período marcado pela participação em massa de jovens no processo. Processo esse marcado pela formulação da PNJ. Vale ressaltar que a participação do Legislativo na formação da agenda não parte de 2002, ela é anterior. Mas, por razões do comportamento interno aqueles *gatekeepers* não conseguiram alocar as demandas que vinham do meio intra-social brasileiro.

No caso do mecanismo causal (MC), o *process-tracing* revelou algumas partes em que foi possível inferir que a Autonomia Juvenil Partidária foi o mecanismo causal responsável por nutrir os *gatekeepers* de condições políticas suficientes para efetivar as demandas de juventude na Política Nacional de Juventude em 2005. O processo de formação da agenda de juventude começou a partir da Constituição, pois foi por meio dela que foi possível organizar as novas regras sobre as quais novos partidos surgiram. A partir delas infere-se que os partidos fundaram suas juventudes partidárias e que essas conseguiram conduzir as demandas de juventude pelo período histórico de 1990 até 2005, figura 17.

Figura 17 - Mecanismo Causal



Fonte: elaborado pelo autor.

¹⁷⁰ FILHO, Silvério. Silvério Filho: depoimento [jul. 2013] Entrevistador: Eduardo Reis Alexandre. Brasília -Washington, 2013. 1 arquivos .mp4 (75 min).

¹⁷¹ REZENDE, Sandro. Op. cit.

¹⁷² Idem.

O trabalho deduz do processo descrito que existe um grau de autonomia na militância de algumas juventudes partidárias, a exemplo da JPSDB. O mecanismo causal representa o grau de liberdade institucional nas estruturas dos partidos que permitiu que a temática de juventude se tornasse uma pauta diferenciada dos objetivos partidários. Tal autonomia pode ter influenciado diretamente na manutenção da agenda de juventude.

Claro que o trabalho não possui exemplos de outras juventudes para melhor visualizar tal mecanismo, mas os relatos dos entrevistados mostram que a pauta da juventude era unificada entre diversos atores de juventudes partidárias diferentes. Contudo, o presente trabalho necessita de mais dados para confirmar esse mecanismo causal. Aspecto que será tema de futuras pesquisas do autor.

7. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo central analisar quais fatores políticos, institucionais e sociais determinaram o conjunto de agendamento de políticas de juventude no Brasil, entre 1988 até 2005. Contudo, para entender algumas dinâmicas de comportamento dos atores, o autor admite que alguns processos anteriores ao período determinado foram superficialmente abordados. A intenção não era fazer uma análise de eventos passados, mas montar o contexto geral para facilitar o *process-tracing*. Para tanto, a pesquisa partiu da hipótese de que *A atuação das juventudes partidárias, importantes gatekeepers da agenda de juventude, determinaram a conversão de demandas em questões e ajudaram a reduzir, qualitativamente, os “inputs” em certas convenções que resultaram na sustentação da agenda de juventude no tempo.*

O modelo teórico utilizado para direcionar a análise foi a Conversão de Desejos em Demandas (CWD) de Easton (1965). Modelo não muito conhecido, mas que possibilitou uma sistematização mais detalhada dos processos no tempo. Por meio desse modelo, foi possível observar o comportamento dos *gatekeepers* na conformação da agenda nacional de juventude, pois as relação de causa e efeito ficou mais clara quando foi rastreado o mecanismo causal (MC).

Como a pesquisa partia de um paradigma mais exploratório, foi necessário um método que ajudasse a desvendar o *black-box* das relações causais entre (X) e (Y) no tempo. O trabalho assumiu que a redemocratização (X) foi a causa do processo que desencadeou na Política Nacional de Juventude (Y), 17 anos depois. O trabalho acredita que a reorganização institucional gerou novas condições nas quais procedimentos sociais, políticos e institucionais se desenvolveram no Brasil.

Dessa maneira, o método escolhido para efetivar a investigação dos fatores determinantes foi o *process-tracing* do tipo *theory-building*. Com esse método foi possível relacionar dois fenômenos conhecidos, mas sem clara identificação entre eles. O rastreamento dos processos por meio de uma narrativa empírica do período permitiu revelar as manifestações observáveis dos fatos apresentados. Nesse sentido, o relato de entrevistados e alguns documentos forneceram fatos de extrema importância empírica para a análise.

Na busca pela relação de causa e efeito, foi possível inferir após ao final que um certo grau de *Autonomia Juvenil Partidária* foi fundamental para que os *gatekeepers* conseguissem executar suas atividades fora dos objetivos dos partidos. Isso foi perceptível quando observado o comportamento dos atores na defesa da agenda. Em muitos momentos essa autonomia

institucional interna das juventude partidárias garantiu a militância dos membros mesmo quando era claro o posicionamento do partido por outras temáticas de políticas públicas.

Tendo em vista as perguntas de pesquisa, foi possível respondê-las, resumidamente, com as informações adquiridas na pesquisa.

1. Como a agenda da PNJ foi organizada?

A PNJ foi organizada principalmente por *gatekeepers* que faziam parte dos quadros políticos. A agenda parece ter ficado muito polarizada em alguns atores nacionais. Do meio ambiente extra-social internacional ocorreram algumas pressões internacionais que pautaram a temática com efeitos em um público mais restrito. A atuação dos atores internacionais ficaram mais como financiadores de eventos pautados por *gatekeepers* do meio intra-social que acompanhavam as demandas.

De certa maneira, o processo de agendamento mostrou resistência por parte do executivo no processo. Característica que muda radicalmente em 2002. Além disso, percebeu-se que o Legislativo não absorveu a temática na mesma velocidade que o executivo, pois suas ações foram mais insuladas nessa temática até 2002. No processo de conformação da agenda pós-2002, a agenda se organizou de forma mais plural com a participação popular significativa pautada pela iniciativa governamental. Diversas conferências e audiências públicas foram feitas para reunir mais demandas do meio intra-social brasileiro. Outro fator importante foi a relação harmoniosa entre os poderes. Tanto o Legislativo quanto o Executivo agiram de forma mais colaborativa na fase de formulação da PNJ.

2. Como ocorreu o processo de formação da agenda da PNJ na esfera dos poderes Executivo e Legislativo no período estudado?

No Legislativo, a agenda demorou para acontecer. Entre 1988 e 1999 não foi detectado nenhuma iniciativa que buscasse iniciar algum tipo de ação. O motivo pode estar relacionado com o fato da temática ainda não estar muito clara na opinião pública e nos próprios parlamentares. Como foi observado pelos discursos, o senso comum ainda era reconhecer o jovem como problema ou risco, apenas público alvo de algumas ações universais longe de centralizar uma ótica de sujeito de direitos. Outra possível causa é que o Legislativo sofreu pouca pressão do meio ambiente, pois as demandas ainda se encontravam muito no âmbito do executivo federativo.

Entre 1999 e 2005, observa-se um aumento expressivo de iniciativas dentro do legislativo na tentativa de discutir a temática de juventude. Porém, entre 1999 e 2002, as discussões ainda eram muito esparsas com poucos *gatekeepers* cuidando da demanda. Tais atores apresentaram muitas dificuldades para conseguir aliados e levar a demanda até que ela fosse alocada.

Alguns motivos para tais obstáculos podem ser: a pouca articulação política dos atores dentro da Câmara dos Deputados; a força legislativa do Executivo e seu controle sobre os líderes da Mesa diretora; a limitação orçamentária do Estado naquele momento; e a incompreensão ou não aceitação de políticas específicas por parte do governo FHC.

No período de 2002 a 2005, ocorre uma mudança devido à eleição dos presidencialistas. O meio intra-social observou a oportunidade de abertura ao debate para tentar inserir a temática nos programas de governo dos candidatos à presidência. Esse fato associado à capacidade de articulação interna de certos atores no legislativo, permitiram concretizar algumas instituições internas da Câmara dos Deputados que fomentaram legalmente o assunto até que esse fosse convertido em lei.

No Executivo, o processo se deu mais calorosamente no âmbito federativo até 2002. Entre 1988 e 2002, a alocação das demandas para políticas de juventude foi realizada por atores que polarizaram a discussão do tema. Esses não encontraram investida na esfera federal, mas conseguiram difundir o processo entre outras unidades da federação. Isso foi fundamental para a manutenção da agenda no tempo, pois esses *gatekeepers* (em especial juventudes partidárias) conseguiram reduzir em certa medida as pressões que vinham do meio ambiente total.

Como foi mencionado anteriormente, o processo de conformação da agenda na esfera federal não ocorreu até 1997, quando foi instituído o primeiro órgão federal para tratar da temática jovem. Porém, ainda como assessoria de um Ministério, sem autonomia administrativa e orçamentária. Foi uma resposta mínima e imediata para diminuir as pressões intra-social após a fracassada tentativa de institucionalização de um órgão em 1995. É apenas em 2005, por um longo processo de elaboração (2002-2005) que é criada Secretaria Nacional de Juventude, reflexo das pressões crescentes iniciadas pelo evento da Agenda Jovem 2002.

3. Porque a formação da agenda nacional de juventude se consolidou no governo Lula?

Um dos fatos prováveis foi a pressão intra-social encabeçada pelo Agenda Jovem 2002 que repercutiu na opinião pública e aproximou o público jovem da temática permitindo que eles compreendessem melhor as demandas colocadas. Nesse sentido, novos movimentos com exigências envolvendo a juventude apareceram e fortaleceram o processo em 2002. No mais,

a abertura política do governo PT para direitos transversais foi fundamental para que as demandas fossem reduzidas pelo Executivo e alocadas como a Política Nacional de Juventude.

4. Os atores envolvidos são novos ou atores de outras políticas que migraram □ para a causa da PNJ?

Como o estudo teve como objetivo a análise da formação da agenda no decurso do tempo, foi possível observar a predominância de poucos *gatekeepers* até 2002. Nesse ínterim, as demandas ficaram polarizadas nas mãos das juventudes partidárias que viam na temática não só uma identificação ideológica como também uma oportunidade de entrar na máquina administrativa e política do Estado. De acordo com Sandro (informação verbal¹⁷³), “a política de juventude foi também uma maneira que a minha geração teve de entrar dentro da máquina”. Após 2002, ocorre uma abertura para a participação e novos atores entram no processo, alguns entraram na temática de forma espontânea, outros requisitados pelo novo governo que se instaurava.

5. Como os atores operaram durante a formação da agenda nacional de juventude?

O principal *gatekeeper*, as juventudes partidárias, foram os primeiros a compreender a necessidade de uma institucionalização precocemente motivados pela influência do meio extr-social internacional. Principalmente em dois eventos: O Ano Internacional da Juventude em 1985 e o *Programa Mundial de Ação para Juventude do Ano 2000 e Além*, em 1995. Essas demandas não geraram *outputs* na esfera federal, mas no nível federativo os *gatekeepers* conseguiram inserir a temática e institucionalizar secretarias, coordenadorias, assessorias, conselhos em decorrência da conquista das eleições de 1996.

Fora as juventudes partidárias, outros atores ficaram mais no nível do debate presos no estereótipo do jovem sem perceber que eram um grupo autônomo, sujeito de direitos. Isso dificultava a percepção da necessidade de institucionalizar a agenda. Sem uma visão integrativa, de empoderamento do jovem, alguns atores que debatiam o tema não partiam para uma execução prática como a das juventudes partidárias, pois não sabiam se consideravam o jovem um público alvo tutelado ou ator participante, fora do caráter universalista de direitos.

Depois que as demandas da Agenda Jovem 2002 foram aceitas pelo executivo, foi gerado um processo de constante apoio com o surgimento de outros atores (feedback). Os novos ato-

¹⁷³ REZENDE, Sandro, op.cit Entre 216 e 240 minutos.

res (Legislativo e Executivo) operaram de início a reunir demandas para identificar o perfil do jovem no Brasil. A partir desse ponto foram elaboradas as questões que se transformaram nos projetos de lei e da medida provisória que oficializou a resposta do Estado.

6. O que pode ser inferido em relação à formação da agenda nacional de juventude e a cidadania brasileira?

A agenda nacional de juventude é um exemplo de construção de uma pauta diferenciada no Brasil. Ela faz parte de um grupo de reivindicações advindos da redemocratização onde surgiram os movimentos de caráter transversais e reforça o direito de um determinado grupo específico que necessita de atenção diferenciada do Estado. A PNJ é um resposta a um tipo de demanda identitária, típica de uma cidadania cultural pós-moderna.

Ao longo da formação da agenda nacional de juventude percebeu-se a dificuldade do Estado em aceitar a condição diferenciada do jovem por existir uma preocupação evidente do reconhecimento de identidades específicas, quando vistas sob o foco universal. As autoridades até 2002 tinham um ponto de vista mais focado no combate à miséria. Naquele período não existia espaço para o reconhecimento de política específicas em decorrência do contexto social e político. Ademais, existia uma preocupação com a segmentação de grupos afirmativos por meio da implementação de políticas públicas para esse fim.

A cidadania, pela ótica da política pública, é a concretização das garantias das reivindicações de grupos como os da juventude. Durante o estudo, foi percebido que a implementação de políticas públicas, quando observado pela ótica da cidadania, foi amadurecendo na medida em que identificava sujeitos de direitos, como o jovem. A grande questão é a equalização do grau de diferenciação aplicada ao direito universal. Aspecto ainda muito em debate.

Portanto, o trabalho conseguiu, mesmo que superficialmente, comprovar a hipótese pelos fatos que geraram observações manifestáveis e que corroboraram com a indagação inicial. As juventudes partidárias realmente exerceram um papel importante, e podemos assegurar que elas conformaram a agenda nacional de juventude nas esferas estaduais e municipais no tempo, aliviando a pressão do sistema e mantendo-o em equilíbrio.

Contudo, a pesquisa ainda é inicial. Ela necessita de mais dados para realizar uma triangulação e fazer uma análise mais robusta do processo levado pelas juventudes partidárias. Por hora, essa parece ser uma das razões para que a agenda tenha se concretizado a partir de 2002. Apesar da pesquisa se tratar de um estudo de caso, o resultado mostrou-se interessante pelo fato de indicar o grau de *autonomia juvenil partidária* que pode indicar outras temáticas de

pesquisa. Por isso, o trabalho propõe que estudos sejam feitos para ver o grau dessa autonomia partidária frente a disciplina do partido. Será que outras pautas não foram levadas da mesma maneira por juventudes partidárias?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, R. **Para Além das Políticas de Juventude**. Rio de Janeiro, 2007.

ABRUCIO, F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, , n. 24, p. 41–67, 2005. Disponível em: <http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20091116/Apostila_curso-Nov2009.pdf#page=8>. Acesso em: 13/10/2013.

AQUINO, L. Introdução. In: J. A. Castro; L. M. Aquino; C. C. Andrade (Eds.); **Juventude e políticas sociais no Brasil**. p.23–41, 2009. Brasília: IPEA.

ARAÚJO, S. M. V. G. DE; SILVA, R. S. E. Ainda é possível legislar: os agenda holders no Congresso Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, , n. 10, 2013.

ARAÚJO, S.; SILVA, R. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 2, 2012. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rieland/article/view/5847>>. Acesso em: 12/10/2013.

ASTIN, J. Easton I and Easton II. **The Western Political Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 726–737, 1972. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.2307/446799>>. Acesso em: 20/7/2013.

BAUMGARTNER, F. Political Agendas. In: N. J. Smelser; P. B. Baltes (Eds.); **International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science**. p.288–90, 1981. New York: Elsevier Science and Oxford: Pergamon.

BAUMGARTNER, F. R. Political Agendas. In: J. S. Niel; B. B. Paul (Eds.); **International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science**. p.288–90, 2001. New York: Elsevier Science and Oxford: Pergamon.

BAUMGARTNER, F. R.; TRUE, J. L.; JONES, B. D. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Polymaking. In: P. A. Sabatier (Ed.); **Theories of The Policy Process**. 2nd ed., 2007. Cambridge: Westview Press.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations. ... **Three Variants of Process Tracing Methods ...**, p. 1–35, 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1902082>. Acesso em: 9/7/2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. **Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 2013.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. Process tracing: From philosophical roots to best practices. (Andrew Bennett & J. Checkel, Eds.) **Simons Papers in Security and Development**, , n. 21, 2012. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/content/dam/sfu/internationalstudies/checkel/PT-MS-Chapter1.0612.pdf>>. Acesso em: 9/7/2013.

BENNETT, A.; GEORGE, A. L. **Case studies and Theory Development in Social Science**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005.

BERTALANFFY, L. VON. The History and Status of General Systems Theory. **The Academy of Management Journal**, v. 15, n. 4, p. 407–426, 1972.

BERTASO, J. M. Cidadania. In: V. D. P. BARRETTO (Ed.); **Dicionário de Filosofia Política**. p.98–101, 2010. São Leopoldo, RS: USINOS.

BRASIL, C. **Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude: Relatório Final**. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2005.

CARDOSO, F. H. **Mãos à Obra, Brasil: Uma Proposta de Governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008a.

CARDOSO, F. H. **Avança, Brasil: Proposta de Govern**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008b.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12th ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO, J. M. DE. **Os Bestializados: Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3rd ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

CASTRO, J. A. Política Social no Brasil. **Anais da Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação**, v. 1, n. 1, 2012.

CEPAL; OIJ (EDS.). **La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004.

CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 2, p. 263–299, 2009.

CLARKE, P. B. **Citizenship**. London: Pluto Press, 1994.

CLEMENTINO, J. V. **AS POLÍTICAS DE JUVENTUDE NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**, 2009. UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ - UECE.

CLEMENTINO, J. V. **As Políticas Públicas de Juventude na agenda Pública Brasileira: Desafios e Perspectivas**. Fortaleza: EdMeta, 2011.

COBB, R.; ROSS, J.; ROSS, M. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126–138, 1976. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/10.2307/1960328>>. Acesso em: 31/8/2013.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The dynamics of the agenda-building**. 2nd ed. London: The Johns Hopkins University Press, 1983.

COÊLHO, D. B. Teorias de difusão de políticas sociais e a natureza da competição política. **Preparado para apresentação no Seminário Desenvolvimento e Desigualdade no Sul Global, no Summer Brown Institute**, 2009. Providence - RI.

COUTINHO, C. N. Cidadania e modernidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 22, n. 1, p. 41–59, 2009. Disponível em: <<http://piwik.seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087>>. Acesso em: 22/5/2011.

DAGNINO, E. Citizenship in Latin America: An Introduction. **Latin American Perspectives**, v. 30, n. 2, p. 3–17, 2003. Disponível em: <<http://lap.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0094582X02250624>>. Acesso em: 24/4/2012.

DAGNINO, E. Citizenship and the social in contemporary Brazil. **After Neo-liberalism? Consequences for citizenship, Workshop #2**, , n. November, p. 1–18, 2005. Disponível em: <<http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Dagnino - Montreal.pdf>>. Acesso em: 24/4/2012.

DAMATTA, R. **A casa e a Rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. 6th ed. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. .

DRYZEK, J. S. Revolutions Without Enemies : Key Transformations in Political Science. **American Political Science Review**, v. 100, n. 4, p. 487–492, 2006.

DYE, T. R. Mapeamento dos Modelos de análise de políticas públicas. In: F. G. Heidemann; J. F. Salm (Eds.); **Políticas públicas e desenvolvimento**. 2nd ed., p.99–128, 2010. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 14th ed. Boston: Pearson, 2012.

EASTON, D. An Approach to the Analysis of Political Systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, p. 383–400, 1957. The Johns Hopkins University Press. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2008920>>. .

EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

EASTON, D. The New Revolution in Political Science. **American Political Science Review**, v. 63, p. 1051–1061, 1969.

FERNANDES, A. T. Cidadania e Identidade Europeias. Actas do Colóquio Internacional Modelos de Europa. Perspectivas para a União Europeia após a conferência intergovernamental de 2000. **Anais...** p.7–29, 2001. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1480.pdf>>. Acesso em: 7/5/2011.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, K. POLÍTICAS PÚBLICAS : UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Planejamento e políticas públicas**, , n. 21, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 10/8/2013.

FURIATI, N. M. DE Á. **Juventude e Estado no Brasil**, 2010. Universidade de Brasília.

GOHN, M. DA G. **Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 6th ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2nd ed. São Paulo: Penso, 2012.

GUNNELL, J. THE RECONSTITUTION OF POLITICAL THEORY: DAVID EASTON, BEHAVIORALISM, AND THE LONG ROAD TO SYSTEM. **Journal of the history of the behavioral sciences**, v. 49, n. 2, p. 190–210, 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jhbs.21593/full>>. Acesso em: 30/7/2013.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, , n. 58, p. 193–223, 2003. Disponível em: <<http://mylibrary.mediu.edu.my:8181/xmlui/handle/123456789/4640>>. Acesso em: 20/7/2013.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11th ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2006.

IMMERGUT, E. M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n. 1, p. 5–34, 1998. Disponível em: <<http://pas.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0032329298026001002>>. Acesso em: 29/7/2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Juventude**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2004.

ISIN, E. F.; TURNER, B. S. Citizenship studies: An introduction. In: E. F. Isin; B. S. Turner (Eds.); **Handbook of citizenship studies**, 2002. London; Thousand Oaks; New Deli: SAGE. Disponível em: <http://www.worldcat.org/title/handbook-of-citizenship-studies/oclc/51069224&referer=brief_results>. .

ISIN, E. F.; WOOD, P. K. **Citizenship & Identity**. Thousand Oaks, California: SAGE Publications Ltd, 1999.

KAPLAN, M. A. SYSTEMS THEORY AND POLITICAL SCIENCE. **Focus—Trends and Issues in American Political Science**, v. 35, n. 1, p. 30–47, 1968.

KARSTEN, A. The state of youth policy in 2013. Disponível em: <<http://www.youthpolicy.org/blog/2013/01/state-of-youth-policy-2013/>>. Acesso em: 15/10/2013.

KERBAUY, M. POLÍTICAS DE JUVENTUDE: POLÍTICAS PÚBLICAS OU POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS? **Estudos de Sociologia**, v. 2, n. 4, p. 163–175, 2007. Disponível em: <<http://200.145.78.103/index.php/estudos/article/viewFile/123/121>>. Acesso em: 7/3/2013.

KNILL, C.; TOSUN, J. Policy-Making. In: D. Camari (Ed.); **Comparative politics**. 2nd ed., p.832, 2011. USA: Oxford University Press.

KYMLICKA, W. **Contemporary Political Philosophy: An Introduction**. Oxford University Press, 2002.

KYMLICKA, W.; NORMAN, W. Return of the Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. **Ethics**, v. 104, n. 2, p. 352–381, 1994. JSTOR. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2381582>>. Acesso em: 4/7/2011.

LEON, A. P. DE; DOLESJIOVÁ, D.; FALANGOLA, T. **Políticas públicas e juventude**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2009.

LIMONGI, F. Presidencialismo e Governo de Coalização. In: L. Avritzer; F. Anastasia (Eds.); **Reforma política no Brasil**, 2006. Belo Horizonte: editora ufmg.

LIMONGI, F. O poder executivo na constituição de 1988. In: R. G. Oliven; M. Ridenti; F. Limongi; G. M. Brandão (Eds.); **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. p.23–56, 2008. São Paulo: ANPOCS.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional**, 2001a. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**, 2001b. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LISTER, R. Inclusive Citizenship: realizing the potential. In: E. F. Isin; P. Nyers; B. S. Turner (Eds.); **Citizenship between Past and Future**, 2008. New York: Routledge.

LOIOLA, M. Dimensões históricas e culturais: o novo ethos da cidadania contemporânea. **Impresso**, p. 15, 2011.

MAIA, A. C. Diversidade cultural, identidade nacional brasileira e patriotismo constitucional. **Letras**, p. 1–25, 2001. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Diversidade_Cultural/FCRB_DiversidadeCulturalBrasileira_AntonioCavalcanti.pdf>. Acesso em: 18/7/2011.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and Social Class and Other Essays**. London: Pluto Press, 1950.

MCCOMBS, M. E.; SHAW, D. L. The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas. **Journal of Communication**, v. 43, n. 2, p. 58–67, 1993. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01262.x>>. Acesso em: 15/8/2013.

MELO, C. R. AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS FUNCIONAM? **Revista de Sociologia e Política**, , n. 25, p. 199–203, 2005.

MOSSÉ, C. **Dicionário da civilização grega**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

NASCIMENTO, P. C. Identidade nacional e Globalização. **Política Democrática: Revista de Política e Cultura**, n. 31, p. 125–129, 2011. Brasília.

NETO, O. A.; SANTOS, F. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 661–698, 2003.

NEVES, L. DE A. Cidadania: Dilemas e Perspectivas na República Brasileira. **Tempo**, v. 4, p. 80–102, 1997. Rio de Janeiro.

NEVEU, C.; CLARKE, J.; COLL, K.; DAGNINO, E. Introduction: Questioning Citizenships/Questions de citoyennetés. **Citizenship Studies**, v. 15, n. 8, p. 945–964, 2011. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13621025.2011.627759>>. Acesso em: 24/3/2012.

NICOLET, C. **Le métier de citoyen dans la Rome républicaine**. 2nd ed. Paris: Gallimard, 1976.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. UMA TEORIA DA PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

PERES, P. S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53–71, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 29/7/2013.

PETERS, B. G. **Institutional Theory in Political Science: The new Institutionalism**. 3rd ed. New York: Continuum, 2013.

PIERUCCI, A. F. Ciladas da Diferença. **Tempo Social (São Paulo: Universidade de São Paulo)**2, v. 2, n. 2, 1990. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial/site/images/stories/edicoes/v022/CILADAS.pdf>>. .

PORTA, D. DELLA; KEATING, M. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 2008.

PSDB; VILELA, I. T.; JPSDB (EDS.). **Políticas Públicas de Juventude: Uma Proposta para a Sociedade**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2001.

REALE, G. **História da filosofia antiga**. vol.2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

REALE, G.; ANTISERI, D. **História da Filosofia**. vol2 ed. São Paulo: Paulus, 1990.

REES, A. M.; BULMER, M. (EDS.). **Citizenship today: The Contemporary Relevance of T.H. Marshall**. New York: Routledge, 1996.

RICCI, P. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 699–734, 2003.

ROBERTS, B. R. The New Social policies in Latin America and the Development of Citizenship: An Interface Perspective. **Workshop Agency Knowledge and Power New Directions in the Sociology of Development**, 2001.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 11–28, 2005.

ROCHA, H. S. **Juventude e políticas públicas : formação de agenda, elaboração de alternativas e embates no Governo Lula**, 2012. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/9502>>. .

RODRIGUES, J. A. M. **Análise de redes e políticas de juventude**, 2008. 163f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/1275>>. Acesso em: 7/3/2013.

ROGERS, E. M.; DEARING, J. W. Agenda-Setting Research: Where has it Been, Where is it Going? In: J. A. Anderson (Ed.); **Communication Yearbook 11: Volume 11**, 1998. New York: Routledge.

RUA, M. DAS G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ USFC; CAPES: UAB, 2009.

RUDOLF, K.; MARMOR, T. R. REFLECTIONS ON POLICY ANALYSIS: PUTTING IT TOGETHER AGAIN. **The Oxford New Handbook of Political Science**, 2006. New York: Oxford University Press.

SABATIER, P. A. The Need for Better Theories. In: P. A. Sabatier (Ed.); **Theories of The Policy Process**. 2nd ed., 2007. Cambridge: Westview Press.

SANTOS, W. G. DOS. **SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e justiça: a política social na ordem política brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de Análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHAFRITZ, J.; LAYNE, K.; BORICK, C. **Classics of public policy**. 1st ed. New York: Pearson, 2005.

SILVA, E. A. V. Políticas e Atividades Governamentais para a juventude no Brasil. Simposium Internacional sobre políticas y actividades gubernamentales de juventud en América Latina. **Anais...** , 1975. Costa Rica: SISV.

SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. A política Nacional de juventude: Avanços e Dificuldades. In: J. A. Castro; L. M. Aquino; C. C. Andrade (Eds.); **Juventude e políticas sociais no Brasil**. p.41–71, 2009. Brasília: IPEA.

SILVA, R. S. E. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação**, 2013. Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/14143>>. .

SILVA, R. S. E; ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno? **Texto para Discussão - Centro de Estudos da Consultoria**, , n. 76, 2010a. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS_TEXTOS/Tex to 76 - Rafael Silva e Suely Araujo.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS_TEXTOS/Tex_to_76_-_Rafael_Silva_e_Suely_Araujo.pdf)>. Acesso em: 12/10/2013.

SILVA, R. S. E; ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Apropriação da agenda do legislativo: usurpação ou cooperação entre os poderes? **X Congresso Internacional da Brazilian Studies Association (Brasa)**, 2010b.

SILVA, V. R. DA; SILVA, R. S. DA. POLÍTICA NACIONAL DE JUVENTUDE: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24n63/13.pdf>>. Acesso em: 22/1/2013.

SMITH, A. D. **A Identidade Nacional**. Lisboa: Gradiva, 1997.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The Public Policy Theory Primer**. 2nd ed. Colorado: Westview Press, 2013.

SOARES, G. Reforma Constitucional. In: L. Avritzer; F. Anastasia (Eds.); **Reforma política no Brasil**, 2006. Belo Horizonte: editora ufmg.

SOROKA, S. N. **Agenda-Setting Dynamics in Canada**. Toronto: UCB Press, 2002.

SOUSA, L. C.; NASCIMENTO, P. Brazilian National Identity at a Crossroads: The Myth of Racial Democracy and the Development of Black Identity. **International Journal of Politics, Culture and Society**, v. 19, n. 3-4, p. 129–143, 2008. Disponível em: <http://www.academia.edu/3087635/Brazilian_national_identity_at_a_crossroads_The_myth_of_racial_democracy_and_the_development_of_black_identity>. .

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, , n. 16, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 29/7/2013.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: M. Arretche; G. Hochman; E. Marques (Eds.); **Políticas Públicas no Brasil**. 2nd ed., 2010. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

SOUZA, R. M. DE. Protagonismo juvenil: o discurso da juventude sem voz. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, v. 1, n. 1, p. 1–28, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.homologa.uniban.br/index.php/RBAC/article/viewArticle/37>>. Acesso em: 20/11/2013.

SPOSITO, M.; CARRANO, P. JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. **Revista brasileira de educação**, p. 1–35, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf>>. Acesso em: 7/3/2013.

TAVOLARO, S. B. F. Quando discursos e oportunidades políticas se encontram: para repensar a sociologia política da cidadania moderna. **Novos Estudos - CEBRAP**, , n. 81, p. 117–136, 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 16/4/2011.

TURNER, B. S. Postmodern culture/Modern citizens. In: B. Van Steenberg (Ed.); **The condition of Citizenship**, 1994. London;Thousand Oaks;New Deli: SAGE.

UNESCO (ED.). **POLÍTICAS PÚBLICAS DE/PARA/COM AS JUVENTUDES**. Brasília: UNESCO, 2004.

VERNANT, J. P. **As origens do pensamento grego**. 16th ed. Rio de Janeiro: Difel, 2006.

VEYNE, P. Os gregos conheceram a democracia? **Diógenes n°6**, 1983. Brasília: Edunb.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4th ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YOUNG, I. M. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. **Ethics**, v. 99, n. 2, p. 250–274, 1989. Disponível em:

<<http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/293065>>. .

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton University Press, 1990.

YUVAL-DAVIS, N. Women, Citizenship and Difference. **Feminist Review**, v. 57, n. 1, p. 4–27, 1997. Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/doi/10.1080/014177897339632>>. .

APÊNDICE A – Tabelas de Metodologia

Tabela 5 - Discursos Presidenciais na temática da juventude

Nome	Data ou intervalo	Quantidade
José Sarney	1985	1
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	5
Luís Inácio Lula da Silva	2002-2010	13

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presente em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

Tabela 6 - Discursos e Pronunciamentos na temática da Juventude

Nome	Cargo
Ann Pontes	Deputada
Alcione Athayde	Deputada
Benjamim Maranhão	Deputado
Juquinha	Deputado
Léo Alcântara	Deputado
Sandes Junior	Deputado
Vignatti	Deputado
Reginaldo Lopes	Deputado
Marco Maciel	Senador
Ney Suassuana	Senador
Valmir Campelo	Senador
Tiã Viana	Senador
Hermes Zaneti	Deputado

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações presentes em <http://www.camara.gov.br> e <http://www.senado.gov.br>

Tabela 7 - Proposições que colocaram em pauta a formação de Agenda de uma PNJ

Número	Autores	Proposição/ano	Objetivo
1	Senador Nelson Carneiro - PTB/RJ	PLS 207/1983	Instituir a semana da juventude e outras providencias
		PL 5568/1985	
2	JONAS PINHEIRO - PDS/MT	PL 7033/1985	Institui o dia Nacional da Juventude Rural.
3	Senador Osmar Dias - PP/PR	PLS 142/1995	Cria o Programa de Estímulo ao Primeiro Emprego - PEPE e dá outras providências.*
		PL 4572/1998	
4	Deputada Alcione Athayde PPB/RJ	INC 397/ 1999	Sugere ao poder Executivo a criação da Secretaria Nacional de Juventude.
5	Deputada Alcione Athayde PPB/RJ	PL-1432/1999	Institui o 12 de agosto como Dia Nacional da Juventude.
6	Deputada Alcione Athayde PPB/RJ	PEC-341/2001	Dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude.**
7	Deputada Nair Xavier Lobo PMDB/GO	INC 2379/2001	Sugere ao Senhor Presidente da República a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Juventude.
8	Tarcísio Zimmermann - PT/RS	PL-7060/2002	Institui o Programa Primeiro Emprego e dá outras providências.
9	Rogério Silva - PPS/MT	PRC-27/2003	Acrescenta o inciso XIX ao art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, instituindo a Comissão da Juventude.
10	Carlos Sampaio - PSDB/SP	PRC-62/2003	Acrescenta inciso ao art. 32 do Regimento Interno, instituindo a Comissão da Juventude, de caráter permanente, na estrutura da Câmara dos Deputados.
11	Rogério Silva - PPS/MT	INC-1228/2003	Sugere ao Presidente da República a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Juventude.
12	Sandes Júnior - PP/GO	PEC-138/2003	Dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude.**
13	Beto Albuquerque - PSB/RS	PL-501/2003	Cria o Programa Nacional de Primeiro Crédito para a Juventude Rural - PRONAJUR.
14	Maurício Rabelo - PL/TO	PL-3849/2004	Institui o ano de 2006 como o "Ano da Juventude".
	Almir Moura - PL/RJ		
15	Comissão especial Políticas Públicas Para a Juventude	PL 4529/2004	Dispõe sobre o Estatuto da Juventude e dá outras providências. NOVA EMENTA: Institui o Estatuto da Juventude, dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude, o estabelecimento do Sistema Nacional de Juventude e dá outras providências.
16	Comissão especial Políticas Públicas Para a Juventude	PL 4530/2004	Aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências.
17	Reginaldo Lopes PT/MG	PL-4603/2004	Dispõe sobre o "Ano da Juventude" - Define o ano de 2005 como o "Ano da Juventude".
18	Comissão especial Políticas Públicas Para a Juventude		
19	Ann Pontes - PMDB/PA	PRC 161/2004	Cria, no âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude. - Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
20	Comissão especial Políticas Públicas Para a Juventude	PRC 182/2004	Acrescenta inciso ao art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de criar a Comissão Permanente de Juventude.
21	André Figueiredo - PDT/CE	PRC 203/2005	Institui a Comissão da Juventude, em caráter permanente, na estrutura da Câmara dos Deputados. - Altera o artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
22	Reginaldo Lopes PT/MG	PEC 394/2005	Inclui a expressão jovem na denominação do Capítulo VII, e dá nova redação ao art. 227. - Inclui o termo "jovem" no artigo 227 da Constituição Federal de 1988; incentiva a criação de unidades de referência juvenil, com pessoal especializado na área de Hebiatria, dentre outras políticas públicas
23	Poder Executivo	MPV 238/2005	Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude - CNJ e cargos em comissão, e dá outras providências.

* Existem vários Projetos de Lei apensados para instituir o PNPE entre 1988 e 2005.

** O projeto de Alcione Athayde foi apropriado por Sandes Junior.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presente em <http://www.camara.gov.br>

Tabela 8 - Proposições que viraram Lei

Autores	Proposição	Lei
Senador Nelson Carneiro - PTB/RJ	PLS 207/1983	Lei 8680/93
	PL 5568/1985	
Deputada Alcione Athayde PPB - RJ	PL-1432/1999	Lei 10515/2002
Executivo	MPV 238/2005	Lei 11.129/ 2005
Maurício Rabelo - PL/TO	PL 3849/2004	Lei 11332/2006
Almir Moura - PL/RJ		
Sandes Júnior - PP/GO	PEC-138/2003	EC 65/2010
Comissão especial de Políticas Públicas Para a Juventude	PL 4529/2004	Lei Ordinária 12852/2013

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presente em <http://www.camara.gov.br>

Tabela 9 - Decretos/Leis Consultados

Tipo	Assunto	Ano
Decreto Estadual de SP n° 23697	Criada, junto à Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação, a Comissão Estadual do Ano Internacional da Juventude.	1985
Decreto federal n° 89.785	Institui a Comissão Nacional do Ano Internacional da Juventude.	1984
Decreto federal n° 91.226	Altera a redação do Decreto n° 89.785, de 13 de junho de 1984, que instituiu a Comissão Nacional do Ano Internacional da Juventude.	1985
Lei n° 8.680	Institui a Semana Nacional do Jovem e dá outras providências.	1993
Lei 10515/2002	Institui o 12 de agosto como Dia Nacional da Juventude.	2002
Lei n° 11.129	Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências.	2005
Lei n° 11.332	Institui o ano de 2006 como o Ano da Juventude.	2006
Emenda Constitucional n° 65	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	2010

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presente em <http://www2.planalto.gov.br>

Tabela 10 - Frentes Parlamentares Consultadas

Frentes	Ano
Frente em Defesa das Políticas Públicas Para Juventude	2003
Frente Parlamentar Mista em Defesa da Juventude	2011

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presente em <http://www.camara.gov.br>

Tabela 11 - Comissões que debateram a temática da juventude

Comissão	Ano	Órgão
Comissão Nacional do Ano Internacional da Juventude	1985	Executivo/Ministério da Educação
Comissão Nacional População e Desenvolvimento	1997	Ministério do Planejamento e Orçamento
Comissão especial Políticas Públicas Para a Juventude	2003-2004	Câmara dos Deputados
Comissão especial Plano Nacional de Juventude	2004	Câmara dos Deputados
Comissão especial Estatuto da Juventude	2009	Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria a partir de informações presente em <http://www.camara.gov.br>

Tabela 12 - PPAs Consultados

Governo	Ano
FHC	1996-1999
FHC	2000-2003
LULA	2004-2007

Fonte: Elaboração própria

Tabela 13 - Documentos ONGs

Entidade
Organização Brasileira de Juventude (OBJ)
Instituto Brasileiro de Políticas de Juventude (IBPJ)
Juventude Latino Americana para Democracia (JULAD)
Instituto Cidadania

Fonte: Elaboração própria

Tabela 14 - Entrevistas com atores que atuaram entre 1985-2013

Quantidade	Nome do entrevistado	Data entrevista	Status da entrevista
1	Alessandro Djlon	Não ocorreu	Faleceu antes de ser possível marcar uma entrevista.
2	Helena Abramo	04/06/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
3	Reginaldo Lopes	05/06/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
4	Claudio Vignatti	11/06/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
5	Wanda Hengel	01/07/2013	Entrevista por Skype, RJ.
6	Paulo Paim	26/06/2013	Entrevista por e-mail, DF.
7	Lobbe Neto	Não ocorreu	Não foi possível estabelecer contato.
8	Benjamin Maranhão	03/07/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
9	Alcione Athayde	Não ocorreu	Não respondeu ao pedido.
10	Maria Albanita de Lima	26/06/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
11	Silvério Zebral	01/07/2013	Entrevista por Skype, EUA.
12	Mary Castro	02/07/2013	Entrevista por Skype, PE.
13	Warna Frauf	20/06/2013	Não foi possível estabelecer contato.
14	Marcus Wagner de Seixas	24/06/2013	Entrevista por Skype, RJ.
15	Luiz Dulci	Não ocorreu	Não respondeu ao pedido.
16	Marco Marciel	16/08/2013	Entrevista Realizada pessoalmente, DF.
16	José Sarney	Não ocorreu	Não aceitou realizar a entrevista.
17	Aécio Neves	Não ocorreu	Não aceitou realizar a entrevista.
18	Paulo Vanucci	Não ocorreu	Não ocorreu por questões de logística.
19	Ditta Dolejsiova	26/06/2013	Entrevista por Skype, RJ.
20	Eduardo Odoloak	05/07/2013	Entrevista por Skype, SP.
21	Adolfo Konder	01/07/2013	Entrevista por Skype, RJ.
22	Sandro Rezende	01/07/2013	Entrevista por Skype, GO.
23	Rodrigo Abell	-	Entrevista em aberto, RJ.
24	Léo Alcantara	-	Entrevista em aberto, CE.
25	Hermes Zanetti	29/08/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
26	Beto Cury	05/07/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
27	Josbertine Clementino	26/07/2013	Entrevista realizada pessoalmente, DF.
28	Rogério Ramos	26/07/2013	Entrevista por Skype, TO.
29	Rubens Bueno	25/07/2013	Entrevista em aberto, DF.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 15 - Documentos Internacionais

Organismo Internacional
Organização das Nações Unidas (ONU)
Organização Ibero-americana de Juventude (OIJ)

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B – Protocolo aplicado nas entrevistas

Primeiro Bloco de perguntas

1. Nome?
2. Idade?
3. Formação?
4. Em quais instituições participou? Na época do período da formação da agenda e atual.
5. Quais foram o(s) cargo(s) que teve? E o tempo no(s) mesmo(s)? Na época do período da formação da agenda e atual.
6. Experiência na Administração Pública ou em Entidade Não-Governamental?

Segundo Bloco de perguntas

1. Como você percebe a relação dos atores nacionais e internacionais em relação à juventude desde 1985 no Brasil? No período FHC? E no Lula?
 - a. Qual foi a relação entre Legislativo e Executivo?
2. Porque, na sua opinião, o tema juventude passou a compor a agenda social brasileira? Qual foi o grande marco para a implementação de uma PNJ?
3. Na sua opinião, quais os fatores e, se possível, atores mais importantes que resistiram ao processo? E quais impulsionaram a mesma?
4. Como foi a posição dos movimentos estudantis e juventudes partidárias?
 - a. Qual foi a posição do(s) partido(s) sobre o agendamento?
 - b. Como as alas jovens apoiaram o agendamento?
5. Como foi sua participação no processo?
6. Porque a necessidade de uma política para Juventude?
7. Na sua opinião quais os desafios e perspectivas da PNJ no Brasil?
8. Como você entende a PNJ em relação à cidadania?

APÊNDICE D – BANCO DE DADOS DA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES DE JUVENTUDE

TABELA 1: TERMO JUVENTUDE "OU" JOVEM (1985-2013)						
Ano	Quantidade por Proposição					
	PL	MPV	PEC	INC	PRC	Total/ano
1985	5				1	6
1986	3					3
1987	1					1
1988	3					3
1989	5					5
1990	2					2
1991	2					2
1992	1					1
1993						
1994						
1995	1					1
1996	2			1		3
1997	5					5
1998	6					6
1999	6			1		7
2000	1		1	2	2	6
2001	6		1	2		9
2002	5		1	28		34
2003	16		1	5	4	26
2004	16	2	1	97	2	118
2005	11	3	1	93	2	110
2006	4			2		6
2007	19	3		3	2	27
2008	6	1	1	3	1	12
2009	11		1			12
2010	7			1		8
2011	19			17	2	38
2012	4					4
2013						
Fora Tema	4				1	5
Total	171	9	8	255	16	459
Total Geral	47880	602	2846	25990	724	78042
Viraram Norma	10	8	1	?	1	?

TABELA 2: Formulário PL por Autor (1985-2013)

Ano	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT	PDS/PPB/PP	PFL/DEM	PCDOB	PPS	PSB	PL	PV	PR	PSC	PHS	PTC	EXECUTIVO	Total/ ano		
1985	1	1																1	4	
1986	2	1																	3	3
1987	1																		1	3
1988	1	1																	3	3
1989		3		2															5	5
1990		1				1													2	2
1991																			1	1
1992		1																		1
1993																				
1994																				
1995																				
1996							1													1
1997		1				1													2	2
1998	1					1	1												5	5
1999		1				2	1		1										6	6
2000																			1	1
2001		1																	1	1
2002	1							2											3	3
2003								3											4	4
2004	1					2		4											15	15
2005	1					1		3											16	16
2006		1						1											10	10
2007	1							1											10	10
2008		2																	6	6
2009		1						1											10	10
2010		1					3												6	6
2011	1																		19	19
2012		1																	4	4
2013																				
Total	11	26	17	10	24	8	17	3	1	12	10	5	9	3	1	1		7	165	

TABELA 3: Formulação PEC por Ator (1985-2013)							
Ano	PDT	PT	PP	PDS/PPB/PP	PSDB	EXECUTIVO	Total/ano
1985							
1986							
1987							
1988							
1989							
1990							
1991							
1992							
1993							
1994							
1995							
1996							
1997							
1998							
1999							
2000						1	1
2001				1			1
2002			1				1
2003			1				1
2004			1				1
2005			1				1
2006							
2007						1	1
2008							
2009		1					1
2010							
2011							
2012							
2013							
Total	1	2	2	1	1	1	8

TABELA 4: Formulação PRC por Ator (1985-2013)											
Ano	Quantidade										Total/ano
	PSB	PR	PMDB	PSDB	PDT	PMDB	PT	PPS	PDS/PPB/PP	Comissões	
1985										1	1
1986											0
1987											0
1988											0
1989											0
1990											0
1991											0
1992											0
1993											0
1994											0
1995											0
1996											0
1997											0
1998											0
1999											0
2000								1		1	2
2001											0
2002											0
2003					2			1	1		4
2004							1			1	2
2005						1					1
2006											0
2007			1	1							2
2008										1	1
2009											0
2010											0
2011	1		1								2
2012											0
2013											0
Fora Tema						1					1
Total	1	1	1	3	2	1	2	1	2	2	16

TABELA 5: Proposições por Autores					
	PL	MPV	PEC	INC	PRC
Deputados	147		7	254	14
Poder Executivo	7	9	1		
Comissões	5			1	2
Iniciativa Popular					
Senador	8				
Fora Tema	4				
Total	171	9	8	255	16

Obs: Tres comissões tem autoria conjunta com deputados

TABELA 6: Formulação INC

Ano	Autor	Categorias	Destino	Recorrência
2011	PDT	Infraestrutura	Municipal (E)	1
2011	PSDB	Infraestrutura	Municipal (P)	15
2011	PV	Premio	Federal	1
2010	DEM	Infraestrutura	Municipal (M)	1
2008	PDT	Ação	Federal	1
2008	PRB	Programa	Federal	1
2008	PRB	Ação	Estadual (PB)	1
2007	PP	Programa	Municipal (M)	1
2007	PCdo B	Programa	Estadual (AM)	1
2007	PCdo B	Programa	Estadual (AM)	1
2006	PFL	Programa	Federal	1
2006	PCdo B	Programa	Estadual (AM)	1
2005	PP	Programa	Estadual (SP)	1
2005	PL	Programa	Estadual (RJ)	92
2004	PMDB	Programa	Federal	1
2004	comissão	Programa	MEC	1
2004	PFL	Programa	Municipal (RJ)	92
2004	PCDOB	Ação	MD	1
2004	PL	Ação	MT	1
2004	PTB	Ação	MEC e MS	1
2003	PFL	Ação	MS	1
2003	PT	Secretaria	Estadual	1
2003	PPS	Conselho	Federal	1
2003	PL	Ação	MEC	1
2003	PFL	Ação	MEC	1
2002	PFL	Programa	Municipal (RJ)	27
2002	PPS	Programa	Municipal	1
2001	PMDB	Conselho	Federal	1
2001	PMDB	Programa	Municipal	1
2000	PFL	Programa	Federal	1
2000	PFL	Ação	Federal	1
1999	PPB	Secretaria	Federal	1
1996	PFL	Ação	Federal	1
Total				255

APÊNDICE E – BANCO DE DADOS DOS DISCURSOS.

The image displays a Microsoft Excel spreadsheet with a grid of data. The spreadsheet is titled "Code Co-OccurrenceExport-612013-711.xlsx". The interface shows the "Home" tab selected on the ribbon, with various toolbars for editing, formatting, and data manipulation. The data table is extensive, with many cells highlighted in blue, indicating a specific data filter or selection. The columns are labeled with "Code Co-" and "OccurrenceExport-612013-711.xlsx". The status bar at the bottom of the window shows the file name and a search function.

APÊNDICE F – DATA DE CRIAÇÃO DAS JUVENTUDES PARTIDÁRIAS

Partido	Data de criação Da Juventude	Alterações
PCB/ UJC¹	1927	1945/2006
MDB/PMDB ²	1967	1971
PDT	1981	
PTC/ PRN/PJ³	1985	
PT	1987	
PSDB	1989	
PSB ⁴	1989	1996
PFL/DEM ⁵	1993	2007
PPS ⁶	1994	
PP	1995	
PSN/PHS⁷	1995	1997/2002
PCdoB	1996	
PTdoB	1996	
PSTU⁸	1996	
PSL	1996	
PTB/JPTB	1997	
PTN	2003	
PRTB	2004	
PV	2005	
PSDC	2007	
PMN⁹	2008	
PSC	2012	
PRP	2012	
PCO ¹⁰	-	

Fonte: elaborado pelo autor a partir de entrevistas com membros, estatutos e documentos partidários.

¹ A UJC é uma organização de juventude plural aberta a outros partidos, foi criado em 1927. Em 1945 volta da ilegalidade e, em 2006, sofre uma reestruturação.

² Em 1967 é criado o Setor Jovem por Franco Montoro que, em 1971, virou a Juventude de democrática do MDB.

³ A juventude partidária foi criada em 1985 e continua até o presente, 2013.

⁴ A fundação em 1989 não tem registro, mas é confirmada por alguns membros. A data de 1996 consta no estatuto do partido.

⁵ O PFL já tinha uma juventude anterior a 1993, mas não foi encontrado registro.

⁶ Data não regulamentada por estatuto, mas considerada por alguns membros.

⁷ Foi criado em 1995, mas retirado em 1997, Voltou em 2002.

⁸ Data não regulamentada por estatuto, mas considerada por alguns membros.

⁹ Data não regulamentada por estatuto, mas considerada por alguns membros.

¹⁰ Aparentemente tem uma juventude, mas nada regulamentado e os membros consultados não souberam dizer

ANEXO A – Relatório da Youthpolicy.org: Países com PNJ

REGION	SUBREGION	TOTAL COUNTRIES (N)	NYP EXISTS (N)	NYP EXISTS (%)	UNDER REVISION (N)	UNDER REVISION (%)	NO NYP AT ALL (N)	NO NYP AT ALL (%)
WORLD (STATUS QUO: JANUARY 18, 2013)								
	WORLD TOTAL	198	99	50 %	56	28 %	43	22 %
AFRICA								
	EASTERN AFRICA	18	5	28 %	9	50 %	4	22 %
	MIDDLE AFRICA	9	3	33 %	1	11 %	5	56 %
	NORTHERN AFRICA	6	1	17 %	1	17 %	4	67 %
	SOUTHERN AFRICA	5	4	80 %	1	20 %	0	0 %
	WESTERN AFRICA	16	8	50 %	4	25 %	4	25 %
	AFRICA TOTAL	54	21	39 %	16	30 %	17	31 %
AMERICAS								
	<i>LATIN AMERICA & CARIBBEAN</i>							
	CARIBBEAN	14	5	36 %	7	50 %	2	14 %
	CENTRAL AMERICA	8	5	63 %	3	38 %	0	0 %
	SOUTH AMERICA	12	7	58 %	3	25 %	2	17 %
	<i>SUBTOTAL LAC</i>	<i>34</i>	<i>17</i>	<i>50 %</i>	<i>13</i>	<i>38 %</i>	<i>4</i>	<i>12 %</i>
	<i>NORTHERN AMERICA</i>							
	NORTHERN AMERICA	2	0	0 %	1	50 %	1	50 %
	<i>SUBTOTAL NA</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0 %</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>	<i>1</i>	<i>50 %</i>
	AMERICAS TOTAL	36	17	47 %	14	39 %	5	14 %
ASIA								
	CENTRAL ASIA	5	3	60 %	1	20 %	1	20 %
	EASTERN ASIA	6	4	67 %	0	0 %	2	33 %
	SOUTHERN ASIA	9	4	44 %	4	44 %	1	11 %
	SOUTH-EASTERN ASIA	11	6	55 %	1	9 %	4	36 %
	WESTERN ASIA	18	6	33 %	8	44 %	4	22 %
	ASIA TOTAL	49	23	47 %	14	29 %	12	24 %
EUROPE								
	EASTERN EUROPE	10	8	80 %	1	10 %	1	10 %
	NORTHERN EUROPE	10	6	60 %	2	20 %	2	20 %
	SOUTHERN EUROPE	15	9	60 %	3	20 %	2	20 %
	WESTERN EUROPE	9	4	44 %	2	22 %	3	33 %
	EUROPE TOTAL	44	27	61 %	8	18 %	9	20 %
OCEANIA								
	AUSTRALIA & NEW Z.	2	2	100 %	0	0 %	0	0 %
	MELANESIA	4	3	75 %	1	25 %	0	0 %
	MICRONESIA	5	3	60 %	2	40 %	0	0 %
	POLYNESIA	4	3	75 %	1	25 %	0	0 %
	OCEANIA TOTAL	15	11	73 %	4	27 %	0	0 %
WORLD								
	WORLD TOTAL	198	99	50 %	56	28 %	43	22 %

Fonte: Youthpolicy. **The State of youth policy in 2013**. Disponível em: <http://www.youthpolicy.org/blog/2013/01/state-of-youth-policy-2013/>. Acessado em: 1/10/2013.

ANEXO B – Instituições e Marcos legais de Juventude na América do Sul

País	Nome	Criação	Missão	Área a que é ligado	Situação dos marcos legais (NYP) pela Youthpolicy.org
Argentina	Direção Nacional da Juventude	1987	Executar, Coordenar, Avaliar	Ministério do Desenvolvimento Social e Meio Ambiente	Argentina não tem política nacional de juventude apenas a Direção Nacional da Juventude que determina políticas.
Bolívia	Vice Ministério de Assuntos de Gênero, Geracionais e Família.	-	Desenhar	Ministério do Desenvolvimento Sustentável e Planejamento	O plano nacional de juventude da Bolívia cobre 2008-2012. Em 2012, uma ova carta de direitos de juventude entrou em vigor.
Brasil	Secretaria Nacional de Juventude	2005	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Secretaria-Geral da Presidência da República	Em 2010, uma nova política de juventude foi adotada e implementada a emenda constitucional incluindo a juventude. ¹
Chile	Instituto Nacional de Juventude	1991	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Ministério do Planejamento e Cooperação	Chile possui um plano de ação nacional de juventude desde 2004. Em 2012 adicionou o programa de saúde para juventude.
Colômbia	Colômbia Jovem ²	1994	Desenhar, Coordenar	Presidência da República	A Colômbia adotou a PNJ em 2005 como base para o plano de dez anos 2005-2015. ³
Equador	Direção Nacional de Juventude	1987	Desenhar, Executar, Coordenar,	Ministério do Bem-Estar Social	A lei de juventude equatoriana de 2001 está sob revisão do Estado. A política de juventude de 2012-2013 tem foco na igualdade.
Guiana	-	-	-	-	Sob revisão: A PNJ da Guiana The está em desenvolvimento, mas de forma lenta.
Guiana Francesa	-	-	-	-	-
Malvinas	-	-	-	-	-
Paraguai	Vice-Ministério da Juventude	1994	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Ministério da Educação	O plano nacional de juventude do Paraguai foi adotado em 2011 e cobre 2012-2013.
Peru	Comissão Nacional de Juventude	2002	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Presidência da República	O plano nacional de juventude do Peru cobre o período de 2006-2011. Ele ainda não foi renovado.
Suriname	-	-	-	-	Suriname instalou recentemente um comitê para desenvolver a PNJ e um plano de ação.
Uruguai	Instituto Nacional de Juventude	1990	Desenhar, Executar, Coordenar, Avaliar	Ministério dos Esportes e Juventude	A política de juventude do Uruguai é de 2011. Um decreto de 2012 foca mais no desemprego.
Venezuela	Instituto Nacional de Juventude	2002	Desenhar, Executar, Coordenar	Ministério da Educação	Venezuela tinha uma lei de juventude: a Ley nacional de juventud de 2002, que foi substituída pela Ley para el poder popular de la juventud em 2009.

Fonte: adaptado de CEPAL e OIJ (2004), Rodriguez, (2008) e Youthpolicy.org.

Notas:

¹ Em 2013, foi aprovado o Estatuto da Juventude (PL 4529/2004). O Plano Nacional de Juventude (PL 4530/2004) ainda não foi aprovado.

² O Programa Presidencial Colômbia Jovem, criado em 2000, substituiu o antigo Vice-Ministério da Juventude.

³ Na Colômbia existiu um marco legal anterior: a *Ley de juventud* em 1997.

ANEXO C – Roteiro do *Process-Tracing* segundo Beach e Pedersen (2013)

When Can Process-Tracing Be Used, and Which Variant Should We Choose?

Process-tracing is chosen when you want to study causal mechanisms using in-depth qualitative case studies. Are you more interested in making strong within-case inferences regarding the presence of mechanisms in a particular case, or do you want to make cross-case inferences that are applicable to the wider population of the phenomenon? If the former, use process-tracing methods; if the latter, use other methods such as fsQCA or combinations of process-tracing with comparative methods (see chapter 8).

The following questions should be asked:

- What type of causal inference do you intend to make?
- If testing for the necessity of the parts of the mechanism in a single case (i.e., was the mechanism present or absent?), use either theory- testing or explaining-outcome process-tracing.
- Do you have theory-centric or case-centric ambitions?
 - If you have the case-centric ambition of accounting for the outcome of a particular case, use explaining-outcome process-tracing.
 - If you have theory-centric ambitions, choose either theory-building or theory-testing process-tracing.

When choosing between the different variants of process-tracing:

- Choose theory-building when either (1) there is a well-established empirical correlation between X and Y but we are in the dark regarding a potential mechanism between the two; or (2) we know the outcome but are unsure of what mechanism contributed to causing it.
- Choose theory-testing when there is a well-developed theoretical conjecture on which a plausible mechanism can be deduced that can then be tested in a single-case study.
- Choose explaining-outcome when you have a particular interesting and puzzling outcome that needs to be explained.

Checklist for Theory-Building Process-Tracing

Conceptualization of Theoretical Concepts

- Do you know X and Y, or have you identified only Y?
- Are your concepts (X and / or Y) defined in a set-theoretical manner? (i.e., with qualitative thresholds)

Case Selection

Case selection strategies depend on the reasons why theory-building process-tracing was chosen. There are two different situations. The first situation is when we know that a correlation exists between X and Y but are in the dark regarding potential mechanisms linking the two. In this form of X-Y-centric theory-building, the analyst should choose to examine a typical case to identify a plausible causal mechanism that can be tested empirically in subsequent research. The second situation is where the outcome (Y) is known but we are unsure what caused it to happen. In this variant of theory-building, the purpose is to identify one or more Xs and to attempt to build a plausible mechanism for how X and Y are causally related. Case selection in this situation resembles a deviant case selection

strategy. It is then hoped that the new theorized causal mechanism derived from studying the deviant case is applicable to other similar (deviant) cases.

- Choose deviant cases for theory-building when Y is known but we are unsure about what has contributed to causing X.
- Choose typical cases when X and Y are present but we do not know what the mechanism is. □

Building Theoretical Mechanisms Based on Empirical Analysis

- Create a thorough empirical narrative of the case.
- Be careful when working inductively—empirical facts do not speak □ for themselves.
- Inspired by existing theorization and intuitions drawn from empirical accounts, search for empirical manifestations of potential plausible systematic parts of a mechanism.
- Based on these identified empirical manifestations, formulate a □ plausible causal mechanism composed of a series of parts (entities engaging in activities).
- Are the parts individually insufficient but necessary parts of the mechanism?
- Are there redundant parts?
- Are all of the identified parts systematic?
- Can the theorized causal mechanism be tested in subsequent empirical research?

ANEXO D – Matrizes Discursivas sobre Juventude

Matriz de Transição Juvenil

Abordagem	Transição para a Vida Adulta	Culturas juvenis	Transições Plurais
Identidade juvenil	Adultocêntrica	Sócio-cultural	Pluralizada
Local, época, segmento juvenil	Sociedades europeias: séc. XVIII-XIX; América Latina e Brasil : décadas de 50 e 60, jovens das classes média e altas.	Sociedades ocidentais, grandes cidades: últimas décadas do século XX; Brasil : a partir da década de 70.	Espanha, 1985 – <i>Grupo de Recerca Educació i Treball</i> ; sociedades europeias (atualmente). Brasil : atualmente
Referências teóricas	França : Émile Durkheim - Sociologia Funcionalista	Alemanha : Axel Honneth – Teoria do Reconhecimento Brasil : Juarez Dayrell; Angelina Peralva	França : François Dubet – Sociologia da Experiência e Bernard Lahire - Homem Plural; Portugal : José Machado Pais; e Brasil : estudos do IPEA
Idéia-Força	Interiorização do social.	Estilo de vida.	Trajetórias individualizadas.
Visão da sociedade	Integrada e integradora.	Fragmentada e diversificada.	Individualizada.
Palavras-chave	Integração; reprodução social; ciclo de vida, idades, etapas e eventos, transitoriedade, passagem, moratória social; projeto de vida, preparação para o futuro; diferimento de recompensas; programação do tempo, autocontrole, conjunção positiva entre a identidade individual e a identidade social.	Fragmentação da experiência social; grupos juvenis; culturas juvenis, <i>punks, darks; hip hop, rap, skaters</i> , subculturas, tribos, identidades, juventudes; investimento no tempo presente, processo, expressão, ecleticismo estilístico, rompimento com parâmetros da beleza e virtuosismo; reconhecimento; fluidez.	Imprevisibilidade, pluralidade de trajetórias, situações e modalidades de transição, ênfase na autodeterminação e autonomia nas escolhas, busca de sentido, re-institucionalização; reflexividade, ação presente na experiência, individualização de trajetórias biográficas; labirínticas, iô-iô.
Pressupostos para as políticas públicas	A transição dos jovens para a vida adulta é modelada pela estrutura social. Existe uma única juventude.	A transição dos jovens para a vida adulta é modelada por fatores sócio-culturais e, portanto, existem várias juventudes.	A transição dos jovens para a vida adulta é complexa e zigzagueante, sem rumo fixo ou pré-determinado.

Fonte: retirado de Furiati (2010).

Matriz de Juventude como Problema Social

Abordagem	Problema da Modernidade	Mudança Social	Vulnerabilidade e Risco Social
Identidade juvenil	Transgressora	De Transformação Social	Estigmatizada
Local, época e segmento juvenil	EUA: 1920-1930 Brasil : 1950-1960 movimentos contra-culturais e outros estratos sociais em situação de “desvio”	Brasil : 1960-70; estudantes do ensino médio e superior exercendo atividades políticas e manifestações culturais questionadoras dos padrões sexuais e morais conservadores	Brasil : 1980-90 jovens em situação de risco e carência
Referências Teóricas	EUA: Escola de Chicago Matza – Teoria do Desvio	Europa : Karl Mannheim – Teoria das Gerações Brasil : Marialice Forachi	EUA: Erving Goffman - Interacionismo Simbólico.
Ideia-força	Controle social e moral	Repreensão política, controle social e moral	Controle social e moral; tutela e proteção da juventude
Visão da sociedade brasileira	Integrada e integradora	Reprimida moralmente e politicamente	Em processo de abertura democrática: Constituinte de 1988
Palavras-chave	Divisão de trabalho; integração; condutas disfuncionais; anomia; crise; insegurança; rebeldia; excentricidade; anti-burguesia; desvio; delinquência; ameaça; subculturas; estilo; identidade.	Ditadura; repreensão; movimentos estudantis; questionamento crítico da ordem social; mobilização política; clandestinidade; liberalização da moral e dos costumes; <i>rock</i> progressivo; consciência ecológica; comunidades <i>hippies</i> ; psicodelismo; contracultura.	Redemocratização; meninos da rua, insegurança social; violência; estigma; vulnerabilidade social; exclusão social; pobreza; situação de risco; Constituinte; educação alternativa; organização comunitária; ONGs
Pressupostos para as políticas	A juventude é modelada pela estrutura social (regras, normas, recursos) e as condutas desviantes devem ser normalizadas.	A juventude como motor de transformações sociais e da não continuidade do <i>status quo</i> deve ser repreendida politicamente.	A juventude em situação de vulnerabilidade e/ou de risco social deve ser assistida e protegida.

Fonte: retirado de Furiati (2010).

ANEXO E – Histórico da Demografia juvenil brasileira

Grupo Etário	Observações	Período Histórico	% da População Total e /ou nº de Jovens	Taxa de crescimento do Grupo Etário	Taxa de Crescimento da População
10-14 anos	Forte imigração estrangeira: Primeiros 20 anos: alta fecundidade.	1900-1920	13% a.a. (1920)	3,3% a.a.	2,9% a.a.
		1920-1940	13% a.a. (1940)	1,6% a.a.	1,5 % a.a.
		1940-1950	12% a.a. (1950)	1,7 % a.a.	2,3 % a.a.
		1950-1960	12% a.a. (1960)	3,1% a.a.	3,1 % a.a.
	A partir de 1940, menor entrada de estrangeiros e forte movimento de emigração	1960-1970	13% a.a. (1970)	3,3% a.a. em 1960 p/ 1,9% a.a. em 1970	2,8 % a.a.
		1980-1991	12% a.a. (1991)	1,6% a.a.	
	Entre 1950-60: elevadas taxas de fecundidade e diminuição da mortalidade.	1991-1996	12% a.a. (1996)	0,5% a.a.	
Em 1996, 75,4% do grupo vivia no meio urbano (grau de urbanização da população total era de 78,4%).					
15-19 anos	Entrada de imigrantes europeus, que diminui a partir de 1940, emigração acentuada e queda de fecundidade.	1890-1900		2,9% a.a.	1,9% a.a.
		1900-1920	13,8% (1920)	4,2% a.a.	2,9% a.a.
		1920-1940	10,8% (1940)	0,26% a.a.	1,5% a.a.
		1970-1980	13,8% (1920)	2,8 % a.a.	1,9% a.a.
		1980-1991	12,8% (1990)	0,9% a.a.	
		1991-1996		2,1% a.a.	
	Em 1996, 77,8% do grupo vivia no meio urbano (grau de urbanização da população total era de 78,4%).				
10-24 anos	A partir de 1970, ocorre acentuada queda de fecundidade	Fim do séc. XVII	31,8%		1,9% (1890-1900)
		1970	30,4 milhões		
		1980	39,4 milhões (33,1%)		33,8% a.a.
		1991	45,6 milhões		
		1996	48,6 milhões (30,9%)		30,9%.
15-24 anos	Aumento da população total	Anos 50		2,5%	3,1% a.a.
		Anos 60		3,6%	
20-24 anos	Forte imigração familiar, ocorrida no final do século XIX e início do século XX, e acentuada queda de fecundidade a partir da década de 1970.	1900-1920		1,6% a.a.	2,9% a.a.
		1920-1940		2,9% a.a.	
		1970-1980		3,3% a.a.	
		1980-1991		1,5% a.a.	
		1991-1996		1,2% a.a.	
		Em 1996, 79,7% vivia no meio urbano, quase três milhões de jovens (grau de urbanização da população total era de 78,4%).			

Fonte: retirado de Baeninger (1999) apud Furiati (2010)

ANEXO F – Panfleto Agenda Jovem 2002

Seminário

AGENDA JOVEM 2002

Rio de Janeiro, 08 e 09 de junho de 2002

Contribua com suas experiências!

Mesas Redondas

- Diagnóstico da juventude brasileira e a agenda jovem mundial no início do terceiro milênio.
- Políticas públicas de juventude: experiências internacionais (Portugal, Espanha e Chile).
- A juventude e o trabalho: questões de emprego no contexto atual.

Grupos de Trabalho

- Segurança e cultura da paz
- Pobreza e desigualdade
- Educação
- Emprego
- Genero, raça e outros grupos vulneráveis
- Saúde / AIDS
- Cultura, esporte e lazer
- Empresariado jovem
- Meio-ambiente
- Participação política e institucionalização de políticas de juventude



*Viagem e hospedagem pagas para 50 organizações de juventude selecionadas.**

Inscrições no site: www.obj.org.br/seminario

LOCAL: Auditório da OAB - Av. Marechal Câmara, 150 - 4º andar - Centro - Rio de Janeiro

Dúvidas e informações: infoseminario@adenauer.com.br

Apoio:



Organização:



Participação:

- Juventudes partidárias (PC do B, PDT, PT, PPS, PPSB, PSCB, PT, PTB, PV)
- Viva Rio
- OAB - Jovem
- Brasil Jovem
- CACB Jovens
- FENJAD
- Empreendedores de Sonho
- Pastoral da Juventude do Brasil
- Conselho de Jovens Empreendedores da ACRJ
- Instituto Teotônio Vilela