Atenção:
substituir folha de rosto com Edson

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE/ PARA/COM AS JUVENTUDES

Brasília, julho de 2004

*edições* UNESCO

**Conselho Editorial da UNESCO no Brasil**
Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

**Comitê para a Área de Desenvolvimento Social**
Julio Jacobo Waiselfisz
Carlos Alberto Vieira
Marlova Jovchelovitch Noleto
Edna Roland

*Assistente Editorial:* Rachel Gontijo de Araújo
*Revisão:* Reinaldo Lima
*Diagramação:* Fernando Brandão
*Projeto Gráfico:* Edson Fogaça
*Apoio Técnico:* Maria Luiza Monteiro Bueno e Silva, Mônica Noleto

Políticas públicas de/para/com as juventudes. – Brasília: UNESCO, 2004.

304p.

ISBN: 85-7652-017-6

1. Juventude – Condições Sociais – Brasil 2. Políticas Públicas – Juventude – Brasil 3. Participação Juvenil – Políticas Sociais – Brasil 4. Cultura de Paz – Jovens – Brasil I. UNESCO

CDD 305.235

**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura**
Representação no Brasil
SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.
70070-914 – Brasília – DF – Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 322-4261
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br

# EQUIPE DE ELABORAÇÃO

*Ernesto Rodríguez*
Consultor

*Mary García Castro*
Pesquisadora Sênior – UNESCO Brasil

*Miriam Abramovay*
Pesquisadora – Universidade Católica de Brasília

*Fabiano Lima*
Pesquisador– UNESCO Brasil

*Leonardo Pinheiro*
Pesquisador – UNESCO Brasil

Colaboração do Bureau of Strategic Planning/
Youth Coordination Unit – UNESCO Paris

# SUMÁRIO

Agradecimentos ..... 13

Apresentação ..... 15

Abstract ..... 17

Introdução ..... 19

PRIMEIRA PARTE
I.1 – ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS ..... 23
A – Fronteiras da juventude ..... 23
B – Principais abordagens analíticas sobre juventudes ..... 24
C – Condição juvenil ..... 26
D – Participação de diferentes grupos juvenis ..... 26
I.2 – JUVENTUDES E SOCIEDADE: UM VÍNCULO COMPLEXO ... 30
A – Agentes de socialização juvenil ..... 30
B – Os jovens como atores sociais e políticos ..... 31
C – As dificuldades da integração social ..... 32
D – Juventudes e políticas públicas: enfoques, limitações e tensões ..... 34
I.3 – AS JUVENTUDES NA AMÉRICA LATINA:
EXCLUSÕES E POTENCIALIDADES ..... 35
A – A institucionalização da mudança e a centralidade do conhecimento ..... 35
B – Desemprego, heterogeneidade de recursos e exclusão social entre os jovens ..... 40
C – Isolamento social, vazio normativo e reprodução da pobreza ..... 43
D – Identidade juvenil, consumo de massa, grupos urbanos e violência ..... 44
I.4 – JUVENTUDES E SOCIEDADE NO BRASIL:
PROBLEMAS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS ..... 47
A – Índice de Desenvolvimento Juvenil 2003 ..... 47
B – Setores juvenis: os cortes sociais, de gênero, de raça, por quadro domiciliar e por região ..... 50
C – Integração e exclusão social no acesso a serviços públicos ..... 53
D – Jovens que nem estudam nem trabalham: um grupo particularmente crítico ..... 56

SEGUNDA PARTE: ..... 59
II.1 – BREVE HISTÓRICO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFOQUE NA JUVENTUDE ..... 59
A – Políticas de educação, lazer e crescimento econômico ..... 59
B – Controle social de jovens mobilizados em um marco de crescentes tensões ..... 60
C – Enfrentamento da pobreza e o delito em um marco de crise generalizada ..... 61
D – Investimento em capital humano no marco da transformação produtiva ..... 63
II.2 – AVALIAÇÃO PROGRAMÁTICA: AVANÇOS DESARTICULADOS ..... 63
A – Reforma educacional e juventude: conquistas alcançadas e temas pendentes ..... 64
B – Juventudes e saúde: especificidades, experiências, obstáculos e desafios ..... 65
C – Inserção trabalhista: estratégias diversas e resultados parciais ..... 67
D – Organização e participação juvenil: novas formas ..... 68
II.3 – AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL ..... 70
A – Instâncias públicas especializadas: debate entre pretensões e resultados ..... 70
B – Órgãos setoriais: alguns problemas ..... 71
C – Departamentos municipais de juventude: com que objetivos? ..... 72
D – Organizações juvenis, movimentos sociais e ONGs: questões sobre participação ..... 73
II.4 – RECURSOS INVESTIDOS: QUANTO, EM QUE E COMO SÃO GASTOS ..... 75
A – Qual a proporção do investimento público na juventude? ..... 75
B – Inércias do passado e desafios do presente ..... 76
C – O que e como se financia? Vantagens e limites das práticas vigentes ..... 78
II.5 – A VISÃO DOS ATORES: ENTRE DISCURSOS E PRÁTICAS ..... 79
A – O Discurso dos próprios jovens: os jovens são o presente ..... 79
B – O Discurso dominante: os jovens são o futuro ..... 80
C – O Discurso das instituições públicas: a juventude passa ..... 81
D – O Discurso dos adultos de referência: quem se ocupa dos jovens? ..... 82
II.6 – Políticas de juventude no Brasil: anos noventa ..... 82
A – Antecedentes ..... 82
B – Complicadores para a formulação de políticas de/para/com juventudes ..... 91
C – Os Programas implementados em nível federal – anos noventa ..... 96
D – As Experiências realizadas em nível estadual e municipal ..... 98
E – Uma valorização do conjunto: avanços e matérias pendentes ..... 99

TERCEIRA PARTE: ..... 101
III.1 –BÔNUS DEMOGRÁFICO, JUVENTUDE E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI ..... 101
A – As Tendências da população na América Latina: passado, presente e futuro ..... 101
B – Os Enfoques dominantes: chaves para o debate ..... 102
C – Especificidades nacionais: situações diversas diante da transição demográfica ..... 104
D – Os principais desafios do século XXI ..... 106
III.2 – A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO ..... 107
A – As novas tecnologias da informação e da comunicação e o desenvolvimento humano ..... 107
B – Os jovens: atores estratégicos da sociedade do conhecimento ..... 109
C – As NTICs e as políticas públicas de juventude ..... 110
III.3 AS POLÍTICAS DE JUVENTUDE E A REFORMA DO ESTADO ..... 113
A – A reforma institucional como prioridade política desta década ..... 113
B – A distribuição pactuada de papéis e de funções no âmbito de políticas públicas de juventudes ..... 114
C – As mudanças nos modelos de gestão nas políticas públicas ..... 116
D – Os grupos de população, a transversalidade das políticas públicas e o enfoque geracional juvenil ..... 117
III.4 – O CASO BRASILEIRO NO CONTEXTO MUNDIAL ..... 120
A – A transição demográfica: cinqüenta milhões de jovens no ano 2010 ..... 120
B – Brasil, uma localização intermediária no Índice de Avanço Tecnológico ..... 124
C – Novas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil ..... 124
D – Os problemas, as oportunidades e os desafios no início de um novo século ..... 126

QUARTA PARTE: ..... 129
IV.1 – ALGUNS FUNDAMENTOS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS: EXPERIÊNCIAS DA AMÉRICA LATINA ..... 129
A – Um novo paradigma para as políticas de juventudes ..... 129
B – Fundamentos básicos ..... 132
C – As respostas setoriais, centralizadas e universais ..... 133
D – A necessidade de uma perspectiva geracional-juvenil para as políticas públicas ..... 135
IV.2 – INTEGRANDO ENFOQUES ..... 138
A – Os jovens como "grupo de risco" ..... 138
B – Os jovens como sujeitos de direito ..... 139
C – Os jovens como atores estratégicos no desenvolvimento ..... 140
D – Os jovens, a construção do capital social e o seu "empoderamento" ..... 141

IV.3 – PRIORIDADES DA PRÓXIMA DÉCADA ..... 142
A – A educação, a ciência, a tecnologia e a saúde como chaves para a formação do capital humano ..... 142
B – A inserção no trabalho ..... 146
C – A prevenção da violência, por uma cultura de paz. ..... 149
D – A participação cidadã ..... 153
IV.4 – PARTICIPAÇÃO CIDADÃ JUVENIL E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA ..... 154
A – Os jovens: atores estratégicos do desenvolvimento ..... 154
B – A extensão universitária, o serviço militar e a participação juvenil ..... 156
C – A participação cidadã juvenil e a pobreza: oportunidade e desafio ..... 158
D – Avaliar para transformar ..... 159
IV.5 – O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE ..... 161
A – O investimento em juventude: necessidades e possibilidades ..... 161
B – Áreas a serem priorizadas nos investimentos ..... 162
C – Custos a arcar ..... 163

QUINTA PARTE: ..... 165
V.1 – OS JOVENS NO PLANO PLURIANUAL 2004-2007 ..... 165
A – O enfoque predominante: os jovens são vistos como grupo vulnerável ..... 165
B – As respostas programáticas: setoriais e desarticuladas ..... 166
C – Modelos de gestão existentes: obstáculos a superar ..... 168
V.2 – AS POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE NO ORÇAMENTO FEDERAL ..... 168
A – Esclarecimentos sobre o processo orçamentário ..... 169
B – Os Programas de Juventude: PPA 2004 – 2007 ..... 171
C – Execução orçamentária: o planejado e o executado ..... 185
D – Avanços e desafios ..... 187
V.3 – A ELABORAÇAO DE UMA POLITICA PÚBLICA NACIONAL DE JUVENTUDE: ATORES NO PROCESSO ..... 188
A – Grupo de Trabalho Interministerial de políticas para a juventude ..... 188
B – Comissão Especial sobre políticas para a juventude da Câmara dos Deputados ..... 189
C – Instâncias institucionais estaduais e municipais da juventude ..... 190
D – Instituto Cidadania ..... 192
V.4 – OBSTÁCULOS ..... 193
A – Meios de comunicação e opinião pública: os jovens como um problema ..... 193
B – O adultismo: assistencialismo, paternalismo e práticas de repressão ..... 193
C – O juvenilismo: as políticas para a juventude como tema exclusivo dos jovens ..... 195
D – O burocratismo: a soma de programas setoriais como resposta ..... 196

V.5 – ALGUMAS PERGUNTAS-CHAVE ..... 198
A – Por que os jovens estão no centro dos principais problemas do país? ..... 198
B – Por que a situação estrutural dos jovens não melhora? ..... 199
C – Em que os jovens se diferenciam dos demais segmentos da população? ..... 200
D – Por que são necessárias respostas específicas diferentes das atuais? ... 201

SEXTA PARTE: ..... 203
VI.1 –OBJETIVOS E METAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE ..... 203
A – Facilitar o processo de emancipação e a construção de autonomia ..... 203
B – Favorecer a integração através de um maior acesso aos serviços ... 205
C – Promover a construção da cidadania e a transmissão de valores ... 206
D – Colaborar com a construção de capital social como contribuição ao desenvolvimento ..... 207
VI.2 –FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS INTEGRADOS ..... 209
A – Integrando cultura jovem e cultura escolar ..... 209
B – Melhorando as mensagens sobre e para os jovens nos meios de comunicação ..... 210
C – Incentivando a responsabilidade social e a participação dos jovens ..... 212
D – Inovando na gestão de programas prioritários: emprego e inserção .. 212
VI.3 – PROPOSTAS SETORIAIS ESPECÍFICAS – UNESCO ..... 214
A – Ensino médio: um espaço privilegiado para as políticas de juventude ..... 214
B – Prevenção da violência: uma prioridade para as políticas públicas .... 217
C – Sexualidade juvenil: chave para a construção da identidade e da auto-estima ..... 223
D – Abrir Espaços por uma Cultura de Paz e investir na empregabilidade dos jovens ..... 226
E – Investir em cultura, lazer, esporte e cidadania, como direito, por construção de autonomia e por uma Cultura de Paz ..... 229
VI.4 –O SISTEMA INSTITUCIONAL: CONSENSO E TRANSVERSALIDADE ..... 234
A – Mecanismos para a implementação e coordenação de uma política de juventudes ..... 234
B – Participação juvenil e Política Nacional de Juventudes ..... 236
C – Ferramentas ..... 237
D –Consenso e transversalidade ..... 239

Lista de tabelas ..... 241

Lista de quadros ..... 243

VIII – ANEXOS ..... 245

VIII.1 – EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS NA AMÉRICA LATINA ..... 245
A – O programa de serviços integrados para os jovens da Colômbia ..... 245
B – Atividades curriculares optativas no ensino médio chileno ..... 246
C – Serviço social universitário e combate à pobreza no México ..... 248
D – Capacitação para o trabalho e empregabilidade dos jovens no Uruguai e no Peru ..... 249
E – Condições de vida e participação cidadã dos jovens do Chile ..... 251
F – Chile: Instituto articulador e redes eficazes de operação ..... 252
G – Colômbia: Programa Presidencial e Acordo Interinstitucional ..... 254
H – México: Geração de conhecimento e fortalecimento dos atores ..... 255
I – Considerações sobre três experiências latino-americanas ..... 256

Referências bibliográficas ..... 259

# AGRADECIMENTOS

Muitos foram os colegas que contribuíram, das mais diferentes formas, para a realização deste documento.

Expressamos nossos agradecimentos a Marlova Jovchelovitch, Diretora Técnica da UNESCO no Brasil e a Rosana Sperandio Pereira pela contribuição na análise da Lei Orgânica da Assistência Social, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Programa Abrindo Espaços, utilizados no documento.

A Maria Helena Müller, coordenadora da Youth Coordination Unit do Bureau of Strategic Planning da UNESCO sede, pela leitura crítica e contribuições ao texto.

A Julio Jacobo Waiselfisz, coordenador do Escritório-Antena da UNESCO em Pernambuco e sua equipe, pelas análises na série Mapas da Violência e no Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003 e pelas informações a respeito do programa ABC Digital.

A Maria Inês Bastos, coordenadora do Setor de Comunicação e Informação da UNESCO no Brasil, por sua colaboração nas análises sobre as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação.

A Diana Barbosa, a Frederico Araújo e a Fábio Eon, pela colaboração na revisão do texto

Ao Setor de Pesquisa e Avaliação da UNESCO no Brasil por sua colaboração as várias fases do estudo.

# APRESENTAÇÃO

A UNESCO no Brasil obedecendo ao seu mandato como agência disseminadora e criadora de conhecimentos identifica a juventude como um dos principais *locus* estratégico para a ação de políticas públicas. A busca por uma "agenda jovem" é uma preocupação da UNESCO, manifestada já em documentos e conferências internacionais. Tais reflexões estimularam a Organização a investir de forma sistemática em pesquisas e aportes técnicos que abarcassem a totalidade da temática "juventudes" - aqui compreendida em seu plural, de modo a ilustrar a multiplicidade de enfoques e identidades inerentes à etapa da vida conhecida como juventude.

No âmbito do Brasil, estudos realizados pela UNESCO, desde 1997, têm permitido construir um retrato dos jovens , seus anseios e necessidades, a partir de suas próprias palavras, subsidiando debates mais aprofundados sobre temas atuais que, direta ou indiretamente, se relacionam com as juventudes - , educação, ingresso no mercado de trabalho, vulnerabilidades, violências, sexualidade, drogas, entre outros.

O interesse pela temática também tem respaldo no enorme contingente populacional compreendido pela população jovem no Brasil. Segundo dados do Censo Demográfico de 2000, a população de jovens entre 15 a 24 anos no Brasil é composta de mais de 34 milhões, número que por si só justifica, de forma incontestável, a necessidade de políticas específicas.

Além disso, nos tempos atuais, os jovens têm se destacado como uma população vulnerável em várias dimensões, figurando com relevo nas estatísticas de violências, desemprego, gravidez não-desejada, falta de acesso a uma escola de qualidade e carências de bens culturais, lazer e esporte. Este quadro se mostra particularmente grave ao se considerar que os jovens, além de uma promessa de futuro, são uma geração com necessidades no presente e, fundamentalmente, uma geração estratégica no processo de desenvolvimento de um país.

No entanto, conforme registrado nas pesquisas da UNESCO, os jovens têm vontade de participar como sujeitos e almejam ao reconhecimento de suas especificidades e identidades, as quais se singularizam em relação a outras populações. Tal situação requer, portanto, criatividade e inovação no plano de políticas públicas.

Os jovens buscam ainda respostas continuadas às necessidades de atenção integral, daí que propostas de políticas de juventudes devem ultrapassar enfoques setoriais, pontuais, fragmentados, convencionais e avançar para imprimir uma perspectiva geracional-juvenil, enfatizando que a juventude é um tempo de estudar, de se formar cultural e fisicamente, de desenvolver valores éticos e espírito crítico, bem como de ter garantido os meios de subsistência.

Em função da necessidade de continuar e aprofundar essas discussões na sociedade brasileira, a UNESCO tem grande satisfação trazer a público esta publicação, mais uma contribuição visando à busca de políticas voltadas para a juventude em suas mais diversas facetas. Para tanto, foram resgatadas experiências de países da América Latina - em especial do México, Chile e da Colômbia, o acervo internacional da Organização sobre o tema, além dos resultados de estudos e pesquisas com jovens no Brasil.

Desse modo, o presente documento pretende contribuir para a construção de uma Política Nacional de Juventudes democrática e representativa dos desejos, anseios e capacidades dos jovens e brasileiros.

*Jorge Werthein*
Representante da UNESCO no Brasil

# ABSTRACT

"Public Policies To/For/With Youths" have the objective to contribute with the Brazilian society in the formulation of a National Youth Policy, understanding that the youth more than a generation for the future is a generation with necessities on the present and, most importantly, a strategic generation for development.

The document considers that the youth deals with a multitude of vulnerabilities, and are individuals with rights and strategic actors for development. The central argument analyses the necessity to overcome traditional frameworks linked to the creation of spaces to young people and the development of sector policies.

A new framework from a public management perspective and with the participation of all actors involved implies in a profound change of popular paradigms of the 20th century. Thus, in order to all of these to be possible is necessary to equalize in a better and broader way the emphasis in four strategic vectors: the empowerment of young people; the development of integrated frameworks; the expansion of new public management practices; and the adoption, in the set of all public policies, of a juvenile-generational perspective.

To better collaborate with the efforts to built a National Youth Policy, UNESCO researched experiences from Latin American countries, specially Mexico, Chile and Colombia; and from the collective of published work about the theme re-accessed studies and researches about the Brazilian youth, that are capable of subsiding a democratic and representative National Youth Policy, respecting the wishes and capabilities of all young persons in Brazil.

# INTRODUÇÃO

O presente documento leva em consideração que os jovens enfrentam diversas vulnerabilidades, que são sujeitos de direitos e atores estratégicos do desenvolvimento. O argumento central gravita em torno da necessidade de superar os tradicionais enfoques ligados à geração de espaços específicos para as juventudes e ao desenvolvimento de políticas setoriais. Assumir esta perspectiva a partir da gestão pública, com a participação de todos os atores, implica uma profunda mudança dos paradigmas com os quais se trabalhou no século XX. Para que isso seja possível, é necessário equilibrar mais e melhor a ênfase em quatro vetores estratégicos: o "empoderamento" dos jovens; o desenvolvimento de enfoques integrados; a expansão de uma gestão moderna; e a adoção, no conjunto das políticas públicas, de uma perspectiva geracional-juvenil.

Alerta-se que a coexistência dos vetores estratégicos anunciados pode apresentar sérias dificuldades à dinâmica do processo de construção e consolidação de políticas públicas de juventudes efetivamente articuladas e priorizadas na agenda pública. Passar do tradicional enfoque clientelista e burocrático – que tem os jovens como simples destinatários de políticas assistencialistas, para um enfoque centrado no "empoderamento" dos jovens e de sua participação efetiva em todos os níveis – pode deixar como saldo mais frustrações do que contribuições efetivas, ao reforçar o seu isolamento social e a independência das dinâmicas específicas das diferentes políticas setoriais de juventude.

Portanto deve-se assumir um enfoque integrado e transversal, que permita somar os esforços institucionais e organizacionais oriundos da lógica setorial, trabalhando em conjunto com os próprios jovens, mas também e muito especialmente com os adultos que mantêm estreitas relações com eles, como: docentes, dirigentes comunitários, empresários, policiais, comunicadores sociais e pais. O sucesso de tal enfoque depende da capacidade que os atores envolvidos demonstrarão em

relação ao desenho e à implementação de um sistema nacional para a juventude, sustentado por uma dinâmica de distribuição de papéis e funções, harmonizada e legitimada.

O caráter de políticas integradas e transversais, defendidas neste documento, pede uma instância de coordenação em nível nacional central, também com o objetivo de garantir a participação e a representação dos jovens, nas diversas áreas que os tenham como beneficiários.

Tais reflexões embasam a consideração de que políticas de juventudes compreendem de fato políticas **de/para/com** juventudes:

- **de** – uma geração diversificada segundo sua inscrição racial, gênero e classe social, que deve ser considerada na formatação de políticas;
- **para** – os jovens considerando o papel do Estado de garantir o lugar e bem-estar social na alocação de recursos;
- **com** – considerando a importância de articulações entre instituições, o lugar dos adultos, dos jovens, a interação simétrica desses atores, e o investimento nos jovens para a sua formação e exercício do fazer política.

Neste documento, se entende política de juventudes como políticas de/para/com juventudes, recorrendo aos termos de forma intercambiável.

O documento está organizado em partes e seções que permitem leitura independente e alternando-se análises que têm como referência a América Latina com outras mais especificamente relacionadas com o Brasil.

Na primeira parte se discutem conceitos básicos, o lugar dos jovens na sociedade, o debate sobre exclusões e potencialidades dessa geração e um mapeamento dos jovens no Brasil, segundo o Índice de Desenvolvimento Juvenil elaborado pela UNESCO (Waiselfisz 2004).

Na segunda parte apresenta-se um histórico sobre as políticas públicas relacionadas a juventudes, destacam-se avanços e problemas e se discute o papel de diferentes agências institucionais. Também se explora o debate sobre recursos e discursos diversos sobre os jovens.

Na terceira parte focaliza-se a oportunidade atual de políticas de juventudes, considerando-se a relação entre bônus demográfico e

desenvolvimento, a construção da sociedade de conhecimento e a reforma do estado. Nessa parte também se discute o caso brasileiro no contexto mundial.

Na quarta parte, a partir de experiências na América Latina, constituintes de políticas de juventudes.

A quinta parte se refere ao Brasil hoje, quando se analisa o Plano Plurianual 2004-2007, o orçamento federal, os esforços em andamento para a elaboração de uma política nacional de juventudes, assim como obstáculos e perguntas-chaves.

Na sexta parte toma corpo a proposta de políticas públicas de juventudes, referindo-se à implementação de programas integrados, propostas setoriais e específicas e sobre o sistema institucional.

Em anexo, detalhamento de experiências consideradas bem sucedidas na América Latina no desenho de políticas públicas de juventudes.

# 1. VISÃO DE CONJUNTO

*Esta primeira parte apresenta e discute alguns conceitos básicos sobre juventude, analisa-se o vínculo entre juventudes e sociedade, faz-se uma caracterização dos jovens na América Latina, e se indicam as especificidades dos jovens brasileiros.*

## 1.1 ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS

### A – Fronteiras da juventude

O termo "juventude" refere-se ao período do ciclo da vida em que as pessoas passam da infância à condição de adultos e, durante o qual, se produzem importantes mudanças biológicas, psicológicas, sociais e culturais, que variam segundo as sociedades, as culturas, as etnias, as classes sociais e o gênero. Convencionalmente, para comparar a situação de jovens em distintos contextos e fazer um acompanhamento da evolução no tempo, se estabelecem ciclos de idade. Sua mensuração não apresenta maiores problemas de confiabilidade e é uma informação investigada na maioria das fontes disponíveis de coleta periódica de dados.

Mas, quais são esses ciclos? Apesar da diversidade de abordagens, o debate não é muito intenso em relação ao limite inferior. De fato, para estabelecer a idade de início da juventude se observa um razoável consenso em dar prioridade aos critérios derivados de um enfoque biológico e psicológico, no entendimento de que o desenvolvimento das funções sexuais e reprodutivas representa uma profunda transformação da dinâmica física, biológica e psicológica que diferencia o adolescente da criança. No entanto, no estabelecimento do limite superior surgem dúvidas. As fronteiras da juventude em relação à fase adulta são de fato difusas.

Para esclarecer o tema, um primeiro passo é o reconhecimento da crescente abrangência do âmbito juvenil. De fato, à medida que as sociedades passam do rural ao urbano, do agrário ao industrial e do industrial à atual sociedade do conhecimento, esse âmbito vai-se alargando e assume dimensões que são inéditas na história da humanidade. Um segundo aspecto são as disputas interdisciplinares por desenvolver sua própria especialidade no campo da juventude. Um terceiro fator é a perda da nítida definição de características que identificam o que é ser um adulto, inclusive em termos de hábitos, uma vez que socialmente há uma tendência à "juvenilização" dos adultos, em particular quanto à aparência e costumes.

Há que também considerar que os jovens de hoje experimentam um processo de "adultização" acelerado, estando expostos a grandes vulnerabilidades sociais e múltiplos desafios. São os jovens – talvez mais do que qualquer outro grupo populacional – que enfrentam as maiores incertezas e os riscos advindos do processo de globalização. Ainda que em algumas partes do mundo os níveis de escolarização tenham aumentado, questiona-se a qualidade do ensino e as dificuldades de permanência nas escolas, e os jovens experimentam grandes dificuldades de incorporação no mercado de trabalho.

Apreciam-se na atualidade pelo menos quatro processos mais demarcados: i) são os jovens menos centrais na produção econômica; ii) assumem, ao mesmo tempo, papéis adultos e juvenis; iii) o significado de juventude perde delimitações únicas com as mudanças na constituição das famílias e na participação no trabalho; e iv) ambigüidade na representação social dos jovens.

### B – Principais abordagens analíticas sobre juventudes

Os focos de atenção tradicionalmente predominantes nos estudos sobre juventudes na América Latina tiveram como eixo considerações demográficas, biológicas e psicológicas. Nas últimas duas décadas, no entanto, os enfoques sociológicos e políticos vêm sendo adotados de forma crescente, bem como outras contribuições provenientes de perspectivas culturais e antropológicas.

Do ponto de vista demográfico, os jovens são, principalmente, um grupo populacional que corresponde a uma determinada faixa etária que varia segundo contextos particulares, mas que, geralmente, está localizada entre os 15 e os 24 anos de idade[1]. No caso de áreas rurais ou de pobreza extrema, o limite se desloca para baixo e inclui o grupo de 10 a 14 anos; em estratos sociais médios e altos urbanizados se amplia para cima para incluir o grupo de 25 a 29 anos. Segundo diversas circunstâncias particulares, identifica-se, como jovens, um conjunto de pessoas de idades variáveis que não pode ser tratado com começo e fim rígidos.

A partir de enfoques biológicos e psicológicos, a juventude estaria definida como o período que vai desde o momento em que se atinge a maturidade fisiológica até a maturidade social. Mas, nem todas as pessoas de uma mesma idade percorrem esse período vital da mesma forma, nem atingem tal meta ao mesmo tempo, daí que a partir da sociologia e da ciência política se insiste na necessidade de se incorporarem outras dimensões de análise. A juventude tem significados distintos para pessoas de diferentes estratos socioeconômicos, e é vivida de maneira heterogênea, segundo contextos e circunstâncias. Esse é um dos embasamentos para a utilização do termo juventudes no plural. Contudo não se apela para uma visão fragmentada por tipos de jovens, e se ressalta que há elementos comuns a todos os jovens.

Uma política de/para/com juventudes combina o plural com a unicidade dos jovens, em especial em relação a outras gerações. De fato, dando ênfase especial à identidade juvenil se considera que existem diferentes culturas juvenis, com características comuns, inclusive por influência da cultura de massas e dos processos de globalização.

[1] A Assembléia Geral das Nações Unidas define "jovem" como sendo o grupo de pessoas com idade entre 15 e 24 anos. Essa definição data de 1985, Ano Internacional da Juventude.

## C – Condição juvenil

Existem, pelo menos, cinco elementos cruciais para a definição da condição juvenil em termos ideais-objetivo maior de políticas: i) a obtenção da condição adulta, como uma meta; ii) a emancipação e a autonomia, como trajetória; iii) a construção de uma identidade própria, como questão central, iv) as relações entre gerações, como um marco básico para atingir tais propósitos; e v) as relações entre jovens para modelar identidades, ou seja, a interação entre pares como processo de socialização.

A expectativa de usufruir a condição adulta, garantindo oportunidades de autodesenvolvimento, constitui meta social básica, processando da melhor maneira possível esse trânsito entre a infância e a condição adulta que todo jovem deve fazer. Já não se é criança, mas ainda não se é adulto e, por mais que se alongue a condição juvenil em termos de tempo, permanecendo mais anos no sistema educacional, adiando o ingresso ao mercado de trabalho e a constituição de novas famílias, é inevitável que os jovens se transformem em adultos. Por definição, a condição juvenil é transitória e se perde com a passagem dos anos.

Nesse marco, a emancipação constitui um eixo central da trajetória que os jovens deverão recorrer entre a total dependência dos pais e responsáveis e a autonomia da condição adulta. Essa trajetória deverá enfrentar múltiplos e complexos desafios que dificultam a formação de identidade própria.

Por uma parte, a natureza da transição em si supõe a existência de um processo contínuo de mudanças; por outra, tais mudanças implicam o risco de afetar as identidades construídas. Em outras palavras, o indivíduo está sujeito a uma tensão particular: deve mudar, mas, ao mesmo tempo, deve continuar sendo ele mesmo(Filgueira, 1998).

## D – Participação de diferentes grupos juvenis

A juventude é uma construção social relacionada com formas de ver o outro/ a outra, inclusive por estereótipos, momentos históricos,

referências diversificadas e situações de classe, gênero, raça, entre outras. Existem muitos e diversos grupos juvenis, com características particulares e específicas. Nesse sentido, a tipologia seguinte é apenas ilustrativa de alguns grupos que se destacam no imaginário social e por referências múltiplas nas sociedades latino-americanas contemporâneas.

(i) Um dos principais grupos juvenis – o único que era socialmente reconhecido até os anos setenta – é o dos estudantes universitários e do ensino médio. Foram os movimentos estudantis tradicionalmente o protótipo de juventude e, durante décadas, o único setor de jovens que participou no cenário social e político na qualidade de ator, em particular no enfrentamento das ditaduras e na busca de sociedades mais democráticas, assim como por mudanças sociais. Suas características têm variado com o tempo. Já a crescente complexidade das sociedades urbano-industriais, em que se multiplicam agências de referência, dilui sua centralidade ou hegemonia como movimento social, mas não necessariamente sua importância e atividades de liderança.

(ii) De forma paralela, especialmente a partir dos anos setenta e oitenta e muito claramente na América Latina, deu-se a irrupção social de outra juventude, isto é, da juventude popular urbana, excluída do acesso à educação média e superior, habitantes de crescentes e extensas zonas periféricas que, com métodos totalmente diferentes aos dos jovens universitários, começaram a se organizar e a exteriorizar processos de identificação próprios junto com práticas ligadas a diversas formas de violência, como expressão de contestação a esta sociedade da qual são excluídos.

(iii) Nos anos sessenta os jovens rurais perderam visibilidade, à medida que foram submetidos a processos de transformação, cada vez mais influenciados pela cultura urbana moderna e pelas mudanças registradas nas sociedades rurais. Conservam, no entanto, características próprias relevantes e mostram níveis educacionais mais elevados que as gerações anteriores. Segmentos dessa juventude vêm despertando atenção de estudiosos e preocupação social nas últimas décadas em vários países, considerando os níveis de organização e manifestação em movimentos sociais de crítica e pela reforma agrária.

(iv) Outro setor, com características marcantes, e com uma tendência a adquirir maior visibilidade social, é o das mulheres jovens. Afetadas por uma dupla exclusão social (etária e de gênero), sem reconhecimento nos movimentos juvenis e nos das mulheres, carregando o peso das tradições conservadoras, elas ganharam espaços de reconhecimento, levadas pela sua crescente incorporação à educação e ao trabalho em particular, mesmo que ainda em posições subordinadas, que continuam marcando as iniqüidades de gênero.

Vêm as mulheres jovens se destacando em movimentos sociais de base popular, como no movimento negro e de bairros urbanos periféricos, assim como em áreas rurais, em particular voltados à 'advocacia' de direitos humanos, como os sexuais e reprodutivos, como se anota para o caso do Brasil (ver Abramovay e Castro, 1998). Mas, se reconhece que, no feminismo, as mulheres jovens apenas começam a se firmar como sujeitos de direitos próprios.

(v) É de visibilidade social mais recente os jovens em organizações não-governamentais e de base comunitária ligadas à cultura. Esses jovens desempenham importante papel no campo da educação para e de cidadania, assim como na afirmação da cultura afro-brasileira e referência de auto-estima e identidade, por uma cultura juvenil criativa. As ONGs também se constituem em potencial mercado empregador e alternativo de trabalho, quer de sociabilidade ou gregarismo (Castro et al, 2001)

(vi) Esta análise ficaria incompleta se não incorporasse a dimensão étnica, já que as condições em que crescem e amadurecem os jovens indígenas e afro-descendentes (por exemplo), têm especificidades próprias, evidentes e preocupantes.[2]. Alerta-se para discriminações e vulnerabilidades especificas dos jovens afro-descendentes e também

[2] No Brasil, segundo um documento elaborado por autores relacionados ao movimento negro, em 2001, a taxa de ocupação das crianças e adolescentes entre 10 e 13 anos era de 9,0%, quase duas vezes mais elevada do que a taxa apresentada pelas crianças brancas que era de 4,9%. Na faixa etária entre 14 e 15 anos, embora haja uma substantiva elevação da taxa de ocupação dos jovens brancos (16,8%) a taxa de participação de afro-descendentes permanece superior 20,1% (Sant'anna, 2003). Dados recentes demonstram que enquanto a escolaridade média de

para a sua crescente presença organizada em movimentos por demarcações identitárias raciais, contando-se com várias entidades de movimento negro, em que os jovens têm participação destacada.

Os povos indígenas[3], afro-latinos e afro-caribenhos da região apresentam os piores indicadores econômicos e sociais e têm escasso reconhecimento cultural e acesso a instâncias decisórias. A discriminação étnica e racial também está na base dos sentimentos xenófobos nos países da região. Essa discriminação é transferida ao outro "estrangeiro", sobretudo se não é branco e migra de países caracterizados por maior densidade de populações indígenas, afro-latina ou afro-caribenha. A xenofobia é exacerbada quando aumenta a massa de deslocados entre fronteiras, seja por razões econômicas ou expulsos por conflitos bélicos[4].

---

um jovem negro com 25 anos gira em torno de 6,1 anos, um jovem branco, da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. A "intensidade dessa discriminação racial, expressa em termos de escolaridade formal dos jovens adultos brasileiros, é extremamente alta, sobretudo se lembrarmos que se trata de 2,3 anos de diferença em uma sociedade cuja escolaridade média dos adultos é em torno de 6 anos" (Henriques, 2002: 18; cit In: Abramovay, et al 2003).

[3] Segundo Hopenhayn e Bello (2001), na América Latina e no Caribe há entre 33 e 40 milhões de indígenas divididos em 400 grupos étnicos, cada um dos quais tem seu idioma, sua organização social, sua visão do mundo, seu sistema econômico e modelo de produção adaptado a seu ecossistema. Cinco países concentram quase 90 % da população indígena regional: Peru (27 %), México (26 %), Guatemala (15 %), Bolívia (12 %) e Equador (8 %). A população negra e mestiça afro-latina e afro-caribenha na região compreende uns 150 milhões de pessoas, o que significa cerca de 30% da população total da região. Com relação à localização geográfica, se encontram especialmente no Brasil (50%), Colômbia (20%) e Venezuela (10%). Em alguns países, não existem estimativas por idades, que permitam determinar quantos são jovens, mas, certamente, as crianças e os jovens estão sendo representados nesses grupos.

[4] Os jovens podem e devem cumprir um papel de protagonistas no combate às discriminações e à xenofobia. O exemplo, de acordo com a declaração da UNESCO sobre diversidade cultural juvenil (*All Different, All Unique*, 2004a), poderia ser uma referência clara ao respeito. Os meios de comunicação de massa poderiam colaborar de maneira central nas campanhas que se impulsionem as que, por sua vez, deveriam estar dinamicamente integradas aos estabelecimentos educacionais.

No quadro 1 se ilustram formas de racismo no Brasil.

**QUADRO 1 – Negro Aqui é Bandido**

*Aqui negro é bandido, como no Rio de Janeiro ou até mais. Quando a gente chega na praia, ali na Pituba [Salvador, Bahia], todo mundo levanta e vai embora, parece que a gente é bicho, pior até... Eu tenho muita vontade de chorar quando acontece isso. Agora eu vou na praia lá embaixo, em Itapoã, mesmo morando aqui, atrás da Pituba.*

(Entrevista com jovem colaborador, Abrindo Espaços, BA)

*Se tivermos andando nós dois e ela [a pesquisadora], numa classe alta e a polícia vier..., se alguém assaltou, eles vão para nós dois que somos negros. Se a gente disser que não roubou, eles vão dar um jeito de fazer a gente confessar que roubou.*

(Grupo focal com beneficiários, Abrindo Espaços, BA)

Fonte: ABRAMOVAY, M. et al. *Abrindo espaços Bahia:* avaliação do programa. Brasília: UNESCO, UNIRIO, Universidade Católica de Brasília, Observatório de Violências nas Escolas, 2003.. (pp. 32-33).

## 1.2 JUVENTUDES E SOCIEDADE: UM VÍNCULO COMPLEXO

### A – Agentes de socialização juvenil

A socialização juvenil, entendida como o processo de transmissão de normas, valores e costumes, tem, entre os seus objetivos, assegurar a reprodução social, através de "agentes socializadores", entre os quais se destacam a família, a escola, os grupos de jovens e a mídia.

Tradicionalmente, a família tem sido o principal agente socializador. Mas gradativamente vem perdendo, em muitos casos, a centralidade ou a exclusividade nos processos de socialização, ao mesmo tempo em que se vem dando a influência ascendente de outros agentes. Nestes tempos as famílias experimentam transformações, dando passagem a modelos múltiplos. Em muitos casos, ambos os cônjuges participam no mercado de trabalho, ou a mulher é chefe da família. Os meios de comunicação de massa são também reconhecidos como importante agente de socialização.

Por sua vez, os grupos de jovens cumpriram sempre um papel decisivo na socialização. É difícil identificar um tipo único de incidência nas gerações de jovens já que a sua constituição é heterogênea.

### B – Os Jovens como atores sociais e políticos

Além de receberem influências variadas, os jovens participam na dinâmica da sociedade através de estratégias diferentes, seja como atores sociais e políticos ou manifestando diversas formas de expressão e identidade. Porém, a maior parte das formas, que esse desejo de participação juvenil tem assumido ao longo da história, tem como característica a oscilação, alternando períodos de visibilidade pública com outros de forte retração e invisibilidade. Tudo parece estar intimamente relacionado com a transitoriedade da condição juvenil que leva, diferentemente dos trabalhadores ou das mulheres que se guiam sobretudo pelas dimensões materiais da existência, os jovens a se orientarem especialmente por interesses não necessariamente voltados a seu ciclo de vida.

Essas reflexões facilitam abordar o polêmico tema sobre uma suposta "apatia juvenil", principalmente em relação à participação política, em comparação com o maior interesse de gerações anteriores de jovens durante os anos sessenta e setenta. As evidências disponíveis indicam que existe um marcado distanciamento crítico dos jovens a respeito das principais instituições públicas (os partidos políticos, o parlamento, a justiça, a polícia e outros), mas também assinalam escassas distâncias com as percepções – também muito críticas – que têm outros setores populacionais (assim o demonstram as pesquisas do Latinobarômetro 2004), o que estaria indicando que se trata de um problema ligado a essas instituições e sua dinâmica específica na sociedade atual e não de um questionamento antidemocrático dos jovens.

Na realidade, tudo parece indicar que a chamada "apatia juvenil" se relaciona com a desilusão que estariam produzindo instituições que funcionam cada vez mais ligadas a graves problemas relacionados com a corrupção e a falta de transparência e eficácia na gestão, e se aprofunda ainda mais diante das crises de governabilidade em que se

encontram vários países da região. O certo é que quando os jovens percebem possibilidades reais de incidir nas decisões, participam com grande entusiasmo, como ocorreu com os jovens colombianos com a Assembléia Nacional Constituinte em 1990; com os jovens paraguaios na crise de março de 1999, em que foram atores principais do enfrentamento às tentativas frustradas de golpe de Estado; ou com a participação dos jovens brasileiros por eleições diretas (o movimento das "Diretas Já", em 1984), e pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor, em 1992.

É provável, também, que essa seja a razão de que nos últimos tempos e em todo o mundo venham proliferando os chamados grupos juvenis, como espaços onde os jovens se sentem mais cômodos e confortáveis. O tema é tão complexo quanto relevante, porque se trata de participação juvenil na sociedade a que pertencem, o que certamente constitui a chave-mestra da dinâmica e das políticas públicas vinculadas ao setor. Pode-se dizer que, assim como a palavra-chave nas políticas de infância é proteção e nas políticas ligadas à mulher é igualdade e o direito a serem diferentes, já nas políticas de juventude é participação, autonomia e identidade.

### C – As Dificuldades da integração social

Uma outra estratégia de abordagem está relacionada com as dificuldades do processo de integração social que os jovens percorrem no seu trânsito para papéis adultos, e que as próprias políticas públicas procuram facilitar através de diversas iniciativas. Há aqui algumas dimensões que são particularmente críticas como: a educação, o trabalho, a saúde, o lazer, a cultura e o esporte[5].

Com relação à educação, são evidentes as importantes conquistas alcançadas na América Latina na sua cobertura e também as

[5] As dimensões aqui referidas serão mais trabalhadas no item II.2, onde se analisará o avanço alcançado pelos países latino americanos, e também no item IV.3, onde se enfocarão os desafios postos para a próxima década para cada uma dessas dimensões.

consideráveis carências que ainda se registram em termos de eqüidade e qualidade. Essa combinação é explosiva, já que por um lado permite aos jovens tomar consciência das oportunidades e possibilidades existentes na sociedade, mas, por outro, muitas vezes não lhes dá condições para aproveitá-las. O resultado é uma grande frustração, que desanima os jovens e os empurra ao abandono e à deserção escolar, especialmente aqueles provenientes dos estratos mais pobres e excluídos.

Tal defasagem entre educação e expectativas de realização se relaciona também com a inserção no mercado de trabalho, já que uma das principais dificuldades que enfrentam é a falta de capacitação apropriada às demandas do mercado de trabalho e de experiência em relação aos adultos. A elevada seletividade do mercado, o que se acentua em período de reestruturação da economia, dá mais oportunidade àqueles que dispõem de altos níveis educacionais. Se somarmos o escasso interesse dos atores principais do processo produtivo (sindicatos, empresários e governos), para incorporar os jovens (pressionados por outras prioridades), temos pela frente um panorama muito difícil para a juventude.

Outros aspectos preocupantes relacionam-se com a violência, os acidentes de trânsito, as doenças sexualmente transmissíveis, o consumo de drogas legais e ilegais e a gravidez não desejada. Mas são poucos os países que desenvolvem, a partir de uma perspectiva integral, respostas consistentes com a dimensão e a complexidade adequadas a esses problemas.

Lazer, formação cultural e exercício de atividades esportivas são dimensões comumente relacionadas, principalmente aos jovens, e que geralmente constam de seu vocabulário de expectativas. Por exemplo, pesquisas da UNESCO (Castro et al, 2001; Minayo et al, 1999; Abramovay et al, 1999) sobre jovens no Brasil costumam sublinhar tal vontade: ter aonde ir aos fins de semana, poder usufruir de atividades culturais e também delas participar como produtores, assim como praticar não somente esporte na comunidade, mas também em quadras e ginásios apropriados. Mas, o comum são carências, um reduzido leque de atividades no período de tempo livre, sobressaindo, assistir televisão ou sair com amigos para bares ou casa de alguém, e faltas de equipamentos e atividades recreativas e formativas nas escolas e fora delas. Essas pesquisas também

destacam a importância de tais dimensões, tanto como direito dos jovens, como opções e alternativas de modos de vida, com benefícios para eles próprios e para a comunidade.

### D – Juventudes e políticas públicas: enfoques, limitações e tensões

O conjunto dos fatores resenhados condiciona o desenvolvimento das políticas públicas com um enfoque de/para/com juventudes. Um dos principais problemas identificados se relaciona com as limitações inerentes às respostas setoriais e desarticuladas, predominantes ao longo de toda a história do século XX. Carentes de uma visão integral e articulada, essas respostas se concentraram em aspectos particulares da dinâmica juvenil – educação, emprego, saúde, atividades culturais e esportivo-recreativas e outros – e deixaram de lado a perspectiva de conjunto, segundo se analisa a seguir.

Na América Latina, as avaliações deixaram entrever as limitações dos enfoques pretensamente universais, que na realidade só beneficiaram os jovens integrados de estratos medianos e altos. Isto é, os mais bem preparados para aproveitar os serviços que oferecem as políticas públicas universais ou os mais aptos a utilizar os serviços que são regulados pelo mercado. Outra limitação são os enfoques centralizados em nível federal, que não utilizam a potencialidade existente em nível local, cujas instituições e serviços podem estar mais próximos de problemas vividos pelos jovens. As políticas mais recentes tentam focalizar esforços nos setores juvenis que enfrentam mais dificuldades e carências, e desenvolver ações municipais relacionadas à juventude, a partir de ações descentralizadas em termos de gestão pública.

Mas, apesar da relevância do assunto, se insistiu menos em apontar as tensões geradas pelos próprios órgãos públicos e privados encarregados de proporcionar serviços e respaldo aos jovens. Nesse sentido, cabe destacar dois tipos de confrontações que são particularmente importantes: primeira, a que ocorre entre os enfoques promocionais e aquelas centradas no controle social; segunda, aquela entre os enfoques de desconfiança em relação aos jovens – considerados perigosos – e aqueles que promovem a manipulação e a instrumentalização da juventude, a partir de posturas populistas.

Finalmente, do ponto de vista institucional, as políticas públicas de juventudes têm enfrentado problemas consideráveis, especialmente no caso dos institutos e ministérios especializados, criados ultimamente em diversos países, que não souberam definir com precisão suas funções, e que, em muitos casos, passam a competir – em condições desiguais – com os grandes ministérios, especialmente os da área social, na execução de programas dirigidos aos jovens. Tais entidades não conseguem efeitos significativos e geram conflitos institucionais. Uma confusão de papéis tem dificultado o desempenho dessas instituições especializadas: em alguns casos, pretendendo representar os jovens no aparelho do Estado e, em outros, querendo cumprir funções de direção, com a intenção de se situar acima das instituições públicas de forte tradição, sem contar com legitimidade, poder e recursos para exercer essas funções.

## I.3 AS JUVENTUDES NA AMÉRICA LATINA: EXCLUSÕES E POTENCIALIDADES

### A – A Institucionalização da mudança e a centralidade do conhecimento

Como se destaca em diagnóstico recente da CEPAL, "os principais signos destes tempos são a institucionalização da mudança e a centralidade do conhecimento como motor do crescimento". Esse diagnóstico enfatiza que "ambos fatores colocam a juventude em uma situação privilegiada para contribuir ao desenvolvimento". Ou em outros termos:

> A juventude passa a ser o segmento da população cuja dinâmica se acomoda naturalmente ao ritmo dos tempos, enquanto o contrário acontece com a população adulta, para a qual a celeridade das transformações no mundo da produção reduz o valor de mercado de sua experiência acumulada e coloca suas destrezas em permanente risco de obsolescência. Desta forma, o foco da dinâmica se desloca às novas gerações (CEPAL-OIJ, 2000: 4-6).

O tema do conhecimento e da informação como fundamentos das novas estratégias de desenvolvimento, vem sendo analisado em diversos foros internacionais. Nessa linha, o PNUD, no seu Relatório sobre

Desenvolvimento Humano 2001, salienta o avanço tecnológico a serviço do desenvolvimento humano e outro tanto o fez o Banco Mundial ao dedicar o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1998-1999 ao tema conhecimento a serviço do desenvolvimento.

O documento da CEPAL-OIJ (*op. cit.*) sustenta que:

> São variadas as razões que permitem afirmar que a globalização, assim como a crescente ampliação das fronteiras de competitividade, em um cenário de acelerada incorporação de inovações tecnológicas, são acompanhadas com uma notável elevação da potencialidade da contribuição dos jovens ao desenvolvimento de suas sociedades. Certamente, a principal dessas razões é o papel destacado do conhecimento como motor das transformações e como recurso fundamental das sociedades para enfrentar os desafios que elas têm pela frente. A juventude – destaca-se – é a etapa da vida dedicada essencialmente à aquisição de conhecimentos. Para isso, a sociedade outorga uma moratória de papéis, isto é, uma suspensão temporária de obrigações que favorece tanto a flexibilidade para se adaptar a novas situações, experimentando-se com elas e fazendo um balanço de suas vantagens e desvantagens, como a incorporação rápida de inovações, processo que não enfrenta, como nas gerações adultas, as resistências provenientes de hábitos e práticas cristalizadas, ou de interesses que já fincaram raízes em estruturas institucionalizadas (*op. cit.:* 2-8).

Na mesma linha, vale destacar que a Declaração de Princípios da Cúpula da Sociedade da Informação sustenta que "os jovens constituem a força de trabalho do futuro, estão na vanguarda das novas tecnologias da informação e comunicação (NTICs) e são, também, os primeiros que as adotaram. Em conseqüência, devem ser facultados como estudantes, criadores, contribuintes, empresários e formuladores de decisões" (Onu-Uit 2003).

Para a UNESCO, o processo de construção da Sociedade da Informação desenvolver-se-á à medida que as tecnologias forem utilizadas para promover maior participação dos cidadãos na vida democrática:

> Isso se consegue não apenas ao utilizá-las como ferramentas para o diálogo entre cidadãos e autoridades governamentais, mas também em sua integração com tecnologias tradicionais e na facilitação do processo

de produção de conteúdo local e da expressão de variados contextos culturais. Fundamentalmente, a Sociedade da Informação deverá dar prioridade às necessidades de grupos desprivilegiados e aumentar o acesso dos jovens, mulheres, e crianças aos benefícios das novas tecnologias (Werthein, 2002: 01).

A respeito da inclusão digital, nos últimos tempos, vários atores responsáveis pela definição e gestão de políticas públicas, manifestaram um interesse crescente pela integração das NTICs como instrumento de apoio aos processos de ensino. No caso brasileiro, a motivação para aplicar com fins educativos essas novas tecnologias, bem como os temores que o seu uso suscita (custos, capacitação), têm base sólida. Já é quase senso comum a percepção sobre o potencial educativo dos computadores e da Internet, comprovados por várias pesquisas (CDI, 2003). No entanto, na prática, os gestores de programas educacionais criaram políticas para dotar as escolas com a infra-estrutura tecnológica – redes locais de computadores ligados à Internet e, ocasionalmente, *softwares* de gestão de cursos e conteúdos – mas minimizaram o valor das estratégias pedagógicas necessárias que permitam os seus usos adequados a fim de preparar a escola para as transformações e mudanças subseqüentes.

O quadro 2 mostra a importância de ações da sociedade civil no campo educacional quanto à inclusão digital dos jovens.

**QUADRO 2 – Inclusão Digital e Cidadania**

O Comitê para Democratização da Informática (CDI) é uma organização não-governamental sem fins lucrativos que, desde 1995, desenvolve o trabalho de promover a inclusão social, utilizando a tecnologia da informação como um instrumento para a construção e o exercício da cidadania. Hoje, a rede CDI inclui 833 Escolas de Informática e Cidadania, contando com 1.648 educadores e mais de 575 mil educandos formados e tendo instalado Comitês no Japão, Colômbia, Uruguai, México, Chile, África do Sul, Angola, Honduras, Guatemala e Argentina.

Através de suas Escolas de Informática e Cidadania, o CDI implementa programas educacionais no Brasil e no exterior, com o objetivo de mobilizar os segmentos excluídos da sociedade para transformação de sua realidade.

**QUADRO 2 – (continuação)**

O domínio das novas tecnologias não só abre oportunidades de trabalho e de geração de renda, como também possibilita o acesso a fontes de informação e espaços de sociabilidade, como ilustra o depoimento a seguir:

*A mudança principal básica é a valorização da sua auto-estima, ele se sente valorizado, se sente abrigado numa situação que ele não tinha antes, porque era excluído digitalmente. [...] Então é um valor, uma auto-estima muito grande ele saber que ele está no mesmo nível de qualquer pessoa aí fora, justamente pra buscar um emprego, se colocar profissionalmente com capacitação tecnológica que é muito importante.*

(Entrevista com coordenador do comitê regional, CDI, Rio de Janeiro)

Fonte: CASTRO, Mary *et al* (2001) *Cultivando Vida, Desarmando Violências: Experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza.* Brasília: UNESCO, BID, Fundação Kellogg e Brasil Telecom.

As NTICs têm potencial para oferecer várias vantagens a seus usuários. A principal delas é facilitar o acesso ao vasto volume de informação, cujo meio mais conhecido é a Internet. Poucos ignoram hoje a importância que a informática e a Internet têm nos processos de armazenamento, divulgação e difusão de informações. Cada vez mais, são instrumentos que fazem parte do dia-a-dia no trabalho, em casa e no lazer.

Assim, as NTICs podem desempenhar um importante papel social, não só quanto à abertura para o mercado de trabalho, como pela ampliação das oportunidades de informação (Nanthikesan, 2000). A UNESCO, em sua 28ª Reunião da Conferência Geral (1995), apresentou documento orientador – "A UNESCO e a Sociedade da Informação para Todos", frisando que, com relação aos países em desenvolvimento, não há dúvidas sobre a importância da participação na sociedade da informação. No campo educacional tais tecnologias são um complemento das técnicas pedagógicas tradicionais, para permitir que os sistemas educacionais possam adaptar-se às diferentes necessidades de aprendizagem e formação das sociedades.

Pesquisa da UNESCO com alunos e professores do ensino médio, no Brasil, em escolas públicas e particulares, mostra que existe interesse dos educadores a respeito do uso de computadores e, em especial, da Internet para apoiar suas atividades. Alguns depoimentos de professores

se referem a essa questão de forma direta: "para que o aluno abra mais a mente, para conhecer mais as coisas; uma boa infra-estrutura tecnológica torna mais atrativa uma instituição educativa, as NTICs enriquecem e diversificam as atividades de ensino." (Abramovay e Castro, 2003:311)

As afirmações anteriores garantem argumentos para justificar investimentos em tecnologia. Em outra recente pesquisa (UNESCO, 2004c), realizada com cinco mil professores nos 26 estados do país e no Distrito Federal, que levantou o perfil dos docentes brasileiros dos níveis de ensino fundamental e médio, fica evidente que tais investimentos devem beneficiar não somente os alunos, mas também os professores. Segundo os dados da pesquisa, mais da metade dos professores não tem computador em casa, não navega na Internet e sequer usa o correio-eletrônico. A decorrência natural desse fato é a grande dificuldade dos professores em utilizar esses recursos, aproveitando todo o seu potencial positivo e protegendo seus alunos do lado pernicioso da Internet.

Uma boa utilização das NTICs pode fazer com que uma escola seja mais atrativa e melhor informada, mas, até agora, a maioria delas preocupou-se mais em contar com uma boa e ampla infra-estrutura de informática do que utilizá-la de forma adequada. Na referida pesquisa sobre o ensino médio, por exemplo, os estudantes apontam que os professores não sabem lidar, em muitos casos, com computadores: "parece que é pra enfeite esses computadores que estão aí [...] Não tem pessoal adequado pra mexer nisso aí" (Abramovay e Castro 2003: 314) e que as salas de computação permanecem fechadas sendo o acesso permitido somente em situações especiais: "nós temos computadores aqui, mas a gente não pode nem utilizar o computador daqui para fazer um trabalho" (*op cit*, 313).

Outro problema é o uso indiscriminado de material educativo computadorizado como mais um recurso, sem uma avaliação prévia e sem critérios pedagógicos para a sua aplicação. O uso das NTICs na educação só se justifica na medida em que empregadas de forma adequada, permitam ultrapassar barreiras e limitações da educação atual, ou que possibilitem avanços significativos em face da necessidade de realizar processos de aprendizagem mais flexíveis, efetivos e de melhor

qualidade que os tradicionais. Os benefícios podem-se conseguir não porque se conte com tecnologia avançada, mas pela maneira como é utilizada.

Além disso, é preciso que os conteúdos veiculados através das NTICs sejam adequados para os jovens, que recorram a referências de sua vida, que construam autonomia e identidade própria. É também necessário que os conteúdos produzidos por ONGs de e para jovens possam ser disseminados através de redes ou fóruns de discussão, colaborando com os objetivos da escola.

### B – Desemprego, heterogeneidade de recursos e exclusão social entre os jovens

O texto da CEPAL-OIJ (2000), citado anteriormente, não se limita a destacar as oportunidades da época, vistas desde as potencialidades da juventude. Também assinala que ao mesmo tempo que o jovem é considerado um recurso, há o paradoxo do aumento da sua exclusão social, destacando-se os elevados níveis de desemprego juvenil na região—duas ou três vezes superior ao desemprego adulto (ver O *Panorama laboral de América Latina y el Caribe* que a OIT edita anualmente). O desemprego juvenil tem características estruturais, e tem persistido em níveis elevados nos últimos quarenta anos, tanto em épocas de crise quanto nas etapas de crescimento econômico sustentado. No Quadro 3, há referências à exclusão social.

**QUADRO 3 – Exclusão Social**

Na construção do conceito de exclusão social que se vem apresentando em trabalhos recentes, promovidos pela UNESCO, entende-se essa exclusão social como "a falta ou a insuficiência da incorporação de parte da população à comunidade política e social, de tal maneira que lhe nega, formal ou informalmente, os direitos de cidadania, como a igualdade perante a lei e as instituições públicas, e o seu acesso às oportunidades sociais, quais sejam, de estudo, de profissionalização, de trabalho, de cultura, de lazer, e de expressão social, entre outros bens e serviços do acervo de uma civilização" (Abramovay et al., 1999: 18).

**QUADRO 3 – (continuação)**

A exclusão social é entendida como mais que desigualdade econômica. Entretanto, admite-se que este seja um dos principais pilares de sustentação desse fenômeno, envolvendo aspectos culturais e institucionais, de tal forma que numerosas parcelas da sociedade percebem-se excluídas do contrato social, privadas do exercício da cidadania, desassistidas pelas instituições públicas e desamparadas pelo Estado.

Especialmente no Brasil de hoje – um dos países com maior desigualdade socioeconômica no mundo –, a exclusão social se superpõe a uma clivagem básica entre ricos e pobres. Essa dicotomia estabelece padrões diferenciados para esses grupos, os quais constroem imagens estereotipadas uns dos outros, aumentando a rejeição entre si, já que procuram se defender da ameaça do outro, do diferente.

Por conter elementos culturais, a exclusão social também se refere à discriminação e à estigmatização, tornando-se necessário pensá-la à luz da diversidade e com a finalidade de contribuir para a construção de uma cultura de paz. Faz sentido, portanto, lidar com discriminações, intolerâncias e exclusões no plano de uma rede conceitual cujos construtos se reforçam mutuamente.

Fonte: ABRAMOVAY, M. et al. *Abrindo espaços Bahia:* avaliação do programa. Brasília: UNESCO, UNIRIO, Universidade Católica de Brasília, Observatório de Violências nas Escolas, 2003. p. 31-32.

Mas segundo o texto da CEPAL-OIJ:

A heterogeneidade entre o acervo de recursos (especialmente em capital humano[6] e social[7]) de jovens localizados em distintas posições sociais dos

[6] Por capital humano entende-se o conjunto de habilidades e conhecimentos de que dispõe uma pessoa para exercer alguma atividade produtiva. Sua concepção está estreitamente vinculada à produtividade e ao rendimento do trabalho humano e inclui, portanto, vários componentes, tais como: a) a educação formal; b) as experiências de vida (*learning by doing*); c) os treinamentos posteriores à graduação; d) o estado de saúde física e emocional. Assim sendo, a educação formal acumulada é um componente fundamental (e relativamente fácil de observar e medir), porém não é o único a formar o capital humano. Outros aspectos que afetam o capital humano têm a ver com os contextos cultural e institucional em que se desenvolvem as pessoas. Por isso, alguns autores propõem também os conceitos de capital social (Coleman, 1988 e Putman, 1996) e capital cultural (Bourdieu, 1986). Desta forma, deve-se deixar claro que a noção de capital humano é muito complexa e que sua medida habitual através da educação formal não a exaure.

sistemas nacionais de estratificação parece que se está tornando mais agudo. Enquanto um setor consegue adquirir os recursos necessários para uma adaptação rápida às novas exigências de qualificação, outros não o fazem. Por um lado, porque a velocidade da demanda desse tipo de qualificações parece ir mais rápida do que a capacidade das sociedades, tanto para gerar uma oferta de trabalho com as competências suficientes, quanto para criar as condições que permitam desenvolver as aptidões e as atitudes que favorecem uma adaptação flexível à mudança e uma rápida incorporação de novos conhecimentos.

Um segundo elemento, a ser levado em consideração, é o maior grau de articulação institucional e política das gerações adultas comparado com o de gerações jovens. Em uma situação de crescente incerteza no mercado de trabalho, os segmentos da população que atuam como corporações tendem a fechar questão sobre a defesa de suas conquistas e, em particular, sobre as posições alcançadas no mercado. Essas ações geram uma rigidez que obstaculiza tanto a plena utilização dos recursos humanos dos jovens quanto o mais alto investimento do Estado na formação de suas capacidades, o que traz para o debate uma forte interrogante sobre o nível de iniqüidade intergerações existente em nossas sociedades. (CEPAL-OIJ, 2000: 5).

O tema, porém, não figura entre as prioridades substantivas das estratégias tendentes à obtenção de maiores níveis de eqüidade social, que se concentram quase exclusivamente nas diferenças entre grupos sociais, na dicotomia entre o urbano – rural e ultimamente nas iniqüidades de gênero, sem mencionar as iniqüidades intergerações.

[7] O capital social pode ser entendido como um tipo particular de recurso que está disponível a indivíduos ou organizações e que facilita a realização de ações coletivas (Kliksberg, 1999). Os componentes do capital social incluem (1) o contexto onde se operam as obrigações, expectativas e confianças entre os atores, (2) a qualidade aos canais de informações disponíveis e (3) a existência de normas e sanções que visem disciplinar as relações entre os atores. Apesar de não serem as únicas fontes, as redes de engajamento públicas, como: associações comunitárias, clubes de esporte, associações culturais e outros tipos de organizações voluntárias ou não; são geralmente caracterizadas como importantes locais para a geração de capital social. Diferentemente do capital físico ou humano, o capital social não é propriedade de indivíduos ou instituições. Surge das relações entre atores e serve para facilitar as atividades de cooperação entre eles. (Abramovay e Pinheiro, 2003).

### C – Isolamento social, vazio normativo e reprodução da pobreza

Os elementos explicitados nas citações anteriores merecem algum comentário adicional. Importa, em particular, retomar o conceito de exclusão social como um fenômeno complexo e integral, que não se limita mecanicamente à falta de oportunidades de trabalho, e que se alimenta de muitas outras dimensões problemáticas, ligadas à crise dos tradicionais sistemas de socialização juvenil e à reprodução entre as gerações da pobreza, temas que foram crescentemente analisados pelos principais organismos internacionais. Segundo Castell:

> Certos indivíduos e grupos são sistematicamente excluídos do acesso a posições que lhes permitiriam condições de vida autônoma segundo padrões sociais definidos por instituições e valorados dentro de um contexto específico. A exclusão social é, portanto, um processo e não uma condição; e que é ou não excluído, pode variar no tempo dependendo do grau de educação, das características demográficas, dos preconceitos sociais e das políticas públicas (Castell *apud* Abramovay, 1999:20).

O relatório CEPAL-OIJ (2000: 6-7) especifica esses processos, ao destacar que "na atualidade os jovens de camadas populares urbanas experimentam um nível de risco de exclusão social historicamente inédito (...) fruto de uma confluência de determinações desde o mercado, o Estado e a sociedade, que tendem a concentrar a pobreza entre os jovens, isolando-os de outras camadas da sociedade", entre as que se destacam:

> (i) a crescente incapacidade que exibe o mercado de trabalho para absorver pessoas com baixa qualificação e para garantir a cobertura de benefícios sociais tradicionalmente ligados ao desempenho de empregos estáveis; (ii) as dificuldades que enfrenta o Estado para reformar a educação e os sistemas de capacitação a um ritmo ajustado às demandas por novas aptidões e competências; (iii) as transformações nas famílias e na composição das vizinhanças (...) afetadas por uma redução de sua competência para gerar estímulos e confiança em crianças e jovens sobre as virtudes associadas ao investimento de esforços na educação como o meio privilegiado para atingir as metas desejadas; (iv) a emancipação precoce dos jovens de níveis educacionais baixos e taxas de fecundidade mais altas que a de outros jovens

com níveis educacionais superiores, cuja ação contribui para que a pobreza se concentre nas primeiras etapas do ciclo de vida familiar; (v) a segregação residencial, pela qual se produz uma crescente concentração espacial das famílias com similares níveis de vida e situados desigualmente em relação a outras; (vi) a separação dos espaços públicos de sociabilidade informal fora do mercado, o que reduz a freqüência de encontros cara a cara entre pessoas de distinta origem sócio-econômica; e (vii) a segmentação dos serviços básicos, especialmente da educação.

Que conseqüências trazem tudo isso?

Em primeiro lugar, a débil participação no sistema educacional e a precariedade da inserção no trabalho impedem que ambos os sistemas operem como transmissores de normas e valores que ordenam a vida cotidiana, estruturem aspirações e definam metas a serem alcançadas. Segundo, os fenômenos de instabilidade e não realização integral, que estão afetando as famílias desses setores afetam as relações intrafamiliares. Terceiro, o isolamento e o distanciamento em relação a canais de acesso a mobilidade se dá em contexto em que se fragilizam suas oportunidades, inclusive em termos de formação normativa.

### D – Identidade juvenil, consumo de massa, grupos urbanos e violência

Analisando as conseqüências dos elementos mencionados, é imperativo avançar, e se perguntar pela influência de fatores que incidem na dinâmica juvenil, tais como os grupos de pares.

> O resultado de inúmeras tensões, contradições e ansiedades que embargam a juventude contemporânea e, por isso, se visualizam como uma resposta social e simbólica frente à excessiva racionalidade da vida atual, ao isolamento individualista a que somos submetidos nas grandes cidades, e à frieza de uma sociedade extremamente competitiva. Adolescentes e jovens costumam ver nas tribos a possibilidade de encontrar uma nova via de expressão, um modo de se afastar da normalidade que não os satisfaz e, especialmente, a ocasião para intensificar suas vivências pessoais e encontrar um núcleo gratificante de afetividade. Trata-se, desde muitos pontos de vista, de uma espécie de uma proteção emotiva, em oposição à intempérie urbana contemporânea, que paradoxalmente os empurrou para as ruas (Costa, Pérez e Tropea, 1996: 32).

As condições de exclusão social que afetam particularmente as juventudes populares urbanas, são acompanhadas por um nível de exposição inédito a propostas de consumo de massa, e por uma centralidade inédita igualmente da cultura juvenil na sociedade. Os jovens têm uma alta participação simbólica na sociedade, que modela suas aspirações, e uma participação material que não permite a satisfação dessas aspirações por caminhos legítimos.

> A combinação de todos estes elementos, contribui à formação de subculturas marginais, de bandos e gangues que têm códigos próprios, que costumam incorporar e consolidar no tempo, os hábitos e comportamentos que surgem como correlatos socialmente de ruptura nas situações de marginalidade e de exclusão social. A cristalização das subculturas marginais não só impede que os jovens contribuam ao funcionamento da sociedade, mas corrói a trama social e as normas de convivência e, em última instância, acionam um circuito vicioso de reforço da segregação e da segmentação (CEPAL e OIJ, 2000: 7).

O quadro 4 é ilustrativo sobre gangues de jovens do Brasil.

**QUADRO 4 – Tipos de Gangues**

*Era uma gangue que era só de pichação, mas com o passar do tempo foi se tornando gangue de assalto, de se andar armado. Aí começaram a usar drogas, essas coisas assim. Começou tudo como uma brincadeira, pichando muro, pichando prédio. Com o passar do tempo, foi se tornando um grupo mais perigoso, roubando carro, tendo muita arma. Foi começando a ser procurado pela polícia.*

(Entrevista com *rappers*, masculino, Ceilândia-DF)

*Os pichadores de lá é tudo bandido. Antigamente o lance era só pichar, mas foram conhecendo as drogas. Geralmente eles não têm dinheiro, partem pro roubo, do roubo compram uma arma, partem pro assalto, é como uma bola de neve, só vai aumentando. Alguns morrem, outros vão preso.*

(Entrevista gangues/galeras, masculino, Ceilândia-DF)

Fonte: ABRAMOVAY, M. et al.(1999) *Gangues, galeras, chegados e rappers : juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília.* Rio de Janeiro : Ed. Garamond.

Insegurança pública, exclusão juvenil e vazio normativo são três elementos estreitamente vinculados em termos de explicação de um dos problemas atuais mais preocupantes, ou seja a crescente violência, em que tanto na sua qualidade de vítimas como na de agressores os jovens são atores destacados.

Segundo Reguillo (2000) uma das bases da cultura juvenil[8] é a comunicação direta entre os pares, em um espaço de confrontação, produção e circulação de saberes que se traduz em ações. De maneiras diversas, com maior ou menor grau de formulação, o que caracteriza os agrupamentos juvenis é que seus membros aprenderam a tomar a palavra do seu jeito e a reapropriar-se dos instrumentos de comunicação, o que ocorre inclusive no caso das gangues.

Na paisagem política e social contemporânea, convém levar em conta perguntas, tais como: i) sobre quem e para que se estão socializando os jovens; ii) onde estão os espaços inclusivos que dêem lugar à diversidade; iii) onde estão os processos articuladores que integrem na esfera pública as diversas vozes e esforços cotidianos.

Reconhecer a densidade e a complexidade de um tecido social, conformado por uma multiplicidade de coletivos que estão dinamizando dia após dia a sociedade, requer estudar as formas organizativas que "de baixo" expõem propostas de gestão e de ação, ainda que elas fujam às formas tradicionais de conceber o exercício político e seus cenários habituais. As questões e rupturas que os jovens expõem, estão aí, com suas fortalezas e fraquezas, com suas contradições e sua falta de articulação, como expressão que codifica, através de símbolos e linguagens diversas, as esperanças e os medos. Nas suas estratégias, nas suas formas de interação comunicativa, em suas percepções do mundo, há um texto social que espera ser decifrado, assim como a possibilidade de uma política que faça do mundo, da localidade, do futuro e do dia-a-dia, um melhor lugar e um melhor tempo para se viver.

[8] Ver mais sobre Cultura Juvenil na seção VI.2A deste documento.

## I.4 JUVENTUDES E SOCIEDADE NO BRASIL: PROBLEMAS, OPORTUNIDADES E DESAFIOS

### A – Índice de Desenvolvimento Juvenil 2003

Analisado o panorama geral da América Latina, fazem-se comentários específicos sobre a juventude brasileira. O *Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003* [9] publicado pela UNESCO (Waiselfisz,2004b) oferece um amplo panorama, permite uma avaliação das áreas estratégicas e mais representativas da qualidade de vida dos jovens.

Está organizado sobre três fundamentos – educação, renda e saúde – e em seu conjunto mostra um quadro claro sobre as heterogeneidades existentes nos diferentes estados brasileiros, que, por sua vez, são marcadas pelas históricas desigualdades sociais, expressas também em termos de raça, sexo e quadro domiciliar. As tabelas 1 e 2 classificam os estados por nível de desenvolvimento juvenil.

Em termos de acesso à educação, se observa o círculo da desigualdade: ainda é grande o grupo de jovens de famílias de baixa renda que, por ter que começar a trabalhar cada vez mais cedo, deixam a escola entre os 15 e os 17 anos, e mesmo antes, muitas vezes sem chegar ao ensino médio, o que limita suas tentativas para se incorporar ao mercado de trabalho.

Quanto à saúde, o relatório não somente reitera a preocupante exposição dos jovens às mortes por causas violentas, que os "mapas da violência juvenil" da UNESCO (Waiselfisz 2004a, 2002 2000 e 1998b) têm documentado extensamente, mas, também, indica a fragilidade ou ausência de políticas de saúde específicas para jovens, tanto do sexo masculino como do sexo feminino, ao mostrar o elevado número de mortes por causas internas, as que, na sua imensa maioria (9 de cada 10), seriam evitáveis nas condições atuais, através do desenvolvimento de campanhas preventivas, controles adequados e diagnósticos antecipados.

---

[9] As seções seguintes foram escritas com base nos dados apresentados por Julio J. Waiselfizs em *Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003,* publicado pela UNESCO em 2004, ver referências bibliográficas.

Em termos de renda, as desigualdades regionais são notórias: a renda familiar *per capita* (RFPC) dos jovens, medida em salários mínimos, é 1,46 para todo Brasil, mas chega a 2,46 no Distrito Federal e é de 0,73 em Alagoas. As desigualdades raciais também são acentuadas. Enquanto os jovens brancos estão em famílias com RFPC de 2 salários mínimos, os jovens negros situam-se no patamar de 0,9 salário mínimo.

A tabela 1 permite verificar que Santa Catarina, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná aparecem encabeçando o Índice de Desenvolvimento Juvenil. São estes mesmos estados que encabeçam também o último Índice de Desenvolvimento Humano divulgado no País. No outro extremo do espectro, aparecem Roraima, Paraíba, Acre, Pernambuco e Alagoas, regiões tradicionalmente menos favorecidas nos indicadores analisados para a composição deste índice.

Santa Catarina, por exemplo, com uma taxa de 1% de analfabetos juvenis, aparece na primeira colocação da lista com um índice de 0,673. Por outro lado, Alagoas, com um índice de 0,337 e uma taxa de analfabetismo juvenil de 15,4 % entre jovens de 15 a 24 anos, aparece na última posição da lista.

Com relação à escolarização adequada dos jovens, o Distrito Federal aparece em primeiro lugar com um índice de 0,693. Na mesma colocação aparecem logo a seguir São Paulo e Santa Catarina com um índice de 0,660. Já os menores índices de escolarização adequada pertencem a Paraíba (0,218) e Alagoas (0,153), respectivamente.

Já em relação à qualidade do ensino, os índices mais representativos foram os do Rio Grande do Sul (0,713), Distrito Federal (0,662) e Santa Catarina (0,628). Os menores índices foram verificados em Pernambuco (0,308), Maranhão (0,289) e Amazonas (0,274).

Assim como verificado nos critérios de educação que compõem o IDJ, os critérios de renda também apresentam, em suas primeiras colocações, regiões tradicionalmente consideradas como mais favorecidas (Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro). E, no lado oposto da lista, aparecem estados das regiões norte e nordeste nas últimas colocações (Bahia, Maranhão, Piauí, Paraíba e Alagoas).

## TABELA 1 – Índice de Desenvolvimento Juvenil – IDJ – 2003

| UF | Analfa-betismo[1] | Escolariza-ção adequada[2] | Qualidade do ensino[3] | Educa-ção | Mortalid. causas Internas[4] | Mortalid. causas Externas[5] | Saúde | Renda | Renda familiar per capita[6] | IDJ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Santa Catarina | 0,950 | 0,660 | 0,628 | **0,746** | 0,740 | 0,731 | **0,735** | **0,537** | 0,537 | **0,673** |
| Distrito Federal | 0,925 | 0,693 | 0,662 | **0,760** | 0,528 | 0,458 | **0,493** | **0,703** | 0,703 | **0,652** |
| Rio Grande do Sul | 0,935 | 0,580 | 0,713 | **0,743** | 0,639 | 0,707 | **0,673** | **0,523** | 0,523 | **0,646** |
| São Paulo | 0,945 | 0,660 | 0,520 | **0,708** | 0,635 | 0,442 | **0,538** | **0,620** | 0,620 | **0,622** |
| Paraná | 0,920 | 0,588 | 0,517 | **0,675** | 0,659 | 0,650 | **0,655** | **0,471** | 0,471 | **0,600** |
| Minas Gerais | 0,885 | 0,450 | 0,561 | **0,632** | 0,582 | 0,800 | **0,691** | **0,371** | 0,371 | **0,565** |
| Goiás | 0,890 | 0,490 | 0,476 | **0,619** | 0,650 | 0,628 | **0,639** | **0,417** | 0,417 | **0,558** |
| Rio de Janeiro | 0,920 | 0,585 | 0,582 | **0,696** | 0,546 | 0,357 | **0,452** | **0,523** | 0,523 | **0,557** |
| Mato Grosso do Sul | 0,900 | 0,363 | 0,594 | **0,619** | 0,590 | 0,576 | **0,583** | **0,426** | 0,426 | **0,543** |
| Mato Grosso | 0,870 | 0,408 | 0,482 | **0,586** | 0,610 | 0,517 | **0,564** | **0,440** | 0,440 | **0,530** |
| Espírito Santo | 0,840 | 0,490 | 0,529 | **0,620** | 0,594 | 0,431 | **0,513** | **0,374** | 0,374 | **0,502** |
| Rio Grande do Norte | 0,520 | 0,383 | 0,359 | **0,420** | 0,680 | 0,833 | **0,757** | **0,260** | 0,260 | **0,479** |
| Tocantins | 0,740 | 0,403 | 0,326 | **0,490** | 0,510 | 0,697 | **0,604** | **0,329** | 0,329 | **0,474** |
| Amapá | 0,917 | 0,507 | 0,377 | **0,600** | 0,495 | 0,467 | **0,481** | **0,337** | 0,337 | **0,473** |
| Rondônia | 0,845 | 0,235 | 0,479 | **0,520** | 0,613 | 0,607 | **0,610** | **0,287** | 0,287 | **0,472** |
| Bahia | 0,615 | 0,278 | 0,378 | **0,423** | 0,593 | 0,865 | **0,729** | **0,237** | 0,237 | **0,463** |
| Maranhão | 0,520 | 0,250 | 0,289 | **0,353** | 0,617 | 0,893 | **0,755** | **0,217** | 0,217 | **0,442** |
| Ceará | 0,530 | 0,358 | 0,349 | **0,412** | 0,585 | 0,742 | **0,663** | **0,243** | 0,243 | **0,440** |
| Pará | 0,571 | 0,260 | 0,407 | **0,413** | 0,507 | 0,817 | **0,662** | **0,238** | 0,238 | **0,438** |
| Amazonas | 0,621 | 0,322 | 0,274 | **0,406** | 0,531 | 0,706 | **0,619** | **0,259** | 0,259 | **0,428** |
| Sergipe | 0,565 | 0,338 | 0,372 | **0,425** | 0,508 | 0,670 | **0,589** | **0,260** | 0,260 | **0,425** |
| Piauí | 0,345 | 0,333 | 0,436 | **0,371** | 0,530 | 0,838 | **0,684** | **0,214** | 0,214 | **0,423** |
| Roraima | 0,742 | 0,453 | 0,341 | **0,512** | 0,428 | 0,371 | **0,400** | **0,327** | 0,327 | **0,413** |
| Paraíba | 0,410 | 0,218 | 0,355 | **0,327** | 0,520 | 0,771 | **0,645** | **0,214** | 0,214 | **0,396** |
| Acre | 0,314 | 0,346 | 0,314 | **0,324** | 0,271 | 0,700 | **0,486** | **0,345** | 0,345 | **0,385** |
| Pernambuco | 0,540 | 0,295 | 0,308 | **0,381** | 0,538 | 0,360 | **0,449** | **0,251** | 0,251 | **0,361** |
| Alagoas | 0,230 | 0,153 | 0,309 | **0,230** | 0,482 | 0,660 | **0,571** | **0,209** | 0,209 | **0,337** |

Fonte: WAISELFIZS, . (2004b) *Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003*. Brasília: UNESCO.

**Nota 1: Analfabetismo:** Para a composição do IDJ foi utilizado o conceito de analfabetismo operacionalizado na PNAD, em que são definidas como alfabetizadas *as pessoas capazes de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecem.*

**Nota 2: Escolarização adequada:** É constituído a partir do número de jovens que freqüentam o ensino médio em diante. Operacionalmente foi definido como a porcentagem de jovens de 15 a 24 anos que freqüentam escola de Ensino Médio ou Superior registrado na PNAD 2001.

**Nota 3: Qualidade do ensino:** Constituído a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Essa avaliação aplica a cada dois anos provas de Língua Portuguesa e Matemática a amostras representativas de alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. Para a construção do IDJ, foram selecionadas as séries disponíveis que correspondiam à faixa etária em foco: 8° do ensino fundamental e 3° do ensino médio. Assim, o indicador foi definido como a média estandardizada das escalas de proficiência do SAEB em uma escala variando de 0 a 1.

**Nota 4: Mortalidade por causas internas:** Refere-se às mortes de jovens por problemas em sua saúde física. Operacionalmente, esse indicador foi trabalhado relacionando o número de óbitos por causas internas em 100.000 jovens de 15 a 24 anos, registrados nas bases de dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde.

**Nota 5: Mortalidade por causas violentas:** O indicador foi construído somando-se o número de óbitos por homicídios, por suicídios e por acidentes de transporte registrados em 2000 no Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), a cada 100.000 jovens.

**Nota 6: Renda familiar *per capita*:** Corresponde ao total de rendimentos mensais obtidos pelo grupo familiar dos jovens de 15 a 24 anos, segundo declarado no levantamento da PNAD 2001, relacionado com o número de membros integrantes do grupo.

Entretanto, os indicadores de saúde, particularmente, o indicador de mortalidade por causas violentas não acompanha uma relação estreita com os indicadores de educação e renda. Como, por exemplo, o caso do Rio de Janeiro que ocupa a 5ª colocação em educação e renda e a última em mortalidade por causas violentas. Da mesma forma que o Distrito Federal, que ocupa o 1° lugar em educação e renda e o 22° em mortalidade por causas violentas.

O IDJ sugere a seguinte questão: existe associação entre a pobreza e a mortalidade por causas violentas entre os jovens? Calculada a correlação entre os índices de renda dos estados e sua mortalidade por causas violentas, chegou-se a um resultado intermediário e negativo (R= -,053), o que indicaria que as mortes de jovens por causas violentas, mais do que acompanhar a pobreza, pareceria estar acompanhando a riqueza, ou melhor, as desigualdades sociais.

### B – Setores Juvenis: os cortes sociais, de gênero, de raça, por quadro domiciliar e por região

Constata-se a existência de desigualdades de várias ordens, que discriminam e prejudicam alguns segmentos juvenis em particular, como as mulheres em comparação com os homens; os afro-descendentes em comparação com os brancos; os moradores de áreas rurais em relação aos da área urbana, e entre regiões; isso em um contexto geral onde 40% dos jovens brasileiros vivem em famílias em situação de pobreza. A referência é a um conjunto de quase 47 milhões de jovens (entre 15 e 29 anos).

Em termos de analfabetismo, por exemplo, enquanto a taxa global é de 4,2% no grupo de 15 a 24 anos (ainda que represente 1,5 milhões de jovens em números absolutos), existem situações extremas, que se contrapõem. Por exemplo, as de Santa Catarina e Amapá, com taxas de 1%, com Alagoas – no outro extremo – com taxas de 15,4%. Por sua vez, o analfabetismo masculino (5,3%) é maior que o feminino (3,1%), e também é menor entre os jovens brancos (2%) que entre os jovens negros (6,4%). No tocante à situação rural/urbana, destaca-se que o analfabetismo nas zonas rurais (12%) é, aproximadamente, 4 vezes maior do que nas zonas urbanas (2,8%).

## TABELA 2 – Ordenamento das UF por indicadores do IDJ – 2003

| UF | Analfa-Betismo[1] | Escolariza-ção adequada[2] | Qualidade do ensino[3] | Educa-ção | Mortalid. causas Internas[4] | Mortalid. causas Externas[5] | Saúde | Renda | Renda familiar per capita[6] | IDJ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Santa Catarina | 1º | 2º | 3º | **2º** | 1º | 9º | **3º** | 3º | **3º** | **1º** |
| Distrito Federal | 4º | 1º | 2º | **1º** | 19º | 22º | **22º** | 1º | **1º** | **2º** |
| Rio Grande do Sul | 3º | 6º | 1º | **3º** | 5º | 10º | **7º** | 4º | **4º** | **3º** |
| São Paulo | 2º | 3º | 8º | **4º** | 6º | 23º | **20º** | 2º | **2º** | **4º** |
| Paraná | 5º | 4º | 9º | **6º** | 3º | 16º | **10º** | 6º | **6º** | **5º** |
| Minas Gerais | 10º | 11º | 6º | **7º** | 14º | 6º | **5º** | 11º | **11º** | **6º** |
| Goiás | 9º | 8º | 12º | **10º** | 4º | 17º | **12º** | 9º | **9º** | **7º** |
| Rio de Janeiro | 6º | 5º | 5º | **5º** | 15º | 27º | **25º** | 5º | **5º** | **8º** |
| Mato Grosso do Sul | 8º | 15º | 4º | **9º** | 12º | 19º | **17º** | 8º | **8º** | **9º** |
| Mato Grosso | 11º | 12º | 10º | **12º** | 9º | 20º | **19º** | 7º | **7º** | **10º** |
| Espírito Santo | 13º | 9º | 7º | **8º** | 10º | 24º | **21º** | 10º | **10º** | **11º** |
| Rio Grande do Norte | 22º | 14º | 18º | **18º** | 2º | 4º | **1º** | 17º | **17º** | **12º** |
| Tocantins | 15º | 13º | 22º | **15º** | 21º | 13º | **15º** | 14º | **14º** | **13º** |
| Amapá | 7º | 7º | 16º | **11º** | 24º | 21º | **24º** | 13º | **13º** | **14º** |
| Rondônia | 12º | 25º | 11º | **13º** | 8º | 18º | **14º** | 16º | **16º** | **15º** |
| Bahia | 17º | 22º | 15º | **17º** | 11º | 2º | **4º** | 23º | **23º** | **16º** |
| Maranhão | 23º | 24º | 26º | **24º** | 7º | 1º | **2º** | 24º | **24º** | **17º** |
| Ceará | 21º | 16º | 20º | **20º** | 13º | 8º | **8º** | 21º | **21º** | **18º** |
| Pará | 18º | 23º | 14º | **19º** | 23º | 5º | **9º** | 22º | **22º** | **19º** |
| Amazonas | 16º | 20º | 27º | **21º** | 17º | 11º | **13º** | 19º | **19º** | **20º** |
| Sergipe | 19º | 18º | 17º | **16º** | 22º | 14º | **16º** | 18º | **18º** | **21º** |
| Piauí | 25º | 19º | 13º | **23º** | 18º | 3º | **6º** | 25º | **25º** | **22º** |
| Roraima | 14º | 10º | 21º | **14º** | 26º | 25º | **27º** | 15º | **15º** | **23º** |
| Paraíba | 24º | 26º | 19º | **25º** | 20º | 7º | **11º** | 26º | **26º** | **24º** |
| Acre | 26º | 17º | 23º | **26º** | 27º | 12º | **23º** | 12º | **12º** | **25º** |
| Pernambuco | 20º | 21º | 25º | **22º** | 16º | 26º | **26º** | 20º | **20º** | **26º** |
| Alagoas | 27º | 27º | 24º | **27º** | 25º | 15º | **18º** | 27º | **27º** | **27º** |

Fonte: WAISELFIZS, J. (2004b) *Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003*. Brasília: UNESCO.

**Nota 1:** **Analfabetismo:** Para a composição do IDJ, foi utilizado o conceito de analfabetismo operacionalizado na PNAD, em que são definidas como alfabetizadas *as pessoas capazes de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecem*.

**Nota 2:** **Escolarização adequada:** É constituído a partir do número de jovens que freqüentam o ensino médio em diante. Operacionalmente, foi definido como a porcentagem de jovens de 15 a 24 anos que freqüentam escola de Ensino Médio ou Superior registrado na PNAD 2001.

**Nota 3:** **Qualidade do ensino:** Constituído a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Essa avaliação aplica a cada dois anos provas de Língua Portuguesa e Matemática a amostras representativas de alunos da 4° e 8° séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. Para a construção do IDJ, foram selecionadas as séries disponíveis que correspondiam à faixa etária em foco: 8° do ensino fundamental e 3° do ensino médio. Assim, o indicador foi definido como a média estandardizada das escalas de proficiência do SAEB em uma escala variando de 0 a 1.

**Nota 4:** **Mortalidade por causas internas:** Refere-se às mortes de jovens por problemas em sua saúde física. Operacionalmente, esse indicador foi trabalhado relacionando o número de óbitos por causas internas em 100.000 jovens de 15 a 24 anos, registrados nas bases de dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde.

**Nota 5:** **Mortalidade por causas violentas:** O indicador foi construído somando-se o número de óbitos por homicídios, por suicídios e por acidentes de transporte registrados em 2000 no Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), a cada 100.000 jovens.

**Nota 6:** **Renda familiar *per capita*:** Corresponde ao total de rendimentos mensais, obtidos pelo grupo familiar dos jovens de 15 a 24 anos, segundo declarado no levantamento da PNAD 2001, relacionado com o número de membros integrantes do grupo.

Com relação a anos de estudo, a média entre os jovens é de 7,5 anos. Enquanto em São Paulo os níveis chegam a 8,8 anos, em Alagoas atingem 4,9 anos. Novamente se destacam as mulheres, que contam com médias de 7,8 anos, enquanto os homens têm média de 7,1 anos; destacam-se também os jovens brancos (8,4 anos) frente aos jovens negros (6,5 anos). A comparação segundo a situação rural/urbana indica que em todas as regiões a média de anos de estudo é maior na área urbana, conseguindo níveis mais altos no Sudeste (8,5), Sul (8,5) e Centro-Oeste (7,8) decaindo na zona rural para 5,1, 5,0 e 6,0 anos, respectivamente.

Com referência aos níveis de escolarização, é importante destacar que 29,2% dos jovens se encontram matriculados no ensino médio, com extremos que variam entre 37,7% no Distrito Federal e 16,2% em Alagoas. Novamente, a participação feminina é maior (31,4%) com respeito à participação masculina (26,9%), igual aos jovens brancos (36,6%) em relação aos jovens pretos e pardos (21,3%).

A qualidade do ensino mostra também quadros preocupantes de discriminação. Tomando-se como referência a escala única de avaliação composta pelas quatro provas básicas (português e matemática na 8ª série do ensino fundamental e a 3ª série do ensino médio), do SAEB nacional de 2001, os contrastes são muito marcados: em uma escala de 0 a 1, enquanto em um dos extremos aparecem Rio Grande do Sul (0,713) o Distrito Federal (0,662) e Santa Catarina (0,628), no outro extremo, aparecem Amazonas (0,274) e Maranhão (0,289) como as unidades da federação com maiores déficits nestas matérias.

As taxas de mortalidade juvenil pedem também atenção sobre a qualidade de vida dessa população. Assim, enquanto a taxa de mortalidade geral caiu de 633 por cada 100.000 habitantes em 1980 a 573 em 2000, a taxa de mortalidade juvenil – no mesmo período – passou de 128 a 133. Por isso, a esperança de vida da população em geral melhorou nas últimas décadas, enquanto que no caso dos jovens registrou-se a tendência contrária, fundamentalmente pelo aumento das mortes por causas violentas (74,4 mortes por cada 100.000 habitantes em média para todo o país, mas particularmente elevadas em Roraima, Pernambuco e Rio de Janeiro, onde as taxas superam as 120 mortes a cada 100.000 habitantes). (Waiselfisz, 2002, p.25).

C – Integração e exclusão social, no acesso a serviços públicos

Outro ângulo a partir do qual podem ser analisadas as condições de vida dos jovens, é o relacionado aos níveis de acesso a alguns serviços fundamentais, especialmente em termos de esporte e educação.

O acesso a diferentes serviços culturais, como podem ser as bibliotecas, os museus, os teatros e os cinemas, deixa a desejar, como indica a Tabela 3 em relação a diversos contextos urbanos.

> Os indicadores sobre equipamentos culturais justificam e reforçam a preocupação com a falta de espaços de lazer e de cultura para a população jovem, em particular para os pobres. Note-se que, segundo dados de 1999, cerca de 19% dos municípios brasileiros não têm uma biblioteca pública; cerca de 73% não dispõem de um museu; cerca de 75% não contam com um teatro ou casa de espetáculo e em 83% não existe um cinema. Predominam carências também quanto a ginásios poliesportivos, já que cerca de 35% dos municípios não contam com tal equipamento, enquanto em 64% deles não há uma livraria (IBGE, 1999). (Castro et al 2001: 55).

Observa-se, na tabela seguinte que, mesmo nas capitais de grande porte, a relação entre equipamento e jovens é baixa.

**TABELA 3 – Razão entre bibliotecas, museus, teatros e cinemas e população de 15 a 24 anos, segundo municípios selecionados, 1999.**

| Municípios | Equipamentos por 100.000 jovens | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Bibliotecas | Museus | Teatro | Cinemas |
| São Paulo | 11,95 | 10,66 | 12,69 | 9,01 |
| Rio de Janeiro | 1,13 | 3,97 | 5,26 | 6,08 |
| Natal | 0,61 | 1,23 | 0,92 | 1,54 |
| Recife | 1,06 | 5,67 | 4,25 | 8,51 |
| Salvador | 0,12 | 0,20 | 0,25 | 0,64 |

Fonte: In Castro, M. et. al. *Cultivando Vidas. Desarmando Violências. Experiências em Educação, Cultura, Lazer, Esporte e Cidadania com Jovens em Situação de Pobreza* – UNESCO, 2001.

A avaliação do Programa Escolas de Paz no Rio de Janeiro (Abramovay et al, 2001) mostra que o lazer constitui instância relevante para a sociabilidade e para a construção de relações de cooperação e solidariedade para os diversos grupos sociais. Sobretudo, mostra-se como um dos mais importantes mecanismos de interação dos jovens para a internalização de valores.

É exatamente na esfera do lazer, da cultura, das artes e dos esportes que se pode investir mais intensamente na valorização da auto-estima, como têm demonstrado várias experiências bem sucedidas na área da juventude. A avaliação mostra ainda que 88,3% dos jovens entrevistados ocupam o seu tempo livre assistindo televisão, enquanto música (82,8%), casa de amigos (74,5%) e passeios (65,8%) aparecem logo abaixo como as atividades mais desempenhadas. Chama atenção o fato de que 11,2% declaram que não fazem nada e 2,4% picham.

A escola, que é um dos serviços básicos para a população juvenil, vem sendo alvo de avaliações críticas em relação a vários de seus constituintes, ressaltando-se problemas maiores nas escolas públicas, que deveriam ser mais contempladas em políticas como se vem documentando em pesquisas da UNESCO.

As escolas são espaços para o desenvolvimento de aprendizagens curriculares em diversas temáticas específicas e, sobretudo, são lugares privilegiados para a socialização juvenil dado que permanecem boa parte do seu dia nesses espaços.

Deste modo, o desafio das escolas hoje é construir estabelecimentos educativos adequados às necessidades dos jovens, para que os sejam "apropriados" pelos estudantes (relação de pertencimento) e que estejam aptos para acompanhar os adolescentes, particularmente, no trânsito entre a vida infantil e a vida adulta. Assim, as escolas não podem estar orientadas apenas para preparar os estudantes para um bom desempenho na sua vida adulta, mas devem ter um sentido próprio, superando a atual lógica de espaço "pré-universitário" ou de preparação para o mercado de trabalho. A emancipação juvenil, deveria, portanto, ser um dos objetivos da educação

Sobre o ambiente escolar, a UNESCO lançou, em 2003, a pesquisa *Ensino Médio: Múltiplas Vozes*, realizada em 13 capitais brasileiras e que analisou um total 50.740 alunos e 7.020 professores de 673 escolas,

públicas e privadas. A pesquisa mostra que são muitas as críticas e frustrações sobre a qualidade de ensino, as condições físicas da escola, o desinteresse dos alunos e a insatisfação dos professores do ensino médio no Brasil. Contudo, isso não é o bastante para abalar a credibilidade na escola e o apelo por maiores investimentos. Nas escolas públicas e privadas, 17% dos alunos que abandonaram alguma vez a escola voltaram a estudar. Entre as razões estão: "para ser alguém na vida", "para ser um cidadão" e "para conseguir trabalho". No quadro 5, segue sumário com considerações críticas por parte de alunos e professores sobre a qualidade das escolas no Brasil.

**QUADRO 5 – Algumas considerações sobre o Ensino Médio, feitas por alunos e professores**

1. Em uma escala de 0 a 10, os alunos atribuíram nota 7 ao grau de conhecimento dos professores. Não há grandes disparidades regionais na avaliação dos estudantes. Considerando a dependência administrativa das escolas, percebe-se que as maiores notas foram atribuídas por estudantes de escolas privadas – estas são sempre maiores que 8. Na rede pública, as maiores notas concentram-se em torno de 7.
2. Os alunos atribuem nota média 6,5 à capacidade dos professores transmitirem os conteúdos. A melhor avaliação é feita pelos alunos de escolas privadas, cuja maior nota atribuída é 8,5. Nas escolas públicas, a maior nota é 7,4.
3. Ao longo de toda a sua trajetória escolar, cerca de 1/5 dos estudantes em doze das treze capitais pesquisadas já abandonaram os estudos. Por dependência administrativa, é nas escolas públicas que há mais casos de abandono e retorno à escola. No caso das escolas públicas, os alunos que mais declaram já ter abandonado os estudos estão no noturno.
4. A análise das várias dimensões relativas à qualidade de espaço e infra-estrutura ressalta a diversidade regional brasileira, tendendo as capitais pesquisadas das regiões Norte e Nordeste a estarem nos extremos mais negativos. Ressaltam-se também os diferenciais entre as escolas públicas e privadas e entre os turnos noturno e diurno, sendo comumente mais negativas as situações dos primeiros.
5. Uma das principais reivindicações dos alunos de escolas privadas e públicas são os laboratórios de informática. Mas a proporção de estudantes de escolas privadas que demandam centros de informática é significativamente menor que os da rede pública. A porcentagem de

**QUADRO 5 – (continuação)**

alunos que solicitam centros de informática varia entre as capitais de 66,1% a 15,5%, nas escolas privadas, e de 86,3% a 47,8%, nas públicas.

6. Tende a ser baixa a utilização do computador e da Internet nas aulas. Tal uso, na rede privada, é maior do que na pública. Os professores que admitem não dominar a informática são mais comuns nas redes públicas de ensino. Estes, a depender da capital, variam de 24,6% a 7,2%, nas escolas públicas, e de 7,7% a 1,2%, nas escolas privadas.
7. A dificuldade de praticar esportes na escola é um problema mais grave para os alunos da rede pública, na medida em que eles têm menos oportunidades de praticar uma atividade física fora do colégio onde estudam. A proporção de alunos da rede pública que pratica alguma atividade desportiva extraescolar é significativamente menor que a da rede privada.

Fonte: ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G. *Ensino médio*: múltiplas vozes. Brasília: UNESCO, MEC, 2003. p. 368-371, 541-547.

### D – Jovens que nem estudam nem trabalham: um grupo particularmente crítico

É importante destacar a existência de um grupo particularmente vulnerável: os jovens que nem estudam nem trabalham, nem procuram trabalho. A Tabela 4 mostra – no contexto correspondente – as dimensões deste grupo crítico.

**TABELA 4 – Jovens por grupos de idade, segundo educação e situação quanto a estudo e trabalho, Brasil 2001 (%)**

| Atividade | Faixa Etária | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 15 e 16 anos | 17 a 19 anos | 20 a 24 anos | 25 a 29 anos |
| Não Trabalha nem Estuda | 9,3% | 18,6% | 26,2% | 26,4% |
| Só Estuda | 63,4% | 36,6% | 11,6% | 3,9% |
| Só Trabalha | 6,1% | 22,9% | 47,7% | 61,2% |
| Trabalha e Estuda | 21,2% | 21,9% | 14,5% | 8,4% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: PNAD 2001.

Chega a 22%, os jovens que nem estudam nem trabalham, o que equivale a quase 11 milhões de jovens entre 15 e 24 anos. Trata-se de um grupo que deveria ser objeto de políticas públicas específicas.

Considere-se a singularidade das mulheres especialmente as que têm filhos que, como pode ser constatado na Tabela 5, estão sobre-representadas no grupo dos que não trabalham nem estudam.

**TABELA 5 – Proporção de mulheres que tiveram filhos, por faixa etária, segundo situação quanto a estudo e trabalho, Brasil, 2001 (%)**

| Atividade | Mulheres com filhos | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 15 a 16 anos | 17 a 19 anos | 20 a 24 anos | 25 a 29 anos |
| Não Trabalha nem Estuda | 66,7% | 61,2% | 55,7% | 53,8% |
| Apenas Trabalha | 11,4% | 20,6% | 32,9% | 37,4% |
| Apenas Estuda | 18,3% | 12,9% | 6,4% | 4,1% |
| Trabalha e Estuda | 3,6% | 5,3% | 5,0% | 4,7% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: PNAD, 2001.

A Tabela 6 indica a distribuição segundo raça dos jovens nos diferentes grupos segundo equação estudo e trabalho. Considerando os totais, nas grandes categorias, não se percebem expressivas discrepâncias na configuração das atividades nos recortes por cor. Os números se aproximam, como, por exemplo, na categoria *Só Estuda* (31,1% de brancos contra 29,4% de pretos e pardos) e na categoria *Só Trabalha* (com 31,5% de brancos contra 31% de pretos e pardos).

**TABELA 6: Estrutura de atividades entre os jovens de 15 a 24 anos segundo a cor por regiões[10] (%).**

| Região | Só Estuda | | Trabalha e Estuda | | Só Trabalha | | Não Trabalha e Não Estuda | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Branco | Preto e Pardo | Branco | Preto e Pardo | Branco | Preto e Pardo | Branco | Preto e Pardo |
| Norte | 36,9 | 34,6 | 16,6 | 16,3 | 25,5 | 26,2 | 21 | 22,9 |
| Nordeste | 35,5 | 31,2 | 18,9 | 18,9 | 25,2 | 28,1 | 20,5 | 21,8 |
| Sudeste | 32 | 27,6 | 18,1 | 14,6 | 32 | 34,5 | 17,8 | 23,3 |
| Sul | 25,3 | 22 | 21,9 | 17,2 | 36,2 | 39,2 | 16,7 | 21,6 |
| Centro-Oeste | 30,2 | 25 | 21,9 | 19 | 29,6 | 33,4 | 18,3 | 22,6 |
| Brasil | 31,1 | 29,4 | 19,3 | 17,2 | 31,5 | 31 | 18,1 | 22,5 |

Fonte: WAISELFISZ, J. (Coord.) (2004). *Relatório de Desenvolvimento Juvenil 2003,* p. 137. Brasília: UNESCO.

[10] Dada a baixa representatividade de índios e amarelos na PNAD, na variável "cor/raça" foram considerados apenas os brancos e pretos/pardos.

Entretanto, os números muito próximos, apresentados na Tabela 6, escondem condições que são qualitativamente distintas. Entre os que só estudam, os pretos e pardos apresentam desvantagens quanto aos anos cursados. Por conseqüência, se depreendem, também, maiores desvantagens no mercado de trabalho, o que redunda em prováveis diferenças entre os que *só trabalham*, no que se refere a remunerações, à jornada de trabalho.(Waiselfisz, 2004b).

# 2. UM BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS REALIZADAS NOS ANOS NOVENTA

*A seguir um panorama das políticas de juventude, mostrando as experiências desenvolvidas nos anos noventa, na América Latina em geral e no Brasil em particular, diferenciando os planos programático, institucional e orçamentário.*

## II.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFOQUE NA JUVENTUDE

### A – Políticas de educação, lazer e crescimento econômico

Como as políticas de juventude na América Latina responderam à problemática de inclusão e atendimentos dos jovens nos serviços e ações desenvolvidas pelo Estado? Pelo menos quatro "modelos" podem ser identificados.

Um primeiro modelo de políticas públicas, cujas características fundamentais se tornaram evidentes durante as três décadas do mais amplo e sustentado crescimento econômico na América Latina (entre 1950 e 1980), concentrou-se em duas esferas particularmente importantes da condição juvenil: a educação e o tempo livre. As conquistas alcançadas são evidentes, especialmente com relação à crescente incorporação de amplos setores juvenis aos benefícios da educação, no nível do ensino fundamental e, mais recentemente, nos níveis médio e superior. Assim, enquanto que no início dos anos cinqüenta as taxas de escolarização no nível "primário" estavam próximas dos 48%, no fim dos anos noventa chegaram a 98%; no mesmo período; as taxas brutas de escolarização "secundária" aumentaram de 36% a quase 60% e as da educação superior, de 6% a 30% (UNESCO-OREALC 2001).

Do ponto de vista das políticas de juventude, o investimento em educação tem sido uma das principais respostas que os Estados deram historicamente à incorporação social das novas gerações, com resultados estimulantes do ponto de vista quantitativo. No transcurso do tempo, porém, as oportunidades de mobilidade social ascendente, oferecidas pela educação, se reduziram. Por um lado, os investimentos em infra-estrutura, equipamento e capacitação docente, foram relativamente insuficientes e conduziram a uma deterioração da sua qualidade. Por outro, uma parte importante dos setores medianos e altos desertou do sistema público, optando pelo ensino privado, dando lugar a uma crescente segmentação do sistema, fenômeno mais destacado no caso do ensino fundamental e médio.

Entretanto e junto com a expansão do sistema educacional, os governos procuraram oferecer um maior controle do uso do chamado tempo livre entre os jovens. Essas iniciativas estavam dirigidas, de maneira explícita ou implícita, a evitar que os jovens incidissem em condutas como o abuso de drogas, o consumo excessivo de álcool, assim como o controle da sexualidade (ver Castro e Abramovay, 2002b). Assim, se iniciou o desenvolvimento de diversas atividades esportivas, recreativas e culturais encaminhadas a ocupar o tempo livre. Paralelamente, se estabeleceram serviços de saúde para os adolescentes, enfatizando a prevenção dos riscos e não só o atendimento de doenças. (ver ONU, 2000).

### B – Controle social de jovens mobilizados em um marco de crescentes tensões

A partir dos anos sessenta, a mobilização juvenil assumiu rapidamente marcantes características contestatórias, em aberto desafio ao sistema político e social estabelecido, e em resposta à preocupante situação vigente no final dos anos sessenta, visível em quase todos os países da região, independentemente de seu grau de desenvolvimento.

Progressivamente, foi-se consolidando a associação entre o movimento estudantil e alguns movimentos populares, em particular com os protagonizados pelas organizações sindicais. Em menor medida,

chegou-se também a alguns acordos com movimentos camponeses que, basicamente, se traduziam em apoio às fortes demandas pelo acesso à terra. Os estudantes universitários, com uma organização política de crescente visibilidade, começaram também a influir na formação de agrupações políticas de esquerda e até de movimentos guerrilheiros, cuja etapa de auge se situa especialmente nos anos sessenta e setenta.

Em um esquema de fortes polarizações em escala mundial, tais processos progressivamente estiveram sujeitos à repressão, enfrentando reações dos setores dominantes. Dado o caráter eminentemente juvenil das manifestações contestatórias da época, entidades de governo se orientaram por programas para os jovens, com acentuado elemento de controle e por estratégia de isolamento dos movimentos estudantis e sua reclusão nos estabelecimentos universitários.

O caráter eminentemente autônomo dos movimentos estudantis – elemento que não esteve presente no modelo orientado à educação e tempo livre, que foi uma resposta do Estado às novas gerações e não uma iniciativa impulsionada e criada pelos próprios jovens – associa-se, em boa medida, a rápida e ampla politização dos movimentos estudantis, que mostraram capacidade para fazer alianças com outras organizações sociais não-juvenis, por mudanças políticas.

### C – Enfrentamento da pobreza e o delito em um marco de crise generalizada

A crescente mobilização estudantil e sindical nos anos sessenta – junto com o desenvolvimento dos partidos políticos de esquerda e de movimentos guerrilheiros – precedeu a instauração de governos militares na maioria dos países que haviam passado por experiências populistas na América Latina. Os jovens, em organizações políticas, tiveram importante papel de resistência às ditaduras e muitos foram vitimizados nesse processo.

Os jovens tiveram também papel relevante no processo de democratização, fato coincidente com o começo da recessão econômica e social e a expansão da pobreza no decênio de 1980. Os governos democráticos que começaram a se generalizar – especialmente na

América do Sul – receberam uma pesada carga, que os obrigou a tentar o fortalecimento de regimes políticos renovados e a pôr em ação programas de ajuste econômicos impopulares, associados com o esforço pelo pagamento da dívida externa e reordenação das economias nacionais. Claro que tais referências incorrem em algumas generalizações, e que histórias nacionais específicas ocorreram. Na América Central, por exemplo, o ajuste se processou paralelamente com o auge da guerra civil, sustentada na polarização Leste-Oeste.

Nesse contexto, se organizaram novos movimentos estudantis, desta vez com participação mais visível de jovens de áreas caracterizadas por situações de marginalidade econômica e social das principais cidades da região, na sua maioria excluídos da educação e do acesso a serviços e bens coletivos. Paralelamente, e como reação à expansão da pobreza, surgiram novas mobilizações sociais que, no final dos anos oitenta, foram considerados "distúrbios nacionais", incluindo saques a supermercados e ocupações de prédios públicos. Se bem que os fatos ocorridos em Caracas no início de 1989 foram os mais destacados, também houve reações similares em outras cidades latino-americanas, com participação dos jovens.

Como um paliativo transitório aos agudos problemas sociais ocasionados pelas medidas de ajuste estrutural, se implementaram diversos programas de combate à pobreza, sustentados na transferência direta de recursos para os setores mais empobrecidos, assim como mecanismos de assistência alimentar e de saúde, e criação de empregos transitórios, programas de distribuição de renda a famílias vinculados à permanência de crianças e jovens na escola. Para isso, se estabeleceram organismos de compensação social (fundos de emergência) fora das estruturas ministeriais, e se nenhuma destas iniciativas foi jamais catalogada como programa juvenil, em quase todos os países parte dos beneficiários eram jovens e os esquemas de emprego de emergência contaram com a participação de milhares deles.

Alguns dos programas daquele período tinham o propósito de prevenir "condutas delituosas". E muitos vêm sendo re-acessados mais recentemente, desta vez com estratégias mais integrais e estáveis no tempo e com medidas dirigidas a enfrentar a crescente insegurança urbana; tal é o sentido dos recentes programas de segurança cidadã,

que têm componentes explícitos orientados à população juvenil e que começam a se multiplicar em alguns países da América Latina.

### D – Investimento em capital humano no marco da transformação produtiva

Um quarto modelo de políticas de juventude parece ter começado a operar a partir do início dos anos noventa, ressaltando a importância do capital humano para o desenvolvimento estruturado em torno da inserção social e no mercado de trabalho dos jovens.

No último decênio, se alcançaram importantes consensos sobre a centralidade da educação nos processos de desenvolvimento e se outorgou uma alta prioridade ao tema da inserção dos jovens no mercado de trabalho. O programa de capacitação para o trabalho "Chile Jovem", iniciado em 1990, foi precursor nessas matérias e está sendo reaplicado – com as correspondentes adaptações – em muitos outros países. Trata-se, em geral, de medidas destinadas a capacitar em períodos relativamente breves e mediante modalidades operacionais inovadoras, concentrando as preocupações, mais do que na simples qualificação técnica, na pertinência dos ofícios que se selecionam e na efetiva inserção dos jovens no trabalho. Esses programas são executados através de diversas entidades públicas e privadas, em um marco de regras de jogo competitivas; os governos participam em funções de desenho, supervisão e avaliação, afastados da execução. O que se procura é incorporar os jovens na modernização social e a transformação produtiva que exigem os processos de inserção internacional.

## II.2 AVALIAÇÃO PROGRAMÁTICA: AVANÇOS DESARTICULADOS

Do ponto de vista programático, se percebem avanços substanciais em várias esferas específicas; mas, como esses avanços não se articularam adequadamente nem se mantiveram por tempo suficiente, suas repercussões efetivas sobre as populações destinatárias (os jovens) foram fracas e inconstantes. Como era de se esperar, as esferas

privilegiadas são a educação, o emprego, a saúde e o lazer. Entretanto, são escassos os avanços em relação à participação cidadã juvenil e à prevenção da violência entre os jovens, aspectos que atualmente começam a ser atendidos de maneira mais decidida.

### A – Reforma educacional e juventude: conquistas alcançadas e temas pendentes

No que diz respeito à educação, a principal conquista é – como já foi destacada – a ampliação da cobertura da população alvo, particularmente entre as mulheres, cujas atuais taxas de escolarização igualam ou superam as de homens na maioria dos países da região. Este avanço foi conseguido, em boa parte, graças ao importante aumento do investimento em educação, já que o gasto público no setor se incrementou – na média regional – de 2,9% para 4,5% do produto interno bruto (PIB) entre 1970 e 2000. Assim o destacam todos os estudos especializados (UNESCO 2001d).

Houve uma grande expansão das matrículas, com uma crescente heterogeneidade social entre os estudantes Ao mesmo tempo, registra-se um elevado nível de fracasso escolar. As explicações são variadas, contudo as mais conhecidas são as relacionados a problemas nas condições do corpo docente, da infra-estrutura e falta de materiais didáticos. Ao que se acrescenta outra fundamental: a distância existente entre cultura juvenil e cultura escolar nos estabelecimentos educacionais.

As experiências desenvolvidas no Chile, no marco do processo de reforma do ensino médio, desde as denominadas "atividades curriculares de livre eleição", têm procurado encarar desafios, e outro tanto se está tentando nos estabelecimentos educacionais médios na Argentina, no Uruguai e em outros países da região. De qualquer maneira, o relevante é que os espaços que se desenvolvem com essa lógica não podem estar separados do restante, mas devem estar integrados adequadamente ao conjunto da dinâmica do estabelecimento. A participação e a liderança dos próprios estudantes devem ser promovidas e aceitas pelos docentes e diretores do estabelecimento, e até deveriam ser criadas figuras novas específicas (a serem incorporadas de forma estável ao corpo docente)

ao estilo dos "animadores juvenis", que podem cumprir funções de intermediação e de articulação entre a cultura juvenil e a cultura escolar. Sem dúvida, existe uma primeira e grande responsabilidade das autoridades de ensino e dos próprios docentes, mas a ela deverá ser acrescentada a responsabilidade dos próprios jovens, de suas famílias e do seu ambiente comunitário, de mídia e de muitas e diversas instituições públicas e privadas de promoção juvenil, que poderiam colaborar centralmente no processamento das mudanças propostas. No caso concreto dos jovens, isto é muito relevante, porque se as políticas públicas de juventude não podem depender exclusivamente dos jovens, é imperativo assumir que a emancipação juvenil só pode ocorrer com participação. (Rodriges, 2001e).

Será necessário continuar fazendo esforços relacionados com a requalificação dos docentes, a descentralização da gestão, a extensão horária, a avaliação de impactos efetivos e a participação de todos os atores envolvidos (incluindo especialmente a dos pais, a das comunidades e a dos próprios estudantes), que são os componentes centrais de quase todas as reformas educacionais postas em prática nos últimos anos na região. Uma dimensão chave no marco das políticas públicas de juventudes é considerar a distância existente entre cultura juvenil e cultura escolar nos estabelecimentos educacionais médios. Como começam a demonstrar diversos estudos especializados em vários países da região, tal distancia colabora em boa medida para os elevados níveis de fracasso escolar e as iniqüidades sociais na dinâmica educacional (Reguillo 2000 e Abramovay e Castro 2003).

### B – Juventudes e saúde: especificidades, experiências, obstáculos e desafios

A promoção de serviços de saúde para os jovens é um desafio para as sociedades em todo o mundo. Por se tratar de um período de vida quando, por um lado, a experimentação com o risco é parte do processo de autoconhecimento e, por outro, é forte a crença de "invulnerabilidade", a promoção de políticas de saúde preventivas torna-se difícil, sendo os jovens mais freqüentemente encontrados nos serviços

ambulatoriais e de emergência do que em consultórios. Apesar dessa constatação, se verificam importantes progressos em vários itens específicos. Destacam-se os programas de prevenção e atendimento das doenças sexualmente transmissíveis especialmente HIV/Aids, sendo que alguns países conseguiram estabilizar e inclusive fazer recuar os níveis de contaminação e prevalência na população total, ainda que se venha alertando para a "juvenilização" da Aids (para o Brasil, ver Rua e Abramovay, 2001).

No caso da prevenção da gravidez entre jovens, também se registram avanços, como ampliação do conhecimento e acesso a métodos anticoncepcionais (ver sobre o Brasil, Castro, Abramovay e Silva, 2004), ainda que haja um longo caminho a ser percorrido, em parte devido à persistência de hábitos culturais, como uma cultura de gênero em que as mulheres são subestimadas quanto ao livre arbítrio e ficam com uma maior carga quanto à decisão de ter filhos, criá-los e sustentá-los e socialmente se reproduz a construção de masculinidade por estereótipos de machismo. Tal quadro é reforçado por estruturas sociais que mais oneram os pobres, concentrando-se a maior quantidade de casos de gravidez juvenil entre os jovens de mais baixa escolarização e de famílias de mais baixa renda.

Outro tanto pode se dizer dos acidentes de trânsito – uma das principais causas de morte entre os jovens – apesar dos esforços das autoridades públicas e em direta relação com a crescente complexidade do funcionamento do tráfego das principais cidades da região (OPAS, 1998).

Relativamente menor é o trabalho acumulado em relação à prevenção e atenção das diversas expressões de violência juvenil, ainda que venham aumentando iniciativas com tal vetor. As experiências nesses domínios adotadas nos últimos anos coincidem com a implementação de programas de segurança cidadã – principalmente na Colômbia, El Salvador e Uruguai – que contam em sua dinâmica com componentes relevantes ligados à juventude. Neste contexto, se procura trabalhar a partir da ótica preventiva, assim como para reincorporar os jovens que cometem crimes.

Alguns expressivos avanços correspondem à esfera da sensibilização da opinião pública e dos tomadores de decisões em relação à necessidade de atender mais e melhor a saúde reprodutiva das adolescentes e jovens.

Se ainda há muito por fazer nessas matérias, boa parte dos avanços se conseguiu mediante campanhas de "advocacia" e serviços, que contam com a presença de jovens e cuja participação faz parte dos esforços dirigidos para habilitá-los como atores estratégicos do desenvolvimento (Burt, 1998; Rodriguez, Madaleno e Katrinakis, 1998).

### C – Inserção trabalhista: estratégias diversas e resultados parciais

No âmbito da inserção trabalhista dos jovens, tem havido certo progresso, especialmente no que diz respeito à capacitação para o trabalho. Hoje, vários países da região dispõem de uma vasta gama de programas, que exigem esforços de investimento e desenho de estratégias detalhadas de execução, para assegurar o acesso dos jovens de famílias com escassos recursos, superando limitações dos tradicionais programas de "aprendizagem".

Os jovens que participaram desses programas desfrutam de vantagens, tais como: maiores facilidades para sua inserção trabalhista, empregos mais estáveis, condições de trabalho mais adequadas e melhores relações sociais.

Além disso, esses programas obtêm impactos sociais, fomentando o retorno ao sistema educacional de parte dos jovens que participam dessas iniciativas, melhorando as relações dos beneficiários com seus familiares e com a comunidade ao seu redor e seu grupo de pares, aumentando o capital social. Registra-se, também, a satisfação dos beneficiários com diversas experiências realizadas. Porém, esses programas não têm sido aplicados da mesma forma em todos os países.

O programa PROJOVEN[11] do Uruguai parece estar mais bem focalizado, o que está relacionado à escala reduzida em que opera, enquanto o programa na Argentina apresentou sérias deficiências, provavelmente por causa de sua amplitude (OIT 2001d; OIT e CINTERFOR, 1998).

[11] Informações sobre o programa no capítulo VI.3D e para a análise do programa Primeiro Emprego ver referência no capítulo VI.2.D.

Contudo, em vários países, o sucesso dos programas de formação e de inserção ao trabalho para jovens se deparam com limitações estruturantes de baixas oportunidades de trabalho e de extensa situação de desemprego – o que não depende da modelação dos programas em si, mas de investimentos na economia com objetivos sociais.

Os avanços dos programas destinados a fomentar empreendimentos produtivos para jovens têm sido limitados. Embora não se disponha de avaliações rigorosas, as evidências sugerem sérias limitações na instrumentação de vários desses programas, e os mais antigos mostram uma falta de articulação entre a capacitação, o crédito e a assistência técnica para gestão.

Além disso, os fortes processos de reestruturação produtiva e as crises econômicas recentes impõem condições adversas às micro e pequenas empresas, problemas esses que são escassamente compensadas pelas políticas públicas desenhadas para esse fim. Nos últimos anos, foram adotadas medidas que tendem a superar as limitações mencionadas, porém seu efetivo desempenho ainda não foi avaliado.

### D – Organização e participação juvenil: novas formas

É relativamente menor o trabalho realizado no que diz respeito à formação cidadã dos jovens e ao fomento de sua participação ativa no desenvolvimento, apesar da preocupação dos tomadores de decisões sobre o que se denomina de "apatia juvenil", entendida como seu distanciamento de esferas clássicas de participação política.

Convém relembrar que a maioria dos jovens latino-americanos se encontra à margem das organizações e dos movimentos juvenis existentes. Apenas de 5 a 20 por cento declaram participar de alguma associação (Instituto de la Juventud 1994, 1997, 2000; Instituto Mexicano de la Juventud, 2002). Vale ressaltar, que a participação adulta em organizações sociais clássicas (sindicatos, partidos políticos, organizações comunitárias) também é baixa.

Contudo, quando os jovens são consultados sobre seu interesse pela participação organizada, as respostas positivas são altas, o que demonstra que muitos rejeitam as práticas dessas organizações, mas

não necessariamente seus propósitos ou objetivos concretos. Isso é muito relevante: os jovens querem participar, e o fazem muito ativamente em certas ocasiões, mas valorizam um sentido de autonomia.

De fato, muitos jovens vêm se destacando em movimentos pela ética, movimentos pela paz, e, em particular, nos movimentos críticos à globalização. Contudo, a forma de organização encontrada por essas juventudes se distancia das formas tradicionais e se interliga a concepções de interação em rede e em novas formas de participação juvenil.

É quando se privilegiariam novos atores e instituições como os processos de mobilização, por exemplo, encontrados no universo das organizações não-governamentais (ONGs), e dos novos movimentos sociais. (Castro 1995). Um exemplo seria a chamada crise do movimento estudantil como instância crítico-social que se dá no bojo da crise das esquerdas e suas entidades clássicas. Hobsbawm (1994) registra que desde 1970, os sindicatos e partidos de esquerda estariam sendo abandonados principalmente pelos jovens de classe média, orientando-se por movimentos sociais especializados, como o ambientalista.

Neste sentido, a importância de se escutar as pessoas jovens no momento da definição de uma política pública de juventudes não pode ser subestimada. Uma política nacional de juventude que não reflita as visões, preocupações e desejos dos jovens se distanciará de seu objetivo primordial, e com o tempo, cairá no esquecimento, pois não contará com apoio. Assim, políticas ou programas de/para/com jovens devem ser formatados a partir de seu envolvimento compreensivo, contando com espaços de participação juvenil nos processos de tomada de decisão. Uma das formas efetivas de iniciar este processo é estabelecer esferas de consulta pública com a participação dos jovens.

O processo de consulta pública é longo e complicado, porém, vital em todas as iniciativas de construção de uma política nacional de/para/com juventudes, os próprios jovens e a sociedade legitimarão e darão credibilidade às propostas apresentadas. Além disso, a consulta pública é mais do que apenas "ouvir" os jovens. Significa trabalhar de e com os jovens e não somente para. Desta forma, os jovens são vistos como atores e sujeitos de direito importantes e não como um problema a ser resolvido.

É objetivo da UNESCO em suas ações de/para/com juventudes contribuir para que os jovens e as jovens tenham a oportunidade de falar e serem ouvidos, estabelecendo-se, assim, um verdadeiro diálogo, entre eles e o Estado, integrando suas percepções e prioridades nos projetos e programas desenvolvidos nas diferentes áreas; e atuando para que a temática juventude seja incluída nas agendas políticas de educação, ciência, cultura e comunicação dos países membros da UNESCO, com o propósito de criar espaços de participação, valorização, visibilidade e credibilidade para as contribuições dos jovens em suas diferentes esferas.

## II.3 AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

### A – Instâncias públicas especializadas: debate entre pretensões e resultados

Embora os bons resultados obtidos em várias esferas sejam importantes, sua concretização tem se dado de forma desarticulada, em conseqüência do desenho e da execução de políticas setoriais que raramente interagem e se reforçam mutuamente. Em termos institucionais, essa desarticulação costuma estar associada a uma confusão de competências entre os executores e os encarregados do desenho, da supervisão e da avaliação

Apesar de as teorias sobre o desenvolvimento institucional insistirem na diferenciação de papéis e funções entre os agentes implicados em qualquer política pública, a dinâmica na realidade mostra instituições que pretendem fazer tudo de uma só vez, normalmente resultando na superposição de esforços em vários níveis de operação, enquanto outros são deixados de lado. Esses problemas aparecem quando se trata de estabelecer vínculos entre as instituições especializadas nos assuntos da juventude (institutos nacionais, direções gerais e ministérios ou vice-ministérios da juventude) e as secretarias ou ministérios setoriais (saúde, trabalho, educação, entre outros). Essa tem sido a regra, com acentuadas exceções, como no Chile, em menor escala no México e, mais recentemente, na Colômbia.

Na realidade, a experiência mostra que a pretensão de "fazer tudo" tem apresentado mais problemas do que vantagens. Por um lado, essas instituições especializadas têm enfrentado sérias dificuldades de competição com as grandes secretarias de Estado, ao tentar colocar em prática, programas de saúde, educação ou emprego para jovens, de forma paralela e sem as articulações necessárias com os respectivos ministérios. Esses problemas sempre terminam com a vitória das grandes secretarias de Estado que são, sob todos os aspectos, mais poderosas, com maiores recursos e legitimação do que os Institutos Governamentais de Juventude, criados mais recentemente e com escassos níveis de implementação.

Em alguns casos, as instituições especializadas confundem seus papéis, se propondo a serem representantes do Estado perante os jovens, e representantes dos jovens perante o Estado, sem contar com a legitimação e as ferramentas para cumprir esses papéis.

Uma das modalidades concretas onde esses problemas ocorrem está relacionada à excessiva concentração de muitos desses Institutos ou Direções de Juventude em atividades de curto prazo, dedicadas à organização e à mobilização juvenil, deixando de lado o desenvolvimento de programas de médio e longo prazos, que promovam o acesso juvenil aos diversos serviços sociais – como educação, saúde, emprego e recreação.

### B – Órgãos setoriais: alguns problemas

No caso das grandes secretarias de Estado, voltadas para juventudes, existentes na região, os problemas também não são menores, mas, nesse caso, as explicações parecem ser outras. Por um lado, se pode observar a predominância de enfoques específicos ou temáticos na maioria dos órgãos setoriais de Estado, que pouco diferenciam os setores da população com os quais trabalham, enquanto continuam vigentes enfoques simplistas e estereotipados em relação aos jovens, que mostram pouca familiaridade com as dinâmicas juvenis.

Além disso, há problemas na gestão, com dificuldades de fazer valer uma perspectiva transversal. Como muitas entidades se voltam mais para a execução e reivindicam exclusividade em relação a um tema ou área, não há lugar para ações conjuntas ou transversais. A preocupação

com desenhos programáticos rigorosos e mecanismos adequados de acompanhamento, principalmente por terceiros, tende a ser baixa e, nessas condições, é muito difícil que as avaliações *a posteriori* tenham a objetividade necessária. Também a dispersão e a desarticulação de esforços impede que se consiga um tipo de repercussão como a que seria obtida com o funcionamento combinado entre as diferentes instituições.

Igualmente, as avaliações disponíveis apontam que os programas setoriais se concentram excessivamente nos problemas e nos indivíduos, perdendo de vista a integralidade das intervenções institucionais, ainda mais necessárias quando os diversos problemas apresentam vínculos, como dificuldades econômicas do entorno, mudanças nas dinâmicas familiares e violências. Portanto, a busca por maiores e melhores articulações entre programas setoriais, que combinem a prevenção com a atenção, é outra clara prioridade para o desenvolvimento de políticas públicas de/para/com juventudes.

### C – Departamentos municipais de juventude: com que objetivos?

Por outro lado, nos últimos anos, surgiram, em vários países da América Latina, departamentos e espaços específicos para a promoção juvenil na esfera municipal, procurando realizar ações a partir do âmbito local. A premissa básica que tem orientado esses tipos de esforços, em consonância com os processos de descentralização em muitas outras esferas das políticas públicas, tem sido a real – ou suposta – proximidade dos problemas e das expectativas dos jovens em relação às instituições centrais mas, em alguns casos nacionais, esses esforços foram dinamizados com base em orientações alternativas locais.

Embora tenham sido realizados programas e ações relevantes em casos específicos, esse nível também tem enfrentado sérios problemas ligados à gestão institucional. Em algumas circunstâncias, os problemas estão relacionados ao mesmo tipo de conflitos de competências mencionados anteriormente – as instituições do nível central em relação a outras secretarias ou departamentos das respectivas municipalidades. Em outros casos, os problemas são gerados por uma certa tendência

dos adultos, encarregados das outras dependências municipais, de considerar os jovens como "mão-de-obra não-especializada" e a passar às secretarias e aos departamentos de juventude a responsabilidade pela implementação de tarefas de apoio logístico no desenvolvimento de outros planos e programas mais gerais, destinados a vários setores da população.

Neste sentido são formulados questionamentos a respeito das dinâmicas desenvolvidas, já que essas instâncias deveriam operar em seu âmbito local específico, no marco de uma ampla e efetiva coordenação com as especializadas em nível central – os Institutos, Direções Nacionais ou Ministérios e Secretarias de Juventude – e com as demais instituições municipais. O desafio é precisar com rigor os objetivos, o papel e as funções a serem desempenhadas, bem como as estratégias e metodologias de trabalho a serem utilizadas, aumentando as vantagens e minimizando as limitações locais.

### D – Organizações juvenis, movimentos sociais e ONGs: questões sobre participação

Tecem-se a seguir alguns comentários sobre a participação das organizações da sociedade civil no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas de juventudes, dando ênfase especial às organizações juvenis. Sem dúvida, as diferenças entre os processos nacionais são, nesse caso, tão ou mais marcadas do que outras temáticas analisadas até o momento mas, de qualquer forma, podem ser feitos alguns comentários gerais, recordando que, na maioria dos casos, a sociedade civil tem surgido com grande força, no marco dos processos de reforma do Estado atualmente em curso, através de diversas modalidades operacionais, reforçando o setor "público não-estatal" em vários países da região.

Contudo, junto com essa "emergência" é necessário destacar as mudanças nos modelos empregados nas últimas décadas. Assim, tudo parece indicar que, na maioria dos casos, as organizações juvenis, os movimentos sociais e as ONGs têm passado por um processo que os tem levado da oposição aos governos estabelecidos, claramente no caso

das ditaduras militares e aos governos autoritários dos anos setenta e oitenta na América Latina, à crescente intervenção e participação no desenho, na implementação e na avaliação de políticas públicas de juventude, chegando, em muitos casos, a colaborar com governos, no marco de processos de democratização na região.

Sem dúvidas, esse processo também foi facilitado pelas mudanças nas "regras do jogo" às quais as ONGs estão sujeitas. Assim, embora nos anos setenta e oitenta elas tenham recebido grande respaldo político e financeiro de agências internacionais e de cooperação, nos últimos anos essas organizações têm tido que financiar suas atividades através da "venda de serviços", o que, por sua vez, está vinculado à abertura dos Estados nacionais que, no marco dos processos de terceirização de diversos componentes das políticas públicas, passaram a contratar, com certa regularidade seus serviços.

Por outro lado é preciso relativizar a idéia de institucionalização ou de "onguização" das entidades de jovens e a sua parceria com os Estados. Mesmo em casos como no Brasil, em que se conta com um presidente eleito por forças populares e que teve respaldo quer das juventudes de partidos de esquerda, quer de bases populares, vem crescendo as manifestações juvenis por históricas bandeiras de democratização e por soberania nacional. A presença de jovens em organizações que exercem uma cidadania ativa, por controle social e crítico de políticas do Estado que favoreçam o mercado é ainda destacada no Brasil. Nos Fóruns Sociais Mundiais, segundo levantamentos *ad hoc* do IBASE (uma das ONGs que no Brasil colaborou para a organização dos Fóruns de 2000, 20001 e 2002), quase 40% dos participantes teriam menos de 35 anos e foram bastante vocais na defesa da consigna "um outro mundo é possível".

Vem se verificando, no Brasil, a mobilização de setores da juventude em movimentos críticos às políticas de ajuste, à relação do governo com o FMI e à efetivação do tratado de livre comércio (ALCA), além de apoiarem e participarem dos movimentos internacionais contra a globalização orientada pelas grandes agências financeiras internacionais, sendo muitos relacionados à Igreja católica, como as pastorais juvenis. Por outro lado, tais entidades juvenis orientadas pelo controle e a crítica social vêm participando ativamente no Brasil em discussões por uma

política nacional de juventudes, debatendo propostas do governo de reforma universitária, defendendo, inclusive, na forma de passeatas e campanhas, "a universidade pública e de qualidade", além de participarem do atual debate sobre as cotas para jovens negros e provenientes de escolas públicas nas universidades brasileiras.

Os processos onde as organizações de jovens colaboram com governos sem dúvida não estão isentos de problemas, mas o certo é que vêm sendo desenvolvidas experiências interessantes de complementação de esforços entre entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, como por exemplo, no campo da prevenção e da atenção a Aids e no terreno de saúde adolescente e assim como em alguns programas de capacitação para trabalho; embora ainda necessitem de mais avaliações.

## II.4 RECURSOS INVESTIDOS: QUANTO, EM QUE E COMO SÃO GASTOS

### A – Qual a proporção do gasto público que é investida na juventude?

Embora não se possa contar com estudos comparativos para um número suficiente de países, as avaliações disponíveis demonstram, pelo menos, duas claras tendências: (i) o investimento em juventude, em um sentido amplo, é significativo, mas limitado, se comparado ao investimento em alguns outros grupos da população; (ii) esse investimento, em dissonância com as prioridades estabelecidas a partir do desenho das políticas públicas, se concentra principalmente na área da educação formal. Embora as metodologias utilizadas sejam diferentes entre si, estudos realizados no Brasil, na Colômbia, no Chile, em Porto Rico e no Uruguai ilustram essas tendências e deixam claro que uma política pública implícita, inerente às dotações orçamentárias, é a que realmente se aplica, inclusive, muitas vezes, em contraposição à política pública explícita.

Em um plano mais genérico, o Panorama social da América Latina da CEPAL 2000-2001 mostra as tendências do gasto público (GP) em geral e do gasto público social (GPS) em particular, destacando que na década de noventa, o GPS aumentou em 14 dos 17 países analisados.

Essa recuperação compensou as perdas registradas nos oitenta, mas nos últimos anos ela desacelerou em relação ao primeiro qüinqüênio dos anos noventa (ver Tabela 7). Quase a metade do aumento registrado nessa última década se concentrou em saúde e educação, enquanto outros 40 % se concentraram na previdência social. Nos países de gasto social baixo – a maior parte da América Central e a Área Andina – predominaram os aumentos do gasto em educação e saúde, quase 60 % do total, enquanto nos países de gasto médio e alto, sobretudo do Cone Sul, predominaram os aumentos em previdência social: 50%.

Em termos agregados, as tendências observadas são relevantes para o exame da distribuição do GPS entre diferentes grupos da população. Dessa forma, o investimento em previdência social, predominantemente nos países com gasto social médio e alto, é quase totalmente direcionado à população adulta e à da terceira idade – se bem que tais populações muitas vezes sustentam jovens – o que também é válido para boa parte do investimento em saúde; somente no caso da educação pode-se dizer que se trata de um investimento concentrado em crianças e jovens. Além disso, pode-se afirmar que a regressão predomina nos investimentos mais importantes (a previdência social), enquanto a progressão se manifesta apenas em algumas esferas do ensino (educação primária, principalmente) e da saúde (atenção primária e secundária, basicamente). Esse fato vai contra a perspectiva que defende a lógica de estimular a construção de sociedade do conhecimento que, como se analisa mais adiante, está em pleno desenvolvimento e requer importantes e estratégicos investimentos em educação, conhecimento e desenvolvimento tecnológico, em prol dos jovens da região.

### B – Inércias do passado e desafios do presente

É imperiosa a necessidade de alocar cotas crescentes de recursos tanto para as áreas educativas, como para outras, apesar de estas não contarem com a hierarquização devida nos orçamentos nacionais, como acontece com os programas de inserção trabalhista, de fomento à participação cidadã dos jovens, de prevenção contra violências, programas de esporte e de orientação cultural.

**TABELA 7 – Evolução do Gasto Público Social na América Latina**

| Países | 1990-1991 | 1992-1993 | 1994-1995 | 1996-1997 | 1998-1999 |
|---|---|---|---|---|---|
| América Latina | 10.4 | 11.4 | 12.1 | 12.5 | 13.1 |
| Argentina | 17.7 | 19.2 | 21.0 | 19.8 | 20.5 |
| Bolívia | --- | --- | 12.4 | 14.6 | 16.1 |
| Brasil | 18.1 | 17.7 | 20.0 | 19.7 | 21.0 |
| Chile | 13.0 | 13.6 | 13.6 | 14.4 | 16.0 |
| Colômbia | 8.0 | 9.4 | 11.5 | 15.3 | 15.0 |
| Costa Rica | 15.7 | 15.3 | 16.0 | 17.0 | 16.8 |
| El Salvador | --- | --- | 3.3 | 3.8 | 4.3 |
| Guatemala | 3.4 | 4.1 | 4.1 | 4.2 | 6.2 |
| Honduras | 7.9 | 8.5 | 7.7 | 7.2 | 7.4 |
| México | 6.5 | 8.1 | 8.8 | 8.5 | 9.1 |
| Nicarágua | 10.8 | 10.6 | 12.6 | 11.0 | 12.7 |
| Panamá | 18.6 | 19.5 | 19.8 | 20.9 | 19.4 |
| Paraguai | 3.1 | 6.2 | 7.0 | 8.0 | 7.4 |
| Peru | 3.3 | 4.8 | 5.8 | 6.1 | 6.8 |
| República Dominicana | 4.3 | 5.9 | 6.1 | 6.0 | 6.6 |
| Uruguai | 16.8 | 18.9 | 20.3 | 20.9 | 22.8 |
| Venezuela | 9.0 | 8.9 | 7.6 | 8.3 | 8.6 |

Fonte: CEPAL *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago 2001.
Nota: A tabela apresenta cifras em % do PIB.

É necessário ampliar o gasto público destinado às novas gerações, ao mesmo tempo buscar maior equilíbrio entre as diversas esferas onde esse gasto deveria se concentrar, aumentando de forma mais significativa as dotações destinadas a programas variados para os jovens.

O problema se torna ainda mais grave se levarmos em consideração que os recursos alocados ultimamente para áreas como a capacitação para o trabalho e a participação juvenil vêm, na maioria dos países da região, de organismos internacionais que, por definição, realizam investimentos a curto prazo que, posteriormente, devem ser assumidos diretamente pelos Estados Nacionais, se quiserem mantê-los ou ampliá-los.

Também é certo que é mais fácil alocar cotas extra-orçamentárias, como as provenientes da cooperação internacional, para programas "novos", mas o principal risco nesse sentido está ligado à falta de

sustentabilidade dessas dotações no decorrer do tempo, quando a cooperação internacional deixar de operar, se o Estado não assumir compromissos em médio e longo prazos nesse sentido. Por isso, é imperioso trabalhar na busca por linhas de financiamento para esse tipo de iniciativas, que devem ser estáveis no decorrer do tempo, se se pretende ter impactos nos destinatários finais, os jovens em geral e os que se encontram em piores condições, em especial. A evolução do Programa PROJOVEN no Uruguai, que começou com respaldo do BID e depois obteve financiamento local estável do Fundo de Reconversão Trabalhista, é um bom exemplo do caminho a seguir.

### C – O que e como se financia? vantagens e limites das práticas vigentes

As práticas vigentes na América Latina se concentram no financiamento da oferta de serviços, sem experiências relevantes de financiamento da demanda, ou seja, a existência de "bônus" que facilitem o acesso a diversos serviços públicos – principalmente na saúde e na educação – que são entregues aos beneficiários finais, os próprios consumidores, para que eles os utilizem na instituição que mais convenha. Mas, isso, naturalmente, só é possível em um marco de mercados não-monopolistas e em áreas em que o Estado possa acompanhar, orientar e regulamentar os serviços prestados e que se cumpram princípios distributivos, e não seguindo a lógica do mercado.

Alguns estudos demonstram que o investimento pode ser realizado por diversas vias. Em saúde, por exemplo, já foi documentado que o investimento é mais eficiente quando destinado a programas preventivos. No caso dos jovens, isso é particularmente relevante, pelo tipo de doenças e problemas predominantes, que estão significativamente concentrados nas chamadas "condutas de risco" – acidentes de trânsito, por exemplo – e menos nas que afetam as crianças, os adultos ou pessoas de terceira idade.

Analogamente, tem-se destacado que o investimento associado ao combate de práticas infratoras é mais eficiente quando se aplica a medidas preventivas e não a práticas punitivas (ver anexos). No que tange à temática juvenil, em particular, isso é muito evidente quando

se comparam custos e resultados de dois tipos de intervenção relativos aos menores infratores: por um lado, eles são tradicionalmente recolhidos em estabelecimentos carcerários especiais, mas, por outro lado e, mais recentemente, estão sendo trabalhados diversos programas de liberdade assistida, que mostraram melhores resultados e custos mais baixos do que os tradicionais. O exemplo da Justiça Juvenil na Costa Rica é um paradigma nesse sentido.

## II.5 A VISÃO DOS ATORES: ENTRE DISCURSOS E PRÁTICAS

### A – O Discurso dos próprios jovens: os jovens são o presente

Esta análise seria parcial se não incorporasse comentários sobre as perspectivas predominantes entre os atores implicados no desenho e na execução das políticas públicas de juventude. Algumas são conhecidas, mas outras só se expressam indiretamente e ficam restritas a circuitos mais limitados. Não é possível examinar todos os casos, mas é importante comparar a concepção de algumas agências com a dos movimentos juvenis e de algumas instituições estatais relevantes, sem descuidar dos pais e da comunidade, que são referências centrais na vida cotidiana dos jovens.

Destaca-se a contradição entre a perspectiva vigente na sociedade em geral, que tende a identificar os jovens com "o futuro" e a destes atores que advogam que são "o presente", fazendo alusão a seus interesses, vontades e necessidades que deveriam ser atendidos, considerando a dinâmica da vida atual e não somente ter uma orientação para a preparação dos jovens para que venham a assumir papéis adultos.

Esse tipo de argumento, dos jovens segundo suas necessidades no presente, predomina entre as instituições públicas especializadas no domínio da juventude, tanto em nível de Estado, no plano federal (Institutos, Ministérios e Secretarias de Juventude), como no caso de departamentos estatais e municipais de juventudes. Sem dúvida, essa tem sido uma das principais orientações para se diferenciar do restante da administração pública, esfera onde predomina o discurso sobre jovens como futuro.

Contudo, trata-se de um discurso difícil de ser operacionalizado em práticas, por medidas específicas e concretas – serviços e programas somente voltados para a situação atual, sem considerar processos no vir-a-ser. A condição juvenil não pode ser apreendida somente se limitando a um estado fixo, considerando que há uma dimensão de trânsito, de preparação para algo. Sua "volatilidade", ou seja, sua condição social "passageira", que se perde com o passar dos anos é uma realidade; entretanto, as identidades e identificações com o presente pedem considerações sobre materialidades e desejos de realizações, e o desafio é combinar perspectivas diferenciadas quanto a tempos de referência.

### B – O Discurso dominante: os jovens são o futuro

O discurso de senso comum e programático, por sua vez, se centra no argumento criticado anteriormente: os jovens são o futuro e é necessário prepará-los para que possam participar dinamicamente na sociedade, amanhã. Portanto, no presente, os jovens não têm muito mais a fazer do que se preparar para serem "grandes" e não "se meter em confusão".

A idéia é extremamente conservadora e, na prática, o que se faz, é "ignorar" o presente dos jovens. Esse tipo de argumento lhes nega a possibilidade de participar da dinâmica da vida social – e, por conseguinte, paradoxalmente de processos –, o que tem implicações em termos de direitos, que não são reconhecidos, reproduzindo-se práticas corporativas que marginalizam alguns, no caso, os jovens.

O argumento central da tese, que limita os jovens a serem o futuro, tem um fundamento real, sobretudo, se se examinam essas dinâmicas sob a lógica de que os jovens deveriam assumir um lugar central na construção da sociedade do conhecimento. Sob essa ótica, é certo que os jovens têm que se preparar para assumir papéis e responsabilidades progressivamente e simultaneamente e é chave "como" eles se preparam. Tradicionalmente, essa preparação funciona dissociada e distanciada no tempo – primeiro se preparam e depois assumem responsabilidades. Por uma outra ótica, os jovens aprendem a participar participando e não se pode deixar enganar pelo falso dilema: o futuro ou o presente.

### C – O Discurso das instituições públicas: a juventude passa

Outra variante do discurso criticado refere-se a que a juventude é um estado passageiro e que, por conseguinte, os movimentos juvenis não têm como referência suas situações, não funcionam em termos corporativos e que as agências clássicas, em que outros atores estão organizados, de forma corporativa, não estão interessados em potencializar as políticas de juventude. Algumas análises advogam que para os partidos políticos o tema juventude é apenas marginal, já que a tendência é que os jovens não se interessam em votar.

Os sindicatos e as representações patronais também não expressam maiores preocupações com o tema juventude. Os primeiros dão prioridade à atenção dos trabalhadores já incorporados ao processo produtivo e, os segundos, à contratação de trabalhadores adultos mais experientes. Na mesma linha operam os Ministérios do Trabalho, que preferem se concentrar nos adultos chefes de família.

Contudo tal raciocínio está baseado em uma sociedade que cada vez mais é passado. Hoje, os tipos de família estão diversificados e já não funciona o modelo onde há um único provedor de recursos e com um único perfil sociodemográfico, ou seja o homem adulto, chefe de família. Cada vez mais se amplia a participação dos jovens em diferentes esferas da sociedade e por diferentes canais de participação; têm responsabilidade pelo orçamento familiar ou contribuem para ele de forma significativa, além de constituírem, muitos, famílias próprias.

Mas, de fato, o não-reconhecimento do poder e capacidade do jovem em influenciar e estar no jogo político condiciona que se o desconsidere como ator e beneficiário em relações sociais em que poder – de voto, de produção de riquezas e de mobilização, entre outros – faz uma diferença, pois o que se trata é de correlação de forças.

O panorama se torna inquietante quando os jovens, além de sujeitos de direitos, não se organizam como sujeitos de cidadania ativa, reivindicando a partir de necessidades materiais e existenciais programas e políticas que lhes tenham como foco. Tradicionalmente, os jovens, como analisado, destacaram-se em mobilizações por projetos relacionados à sociedade como um todo, e não somente por dimensões mais específicas de sua existência. Mais uma vez, o desafio é a combinação de ambas as lógicas.

### D – O Discurso dos adultos de referência: quem se ocupa dos jovens?

É conveniente aprofundar a análise e incorporar outras dimensões, resgatando a percepção de atores que nem sempre se expressam corporativamente, mas que têm relevância. É o caso, por exemplo, dos pais dos jovens que, quase sempre, estão mais preocupados do que seus próprios filhos com o seu crescimento e amadurecimento. Os pais não fazem manifestações públicas no estilo de uma greve sindical, nem mandam mensagens ao governo e à opinião pública, como fazem os empresários, mas, por exemplo, quando são consultados em pesquisas indicam vontade de se expressar. Os pais, que são influentes em vários planos, não têm voz coletiva, organizada e, por isso, não são considerados no sistema educacional, nas instâncias eleitorais ou, inclusive, no estabelecimento de prioridades em termos de políticas públicas. Contudo, sua colaboração pode ser decisiva.

Pais, docentes, profissionais da mídia, juízes, policiais e outros atores adultos de referência para os jovens e que com estes convivem e os influenciam devem ser mais acessados no debate de políticas públicas de/para/com juventudes, tanto na perspectiva de informação como também de formação sobre quem são os jovens, sobre culturas juvenis e suas linguagens.

## II.6 POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL: ANOS NOVENTA

### A – Antecedentes

Apresentada a situação geral do conjunto da América Latina, a seguir se comenta o caso do Brasil, acessando alguns elementos históricos.

Nota-se, no Brasil, a construção social da juventude como um período de transição entre a infância e a idade adulta. Essa concepção também traz implícita a idéia de sociedade produtiva. As propostas estatais, de caráter desenvolvimentista, que visavam a formação de adultos aptos a ingressar no mercado de trabalho, encontram respaldo no 1º Código de Menores, sancionado em 1927. O Código Mello Matos, como ficou conhecido em referência ao seu relator, marca o início da

intervenção do Estado na elaboração das primeiras políticas públicas para a juventude no Brasil. O código tinha como preocupação principal o "saneamento social" de tipos indesejáveis e baseava-se ideologicamente na "moralização do indivíduo e na manutenção da ordem social, propondo para sua concretização a criação de mecanismos que protegessem a criança dos perigos que a desviassem do caminho do trabalho e da ordem" (Cruz, Moreira e Sucena 2001: 57).

O Código Mello Matos continuou a orientar a formulação de políticas públicas direcionadas aos "jovens" até o final da década de 70, quando foi extinto. Em 1964, sob a égide do regime militar, foi criada a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), responsável pela Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM). 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.

O Brasil, até o momento, como grande parte dos países da América Latina, não possui um marco legal capaz de aglutinar as normas relativas a políticas públicas destinadas aos jovens em áreas como educação, cultura, trabalho, desporto e lazer, saúde e cidadania, bem como um órgão público, governamental, específico que possa coordenar os inúmeros projetos e programas voltados à juventude. Para a doutrina legal brasileira, baseada na legislação e na jurisprudência (decisões dos Tribunais), o segmento compreendido entre os 18 e 24 anos é incluído na categoria "maioridade" ou "adulto", sem uma delimitação cronológica específica.

As legislações existentes que dispõem sobre o tema, quando existem, são fragmentadas e não-sistemáticas, além de não levar em conta que esse segmento precisa ser considerado de forma especial em função mesmo de especificidades que cercam os indivíduos dessa faixa etária. Em muitos casos, as leis sobre jovens dispõem sobre suas condutas, direitos e obrigações, sem, contudo, apresentarem um enfoque estratégico e geral, pois são criadas em face de situações emergenciais e, em muitos casos, de curto prazo.

Segundo levantamentos da Comissão Extraordinária de Juventude da Câmara dos Deputados, os dispositivos legais brasileiros existentes fazem referência somente à idade cronológica. Alguns exemplos disso: a Constituição Federal faz menção ao termo juventude uma única vez no artigo 24, XV, ao estabelecer que "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre (...) a proteção à infância e à juventude". No artigo 7°, XXXIII, que trata dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, e no artigo 14, § 1°, II, "c", que trata dos direitos políticos, introduz um conceito cronológico ao proibir trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos.

Já o Código Civil (Lei 10.406, de 10/01/02) estabelece, em seu artigo 3°, I, que "são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de dezesseis anos (...)". O artigo 4°, I, afirma que "são incapazes, relativamente a certos atos, ou à maneira de os exercer (...) os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito (...)". E complementa o artigo 5°: "a menoridade cessa aos dezoito anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil" e que – parágrafo único, I a V – "cessará, para os menores, a incapacidade pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; pelo casamento; pelo exercício de emprego público efetivo; pela colação de grau em curso de ensino superior; pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria".

O artigo 27 do Código Penal (Lei 2.848, de 07/12/40) e a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 228, dispõem que "os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial". O artigo 65, I, determina que "são circunstâncias que sempre atenuam a pena ser o agente menor de 21 (vinte e um) anos, na data do fato, ou maior de 70 (setenta) anos, na data da sentença".

O Estatuto da Criança e do Adolescente[12] – ECA (Lei nº 8.069, de 13/07/90)[13] e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº

8.742, de 07/12/93) tratam apenas de crianças e adolescentes. Nem a primeira nem a segunda incluem qualquer menção à parcela da população acima de 18 anos.[14]

Em relação ao ECA – uma das mais avançadas legislações reguladoras –, ao substituir o antigo Código de Menores (Lei nº 6.697 de 1979), o Estatuto alterou também a doutrina da situação irregular pela doutrina da proteção integral, que entende crianças e adolescentes como seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos que devem ser prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado (Carvalho, 2000). O avanço no trato da infância e da adolescência advindo do Estatuto é indiscutível, ainda que não tenha sido viabilizada a totalidade de equipamentos públicos que permitam aplicar a lei em sua integralidade. Aliás, isso nos faz refletir que a existência de um estatuto legal nem sempre significa a implantação concreta do previsto em lei. No marco regulatório, a experiência da ECA pode servir como subsídio para a formulação de um estatuto legal para a juventude.

---

[12] Lei nº 8.069, de 13/07/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente*:* "Art. 3º – A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Art. 4º – É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (...)".
Lei nº 8.742, de 07/12/93 – Lei Orgânica da Assistência Social*:* "(...) Art. 2º A assistência social tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; (...)".

[13] O ECA cumpre as determinações da Convenção Internacional dos Direitos da Criança das Nações Unidas (adotada pela Resolução n.º L. 44 XLIV da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro e 1990) e regulamentou os artigos 227 e 228 da Constituição de 1988.

[14] As análises sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Lei Orgânica da Assistência Social tiveram a contribuição de Marlova Jovchelovitch Noleto, Diretora Técnica da UNESCO no Brasil e Coordenadora do Setor de Desenvolvimento Social, e Rosana Sperandio Pereira, Oficial de Projetos do Setor de Desenvolvimento Social.

No que se refere à LOAS, avanços também podem ser verificados, sobretudo quando a legislação incluiu a criança e o adolescente não contemplados pelos sistemas e mecanismos de proteção social brasileiros no conjunto de indivíduos que, portanto, devem ser atendidos por políticas e programas assistenciais. Mas, novamente, o segmento populacional de 18 a 24 anos não foi considerado de forma particularizada.

No caso da criança e do adolescente, a partir da mudança do paradigma legal e institucional no trato da infância e da adolescência no Brasil, de fato vêm sendo desenvolvidos programas e ações voltadas ao atendimento dos direitos desses segmentos, seja em âmbito governamental, com a instituição de importantes políticas sociais – a exemplo do Programa Bolsa-Escola, ainda desenvolvido em muitos Estados, embora no âmbito federal tenha sido substituída pela Bolsa-Família; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; dentre outros – seja por iniciativa de organizações da sociedade civil, que desenvolvem um leque de ações direcionadas à inclusão social de crianças e adolescentes brasileiros.

Ao contrário do que acontece com a criança e com o adolescente, cujos direitos reconhecidos pela Constituição Federal foram regulamentados pelo ECA, o segmento jovem, compreendendo os indivíduos maiores de 18 e menores de 24 anos, deixou de ser contemplado com um ato normativo legal que, em primeiro lugar, realizasse uma delimitação cronológica legal dessa faixa etária e, na mesma linha, definisse claramente o conjunto de direitos e benefícios a que este segmento deveria ter acesso, criando condições para a implementação de políticas públicas destinadas à juventude. Em função disso, é difícil levar adiante qualquer discussão em torno de medidas de proteção às juventudes, como acontece com a infância e com a adolescência no caso do ECA, que prevê tais medidas sempre que direitos reconhecidos no próprio Estatuto forem ameaçados ou violados (artigo 98). Se não há uma lei que especifique direitos, como falar em medidas de proteção em caso de violação desses direitos?

Verifica-se que o entendimento predominante é aquele que considera que aos maiores de 18 anos são assegurados direitos que se

garantem também a toda a população brasileira, sem se fazer quaisquer tipos de distinção. O artigo 6º da Constituição Federal determina que "são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)". Percebe-se, portanto que, ao contrário do que foi feito com a criança e com o adolescente brasileiros, protegidos pelos artigos 227 e 228 da Constituição de 1988, a construção de qualquer política pública para a juventude deve apoiar-se somente no artigo 6º da Constituição. É a partir desse artigo que a União, os estados e os municípios deveriam pensar alternativas de políticas públicas para o jovem, que vem se tornando cada vez mais vulnerável em função mesmo dessa ausência de atenção especial e integral.

Da mesma maneira, tal política pública integral poderia apoiar-se ainda nos avanços advindos da LOAS que, no artigo 2º, também prevê o amparo às crianças e aos adolescentes. Nesse mesmo artigo, parágrafo único, a LOAS determina que "a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais". Combinados esses dois textos legais, poderiam advir também do artigo 2º da LOAS as bases para a elaboração do Estatuto da Juventude, pensando na universalização dos direitos sociais já previstos no mencionado artigo 6º da Carta Constitucional.

A base comum para as regulações contidas no ECA é a cidadania, ou seja, a inserção do sujeito de direito na esfera pública. No caso da LOAS, a garantia é a da sobrevivência e do acesso às políticas públicas, como assinala o inciso II do artigo 4°, como sendo um dos princípios da assistência social "a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas". Essa universalização implica um conjunto de mediações articuladas para trabalhar o fortalecimento das relações de cidadania, autonomia, identidade para mudar trajetórias e estratégias de ação. Uma delas é a implementação de mínimos sociais, os quais, como argumenta Sposati (1997), não devem ser reduzidos a um ato jurídico ou formal, mas concebidos sob um outro estatuto de

responsabilidade pública e social. A autora defende que "propor mínimos sociais não é partir de ajustes às condições dadas, mas, sim, construir outra referência na institucionalização de cidadania dos brasileiros", constituindo-se num padrão básico de inclusão e não de exclusão.

Ainda nessa mesma linha de reflexão, quando pensamos na concepção de políticas sociais, as análises de Sposati vão ao encontro do que deveríamos perseguir na elaboração de um Estatuto da Juventude. Para ela, no que se refere às políticas sociais, temos que associar políticas de proteção social e políticas de desenvolvimento social, entendendo as primeiras como aquelas que garantem a cobertura de vulnerabilidades a redução de riscos sociais e defendem um padrão básico de vida. E por políticas de desenvolvimento social entende-se "políticas de educação, lazer, cultura, esportes, saúde, isto é, aquelas que atentam para as possibilidades humanas e o concurso do avanço científico e tecnológico para que se viva mais e melhor".

Ainda em relação às interpretações e inovações oriundas da LOAS, um Estatuto da Juventude poderia apoiar-se nas diretrizes (artigo 5º) que orientaram a organização da assistência social no Brasil, quais sejam: a descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política.

Tomando por base as inovações advindas da LOAS e do ECA, ao se pensar numa política pública integral para a juventude, o mesmo caminho pode ser trilhado. Ambas trazem elementos inovadores que podem contribuir para a construção de um arcabouço legal que oriente os formuladores de políticas. Em primeiro lugar, a partir da LOAS e do ECA foram criados um conjunto de programas cuja responsabilidade maior e atribuição primeira são do município. É a ele que cabe a formulação da política pública e o atendimento ao indivíduo num modelo de gestão compartilhada com representações da sociedade, criando novos instrumentos de cooperação entre ambos. Não se trata de isentar a União e os Estados de responsabilidade, mas de pensar em

soluções integradas que possam ser executadas no município, que é, afinal, onde os jovens vivem, moram e precisam ser atendidos.

Resultados ainda mais profícuos podem ser obtidos se conseguirmos praticar o que Sposati (1994) chamou de "municipalização democrática". Segundo a autora, esse tipo de municipalização "introduz uma nova forma de partilhar a gestão entre Estado e sociedade, criando mecanismo para a reforma das relações entre Estado e sociedade, o que não exclui o fortalecimento das relações de subsidiariedade anteriormente consideradas".

Em Jovchelovitch (1998) essa questão foi amplamente debatida, quando se argumentou que "municipalizar significa uma articulação das forças do município como um todo para a prestação de serviços, cujos co-responsáveis seriam a Prefeitura e as organizações da sociedade civil. A municipalização deve ser entendida como o processo de levar os serviços mais próximos à população, e não apenas repassar encargos para as Prefeituras (...). O município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. Havendo mais proximidade, há mais facilidade de comunicação e de interação: as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população".

Pouco se fala em programas municipais para os jovens, embora vários municípios brasileiros, notadamente as capitais, venham instituindo assessorias para as juventudes nas estruturas da Prefeitura, quase sempre vinculadas ao gabinete do prefeito. O dado curioso é que tais assessorias não possuem orçamento e também não têm conseguido articular a ação governamental para uma política estruturada destinada aos jovens. Tais assessorias têm funcionado mais como uma forma de alerta à sociedade e ao próprio Poder público sobre os direitos dessa parcela da população.

Nesse sentido, LOAS e ECA também trouxeram a participação social como elemento central na formulação e na execução de políticas públicas. Os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional, previstos nessas leis, ainda que não totalmente implantados pelo país, são entidades fundamentais na formulação e no controle das ações em todos os níveis (ver Quadro 6).

**QUADRO 6 – Problemas no funcionamento dos Conselhos de Direitos – formato 2002**

- Pouca qualificação da sociedade civil para o exercício do mandato (os representantes têm que ser renovados a cada dois anos),
- Exercício de estratégias fisiológicas, assistencialistas e nepotistas – o governo resiste ao exercício de poder de forma paritária com a sociedade civil,
- Os Conselhos Tutelares não são vistos como prioridade dos governos e muitos municípios não contam com essa estrutura legal,
- O tratamento aos adolescentes e jovens em conflito com a lei, em muitos casos, fere elementares direitos humanos. Falta uma proposta pedagógica legal,
- Medidas tímidas quanto ao turismo sexual, pornografia e prostituição envolvendo crianças, adolescentes e jovens, assim como sobre inserção de adolescentes e jovens no mercado de trabalho.

Fonte: CASTRO, M. G., ABRAMOVAY, M. (2002a) *Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes.* Revista Brasileira de Estudos populacionais, vol.19, n.2, jul./dez.

Considerando a elaboração de uma política pública para os jovens, é também condição indispensável a participação da sociedade e dos próprios jovens. Diversas experiências desenvolvidas por entidades da sociedade civil que representam os jovens vêm ao longo das últimas décadas mostrando um acúmulo considerável de alternativas de inclusão social da juventude brasileira. O amadurecimento dessas entidades as torna preparadas para contribuir com a elaboração e a execução de políticas públicas que, de fato, consigam combater e eliminar a exclusão social e a conseqüente falta de oportunidades que muitos jovens enfrentam no país.

É claro que ainda existem lacunas tanto no texto da lei como na execução do que por ela é determinado em relação à infância e à adolescência no Brasil. Ou seja, mesmo "cobertos", ainda que parcialmente, pelo ECA, crianças e adolescentes ainda não encontram na execução da lei respostas às suas demandas e garantias de que será possível alcançar um futuro melhor. O que nos leva a ressaltar que não podemos falar apenas dos instrumentos legais como condição suficiente para a formulação de uma política pública de juventudes. Os instrumentos legais são condição necessária, mas não suficiente para que se construa uma política. Mas, ainda assim, a Lei

Orgânica da Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente nos auxiliam a perceber que, com a existência da lei, participação social e vontade política, é possível vencer a inércia que cerca os direitos dos jovens. É preciso avançar para instituir um estatuto para o jovem brasileiro que permita inaugurar um novo momento da política pública no país ao mesmo tempo em que se dá um grande passo para o rompimento do ciclo de exclusão social. Assim como acontece com crianças e adolescentes nesses dois instrumentos legais, o jovem brasileiro precisa ter reconhecido e legitimado seus direitos, e as formas de acesso a eles, como maneira de encontrar caminhos que contribuam para mudar o futuro da sociedade brasileira e que possam representar os mecanismos de proteção indispensáveis devidos pelo Estado brasileiro a essa parcela da população.

Podendo ter como base o que prevê o artigo 6º da Constituição Federal – que, de forma ampla, define os direitos sociais para toda a população brasileira –, um Estatuto da Juventude deve orientar a elaboração de políticas públicas que garantam a cobertura de vulnerabilidades sociais, associadas a políticas de educação, lazer, cultura, esportes, saúde e outras fundamentais ao desenvolvimento humano do jovem brasileiro.

Em todo esse processo, como nos ensina a Lei Orgânica da Assistência Social, é necessário o envolvimento da sociedade como um todo, numa perspectiva descentralizadora, com participação de União, estados e municípios e de organizações representativas da sociedade e dos próprios jovens na formulação e implementação das políticas públicas, cabendo a coordenação de projetos e programas a um órgão público governamental que, de forma articulada, consiga evitar a fragmentação e a pulverização de ações, esforços e recursos.

### B – Complicadores para a formulação de políticas de/para/com juventudes[15]

Nesta seção, se apresentam reflexões sobre complicadores para a formulação de políticas na perspectiva de/para/com juventudes, a saber: o paradigma conceitual sobre juventude.

---

[15] Esta seção está baseada em CASTRO, M. G., ABRAMOVAY, M. (2002a) *Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes*. Revista Brasileira de Estudos populacionais, vol.19, n.2, jul./dez.

Já se assinalou para a complexidade e dificuldade que envolve a definição de juventude, expressa na tentativa das diferentes ciências em definir essa categoria. A psicologia procurando entender aspectos comportamentais; a demografia preocupada em localizar esse segmento no conjunto populacional a partir de cortes de idade precisos; a sociologia e a antropologia com estudos voltados para a atuação do jovem na dinâmica social, analisando significados e linguagens simbólicas assim como trânsitos institucionais dos jovens, dentre outros.

Também Áries (1973) ressalva como a menção à juventude teria como referência qualidades tidas como próprias dos homens e dos aristocratas, como a virilidade guerreira:

> Não nos estaríamos deixando enganar pela ambigüidade da palavra juventude? Mesmo o latim, ainda tão próximo, não facilitava a discriminação. Nero tinha 25 anos quando Tácito disse a seu respeito: *certe finitam Neronis pueritiam et robur juventae adesse. Robur juventae*: era a força do homem jovem e não a adolescência. Qual era a idade dos chefes das confrarias de jovens e de seus companheiros? A idade de Nero na época da morte de Burro, a idade de Condé em Rocroy, a idade da guerra ou da simulação – a idade da bravata. (Áries *apud* Vermelho: 1995).

Observe-se que a associação entre juventude e violência, masculinidade, aventura e transgressão, assim como idade da iniciação à sexualidade e à vida reprodutiva teria fundamentos históricos. O historiador Durby (cit in Vermelho:1995) também chama atenção para tais construções simbólicas. Segundo Vermelho, Durby "põe também em evidência a existência e o papel, na sociedade aristocrática do século XII, de uma categoria social particular, a dos jovens".

> 'O jovem' é um homem feito, um adulto. É introduzido no grupo dos guerreiros; recebeu as armas, é vestido. É um cavaleiro. A juventude pode pois ser definida, conseqüentemente, como a parte da existência compreendida entre a vestidura e a paternidade, um segmento temporal, que pode ser muito longo. E esta juventude é errante, vagabunda e violenta; ela é o elemento da 'ponta da agressividade feudal', a busca aventurosa (Durby, 1953 *apud* Vermelho, 1995).

Gallimard (1997) também discute como a juventude passa a ser uma "intenção pedagógica" no final do século XVII, quando se exige dos pais atenção aos filhos, considerando distintas fases de "maturação".

Já no advento da industrialização, os jovens como indivíduos em outros ciclos de vida seriam mais referenciados por seu lugar no mundo do trabalho.

> O surgimento da sociedade do trabalho, no século XVI, impõe uma condição nova: o jovem para possuir condições materiais para manter uma família deve ter um emprego. Esta idéia se dissemina ao longo do século XVII, com a expansão industrial. A relação com o mundo se faz a partir das relações de trabalho, que irão definir a situação social do indivíduo e a identidade da juventude (Vermelho, 1995).

Considera-se que o conceito de juventude se firma no advento do século XX.

> É no século XX do pós-guerra que a juventude passa a constituir um território próprio, paralelo ao mundo dos adultos, nas escolas, nas comunidades, nos bares, nas discotecas e nas praças. A juventude, com as características atuais, se põe a forjar uma 'subcultura juvenil', demarcando com vestimentas próprias e distintas, com ritmos musicais e culturais diferenciados, a criticar e a reagir contra o estabelecido (Cordiolli, 1993). As formas e as conseqüências deste processo vão se manifestar diferentemente de acordo com os diversos contextos sociais nos quais estes grupos estão inseridos, ao longo de todo o século (Vermelho, 1995).

Deve-se ressaltar que toda essa construção teórica refere-se de modo particular aos jovens de sexo masculino, ficando a inclusão das jovens vinculada a um processo de auto-identificação, que somente tomou dimensões relevantes no século XX com o advento dos movimentos feministas.

O conceito de juventude, insiste-se, varia de acordo com a ciência que o utiliza e a corrente de pensamento em pauta. Além disso, há que se considerar que o contexto social, histórico e econômico influencia diretamente a construção do conceito, bem como critérios de diversidade como raça, gênero e localidade geográfica.

Mas, existem alguns vieses em paradigmas conceituais sobre juventude que devem ser analisados, pois, em grande medida, são decisivos para a ausência ou ineficácia de políticas públicas para a juventude. Podemos destacar os seguintes:

- Não conceber os jovens como atores com identidade própria: este deslize permeia desde as políticas públicas de caráter mais conservador àquelas que se propõem inovadoras. Seus formuladores não percebem a juventude como um ator social independente, com vontade, desejos, pensamentos e ações, que sabem decodificar seu cotidiano e devolver à sociedade algum tipo de reação: é o chamado capital cultural, que traduz o que querem os jovens, o que eles propõem, considerando suas experiências adquiridas na família, escola, lugar onde vive, enfim, toda a sua vida.

As propostas de políticas públicas de "caráter universal" direcionadas para a juventude, exaltam os princípios de cidadania, mas ainda usam os conceitos de criança e de adolescente, não dando conta da juventude.

- Não considerar a diversidade entre juventudes: a orientação das políticas públicas, que são formuladas considerando-se a juventude um bloco monolítico, homogêneo, sem especificidades e sem diferenciação de gênero, reflete a incapacidade de se perceber que a juventude instrumentaliza diferentes linguagens, enfoques, para manifestar seus anseios e insatisfações.

Na realidade, a juventude assume faces diferentes de acordo com as condições materiais e culturais que a cercam, de acordo com o território em que se encontra. Nas cidades, por exemplo, podemos encontrar desde aqueles jovens ligados aos movimentos políticos tradicionais – como o movimento estudantil ou de pastorais da juventude àqueles ligados aos movimentos ditos culturais – *hip-hop*, de grupos de *skatistas*, o que não acontece usualmente com os jovens que residem em áreas rurais. Um ponto interessante para se refletir sobre a diversidade entre os jovens (que não pode ser esquecida de forma alguma quando se pensa em políticas públicas para juventude) é a questão da educação.

Jovens de classes populares têm que entrar precocemente no mercado de trabalho de forma a garantir a sua sobrevivência (e às vezes de sua família), enquanto os jovens de classes sociais mais altas possuem condições para se dedicarem mais tempo aos estudos obtendo, assim, uma formação profissional mais ampla e condizente com as exigências do mercado de trabalho.

- Pensar a juventude por um dualismo adultocrata e maniqueísta: essa é uma herança do conflito geracional, que marca a história da juventude. Os jovens sempre foram vistos como capazes de contestar, de transgredir as leis, reverter a ordem. Mas, ao atingirem a etapa adulta do desenvolvimento humano considera-se, outro estereótipo, que entraria em fase de calmaria, enquadrando-se nas "regras do jogo". Enquanto os jovens, ao mesmo tempo, são vistos como irreverentes, transgressores, também o são como peças modernizantes da sociedade. Ao mesmo tempo em que são considerados como "marginais", como ameaça, os jovens são idealizados como esperança. Nessa perspectiva, o jovem é quase sempre tido como o futuro e abandona-se a concepção do jovem como agente histórico no presente.

Para a formatação de políticas para juventudes hoje, vale re-acessar o acervo de pesquisas sobre juventude, contando o Brasil com capital considerável.

Há muito, o Brasil vem despendendo esforços importantes em relação aos jovens, tanto em termos de políticas como de estudos. Por exemplo, tal acervo está documentado no trabalho sobre bibliografia e estado de arte sobre juventudes realizados por Madeira da Fundação Carlos Chagas (1987) e por Cardoso e Sampaio (1995). Tais estudos permitem registrar o extenso e rigoroso trabalho de investigação realizado até então e no estudo comparativo sobre políticas de juventude realizado em 1995 pela Fundação Mudes (Instituto da Juventude) do Rio de Janeiro para a OIJ, onde foram identificados e avaliados, de forma genérica, diversos programas específicos. Outras constatações foram feitas no estudo comparativo realizado pelo Conselho Nacional de População e Desenvolvimento em 1998 (CNPD 1998). É daquele período (1997)

que surgem as primeiras pesquisas da UNESCO, e de seus parceiros no Brasil sobre juventudes.

Alguns dos relatórios insistem – com diferentes ênfases – na existência de importantes esforços nessas áreas, principalmente em nível estadual e municipal, julgando escassos os esforços realizados pelo Governo Federal. Na mesma linha, insistem na presença de ONGs no desenvolvimento dos programas descentralizados no plano local, bem como na importância que tiveram algumas mobilizações juvenis isoladas, em algumas conjunturas particularmente críticas, como a rebelião dos jovens "cara pintadas" na Presidência de Collor de Mello.

Cabe destacar, que as ações no campo de políticas de juventudes foram marcadas pela falta de constância e de persistência no esforço promocional, pois dependeram de conjunturas particularmente favoráveis ou do incentivo de algumas figuras políticas. Da mesma forma, é evidente que houve um marco mais sistemático e mais amplo de trabalho em relação às crianças – em um contexto onde elas tiveram uma forte presença no cenário demográfico nacional – e que as políticas de juventude não conseguiram reunir apoio para seu desenvolvimento efetivo, como tiveram as crianças e os adolescentes, com o ECA. As políticas existentes focalizaram mais alguns tipos de jovens, como os que cometeram delitos e estavam em instituições fechadas ou com liberdade vigiada.

Além disso, em termos mais qualitativos foram, em sua maioria, programas marcados por enfoques impregnados de conteúdos e métodos autoritários e tutelares, que desconheciam em grande parte os esforços para democratizar o país, no âmbito dos quais os jovens eram ativos protagonistas, como os integrantes da União Nacional dos Estudantes e outros que enfrentaram o início e a vigência da ditadura militar nos anos sessenta.

### C – Os Programas implementados em nível federal – Anos noventa

Embora seja difícil identificar um conjunto representativo do esforço do governo federal nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, pela dispersão da informação, algumas tentativas realizadas nesse sentido conseguiram elencar cerca de trinta programas destinados aos jovens,

distribuídos nos diferentes ministérios, junto com algumas iniciativas relevantes promovidas pela sociedade civil (Castro e Abramovay 2002a, Sposito e Carrano 2003).

Desses programas, três já existiam, inclusive nos anos oitenta (o Programa de Saúde Adolescente do Ministério de Saúde), enquanto durante o primeiro governo (1995 a 1998) foram criados mais seis, destacando-se o Plano de Educação Profissional (PLANFOR), do Ministério de Trabalho, e a Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária, no âmbito da Comunidade Solidária. A eles, foram acrescentados, no segundo governo (1999-2002) outros 18 programas ou projetos.

Merecem destaque: o Programa de Estudantes em Convênio de Graduação e o Projeto Escola Jovem (do Ministério da Educação), Jogos para a Juventude, Olimpíadas Colegiais e o Projeto Navegar (do Ministério de Esportes e Turismo), Serviço Civil Voluntário, Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e Promoção dos Direitos das Mulheres Jovens Vulneráveis à Violência Sexual e à Exploração Sexual Comercial (do Ministério da Justiça), e o já mencionado Programa de Saúde do Adolescente e do Jovem (do Ministério da Saúde), Jovem Empreendedor (do Ministério do Trabalho), Centros de Juventude e Agente Jovem do Desenvolvimento Social e Humano (do Ministério da Assistência e Previdência Social), Prêmio Jovem Cientista e Prêmio Jovem Cientista do Futuro (do Ministério da Ciência e Tecnologia) e Rede Jovem (um empreendimento conjunto do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Conselho da Comunidade Solidária).

No segundo período (no ano de 2000), também foi criado um mecanismo de articulação, chamado Brasil em Ação / Grupo Juventude, na esfera do Ministério de Planejamento e Orçamento, englobando seis ministérios, onze programas e suas respectivas interações com os governos estaduais. A avaliação realizada um ano depois mostrou avanços no conhecimento mútuo entre os diferentes operadores, mas resultados escassos em termos de impactos efetivos. Em todo caso, o esforço mostrou sensibilidade em relação à significativa dispersão constatada em todas as avaliações conhecidas (Sposito e Carrano, 2003)

Alguns autores (por exemplo, Rua no CNPD, 1998) apontam cinco limitações na gestão operacional de programas governamentais, inferindo que o mesmo deva ter ocorrido em relação àqueles dirigidos aos jovens:

fragmentação, competência interburocrática, descontinuidade administrativa, ações com base na oferta das instituições (mais do que nas necessidades dos beneficiários) e a existência de uma grande divisão entre a formulação / decisão e a efetiva implementação.

### D – As Experiências realizadas em nível estadual e municipal

Sposito e Carrano (2003: 295), referindo-se a experiências em nível estadual e municipal com juventudes, observam que "se tratam principalmente de iniciativas nascidas nas capitais dos Estados e em cidades pequenas e médias, mostrando a existência de uma diversidade de desafios diante das condições populacionais, do desenvolvimento urbano e de formas de gestão coletiva dos espaços e equipamentos públicos". Em novembro de 2002, em um seminário organizado pela ONG Ação Educativa, foram identificados quatro organismos voltados à juventude em nível estadual e 22 em nível municipal.

Em termos institucionais, essas iniciativas tomaram diversas formas, predominando as "assessorias" a Governadores e Prefeitos, junto com Secretarias e Coordenações de Programas. Nesse âmbito, também foram observadas experiências de criação dos Conselhos Locais de Juventude, agrupando os diversos movimentos juvenis existentes. Em vários casos, essas construções se concretizaram no marco da ativação de mecanismos mais amplos de participação – em torno, por exemplo, do Orçamento Participativo.

Uma característica dessas experiências que merece destaque é a presença de jovens nas unidades centrais de atividades e orientação dos processos. Em termos de implantação institucional, foram observadas inserções administrativas precárias, segundo Sposito e Carrano (*op. cit:* 299): "No interior da burocracia, as coortes de idade e geração também se fazem presentes – com as inevitáveis fontes de tensão no cotidiano das interações. Resta sempre a possível permanência de formas de dominação do mundo adulto sobre o jovem".

Trata-se de experiências recentes, que são difíceis de avaliar, entre outras coisas, por sua alta volatilidade, mas que podem chegar a ser de importância no momento de fomentar ações renovadas e em grande escala, no marco de um novo governo em nível federal, que conta com

diálogos mais fluidos e que poderiam reformular significativamente o vínculo entre os movimentos juvenis e as estruturas administrativas estatais, em nível federal, estadual e municipal.

### E – Uma valorização do conjunto: avanços e matérias pendentes

Com base no acima exposto, pode-se afirmar que entre 1995 e 2002 foram produzidos importantes avanços em diversos planos, simultaneamente. É necessário observar a variedade de programas setoriais existentes em nível federal, bem como a grande gama de experiências de base desenvolvidas no âmbito local. Entre as limitações, é importante relembrar a dispersão de esforços, e a falta de recursos de diversas naturezas, que muitas dessas experiências enfrentam.

Esse fato é relevante e, embora nas páginas seguintes seja feita uma apresentação mais sistemática sobre esse assunto, é importante destacar a convivência de pelo menos dois dos enfoques estratégicos: o enfoque de risco, que considera os jovens como um grupo em situação de risco que precisa de atendimento; e o enfoque de direitos, que tem os jovens como sujeitos de direitos, adotando a perspectiva de trabalho sugerida no âmbito da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Um problema particular que resulta da etapa anterior é a inexistência de uma institucionalidade articuladora do trabalho governamental em nível federal, que poderia coordenar o trabalho das diferentes Secretarias de Estado e as experiências no plano estadual e municipal. Nessa mesma linha, é importante destacar, entre as matérias pendentes, a falta de algumas ferramentas de trabalho imprescindíveis, dentre as quais se destacam aquelas relacionadas com a geração de conhecimento, como: pesquisas de juventudes, estudos específicos e avaliação sistemática de experiências e programas.

> O Governo Lula não só precisa contribuir efetivamente para a construção de um modo diferente de entendimento dos jovens na sociedade brasileira, a ser explicitado tanto na forma de políticas públicas democráticas que reconhecem no cumprimento dos direitos historicamente negados – educação, saúde e trabalho –, como na forma de uma efetiva abertura a

outras modalidades de ação que contemplem novos direitos da juventude (...) Além do mais, é necessário se atrever a ir além das doutrinas de segurança pública e assistência social no trato da política federal voltada aos jovens (Sposito e Carrano 2003: 301).

O novo governo está em condições para apresentar respostas renovadas, que reconheçam os jovens como sujeitos de direitos, e interlocutores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas dirigidas a eles, sem se esquecer que essas políticas são uma responsabilidade de todos e obrigam a um trabalho intenso com os adultos que mantêm contato diário com os jovens. A referência é uma política de/para/com juventudes.

Note-se, no quadro seguinte, que as proposições de/para/com têm sentido de qualificar um novo paradigma em que se sublinha a integração. Entende-se que essa deva orientar uma política em que o elemento integrador, quer nas ações que fazem parte de políticas universais, quer nas políticas específicas para jovens, considere que há referências que singularizam os jovens, que por sua vez têm vivências variadas e elementos em comum, ou seja uma unidade diversificada–juventudes.

**QUADRO 7 – Concepção de uma política integrada de/para/com juventudes – novo paradigma**

DE
- Juventude e juventudes;
- Sujeitos de direitos e atores do desenvolvimento;
- Construção de autonomia e formação de capital cultural.

PARA
- Lugar do Estado.

COM
- Articulações entre agência, lugar dos adultos, lugar dos jovens;
- Ações imediatas, considerando princípios integradores;
- Investimento em processo;
- Vontade política para mudar a forma de fazer política;
- Lidar com complicadores políticos, econômicos, culturais e históricos.

Fonte: CASTRO, M. G., ABRAMOVAY, M. (2002) *Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes*. Revista Brasileira de Estudos populacionais, vol.19, n.2, jul./dez.

# 3. OPORTUNIDADES E DESAFIOS NO COMEÇO DO NOVO SÉCULO

*Ao pensar com perspectiva de futuro é importante analisar as principais oportunidades e desafios a serem encarados, revendo as implicações do chamado "bônus demográfico", explorando os possíveis impactos da sociedade do conhecimento, e mostrando os possíveis efeitos dos processos de reforma do Estado.*

## III.1 BÔNUS DEMOGRÁFICO, JUVENTUDE E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

### A – As tendências da população na américa latina: passado, presente e futuro

Para passar à formulação de propostas alternativas, é necessário analisar as oportunidades que se abrem com o novo século. A primeira oportunidade a ser analisada é oferecida pelo chamado "bônus" demográfico.

As tendências demográficas oferecem oportunidades singulares ao desenvolvimento, uma vez que já não nascem mais os grandes contingentes de crianças como nos últimos cinqüenta anos e, contudo, ainda não há um número amplo de idosos, especialmente nos países em desenvolvimento.

O Fundo de População das Nações Unidas, em seu *Relatório sobre a Situação da População Mundial 1998*, chamou a atenção para a existência, atualmente, da "maior geração de jovens que jamais existiu".

> Nos países em desenvolvimento, as menores taxas de natalidade oferecem a possibilidade de um dividendo demográfico nos próximos 15 a 20 anos, na medida em que uma afluência de jovens ingressa na população ativa, enquanto, ao mesmo tempo, nasce uma menor quantidade de crianças. Se

fosse possível encontrar empregos para esses jovens, a afluência da população ativa poderia ser a base de maiores investimentos, maior produtividade do trabalho e rápido desenvolvimento econômico. Isso geraria utilidades que poderiam ser destinadas a investimentos sociais em questões como saúde, educação ou previdência social, para garantir as bases do desenvolvimento futuro.(UNFPA 1998 e 2003).

Em nível regional, o BID destaca o fenômeno com a mesma ênfase:

A maioria dos países da América Latina se encontra agora em um momento propício da transição demográfica. As taxas de fertilidade estão diminuindo e uma grande coorte de crianças está se incorporando às filas da população ativa. Com menos filhos para criar, e ainda poucos anciões desfrutando da aposentadoria, pode-se dizer que a atual geração de latino-americanos se encontra realmente em uma posição favorável para se converter na força motriz do crescimento econômico e em um agente social da mudança. Nos próximos vinte anos, será produzida uma diminuição na proporção de crianças em relação ao número de trabalhadores, antes que a proporção de inativos em relação ao número de trabalhadores ativos comece a representar uma carga financeira mais pesada. Disso se deduz – conclui – que temos duas décadas para acelerar o desenvolvimento, colocar as pessoas para trabalharem, financiar melhorias na educação e guardar para o futuro (BID 1999: 3).

As tendências são diferentes entre os países, mas o desafio está presente em todos, ainda que seja com maior ênfase nos países da região, que estão em plena transição demográfica (México, Colômbia, Brasil), e com impactos mais difusos nos de "transição precoce" (Uruguai, Argentina, Chile).

### B – Os Enfoques dominantes: chaves para o debate

O BID, ao tempo que chama atenção para a oportunidade demográfica, alerta sobre a importância de políticas, destacando algumas:

No período 2000-2030, os coeficientes de dependência total da América Latina registraram níveis historicamente baixos. [Porém advertindo que a região] não pode esperar passivamente pelos maiores benefícios potenciais

> gerados pela mudança na estrutura de idades; ao contrário, deve aplicar ativamente políticas que permitam tirar proveito desses benefícios. Os principais aspectos de política que precisam de atenção imediata para que os países da América Latina aproveitem essa oportunidade demográfica incluem questões trabalhistas, a criminalidade, a educação, a saúde e a previdência social (BID 2000a).

É imprescindível incorporar esse tipo de dimensões às análises estratégicas substantivas sobre políticas de juventudes, já que aí reside boa parte dos elementos que, posteriormente, determinam a definição de prioridades em termos de políticas públicas e da correspondente alocação de recursos. E, se analisarmos a prioridade que tem sido dada à temática juvenil nos últimos cinqüenta anos, pode-se constatar que as crianças sempre estiveram em primeiro lugar e que a elas foram concedidas as prioridades e os recursos em quase todos os planos relevantes. Se, com base nessas constatações, projeta-se esse tipo de análise para os próximos cinqüenta anos, pode-se verificar que a prioridade do futuro pode chegar a ser os mais velhos, se não houver concentrados esforços para destacar o caso dos jovens.

De fato, várias agências têm se orientado para a questão dos idosos. O Banco Mundial, o BID e agências das Nações Unidas vêm analisando o tema da *terceira idade*, não só porque o ano de 1999 foi dedicado a essa população em nível internacional. O CELADE, em 2000, ano dedicado à juventude, escreveu sobre essa geração, mas vem também mais publicando sobre a terceira idade e o mesmo ocorre em quase todas as outras organizações internacionais.

O desafio da terceira idade nos afetará com muita força até meados deste século mas, ao mesmo tempo, há que enfatizar que o juvenil já se faz presente em nosso meio e terá uma validade central nos próximos vinte anos e, por isso, deve ser atendido prioritariamente nas duas próximas décadas. Nesse momento, os países latino-americanos, incluindo o Brasil, estão diante de uma rara oportunidade de potencializar o retorno de investimentos na juventude, devido ao momento demográfico favorável, mas, para concretizar essa potencialidade positiva, é preciso que esses países elaborem e implementem, com rapidez e eficiência, políticas públicas que superem o risco de não atender à situação das gerações jovens.

### C – Especificidades nacionais: situações diversas diante da transição demográfica

Desde o começo, o tema tem diferentes implicações para cada país em particular, conforme a posição de cada um deles na transição demográfica como tal. Por isso, e além de não poder realizar uma análise de cada um deles, tecem-se alguns comentários por grupos de países, conforme as semelhanças que possam ser identificadas. Para tanto, pode ser útil diferenciar os países de "modernização precoce" daqueles de "modernização tardia" e dos que estão em "plena transição", em uma etapa intermediária (veja as cifras da Tabela 8 por países).

Na primeira categoria, se encontram os países do Cone Sul latino-americano (Argentina, Uruguai e Chile) junto com a Costa Rica, Cuba e, em menor escala, o Panamá. Nesse caso, a transição demográfica (em comparação às outras categorias) está mais avançada e o desafio da terceira idade está mais instalado. Contudo, de qualquer forma, o tema das gerações jovens é muito relevante, e tudo que seja feito sob o ponto de vista das áreas de política, como ressaltadas no relatório supracitado do BID – questões trabalhistas, criminalidade, educação, saúde, economia e previdência social – será básico para o desenvolvimento em geral e, em particular, das juventudes.

Na categoria intermediária, por sua vez, se encontram os maiores países da América Latina (Brasil, México, Colômbia) junto com outros (Venezuela e Peru, por exemplo) e é nesses países que as tendências do "dividendo demográfico" podem ser visualizadas de forma mais clara. Os contrastes entre as tendências demográficas e as políticas públicas em todos eles são evidentes: enquanto as gerações jovens irrompem socialmente por toda parte, as políticas públicas continuam a funcionar com as inércias do passado. O resultado é o desenvolvimento inusitado da violência, como, por exemplo, na Colômbia. Nesses países, será necessário atender prioritariamente a essas tendências, com a maior urgência.

Por último, na categoria dos países de "modernização tardia" (Guatemala, Nicarágua, Honduras, Bolívia e Paraguai, entre outros) conta-se, ainda, com contingente de crianças numeroso, mas as tendências de mudança estão se acelerando significativamente, devido ao decréscimo nas taxas de natalidade e mortalidade e ao conseqüente

aumento da expectativa de vida ao nascer. Nesses casos, o "bônus demográfico" vai chegar um pouco mais atrasado, em comparação ao restante, mas terá uma vigência efetiva na segunda e na terceira década deste novo século. A vantagem vem, sobretudo, do atraso relativo do aumento do contingente de população de terceira idade, que só passará a ser significativo na segunda metade deste século. A prioridade das políticas públicas deveria ir se deslocando da primeira infância para a adolescência e juventude.

**TABELA 8 – Jovens de 15 a 29 anos, segundo países, projeções 1970 – 2050 (milhar)**

| Países | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | 5.872 | 6.662 | 7.608 | 9.476 | 10.103 | 10.473 | 10.619 | 10.465 | 10.637 |
| Bolívia | 1.094 | 1.430 | 1.781 | 2.304 | 2.853 | 3.429 | 3.694 | 3.763 | 3.642 |
| Brasil | 25.222 | 35.508 | 42.428 | 48.607 | 49.933 | 47.661 | 48.442 | 48.536 | 48.426 |
| Chile | 2.461 | 3.281 | 3.701 | 3.686 | 4.100 | 4.260 | 4.214 | 4.311 | 4.304 |
| Colômbia | 5.926 | 8.522 | 10.491 | 11.582 | 13.063 | 14.082 | 14.214 | 14.407 | 14.335 |
| Costa Rica | 452 | 707 | 867 | 1.085 | 1.286 | 1.341 | 1.414 | 1.438 | 1.425 |
| Cuba | 2.131 | 2.602 | 3.354 | 2.567 | 2.349 | 2.088 | 1.896 | 1.879 | 1.817 |
| Equador | 1.516 | 2.201 | 2.935 | 3.669 | 4.104 | 4.281 | 4.260 | 4.165 | 4.174 |
| El Salvador | 929 | 1.223 | 1.420 | 1.902 | 2.029 | 2.271 | 2.325 | 2.302 | 2.287 |
| Guatemala | 1.363 | 1.808 | 2.329 | 3.230 | 4.274 | 5.314 | 6.019 | 6.263 | 6.195 |
| Honduras | 655 | 966 | 1.360 | 1.852 | 2.420 | 2.823 | 2.964 | 3.000 | 2.940 |
| México | 12.839 | 18.219 | 24.977 | 29.294 | 29.924 | 30.464 | 29.322 | 28.323 | 27.719 |
| Nicarágua | 547 | 798 | 1.054 | 1.477 | 1.914 | 2.340 | 2.535 | 2.566 | 2.509 |
| Panamá | 387 | 544 | 703 | 777 | 838 | 850 | 831 | 839 | 847 |
| Paraguai | 605 | 919 | 1.160 | 1.501 | 1.984 | 2.304 | 2.624 | 2.840 | 2.861 |
| Peru | 3.383 | 4.774 | 6.190 | 7.470 | 8.259 | 8.424 | 8.397 | 8.309 | 8.298 |
| República Dominicana | 1.130 | 1.670 | 2.153 | 2.348 | 2.583 | 2.609 | 2.583 | 2.587 | 2.554 |
| Uruguai | 635 | 667 | 714 | 779 | 788 | 831 | 828 | 824 | 838 |
| Venezuela | 2.774 | 4.415 | 5.521 | 6.642 | 7.829 | 8.291 | 8.460 | 8.377 | 8.385 |

Fonte: CELADE. *Boletín demográfico* Nº 62. Santiago: CELADE, 1998.

## D – Os principais desafios do século XXI

A temática que se está analisando aponta para dois grupos de desafios relevantes: um relacionado com as políticas públicas, e outro com os atores que deverão protagonizar esses debates no futuro imediato.

No que se refere à dimensão substantiva, parece claro que as áreas já destacadas – educação, saúde e participação – devem ser analisadas também sob o enfoque de desafios demográficos. Não é o mesmo que focalizá-las sob a lógica das corporações empresariais e sindicais e a partir da lógica das gerações jovens. E o mesmo poderia ser dito a respeito das políticas públicas relacionadas com a saúde: trabalhar para combater a mortalidade infantil é diferente de atender vulnerabilidade dos jovens.

O mesmo tipo de argumento poderia ser aplicado no que se refere a violências, a partir do momento em que as condições mudam radicalmente num cenário onde existem ou não grandes contingentes de jovens excluídos, à disposição de grupos criminais organizados, como, por exemplo, o narcotráfico. Mais e melhores oportunidades de inclusão social para os jovens contribuiriam significativamente contra tal situação. Da mesma forma, os desafios da ampliação do ensino médio também devem ser considerados.

Sobre os desafios da ampliação ao acesso à educação, Werthein e Cunha (2004: 13) assinalam que, durante a década de 90, o Brasil promoveu avanços significativos em relação à democratização da educação, em todos os níveis; e que chama a atenção a dimensão inclusiva que caracteriza esse crescimento. Porém, destacam os autores, que a demanda por crescentes níveis de escolarização ocorre acompanhada da exigência de uma educação de qualidade, capaz de proporcionar a cada criança e jovem formação e habilidades para um mundo que solicita pessoas com iniciativa, postura ética, conhecimentos inovadores e competência social e técnica. Desafio que impõe a necessidade de aplicação de recursos, que antes de serem vistos como gastos devem ser considerados como investimentos que produzirão impactos positivos na sociedade.

## III.2 A CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO

### A – As novas tecnologias da informação e da comunicação e o desenvolvimento humano

Além da dinâmica populacional, outra oportunidade para o desenvolvimento socioeconômico, assim como para o agenciamento de políticas de juventudes é dado pelas potencialidades das novas tecnologias da informação e da comunicação. A seguir se analisam as implicações que as Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTICs) podem ter.

As tecnologias da informação e da comunicação implicam inovações em vários aspectos simultaneamente: microeletrônica, computação – tanto em *hardware* quanto em *software* –, telecomunicações e ótica eletrônica – microprocessadores, semicondutores, fibra ótica, entre outros. Essas inovações são as que estão permitindo processar e armazenar cada vez mais informação e distribuí-la com maior velocidade, por meio de redes espalhadas pelo mundo todo. Os especialistas sustentam que a capacidade da computação se duplicará a cada 24 meses em função da rápida evolução dos microprocessadores e que, a cada 6 meses, também se duplicará a capacidade das comunicações, com base numa explosão na amplitude de banda, apoiada nos avanços da tecnologia das redes de fibra ótica. Além disso, ambas as tendências se desenvolverão, paralelamente, implicando reduções de custos e significativos aumentos de velocidade e da quantidade de informação a ser distribuída.

O exemplo mais evidente de todas essas tendências é o desenvolvimento da Internet, que tem conseguido interconectar, em poucos anos, milhões de pessoas nos lugares mais remotos do mundo – em 1995, os usuários eram 20 milhões, em 2000 já eram 400 milhões, e está previsto que para 2005 será um bilhão. Contudo, o acesso à Internet é desigualmente distribuído, 75% dos usuários vivem nos países altamente industrializados, membros da OCDE, que possuem 14% da população mundial. Enquanto nos EUA os usuários são 54% da população total, na América Latina e no Caribe são apenas 3,2%. Outra disparidade pode ser observada nos próprios países: a maioria dos

usuários vive em zonas urbanas – 80% dos usuários na República Dominicana vivem em Santo Domingo – possuem melhor escolaridade e melhor condição socioeconômica –; no Chile 89% possuem ensino superior – são jovens –; aqueles entre os 18 e 24 anos de idade têm cinco vezes maior probabilidade de serem usuários do que os maiores de 55 anos –; e são, na sua grande maioria, homens – na América Latina, 66%, embora essa disparidade venha se reduzindo: no Brasil as mulheres eram 33% em 1995 e, em 2000, já eram 50%.

Contudo, o relevante não é somente a dimensão, mas as implicações práticas do tema, na medida em que as NTICs podem vir a permitir uma maior transparência no planejamento e nas transações, assim como ampliar o controle cidadão, desenvolvendo, de forma muito significativa, a educação a distância, a telemedicina, o teletrabalho, a possibilidade de reduzir a segregação digital na sociedade. O processo em curso abre importantes oportunidades que precisam ser aproveitadas, ao mesmo tempo em que gera novos riscos a serem controlados.

**QUADRO 8 – A UNESCO e a Sociedade da Informação**

A missão da UNESCO no setor de Comunicação e Informação envolve três vertentes interligadas. A organização deve promover a livre circulação da informação, do conhecimento e de dados, fomentar a criação de conteúdos diversificados e facilitar o acesso eqüitativo à informação e aos meios de compartilhamento do conhecimento. Nesse contexto, o desenvolvimento e difusão das tecnologias de comunicação e informação, em geral, e da Internet, em particular, assumem grande centralidade na realização da missão da UNESCO e os temas da sociedade da informação e do conhecimento que se crê fundarem-se nessa base tecnológica passam a constituir tema central da atuação da Organização.

Para a UNESCO, a euforia provocada pela alvorada da Sociedade da Informação com o crescimento exponencial da Internet, principalmente nas sociedades avançadas, não deve impedir o reconhecimento de que a direção e o ritmo da mudança têm sido

**QUADRO 8 – (continuação)**

objeto de preocupação tanto entre aqueles sobre quem recaem os resultados mais imediatos dessa mudança quanto entre os estudiosos desse novo fenômeno. Apesar do entusiasmo com esses avanços, não são poucos os setores da sociedade que observam com atenção a evolução histórica do novo paradigma da informação e tornam explícitas, em cada etapa desse desenvolvimento, suas preocupações com as implicações sociais das novas tecnologias. Não se podem ignorar os desafios éticos que a atual onda de desenvolvimento tecnológico suscita, e a UNESCO entende como parte de seu mandato garantir que essas preocupações não sejam excluídas do debate.

A UNESCO no Brasil (...) tem sido marcada pelo apoio às iniciativas que visem ampliar o acesso à informação seja por meio de telecentros comunitários e utilização das tecnologias na educação formal e continuada, além de estimular o desenvolvimento de aplicações criativas das novas tecnologias na educação e na gestão pública e oferta de serviços aos cidadãos.

Fonte: BASTOS, M. I. *O ethos político das novas tecnologias da informação e comunicação.* Brasília: UNESCO, 2004. (mimeografado).

### B – Os jovens: atores estratégicos da sociedade do conhecimento

Apenas se inicia a consciência das profundas implicações da integração dos computadores à dinâmica de nossas sociedades. Alguns autores, tais como Sherry Turkle (1997), por exemplo, têm ressaltado que já não damos ordens ao computador, mas que dialogamos e navegamos com ele, trilhando mundos simulados e criando realidades virtuais. O poder dos computadores já não se limita à interação pessoa-máquina, mas está incorporado a um grande número de redes por meio das quais se pode interagir, falar, intercambiar idéias e sentimentos. Enfrenta-se a influência dessas novas ferramentas informativas e de comunicação, na própria identidade das pessoas e dos grupos, principalmente dos jovens – geração que mais vem se socializando e explorando possibilidades das NTICs.

Em comparações a outras gerações, há uma sobre-representatividade dos jovens entre os usuários da Internet, o que também se relaciona com o fato de que entre esses estão principalmente aqueles oriundos do ensino superior. Contudo, são muitos os jovens que não têm acesso às NTICs.

> No Brasil, segundo dados do IBOPE *E-rating*, no país havia 14 milhões de pessoas com acesso à Internet em suas residências em 2002, o que representa aproximadamente, 13% da população. Desses, 80% pertencem às classes A e B, 16% a C e 4%, a D e E. O que poderia representar uma oportunidade de democratização da informação e de inclusão social, na verdade tem se constituído em mais uma barreira, criando um novo tipo de exclusão, a digital (Abramovay e Castro 2003: 310).

Na pesquisa realizada em 13 capitais do Brasil, com jovens do ensino médio, a exclusão digital é ressaltada como uma exclusão de fato, que limita as possibilidades dos jovens. São principalmente os jovens da rede pública de ensino que solicitam centros de informática para suas escolas (86,3% em Goiânia a 47,8% em Curitiba). Mas também nas escolas privadas, tal demanda é registrada (66,1% em Teresina a 15,5% em Porto Alegre). Grande percentagem de jovens não aprende a usar o computador nas escolas, o que também mais se acentua no caso das escolas públicas. Essa é a situação no Rio de Janeiro (80%) e em Salvador (78%), por exemplo. Considerando que a escola é um lugar privilegiado de relações de ensino e aprendizagem, os alunos têm expectativa de que aí tenham condições mínimas de acesso a NTICs e que sejam instrumentalizados para usá-las (Abramovay e Castro, 2003: 311-320).

### C – As NTICs e as políticas públicas de juventude

Como assinalado, são muitos os campos em que as NTICs podem contribuir, em particular na área de educação, o que mais justifica que se dê especial atenção a esse tema em políticas públicas de/para/com juventudes. As NTICs se aplicam a qualquer âmbito, nível ou tipo de educação, seja formal ou informal, básica ou superior, geral ou

específica, destinada a crianças, jovens ou adultos, urbanos ou rurais, pobres ou ricos. Os formados nos cursos de graduação das universidades, em qualquer país, podem ter acesso à pós-graduação ou a cursos de especialização que sejam oferecidos em qualquer universidade do mundo. O mesmo acontece com os jovens que desejem participar de intercâmbios formais ou informais com outros jovens de qualquer outro lugar do planeta.

Há uma oportunidade de reformular radicalmente tudo que tem sido feito até o momento desde a chamada educação a distância, que embora tenha existido em nossos países já há algumas décadas, tem adquirido uma relevância inusitada e inimaginável pelos seus promotores originais, a partir da incorporação das NTICs.

Esse é um dos âmbitos relevantes do desenvolvimento, e os principais organismos internacionais, os governos, as empresas, as famílias e pessoas estão investindo cada vez mais recursos no desenvolvimento das capacidades pessoais, grupais e institucionais nessas áreas. A universalização no acesso e o uso dinâmico e inovador dessas novas ferramentas são os principais desafios e, no contexto das políticas públicas de juventude, ainda não se têm feito avanços relevantes. No entanto, há alguns exemplos que merecem destaque como o do quadro que segue, relativo ao Brasil.

**QUADRO 9 – A Aprendizagem e a Sociedade da Informação: Projeto ABC Digital**

Várias atividades têm sido realizadas na promoção da "inclusão digital". Destaca-se, nessa área, o programa ABC Digital que oferece acesso e treinamento básico nos fins-de-semana em articulação com o programa Escola Aberta realizado por meio de uma parceria entre a UNESCO e a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco.

Desde dezembro de 2003, está no ar o ABC Digital (www.abcdigital.org.br), portal de serviços de utilidade pública voltado para a população carente que está sendo iniciado no mundo da internet.

**QUADRO 9 – (continuação)**

Em pesquisa realizada com 330 participantes do Informática para a Comunidade – programa que leva o acesso a computadores e Internet às escolas públicas – 60% nunca teve qualquer contato com computadores. Os jovens participantes sentem necessidade de obter serviços pela Rede, mas deixam de conseguí-los pela falta de experiência de navegação. Outro problema verificado é a ausência de conhecimento de *sites* que agrupem conteúdo educativo com temas gerais e com interface de navegação simplificada.

O portal é voltado para este público que desconhece os serviços que a internet pode oferecer. *Downloads* de livros, informações sobre prevenção de doenças, dicas de lazer gratuito e ofertas de estágios podem ser encontrados no ABC Digital. A interface foi pensada tendo a preocupação de facilitar a navegação dos internautas, com ilustrações e ícones explicativos. Já o conteúdo foi pesquisado de forma a abranger os mais variados temas, contemplando a heterogeneidade do público.

As áreas de maior interesse sugeridas por participantes do Escola Aberta para o portal foram educação, entretenimento, saúde e esportes. Com base nestes resultados, o ABC Digital foi dividido em oito grandes seções: Educação (com destaque para matérias escolares voltadas para alunos e professores), Saúde (trazendo a relação de hospitais públicos e postos de saúde, guia de doenças e dados sobre DST/Aids), Pernambuco (com informações gerais sobre o Estado, sua história e cidades), Serviços (apresentando ofertas de empregos, documentos e *links* que permitem ao usuário acessar serviços públicos *online*), Esportes, Diversão, Cultura e Religiões e Crenças.

Fonte: UNESCO. Escritório Antena de Pernambuco.

## III.3 AS POLÍTICAS DE JUVENTUDE E A REFORMA DO ESTADO

### A – A reforma institucional como prioridade política desta década

O terceiro grande processo em matéria de oportunidades e desafios, neste começo de novo século, é aquele vinculado à reforma do Estado atualmente em curso em quase todos os países da América Latina.

Diversas reformas estruturais implementadas na América Latina e no Caribe nos anos noventa foram impulsionadas sob o amparo do *Consenso de Washington* e se concentraram, principalmente, em assuntos de disciplina fiscal, na liberalização da política comercial e do regime de investimentos, desregulamentação dos mercados internos e privatização de empresas públicas. Entretanto, tal como ressalta um informe do Banco Mundial "os mandamentos de políticas do *Consenso de Washington* ignoraram a função que poderiam assumir as mudanças institucionais, para acelerar o desenvolvimento econômico e social da região" (Banco Mundial, 1998). Tal como alertado pelo representante da UNESCO no Brasil (Werthein, 2003), "a implementação do *Consenso de Washington*, a partir de uma perspectiva parcial, acabou por contribuir para o aumento das desigualdades entre os povos e dentro das nações, bem como para o agravamento das condições de pobreza de uma parte significativa da humanidade".

Durante a segunda metade dos anos noventa, reorientaram-se as prioridades, tendo como base que a sustentabilidade das reformas econômicas está condicionada pelas reformas institucionais. Alguns organismos, colaboraram e deram apoio financeiro às denominadas reformas de segunda geração, incluindo nelas as da justiça, dos parlamentos e da administração pública. Nesse contexto, se consolidaram as preocupações relativas à própria governabilidade democrática, e tentou-se aplicar diversos instrumentos para conseguir uma participação mais ativa da sociedade civil nos processos de desenvolvimento, tentando ampliar o protagonismo do denominado "setor público não-estatal" (Bresser Pereira e Cunill Grau Ed. 1998).

As prioridades dos Estados, em grande medida, se referem à modernização dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais, bem como dos sistemas de representação e de participação popular, e procuram

incorporar mais e melhor a percepção dos cidadãos na dinâmica dos processos de afirmação democrática em que se encontram submersos quase todos os países da região. No que se refere à participação da sociedade civil, os mecanismos que estão sendo colocados em prática, concentram-se em dois papéis fundamentais: a prestação de serviços e a representação de interesses. No âmbito das políticas sociais a eliminação dos monopólios dos serviços públicos é concebida como uma alternativa à privatização (a "publicização") e a representação de interesses é relacionada com o desenvolvimento de mecanismos de controle social das políticas, ou com a participação em seu próprio desenho, como as experiências do "orçamento participativo" no Brasil.

O processo está ainda em aberto e, embora esteja centrado num tema muito polêmico, difícil de se analisar, o certo é que permite ter conseqüências em dinâmicas mais ligadas com a gestão que resultam decisivas, no momento de avaliar a pertinência e os impactos das políticas públicas, onde, definitivamente, se definem os aspectos mais relevantes dessas polêmicas (ver, por exemplo, Stiglitz 2002).

### B – A distribuição pactuada de papéis e de funções no âmbito de políticas públicas de juventudes

No âmbito mais específico das políticas públicas de juventude, a distribuição de papéis e funções pode ser concebida como a principal resposta à desarticulação de esforços, enfrentada a partir da estruturação de sistemas institucionais mais efetivos.

Na esfera central, os institutos, as diretorias gerais ou secretarias de juventude deveriam dedicar muitos de seus esforços ao conhecimento dos problemas que afetam os jovens e ao acompanhamento sistemático e à avaliação da dinâmica das políticas públicas dirigidas a eles. Em segundo lugar, poderiam desempenhar um papel decisivo como facilitadores das articulações e tarefas compartilhadas por diversas instituições públicas, tal como se orientar pela transversalidade, garantindo que nos distintos ministérios se impulsionem programas para jovens e que se adote uma perspectiva geracional-juvenil, com ênfase na autonomia dos jovens, na equação trabalho e estudo, no

empoderamento das juventudes para exercício de liderança e participação na elaboração e acompanhamento–controle social de políticas públicas.

Da mesma forma, nesse âmbito central, poderiam ser oferecidas informação e assessoria aos jovens, a fim de contribuir para sua maior participação na sociedade, e trabalhar na formação de recursos humanos em todos os níveis. Para efetivar essas tarefas se requerem a realização sistemática de estudos, de pesquisas e a avaliação contínua das políticas públicas ligadas ao tema, bem como, dispor de recursos humanos capacitados.

Por sua vez, as contrapartes regionais, estaduais e municipais dos institutos, diretorias e secretarias de juventude deveriam se empenhar na execução de programas e de projetos, evitando competir com outras instâncias executoras do mesmo nível – como as secretarias de educação ou de saúde – com as quais deveriam cooperar da maneira mais ampla possível. Da mesma forma, suas tarefas deveriam se articular com as instâncias nacionais. Como é possível definir esse papel intermediário? Uma maneira de realizá-lo é por meio da promoção da participação juvenil, o que exige insistir na idéia de que os jovens são atores estratégicos do desenvolvimento.

Os conselhos e redes formados por jovens deveriam trabalhar de forma articulada com as instâncias centrais, como as secretarias, institutos ou diretorias de juventudes. De fato, é possível conceber mecanismos para que os diversos grupos e movimentos juvenis formulem críticas, propostas e pontos de vista sobre todos os temas de seu interesse e para que, com os apoios necessários, materializem as iniciativas que considerem prioritárias e tenham participação na elaboração e no acompanhamento de políticas públicas.

É preciso adaptar o setor público para a participação dos jovens, como, por exemplo, aceitar que os movimentos juvenis tenham formas próprias, que são muitas vezes diretos e radicais em suas críticas, efêmeros e mutantes e "indisciplinados" – seja este valor um estereótipo ou uma apreciação externa – e, sobretudo, prezam sua autonomia e reagem a ordens externas, especialmente quando estas são percebidas como autoritárias.

Por sua vez, as secretarias, institutos e diretorias gerais, como encarregados da execução de políticas setoriais – educação, saúde,

emprego etc. – deveriam dispor de equipes técnicas especializadas nos temas da juventude, capazes de conceber suas atividades partindo da lógica dos destinatários. Da mesma forma, é importante considerar um elemento que recebe pouca atenção nesta classe de análises: os espaços de encontro e de socialização juvenil.

### C – As mudanças nos modelos de gestão nas políticas públicas

Entretanto, como podem ser efetivamente articulados esses esforços, considerando a ênfase na autonomia das agências partícipes? Que mecanismos permitem evitar os problemas que surgem quando se trata de coordenar as ações entre diversas instituições? Como imprimir um enfoque geracional-juvenil em distintos programas para jovens, acionados por diversas agências? As respostas devem ser buscadas na gestão operacional, identificando elementos axiais e desenhando mecanismos alternativos nos casos em que seja pertinente. Um elemento axial se refere ao financiamento das políticas públicas, âmbito em que é preciso reconhecer a importância, tanto da separação entre financiamento e execução, quanto das diversas vias de alocação de recursos.

Há que definir fronteiras entre planejamento, financiamento e execução e dar condições para que os jovens participem e sigam tais dinâmicas. Além disso, seria imprescindível separar financiamento e execução das funções de avaliação, que devem ser realizadas por um terceiro agente institucional. A partir do momento em que o agente financiador é o mesmo que avalia, ele sempre terá a palavra final, e aquele que executa não poderá agir com autonomia e independência, uma situação que define, de fato, um monopólio, embora exista uma separação entre papéis e funções. A separação entre financiamento, execução e avaliação, exige combinar acordos de trabalho entre as instituições envolvidas. Por exemplo, caso se destine a função de financiamento aos institutos, ou secretarias de juventude, se estará reforçando seu papel articulador; e, caso sejam criados fundos especiais, essas funções serão ainda mais fortalecidas, especialmente quando se trabalha com entidades estaduais ou municipais; porém, isso faz com que essas entidades não as executem diretamente.

Essas idéias contêm medidas orientadas para a descentralização, mas procuram transcender os mecanismos colocados em prática que até o momento têm apresentado limitações e problemas. A descentralização pura e simples nem sempre traz consigo melhores níveis de vida para a população local e, muitas vezes, contribui para aprofundar as desigualdades regionais e o desenvolvimento de tendências autárquicas prejudiciais. Portanto, seria aconselhável que a descentralização levasse consigo uma genuína distribuição pactuada de papéis e funções entre os níveis centrais, intermediários e locais, na busca da melhoria da gestão em todos os níveis.

Por outro lado, se insiste no papel normatizador de uma instituição central gestora de políticas públicas de juventudes por garantir que as políticas e programas que beneficiam os jovens, executadas por diferentes agências, sejam sensíveis e integrem uma perspectiva geracional-juvenil.

### D – Os grupos de população, a transversalidade das políticas públicas e o enfoque geracional juvenil

As políticas de juventudes se orientam em particular pela transversalidade, o que também identifica outros grupos específicos da população (crianças, mulheres, grupos étnicos, terceira idade, imigrantes e outros). Tal orientação pede nova formatação de políticas e pode ter repercussões relevantes para a modernização da gestão pública no seu conjunto, pois se constituiriam em focos de acumulação de experiências de trabalho simultâneo e coordenado em diversos âmbitos específicos.

As políticas de juventudes poderiam complementar a visão restrita das políticas setoriais específicas, como as educativas, que se concentram quase exclusivamente no ensino; ou as de emprego, que se orientam, na maioria dos casos, para o chefe de família, descuidando da situação das mulheres e dos jovens; ou as políticas de saúde, mais especializadas no atendimento das doenças do que na prevenção e na melhoria das condições de saúde da população.

Com esse tipo de abordagem, ou seja, com a preocupação pela transversalidade e interesses de grupos de população, há que cuidar de combinar enfoques universais – necessários – com a identificação de necessidades específicas segundo o perfil sociodemográfico do beneficiário. Dessa forma, as políticas públicas de juventudes, assim como as dirigidas à infância e aos adultos, poderiam percorrer rotas estratégicas semelhantes às seguidas pelos programas de igualdade de oportunidades para as mulheres, os quais conseguiram articular programas setoriais.

É fundamental desenhar políticas que permitam: primeiro, que as novas gerações participem em um processo de mudanças; segundo, que se elaborem programas que tendam a preparar os jovens, da melhor forma possível, para tal participação e, por fim que colaborem para que todas as políticas públicas compreendam uma perspectiva geracional-juvenil.

Uma perspectiva geracional-juvenil deve se orientar pela autonomia, pela participação levando em consideração a equação estudo e assistência social entre outros construtos que são específicos aos jovens, procurando articular, de forma dinâmica, as diversas fases do ciclo vital das pessoas – infância, juventude, maturidade, terceira idade – com o objetivo de responder com políticas específicas que façam parte de um conjunto articulado de políticas públicas gerais.

São critérios constitutivos de uma perspectiva generacional-juvenil em políticas públicas de juventudes:

i) Considerar os jovens a partir de uma perspectiva dupla: como beneficiários dos serviços e como atores estratégicos do desenvolvimento.
ii) Funcionar com base em um ajuste de esforços entre todos as instituições envolvidas.
iii) Ser definida, compreendendo efetiva distribuição de papéis e funções entre os diversos atores institucionais.
iv) Sustentar-se no fortalecimento das redes institucionais existentes e/ou criando outras em esferas onde elas não existam.
v) Funcionar com base na descentralização territorial e institucional.

vi) Responder à heterogeneidade dos grupos juvenis existentes, focalizando ações diferenciadas, como, por exemplo, considerar os que só estudam, os que trabalham e estudam, os que só trabalham e os que não trabalham e não estudam.
vii) Promover a participação mais ampla e ativa dos jovens em seu desenho, implementação e avaliação efetiva.
viii) Contar com uma perspectiva de gênero, oferecendo oportunidades e possibilidades iguais a homens e mulheres e sendo sensível aos direitos sexuais, reprodutivos e outros das mulheres, e uma orientação contrária a discriminações e desigualdades étnico-raciais.
ix) Realizar um esforço deliberado para sensibilizar os tomadores de decisões e a opinião pública em geral sobre temas relacionados a juventudes e combater estereótipos sobre os jovens.

Uma perspectiva geracional-juvenil, assim como uma perspectiva de gênero, ou as de afirmação de direitos humanos étnico-raciais pede a intervenção em políticas universais, considerando construtos próprios de cada população, combinando a busca por igualdade de oportunidades e a potencialização de singularidades culturais, assim como políticas focalizadas em cada população específica, com necessidades próprias, inclusive para superar desigualdades sociais.

Nesse contexto, pode ser decisivo dispor de uma perspectiva geracional-juvenil nas políticas públicas, a qual deve orientar-se pela autonomia, a participação e a atenção com a equação estudo e rede de proteção social entre outros construtos que são específicos aos jovens, procurando articular, de forma dinâmica, as diversas fases do ciclo vital das pessoas – infância, juventude, maturidade, terceira idade – com o objetivo de responder com políticas específicas que façam parte de um conjunto articulado de políticas públicas gerais. As experiências do Conselho Nacional de População do México, da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento do Brasil, bem como da Secretaria de Assuntos Geracionais e de Família do Ministério de Desenvolvimento Humano da Bolívia, dispõem de aportes nestas áreas, e deveriam ser avaliadas em termos comparativos, com o objetivo de extrair as lições correspondentes.

## III.4 O CASO BRASILEIRO NO CONTEXTO MUNDIAL

### A – A transição demográfica: 50 milhões de jovens no ano 2010

Considerando a população na faixa etária entre 15 a 24 anos, tem-se que eram 8,2 milhões em 1940, 31,1 milhões em 1996, e já, segundo o último censo de 2000, são cerca de 34 milhões, o que representaria 20% da população brasileira, sendo que 80% estariam em áreas urbana. Note-se que ampliando o ciclo etário para conceituar jovens, tem-se que estão entre 15 a 29 anos cerca de 48 milhões de jovens[16].

Segundo informe do Fundo de População das Nações Unidas, em 2003, o Brasil seria considerado como o quinto país do mundo com maior representação percentual de jovens – considerando a faixa de 10 a 24 anos (cerca de 51 milhões ou 30% da população total) (UNFPA, 2003 *in* Brasil. Câmara dos Deputados, 2003).

Embora seja amplo o contingente jovem no Brasil, e projeções da CELADE/CEPAL indicam que serão cerca de 50 milhões de pessoas entre 15 a 29 anos em 2010 no país, alerta-se que o aumento acelerado desse grupo populacional é mais pertinente para o período 1960-1970 e 1970-1980, quando a taxa de crescimento anual daqueles entre 15-24 anos foi, respectivamente, 3,29% e 3,07%. Já certa inflexão é registrada a partir dos anos 80. E entre 1991 a 1996, por exemplo, a taxa de crescimento daquela subpopulação, foi 1,72%, mas, que por outro lado, aqueles ritmos deixaram marcas nos ciclos etários subseqüentes, além do que, como se nota no parágrafo anterior, é bastante expressiva a representação proporcional e o ativo em termos absolutos na coorte entre 15 a 24 anos hoje, o que mais embasa as chamadas sobre a importância de um enfoque especial em políticas públicas para juventudes (Oliveira *et al*, 1998 in CNPD, 1998).

De fato, de acordo com analises demográficas (*Op cit,* 1998:8):

> A dinâmica populacional do contingente jovem reflete os processos que vêm ocorrendo, particularmente nas últimas três décadas e afetando a

[16] No Brasil, a maioria dos trabalhos desenvolvidos pela UNESCO e seus parceiros, até o presente momento, é com a juventude compreendida na faixa de 15 a 24 anos de idade.

estrutura etária da população brasileira. Estes são a queda da fecundidade e da mortalidade. Assim, a desaceleração no ritmo de crescimento da população de 15 a 24 anos é conseqüência da intensa e continuada queda da fecundidade. Seus efeitos, como em ondas sucessivas vão se fazer sentir nas faixas etárias subseqüentes a cada década. O impacto desse processo resulta num aumento absoluto da população e vai engrossando as faixas etárias seguintes, fenômeno caracterizado como 'onda jovem' (Madeira e Bercovich 1992 in CNPD, 1998) – tanto pela queda da fecundidade quanto pelo decréscimo da mortalidade infantil.

No cômputo da população total, a transição demográfica brasileira viria sendo influenciada pela maior expectativa de vida – em dez anos a expectativa de vida cresceu 4,7 anos, atingindo os 71 anos – e diminuição da fecundidade, projetando-se que, em 2030, o Brasil deverá contar com 237,7 milhões e que 40% da população terá entre 30 a 60 anos (Brasil. IBGE, 2004).

Se o aumento da expectativa de vida e conseqüentemente a queda das taxas totais de mortalidade refletem melhorias na qualidade de vida da população brasileira, em particular em educação e saneamento, alertam analistas da área de população que as desigualdades sociais e regionais têm persistido como traço mais marcante da sociedade brasileira (Brasil. IBGE, 2004). Por outro lado, alertam para um aumento entre 2000-2003, de 95% nas taxas de homicídios por armas de fogo, sendo que as principais vítimas seriam homens, entre 15 a 24 anos e, com maior probabilidade, da raça negra e dos grupos de mais baixa renda (ver os *Mapas da Violência* sobre a mortalidade por causas externas – homicídios, acidentes de trânsito e suicídios – dos jovens, publicados bianualmente pela UNESCO e o lugar dessa causa de morte no Índice de Desenvolvimento Juvenil, como antes analisado, por Waiselfisz 2004a; 2004b; 2002; 2000; 1998b).

Pode-se inferir que grupos de jovens, pela sua mais alta exposição a mortes violentas, afetariam a transição demográfica no Brasil por tendência diferente daquela que se registra para a população de outras faixas etárias. Mas é interessante notar que também pelo lado da fecundidade, a tendência encontrada entre os jovens é oposta àquela considerada típica do Brasil hoje, ou seja, a sua queda, pois o que destaca a literatura é o aumento de gravidez entre adolescentes e jovens (ver Quadro 10).

**QUADRO 10 – A gravidez juvenil**

Ressaltam, vários autores, que a gravidez na adolescência além de ser problemática para a trajetória de vida de jovens, torna-se um problema social, levando-se em conta a precariedade dos serviços de saúde, quer para o atendimento pré e pós-natal, quer para os partos e quanto a programas de planejamento familiar e pela probabilidade de que a gravidez dê lugar a um aborto feito em condições de insegurança, além da clandestinidade que cerca o caso para as mulheres. Os autores que enfatizam o caráter problemático da gravidez entre jovens costumam se referir à importância de políticas públicas no campo da saúde e de programas de educação sexual nas escolas (Almeida, 2002).

No Brasil, em 1996, a proporção de mulheres de 15 anos que já tinham começado sua vida reprodutiva chegava a 55% entre as que não tinham nenhuma escolaridade; 19% entre as que tinham de 5 a 8 anos de estudos e menos de 10% entre as que tinham de 9 a 11 anos de estudos (Benfam, 1996).

Também a renda qualifica o comportamento da fecundidade. As jovens mais pobres se destacam por suas taxas de fecundidade mais elevadas. Entre as mulheres de 15 a 19 anos que estavam inseridas em grupo familiar com até um salário mínimo, em 1991, a taxa de fecundidade foi calculada em 128%; já as que estavam em grupo familiar com dez salários mínimos ou mais, em 13% (in Camarano, 1998).

A fecundidade precoce preocupa demógrafos e especialistas do campo da saúde pela sua possível influência na vida reprodutiva futura, sendo comum tal literatura considerar que "uma mulher que começa a sua vida reprodutiva mais cedo, maior é sua chance de terminá-la com uma fecundidade elevada" (Camarano, 1998: 116).

A mortalidade infantil, a mortalidade materna (Melo, 1996 e Longo, 2002) e problemas de saúde para a mulher, como a hipertensão, maior incidência de eclâmpsias, infecções urinárias e anemias (Camarano, 1998) também são registradas como associadas à gravidez na

**QUADRO 10 – (continuação)**

adolescência. Em 1987, "a taxa de mortalidade dos filhos de mulheres de 15 a 19 anos era 42,5% mais elevada do que a dos filhos de mulheres situadas em grupo de idade posterior" (Camarano, 1998: 125).

Outro alerta para os problemas com o aumento de gravidez entre jovens diz respeito ao ônus para os serviços de saúde. Os dados de atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS) mostram que, entre 1993 e 1997, houve um aumento de 20% no total de partos em mulheres de 10 a 14 anos. O parto constitui a primeira causa de internação de meninas nessa faixa etária no sistema público de saúde, conforme dados do SUS/MS; FNUAP – Brasil, 1997.

Fonte: CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M.; SILVA, L. B. da. *Juventudes e sexualidade*. Brasília: UNESCO, 2004..

Em síntese, quer pelo alto contingente de jovens hoje, quer pelo que se indicou como "onda jovem", ou a influência desse contingente nas coortes sucessivas, quer por suas vulnerabilidades negativas (como no plano da dinâmica demográfico-social a mais alta exposição a violências, entre elas a que resulta em mortes e a gravidez precoce ou muitas vezes não desejada) quer também, como se vem frisando neste trabalho, pela potencialidade singular dos jovens para novos paradigmas de desenvolvimento, os jovens pedem tratamento como identidade social em si.

Ou seja, tanto pelo lado da sua representação demográfica atual e seu impacto futuro nas próximas gerações, tanto pelo enfoque de sujeito de direitos como o de cidadania ativa ou sujeito ator/atriz por mudanças sociais, de fato políticas com focalização nos jovens e com os jovens, combinada com políticas universais com enfoques geracionais – sensíveis a direitos, necessidades e formas de ser dos jovens – têm especial momento, nestes tempos; daí muitos analistas se referirem à população jovem, hoje, como um "bônus demográfico" importante para o desenvolvimento econômico e social do país.

### B – Brasil, uma localização intermediária no Índice de Avanço Tecnológico

O Brasil se situa numa posição intermediária em relação ao Índice de Avanço Tecnológico (IAT) elaborado pelo PNUD junto a países como Panamá e Uruguai e superado por países como Argentina, México, Costa Rica e Chile.

Trata-se, na verdade, de uma média nacional, a qual esconde – logicamente – diferenças muito marcantes, entre os setores mais integrados ativamente à sociedade da informação – situados em posições comparáveis àquelas dos países mais avançados – e os setores mais excluídos dessa dinâmica – situados em posições semelhantes à dos países que são considerados como "à margem" do sistema. Daí se deduz que o IAT reflete apenas em parte os esforços significativos que estão sendo realizados nessas áreas.

No Brasil, inúmeras ações estão em andamento para reduzir a exclusão digital, principalmente para os jovens. O Programa da Informática na Escola Pública (PROINFO), uma iniciativa do Ministério da Educação em conjunto com as Secretarias de Educação dos Estados da Federação, é responsável pela instalação de laboratórios de informática nas escolas públicas de ensino fundamental e médio no Brasil e pela constituição de Núcleos de Tecnologia Educacional encarregados das ações de capacitação de professores e instrutores.

Inúmeras são as ações voltadas para a inclusão digital de jovens habitantes de regiões menos favorecidas dos grandes centros urbanos no Brasil. Telecentros comunitários localizados nos maiores centros urbanos do país oferecem acesso às novas tecnologias para diversos grupos populacionais, principalmente os jovens. Essas iniciativas são mantidas por governos estaduais e municipais e por organizações não-governamentais, como é o caso do Comitê pela Democratização da Informática (CDI) e o Viva-Rio, entre outros, que foram consideradas "modelos" e implementadas –também em outros países de Região, com o apoio de diferentes organismos internacionais.

### C – Novas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil

Existe uma ampla variedade de estudos e diagnósticos relacionados com a dinâmica do funcionamento do Estado no Brasil (ver por exemplo

Bresser Pereira, 1998, dos Santos e dos Santos Cardoso, 2001, Faria e Giambiagi 2003, Reis e Urani [orgs.] 2004 e Marconi 2002 dentre outros). No âmbito do atual governo federal, têm sido tomadas diversas decisões tendentes à substancial melhoria do funcionamento do setor estatal, colocando particular ênfase na articulação de ações intersetoriais e no fomento da transparência na gestão institucional, como ressaltado na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional:

> Em seu primeiro ano, o atual governo iniciou uma verdadeira revolução na gestão do Estado, visando a superar os problemas decorrentes das medidas de enxugamento e desmonte que o Estado brasileiro sofreu desde o início dos anos 90. Foram adotadas medidas importantes para valorizar o serviço público como a forma intersetorial e transparente nas tomadas de decisão, a retomada do planejamento estratégico, a realização de novos concursos e a recuperação da capacidade administrativa dos órgãos, as inovações administrativas, os programas de otimização dos recursos públicos e de combate à sonegação e as fraudes (...). Os princípios da transparência, publicidade e impessoalidade na administração pública passaram a ser uma realidade concreta no dia-a-dia do novo governo, o que está permitindo a construção de uma nova relação Estado-Sociedade (Brasil. Presidência da República, 2004, p. 231).

No âmbito da articulação das ações setoriais, o trabalho tem sido significativo. O Informe Presidencial destaca:

> Um dos maiores desafios que estão colocados para a gestão pública é desmontar a prática da ação setorializada, que desconsidera a complexidade da realidade que é necessário enfrentar para a elaboração e implantação das políticas públicas. Um diferencial importante nesse primeiro ano foi o esforço de conduzir as ações de governo de forma intersetorial. A reativação das Câmaras de Política Econômica, de Políticas de Infra-Estrutura e de Políticas Sociais, de Relações Exteriores e Defesa Nacional, de Política de Recursos Naturais, de Comércio Exterior e de Regulação do Mercado de Medicamentos, do Conselho de Governo, e a criação de novas Câmaras (a Câmara de Políticas Cultural e a Câmara de Políticas de Gestão Pública, a ser instituída brevemente) além dos inúmeros Grupos Interministeriais de Trabalho, é uma demonstração inequívoca dessa nova forma de governar (idem).

Nesse contexto situam-se algumas das iniciativas que, na área da gestão pública relacionada com a juventude, estão sendo desenvolvidas, inclusive, como se detalha adiante, a criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Políticas Públicas de Juventude, recentemente convocado a desempenhar um papel ativo no desenho dos esforços institucionais que o Estado brasileiro impulsionará, nessas áreas, no futuro imediato.

### D – Os problemas, as oportunidades e os desafios no início de um novo século

Embora não se possa falar de *boom* demográfico, pelo menos na forma em que se falava nos anos noventa, ainda se conta com a maior geração jovem de toda a história demográfica, o que poderá mudar de tendência por volta do ano 2010. Tanto no âmbito da gestão deste governo, como no âmbito da gestão do próximo, os planos de desenvolvimento deverão considerar como aspecto central esses dados da realidade, que constituem, ao mesmo tempo, uma oportunidade e um desafio, que poderão se transformar em sério problema, caso não sejam adotadas as medidas necessárias.

No âmbito das políticas públicas, como já se fizeram referências, deve-se ter uma atenção especial para a dinâmica das jovens gerações. A partir deste ponto de vista, teria que se estabelecer uma prioridade muito mais clara para a educação, ao mesmo tempo em que teria que ser dada uma ênfase especial ao primeiro emprego, na área das políticas de trabalho, bem como prioridade efetiva na área da saúde adolescente, dentro do contexto das políticas de saúde (dentre outras) e de direitos humanos, considerando vulnerabilidades dos jovens em face de diversos tipos de violências. Mas, em se tratando de jovens, especial atenção às políticas para democratização da cultura e por oportunidades de esporte e lazer.

É evidente que as ações que estão sendo implementadas, em termos do enfrentamento da disparidade digital, também deveriam ser mais e melhor atendidas, considerando que os jovens poderiam ser protagonistas ativos na sua efetiva implementação, e não apenas, nem

fundamentalmente, beneficiários delas. Ações mais decididas e sistemáticas no ensino médio e superior, juntamente com a ampliação das redes de telecentros comunitários no país, bem como na utilização mais intensiva e criativa dos meios de comunicação de massa e das novas tecnologias da informação e comunicação, poderiam contribuir de forma crucial para enfrentar esse desafio em particular.

Por último, é preciso seguir aprofundando e estendendo as ações tendentes a dotar o Estado de um funcionamento mais dinâmico, generalizando as iniciativas voltadas ao alcance de uma maior e melhor articulação das políticas públicas, trabalhando ao mesmo tempo no enfrentamento de novas formas de gestão, que ofereçam aos jovens um espaço afetivo para sua participação no desenho, na implementação e na avaliação dessas políticas. Um forte impulso aos espaços de participação cidadã juvenil – como por exemplo, orçamento participativo e controle social das políticas públicas – são essenciais, em termos da afirmação democrática e em relação ao efetivo desenvolvimento das políticas de/para/com juventudes.

# 4. BASES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ENFOQUE ALTERNATIVO

*Analisadas as limitações de enfoques vigentes, são propostas aqui as bases de um enfoque alternativo, expondo seus fundamentos e prioridades substantivas para a ação, junto com algumas propostas mais operacionais, enfatizando a participação dos jovens como atores estratégicos do desenvolvimento.*

## IV.1 ALGUNS FUNDAMENTOS PARA O DESENHO DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS: EXPERIÊNCIAS DA AMÉRICA LATINA

### A – Um novo paradigma para as políticas de juventudes

Existem desafios para a formulação de políticas de juventudes, considerando diversos parâmetros para que esse segmento populacional seja visto como um vetor de políticas universais e específicas. Tais novas políticas não são um somatório de programas já existentes ou a serem inaugurados em diferentes ministérios e secretarias de governo. Isto é, mais que apenas ter jovens como beneficiários de políticas traçadas para outras populações e de maneira formal, questionam-se: a qualidade e os sentidos de tais políticas; em que medida elas são modeladas de acordo com construtos de direitos, necessidades e vontades das juventudes (enfoque geracional-juvenil), ou seja, princípios ético-políticos que contribuam tanto para uma rede de proteção social para diversos grupos juvenis como para potencializar sua participação, emancipação e autonomia. Questões que passam tanto pelo reconhecimento de desigualdades sociais, vulnerabilidades negativas, quanto pela potencialidade crítica e criativa dos jovens. O quadro seguinte apresenta uma síntese desses desafios.

**QUADRO 11 – Desafios para um novo paradigma na construção de um plano integrado de políticas de/para/com juventudes**

Parâmetros ético-políticos

- Ter os jovens como beneficiários de serviços e atores estratégicos para o desenvolvimento;
- Colaborar para a construção da autonomia e formação de capital cultural;
- Além de ter os jovens como atores-gestores de políticas, ter juventude/geração como enfoque; enfatizando a construção da autonomia, emancipação, equação estudo-assistência social ou trabalho e direitos a esporte, cultura e lazer como produtores e consumidores (enfoque geracional-juventude);
- Investir em adultos que trabalham com jovens;
- Promover a participação dos jovens na formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas (enfoque participativo), atentando para o absolutismo do paradigma de participação.

Parâmetros de identidades juvenis

- Capacitar os jovens sobre políticas públicas, democratizando conhecimentos para a formulação, a crítica e o acompanhamento de políticas;
- Priorizar o tempo de estudo e a formação, garantindo bolsas de estudo e ajuda de custos;
- Equacionar estudo e trabalho com formação cultural e ética, diversão e esporte;
- Responder à heterogeneidade de grupos juvenis;
- Conjugar a uma perspectiva geracional-juvenil com uma perspectiva de gênero;
- Contar com a perspectiva de raça/etnicidade, associada às anteriores;
- Fomentar ações afirmativas que lidem com as desigualdades sociais, com corte geracional;

**QUADRO 11 – (continuação)**

- Cuidar da qualidade de instituições estratégicas para juventudes como a escola.

Parâmetros de formatação institucional/gestão

- Integrar programas e não apenas juntar ações/programas/políticas;
- Fortalecer e criar redes institucionais entre sociedade civil e política;
- Implementar um sistema institucional de gestão (coordenação), instando a colaboração de várias esferas de governo (articulação);
- Utilizar recursos e metas com transparência, possibilitando o acompanhamento crítico das políticas;
- Fortalecer a participação de organizações com representações democráticas, evitando a ênfase de implantação de instituições formais e organizações verticalizadas.

Parâmetros de apoio

- Sensibilizar a opinião pública e as instituições formadoras de opinião e com poder de decisão sobre juventudes;
- Fomentar pesquisas sobre e com grupos juvenis, avaliações de ações e programas e os intercâmbios de experiências.

Parâmetro-vetor (perspectiva sobre identidades juvenis em políticas)

- Romper o dualismo entre políticas universais e políticas focalizadas;
- Investir no trânsito e nos nexos entre políticas de/para juventudes, i.e., *perspectiva de identidade – geração nas políticas*, evitando corporativismos ou alinhamentos de representações dominantes, comuns à perspectiva de *políticas de identidades*.

Fonte: CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas*:* políticas de/para/com juventudes. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 19, n. 2, jul./dez. 2002.

## B – Fundamentos básicos

Em vários países da região, o modelo centralizado na educação formal e no tempo livre, por algumas atividades e sem questionar os sentidos de tais dimensões para as culturas juvenis ou a qualidade dos serviços frente a necessidades renovadas, tende a ser um enfoque conservador e funcionalista. Da mesma forma, pode assim ser classificado na medida em que se assume a sociedade vigente como um dado não-questionável e se define, como objetivo específico em relação às jovens gerações, sua futura integração à sociedade, de tal forma que a sua reprodução esteja assegurada no tempo e no espaço. O mesmo enfoque funcionou com alguma fluidez no âmbito das economias em expansão, as quais asseguravam uma determinada mobilidade social ascendente, em especial, para os jovens "integrados". Porém demonstrou possuir sérias limitações como resposta à problemática dos jovens "excluídos", em especial, nos períodos de crise. Por esse motivo, teve sucesso apenas em termos parciais e no âmbito de determinadas circunstâncias concretas, difíceis de serem mantidas no tempo.

No novo contexto internacional se outorga uma crescente importância na formação de recursos humanos aptos para processar as mudanças que se deseja promover na busca do crescimento econômico, da equidade social, da afirmação democrática, do respeito à diversidade, da eliminação de injustiças e desigualdades sociais, implementando novas estratégias de desenvolvimento. Nesse contexto, no terreno das políticas de juventudes, já não tem sentido apresentar respostas "conservadoras", porque o que agora se persegue é a mudança. Tampouco respostas "funcionais", porque agora o que se requer é transformar as regras do jogo vigentes. Dessa forma, não tem sentido desenhar políticas que se proponham incorporar as novas gerações no simples processo de "reprodução" da sociedade atual.

Trata-se, no momento, de desenhar políticas que permitam incorporar as novas gerações à dinâmica pelo processo de mudanças, elaborando programas que tendam a preparar, da melhor maneira possível, os jovens para que sejam atores no exercício de uma cidadania ativa, quanto a essas mudanças que requerem acesso a novas tecnologias e habilidades de comunicação, como colaborar para o desenvolvimento a partir de

uma perspectiva crítico-criativa. Portanto, se é assim, não há nenhum sentido em seguir imaginando políticas e programas em que os jovens são simples objetos receptores; é imprescindível promover a sua participação, como sujeitos de direitos e como atores estratégicos do desenvolvimento.

Assim, por que os jovens? Porque, além do direito ao desenvolvimento de um capital cultural e social, eles e elas podem ser e estar mais preparados do que muitos adultos para lidar com as novas tecnologias, porque não estão ligados a compromissos e interesses sobre a reprodução do *status quo*, e porque muitos estão dispostos a trabalhar pela transformação das "regras do jogo" que não os contemplam adequadamente e que, portanto, não os apóiam. Definitivamente, porque muitos deles são portadores de uma perspectiva diferente, e têm um compromisso com a justiça, a paz, a democracia e a liberdade. Por isso, as futuras políticas públicas de juventudes deveriam ser estruturadas com uma forte ênfase no presente dos jovens como atores, e não centradas simplesmente, ou exclusivamente, na sua preparação para o desempenho de papéis como adultos no futuro. Há, entretanto, que ter claro que as referências nesse caso são as potencialidades dos jovens e os entraves que, com maior probabilidade, se dão num universo de adultos, mas que, há que se cuidar contra generalizações, pois tanto entre jovens quanto entre adultos, o comum é a diversidade de orientações.

### C – As respostas setoriais, centralizadas e universais

As políticas públicas, em grande parte dos países da América Latina, tendem a se orientar por enfoques setoriais, universais e centralizados, tomando os jovens como destinatários de serviços públicos e concentrando-se, prioritariamente, em alguns. O modelo predominante, construído na etapa da industrialização substitutiva, se concentrava mais na educação e no tempo livre dos jovens (ainda que não necessariamente de forma ideal também nesses setores), desconhecendo problemas dos jovens excluídos, especialmente no âmbito do trabalho, ou no âmbito da assistência social. A ausência de uma perspectiva de gênero na maior parte dos programas implementados sob esse enfoque,

levou, além disso, a que se beneficiassem mais os homens do que as mulheres jovens, ou que não se considerassem suas necessidades específicas. Também ocorria a omissão sobre o aspecto singular das vulnerabilidades, inclusive por discriminações de tipo institucional, dos afro-descendentes e dos indígenas. O caso dos jovens portadores de necessidades especiais costumava ser também desconsiderado.

Nos anos sessenta, com a erupção dos movimentos estudantis e juvenis, politizados e questionadores da ordem social e política estabelecida, se buscaram novas respostas, centradas no controle social dos jovens mobilizados, enquanto a aguda crise dos anos oitenta levou à apresentação de respostas centradas no combate à pobreza e à delinqüência juvenil, junto com as primeiras tentativas de introduzir respostas mais integrais, a partir de instituições públicas especializadas, criadas especialmente para isso. Porém, essas instituições passaram a ser administradas por dirigentes jovens de partidos políticos governamentais, concentrados na organização e mobilização dos jovens e a desenvolver programas adequados à maior parte das áreas de desenvolvimento social. O resultado foi o surgimento de conflitos com os ministérios e secretarias de Estado que trabalhavam tais temáticas e, naturalmente, foram vencedores. Ao pretender representar os jovens na estrutura estatal e o Estado frente aos jovens, os Institutos de Juventude confundiram seus papéis, e foram acrescentados novos ingredientes ao fracasso institucional; tudo isso ligado também, em muitos casos, a sérios problemas de gestão.

Paralelamente, de toda maneira, durante os anos noventa começou-se a pôr em prática, inúmeros programas setoriais e de promoção juvenil em distintos países, nos quais se passou a investir quantidade significativa de recursos, especialmente nas áreas ligadas à reforma da educação média, ao desenvolvimento de programas preventivos de saúde adolescente, à implementação de programas inovadores de capacitação para o trabalho, e mais recentemente, de prevenção e tratamento da violência juvenil, no âmbito de iniciativas inovadoras na área da segurança cidadã. Todavia, a desarticulação de esforços é evidente, bem como preocupante, o que tem levado, ultimamente, a se questionar principalmente o trabalho setorial e os modelos de gestão tradicionais, tentando promover, ao mesmo tempo,

novos modelos de gestão, com base numa forte reformulação dos papéis das diversas instituições públicas e privadas intervenientes, procurando utilizar mais e melhor os recursos disponíveis.

### D – A necessidade de uma perspectiva geracional-juvenil para as políticas públicas

Enfatiza-se que é importante dotar as políticas públicas, em seu conjunto, de uma perspectiva geracional-juvenil, superando decididamente o enfoque limitado de trabalho setorial, centralizado e não sensível às vontades e necessidades singulares de cada geração, que prevaleceu até o momento. Trata-se de evitar cair nos espaços e programas exclusivos para adolescentes e jovens como até o momento, e de tentar incorporar essas temáticas particulares da melhor maneira possível a todas e a cada uma das políticas públicas, à semelhança da perspectiva de gênero impulsionada pelas mulheres. Que tipo de implicações pode ter esse enfoque alternativo?

Em primeiro lugar, faz falta contar com políticas populacionais que não apenas se ocupem das principais dimensões setoriais a esse respeito, como fecundidade, migração, mortalidade, mas, além disso, e fundamentalmente, que articulem dinamicamente as diversas fases do ciclo da vida das pessoas (infância, juventude, maturidade, terceira idade) com o objetivo de responder com políticas específicas que façam parte de um conjunto articulado de políticas públicas universais. A partir desse ponto de vista, é imperativo combater as desigualdades intergeracionais, que são muito significativas em quase todos os países da região.

Em segundo lugar, trata-se de analisar, com rigor, os enfoques com os quais se deveria trabalhar em todas e em cada uma das políticas públicas relacionadas à adolescência e à juventude, tentando alcançar os maiores e melhores impactos em cada caso particular. Sob essa perspectiva, conforme já destacado anteriormente, os estabelecimentos de ensino médio não são os únicos lugares para o desenvolvimento de aprendizagens, mas são espaços privilegiados de socialização adolescente e juvenil.

Em terceiro lugar, outra implicação relevante nesse enfoque se relaciona com a necessidade de um posicionamento nos grandes debates nacionais, a partir da perspectiva adolescente e juvenil, em relação, por exemplo, à dinâmica do trabalho ou às políticas relacionadas com a assistência social, assim como as questões de violência, de cultura e de esporte. Ou seja, é preciso ouvir mais os jovens, debater com eles, a partir de suas organizações e associações, os diversos temas que mobilizam a nação, assim como pesquisar mais as representações das diferentes juventudes sobre vários assuntos. Nesse sentido, ganha importância o diálogo entre gerações, mas de forma simétrica, respeitando diferenças de linguagens, experiências e lugares de fala.

Finalmente, é preciso privilegiar as identidades juvenis, ou seja, as diversidades entre os jovens, e também, o que os singulariza (a diversidade da unidade). Isto implica ter como parâmetro na elaboração de programas de, para e com os jovens o enfoque geracional-juvenil, ou seja, garantir nos mais diversos programas, a perspectiva da juventude como tempo de: estudo; se formar no exercício da crítica e da criatividade; exercício do direito à uma assistência social, decorrente de sua maior vulnerabilidade no mercado; exercício do direito a serem consumidores e produtores de cultura; acesso a atividades esportivas e de lazer; se engajar em atividades que colaborem em sua autonomia e emancipação, e naquelas que colaborem para que possam participar ativamente do "fazer políticas" e do controle social da vida pública.

Vale investir no avanço desse enfoque, dotando as políticas públicas de uma efetiva perspectiva geracional, mudando radicalmente a lógica historicamente vigente – fortemente centrada na criação de espaços específicos para a participação juvenil. Assim se estaria em melhores condições para alcançar a integralidade necessária para as políticas públicas de juventude em particular, e para o conjunto das políticas populacionais no plano mais geral.

As políticas relacionadas com a mulher têm alcançado mais e melhores impactos do que as relacionadas com a juventude nos últimos trinta anos (Rodriguez 2000). Como se podem explicar essas diferenças tão notórias?

Uma primeira observação a partir dessa ótica é o argumento de que as mulheres têm enfrentado as discriminações que sofrem na sociedade, têm

questionado a existência de espaços exclusivos para o homem e para a mulher, respectivamente, o público e o privado, e têm demonstrado como o machismo está presente de maneira implícita e aceito com naturalidade até nos livros didáticos de nossos sistemas de ensino. A partir da promoção juvenil não se questiona o domínio das perspectivas dos adultos de nossas sociedades. E também não se tem investido na identificação das construções próprias – as identidades juvenis.

Um segundo argumento se refere aos atores que têm incentivado as políticas relativas à mulher e aos que têm incentivado as políticas relativas à juventude. Assim, enquanto os movimentos juvenis têm procurado se apoiar, nas próprias estruturas administrativas do Estado, nos partidos políticos e em algumas poucas estruturas corporativas na área privada, no caso das mulheres os programas estão apoiados nos movimentos feministas e de mulheres, que trabalham com um sentido corporativista, ou seja, de defesa de direitos específicos, e nas organizações não-governamentais de apoio a tais movimentos.

Um terceiro argumento se relaciona com o estilo de gestão, em termos do trabalho cotidiano. Assim, no âmbito da juventude se têm estruturado "programas" que, na realidade, não são mais do que conjuntos de atividades pontuais e iniciativas desconexas, dado os reduzidos espaços nos quais tem sido possível trabalhar. No caso das mulheres, tem se buscado estruturar programas de longo prazo e que articulam seus diversos componentes a partir de diagnósticos dos problemas que se pretende enfrentar. No mesmo sentido, as mulheres têm sabido articular suas reivindicações com dimensões da vida cotidiana, como a discussão da violência doméstica, misturando com dimensões mais visíveis socialmente – incorporação no trabalho, enquanto os movimentos juvenis se identificam com os temas mais transversais e orientados para diversas populações, ainda que progressivamente se venha incorporando dimensões mais específicas da vida cotidiana dos jovens – as culturas juvenis. Quanto às mulheres, suas representações organizacionais aprenderam a conjugar movimentos de pressão com formulação de propostas, por alianças, articulações, criação de consensos, e trabalhado na área do Estado assim como no plano da sociedade civil. Os jovens organizados têm mais experiência fora da área do estado, que em muitos momentos históricos lhes era

hostil e combatido por eles. Também o Estado tem sido menos flexível, sem permitir uma comunicação sem manipulações e sensível a linguagens diferentes e diversas.

## IV.2 INTEGRANDO ENFOQUES

### A – Os jovens como "grupo de risco"

Em diversas partes do continente latino-americano, tem-se procurado introduzir diferentes enfoques estratégicos, metodologias e experiências inovadoras. Nesta parte do trabalho, tem-se uma apresentação dos mais relevantes enfoques, advogando-se não uma escolha por um deles, mas sua combinação, no sentido de modelar políticas públicas de/para/com juventudes. Discute-se o enfoque que tem os jovens como "grupo de risco"; aquele que considera os jovens como sujeitos de direitos; o que advoga que os jovens devem ser considerados como atores do desenvolvimento e o que enfatiza a construção do capital social e o empoderamento dos jovens.

O enfoque que associa juventude a risco se apóia nos indicadores econômicos e sociais que mostram a precária situação estrutural em que crescem e amadurecem as novas gerações nos diferentes países da região. Muitos programas e projetos nas últimas décadas se orientam por essa perspectiva.

O enfoque do "grupo de risco" mostrou a existência de amplos setores juvenis excluídos, vivendo em condições extremamente precárias e enfrentando limitações. Justificaria esse enfoque: as elevadas taxas de fracasso escolar; a falta de acesso à escola; os altos e persistentes níveis de desemprego e subemprego juvenil, associados a condições de vida, ao grupo familiar, à moradia, e à comunidade.

O enfoque de "grupo de risco" não faz nenhuma referência à condição cidadã dos jovens e aos direitos inalienáveis que lhes correspondem. Essa perspectiva condicionou que muitos desses programas permanecessem limitados ao desenvolvimento de iniciativas que tendem a contribuir com o acesso a serviços, em geral, mas incentivados com critérios paternalistas, que geram certa rejeição entre os beneficiários e avaliações críticas.

Nessa mesma linha de raciocínio, frisa-se que o enfoque de "grupo de risco" não prioriza o desenvolvimento de iniciativas que tentam fomentar a participação dos jovens na dinâmica social, econômica, política e cultural dos diferentes países que o adotaram, portanto, não respondendo a demandas dos jovens, nem contribuindo para a construção da autonomia.

### B – Os jovens como sujeitos de direito

Reconhecendo as limitações do enfoque de "grupo de risco", e adotando, em grande medida, como base as estratégias introduzidas em relação a crianças e adolescentes desde a aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (em 1990), começou a se desenvolver uma nova perspectiva, que considera os adolescentes e os jovens como sujeitos de direito.

Nessa perspectiva, e sem desconhecer que os jovens enfrentam agudas e evidentes situações de risco, se assume que eles são cidadãos e têm – partindo dessa condição – direitos que a sociedade e o Estado devem respeitar, procurando que tenham a mais extensa e profunda vigência efetiva em todos os níveis. Dito de outra maneira, o acesso a serviços não deve ser visto como uma concessão do Estado para com os jovens, mas sim como um direito a ser assegurado.

A mudança de paradigma é relevante, na medida em que permite encarar as posturas paternalistas e clientelistas que, com freqüência, são adotadas no enfoque de "grupo de risco", assim como as perspectivas de submissão de parte dos próprios beneficiários frente ao Estado, que nem sempre assumem sua condição de sujeitos de direito e, de certa maneira, legitimam ou, pelo menos, toleram as práticas clientelistas.

Assim como o enfoque de "grupo de risco" foi introduzido, sobretudo, a partir da prática de diversos organismos públicos, como as secretarias e ministérios da área social, o enfoque de sujeito de direitos foi estimulado a partir das dinâmicas de diversas ONGs especializadas, apoiadas no desenvolvimento de experiências no âmbito da defesa dos Direitos da Criança.

Ao tornar explícito o enfoque na própria concepção da Convenção, passou-se a mencioná-la fazendo referência aos Direitos da Criança e do Adolescente e, ao mesmo tempo, durante a última década, tentou-se fazer com que a Declaração Universal se concretizasse na aprovação de Códigos Nacionais da Infância e da Adolescência, influenciando o conjunto das políticas públicas relacionadas com essas dinâmicas particulares.

Diversos organismos internacionais (UNESCO, UNICEF, o UNFPA e a OPAS, dentre outros) colaboraram decisivamente com esses processos e as avaliações que têm sido realizadas têm demonstrado avanços significativos em várias áreas relevantes, embora ainda existam muitas pendências.

Mas também esse enfoque apresenta limitações, na medida em que promove a participação dos jovens como outro direito, sem a realização de uma leitura rigorosa das eventuais contribuições e obrigações que os jovens podem oferecer à sociedade. De certa maneira, a extrapolação excessivamente mecanicista desse enfoque, pensando na infância, não considerou devidamente as evidentes diferenças entre crianças e jovens e entre os jovens, dentre as quais se destaca a ênfase na participação.

### C – Os jovens como atores estratégicos no desenvolvimento

As diversas leituras que se têm processado coletivamente na última década, a partir das várias experiências em diferentes contextos locais e nacionais, foram dando lugar à elaboração de outro enfoque, mais especificamente construído a partir da própria promoção juvenil, e apoiado no conceito e na prática da participação dos jovens.

Os jovens são, sobretudo, atores estratégicos do desenvolvimento, sem desconhecer que também são um "grupo de risco" e, sem dúvida, sujeitos de direito. É preciso enfatizar o eventual aporte dos jovens à sociedade, não limitando as políticas públicas de juventudes ao acesso a serviços materiais e simbólicos como um canal privilegiado para melhorar as condições estruturais da vida.

Sob essa perspectiva, as políticas públicas de juventudes devem articular iniciativas programáticas relacionadas com melhorias das condições de vida dos jovens, com outras orientadas ao fomento da participação, considerando que não basta satisfazer somente investimentos nas condições sociais e econômicas.

A experiência chilena, a partir da restauração democrática em 1990 é um exemplo. Depois de quinze anos, durante os quais as condições de vida dos jovens têm apresentado notórios avanços, continuam sendo constatados quadros de aguda "alienação" dos jovens em relação às principais instituições democráticas de uma sociedade na qual não se sentem efetivamente integrados.

Os Planos Integrais de Juventude, que têm sido desenhados ultimamente, tentam enfatizar de forma mais explícita e efetiva ambas dimensões, condições de vida e participação, assumindo o enfoque que considera os jovens como atores estratégicos do desenvolvimento (ver Rodríguez 2002a), sendo o caso do México o mais notório (ver México. IMJ 2002).

O enfoque que tem os jovens como atores estratégicos do desenvolvimento pretende contribuir para a superação de uma contradição paradoxal, entre os discursos favoráveis à participação juvenil – que quase todos os atores sugerem – e as práticas efetivas a esse respeito, atravessadas, em boa medida, por um receio aos eventuais "deslizes" juvenis. A contradição se apóia na ausência de canais institucionalizados e reconhecidos de participação juvenil, por parte dos atores relevantes. Por esse motivo, postula-se o desenvolvimento de programas que fomentem a participação dos jovens na implementação de políticas públicas, como combate à pobreza e campanhas de alfabetização, construídas com base nos diálogos com os jovens.

### D – Os jovens, a construção do capital social e o seu "empoderamento"

Finalmente, no decorrer desses diferentes enfoques estratégicos com os quais se está tentando construir políticas públicas de juventude mais pertinentes e oportunas, é importante fazer referência a dois outros, que se relacionam intimamente entre si e, também, com os que acabamos de descrever. Trata-se dos enfoques relacionados com a construção do capital social e com o "empoderamento" dos jovens.

Há uma ampla literatura sobre capital social, mas são poucos os estudos centralizados no tema, que levam em consideração a dinâmica juvenil. Entre esses últimos, se destacam os apresentados ultimamente pela CEPAL (Arriagada e Miranda [orgs.], 2003) e pela ONG chilena

CIDPA (Davila, coord., 2004) que distinguem o capital social individual, em especial, a capacidade empreendedora dos jovens para enfrentar os diversos desafios de seu desenvolvimento pessoal e social, e o capital social coletivo, apoios sociais com os quais contam os jovens para concretização de seus projetos de vida.

No plano do capital social individual, se inclui uma ampla gama de dimensões, como lidar com o risco, auto-estima, sociabilidade, empoderamento, lidar com vínculos, apoio social e criatividade. Capital social coletivo refere-se à institucionalidade local e/ou comunitária, vínculos sociais e comunitários, entorno familiar, disponibilidade de serviços públicos, dentre outros. Como se pode observar, trata-se de dimensões que não são oferecidas naturalmente, que devem ser construídas coletivamente. A pertinência do enfoque está centrada na relevância de identificar áreas estratégicas para a construção de projetos juvenis de vida.

Têm sido implementadas ações promocionais que colaboram com a construção do capital social juvenil, assumindo que ele induz à melhoria das condições de vida e à construção de sentimentos de pertencimento por parte dos jovens, em relação às sociedades. Uma das peças-chave a esse respeito tem sido o desenvolvimento de ações de "empoderamento", isto é, ações que podem oferecer aos jovens as ferramentas necessárias para negociar com aqueles que tomam as decisões, tanto no nível macro como no nível micro.

Sob esse ângulo, diversas políticas públicas poderiam ser avaliadas, bem como as iniciativas programáticas específicas, julgando até que ponto elas colaboram, ou não, na construção do capital social juvenil e/ou fomentam o "empoderamento" juvenil.

## IV.3 PRIORIDADES DA PRÓXIMA DÉCADA

### A – A educação, a ciência, a tecnologia e a saúde como chaves para a formação do capital humano

Além das ações a serem promovidas, é importante priorizar alguns elementos-chave em termos de grandes metas para a próxima década. Esta seção dedica-se a discutir algumas delas.

O investimento em recursos humanos é um elemento central do processo de crescimento econômico sustentável e para o bem-estar social, tanto pelos rendimentos crescentes sobre os níveis de produtividade como pelas externalidades associadas à melhoria de seus atributos. De um lado, os dois fatores-chave para a adequada formação de recursos humanos são a educação e a saúde. Reconhecendo as notórias dificuldades que as novas gerações enfrentam, tanto na área da saúde, como na da educação e, ao mesmo tempo, levando em consideração a significativa relevância que apresentam os jovens, em termos de recursos humanos qualificados e com saúde, para a implementação das estratégias de desenvolvimento nos diferentes países da região, seria lógico concluir que na área específica das políticas públicas de juventude é importante fazer especial ênfase nessas matérias.

Werthein e Cunha (2004), analisando os fatores que contribuem para uma educação de qualidade ressaltam que os professores, ou seja, os recursos humanos são um fator chave para atingir níveis de qualidade na educação. Segundo os autores "considerando o peso de inúmeros fatores na qualidade do ensino, dentre eles, a biblioteca escolar, o tempo dedicado ao ensino, a alimentação dos alunos e uma série de outros, atribui-se ao professor bem preparado o equivalente a dois terços pelo êxito ou fracasso do aluno" (*op. cit.*, 2004: 17).

Carnoy argumenta que "funcionários qualificados são cada vez mais importantes para a produção do valor agregado. A indústria do conhecimento (ou seja, a educação) tornar-se-á, logicamente, cada vez mais tributária da qualidade do seu capital humano (o corpo docente)" (Carnoy, 2002 *apud* Werthein e Cunha, 2004: 17).

No que se refere à educação, as prioridades vão ser diferentes em cada país, mas, em geral, existem alguns desafios comuns, básicos:

i. generalizar a universalização do acesso ao ensino básico e, sobretudo,o médio;
ii. assegurar padrões adequados de qualidade e rendimento escolar, enfrentando decididamente os problemas de aprendizagem e de abandono escolar, bem como investir mais numa escola pública de qualidade;
iii. melhorar substancialmente a eqüidade entre os diferentes grupos sociais, buscando frear e, eventualmente, reverter os processos de segmentação educativa, como a exclusão social por raça, étnia

e por situação socioeconômica, assim como pelas dificuldades da escola pública (ver sobre o caso do Brasil quanto ao ensino médio, Abramovay e Castro, 2003);

iv. expandir o ensino infantil a toda população de 4 e 5 anos com o duplo propósito de compensar os déficit em capacidade de socialização entre os mais pobres, inclusive para facilitar o ingresso das jovens mães ao mercado de trabalho;

v. aproximar a cultura juvenil e a cultura escolar no ensino médio, ampliando e aprofundando os processos de reforma educativa atualmente em andamento; modernizando a gestão e envolvendo os atores que ainda não participam ativamente do processo – os pais, as comunidades e os próprios estudantes – dando-lhes a voz que não têm e promovendo seu "empoderamento";

vi. investir na formação continuada dos professores, tendo em vista que seu nível salarial corresponda a patamares dignos, bem como lhes proporcionar uma socialização em temas transversais como ética, gênero, raça e meio ambiente entre outros;

vii. investir mais em escolas seguras e protetoras, em mediação de conflitos e contra a violência escolar (Abramovay e Rua, 2002 para o caso do Brasil).

Para ter a saúde como chave em uma política de juventudes, é preciso rever o conceito de saúde, ampliando-o de forma a promover a qualidade de vida, a diminuição à exposição a riscos, a prevenção e o combate às violências. Na área da saúde, entendida nesse sentido, as prioridades também devem variar entre os países, bem como dentro deles. Porém, existem ao menos quatro desafios centrais:

i. o incentivo a estilos saudáveis de vida, promovendo vários tipos de atividades recreativas, culturais e esportivas, para a socialização, o crescimento e a maturidade pessoal e social dos destinatários, fortalecendo os fatores de resiliência[17], e desenvolvendo as "habilidades para a vida";

[17] Entende-se resiliência como a capacidade concreta de retornar ao estado natural de excelência, superando situações críticas. A resiliência diz respeito à capacidade das pessoas, das equipes e das organizações, não só de resistirem à adversidade, mas também de utilizá-la em seus processos de desenvolvimento pessoal.

ii. uma atenção adequada e oportuna da saúde sexual e reprodutiva, temas como a gravidez juvenil, a educação sexual, as discriminações – inclusive pela orientação sexual – a atenção às doenças sexualmente transmissíveis e a prevenção da Aids;
iii. a prevenção, em termos de diminuição de exposição a riscos e o tratamento oportuno das principais condutas de risco, dando ênfase às vinculadas a acidentes de trânsito, ao consumo de drogas legais e ilegais e o desenvolvimento de atividades ligadas a diversas formas de violência;
iv. a formação dos adultos que trabalham com jovens em temas como sexualidade, direitos sexuais e reprodutivos e violências e/ou discriminações.

Segundo um estudo da OPAS (2001), no ano 2010, haverá mais adolescentes (com idades entre 10 e 19 anos) vivendo no mundo que em qualquer época anterior, e uma grande parte viverá na América Latina e no Caribe. Essa coorte de jovens pode se converter em um benefício ou em uma carga a mais para seus países, dependendo da capacidade dos governos, comunidades e famílias para desenvolver o potencial humano dessa geração. Uma ferramenta favorável, nesse caso, é constituída por programas de habilidades para a vida.

Definido de forma ampla, um enfoque de habilidades para a vida desenvolve as habilidades que permitem aos jovens adquirir as aptidões necessárias para o desenvolvimento humano e para enfrentar, de forma efetiva, os desafios da vida cotidiana. Em geral, os especialistas identificam as seguintes habilidades para a vida: 1) habilidades sociais e interpessoais, incluindo comunicação, habilidades de recusa, agressividade e empatia; 2) habilidades cognitivas, incluindo tomada de decisões, pensamento crítico e autocrítica; 3) habilidades para controlar emoções, incluindo o *stress* e o aumento interno de um centro de controle.

Baseando-se no contexto local, um programa de habilidades para a vida pode incluir conteúdos sobre a amizade, a intimidação, as relações sexuais, o controle da irritabilidade, as percepções sobre o uso de drogas, os métodos de controle da natalidade e a prevenção do HIV-Aids.

## B – A inserção no trabalho

Há que se considerar que a prioridade na vida dos jovens deveria ser o exercício do direito à educação e que, portanto, o fundamental em termos de ação do Estado deveria ser a garantia de uma rede de proteção social ou de segurança da cidadania, para assegurar a sobrevivência e despesas básicas que, no caso dos jovens, como vem enfatizando o documento, deve incluir o acesso a serviços e atividades culturais, de recreação e de esporte. Sendo assim, no caso dos programas de voluntariado, há que conjugá-los com bolsas de estudo. Tanto tais programas como os de estágio ou de trabalho devem ser compatíveis com a perspectiva de priorizar a formação educacional.

Deve-se portanto contemplar a oportunidade do voluntariado, com ajuda de custo e/ou contar como crédito no sistema de ensino, estabelecendo-se, portanto, vínculos entre trabalho e estudo. O campo de participação cidadã, inclusive nas áreas de artes, esportes e atividades lúdicas deveria também ser considerado no plano de oportunidades de trabalho e de formação para o trabalho (ver IV.3D deste documento sobre a proposta de conjugar o programa "Abrindo Espaços", da UNESCO, com orientação para a empregabilidade).

Como os problemas são muito diversos, requerendo medidas diferentes e adaptadas às particularidades de cada um dos grupos juvenis, e dado que as causas que explicam tais problemas, também não são homogêneas, são necessárias estratégias específicas para cada uma das situações em particular, contudo, assumindo sempre o trânsito como um desafio, promovendo cadeias formadoras e competências transversais.

Uma primeira resposta importante deverá continuar sendo a capacitação para o trabalho, unida à equação estudo e trabalho e ao desenvolvimento das primeiras experiências de trabalho. Deste modo, se responderá a dois dos principais condicionantes do desemprego dos jovens: a falta de experiência e a falta de capacitação.

Nos países que já contam com programas de grande escala nesses aspectos, o desafio será aperfeiçoar suas estratégias operacionais, corrigir os defeitos observados no âmbito das experiências já desenvolvidas, e ampliar sua cobertura, de modo a se obter no futuro mais e melhores

impactos. Para os países que ainda não contam com esse tipo de programas, o desafio será projetá-los e colocá-los em prática.

A essência desses tipos de iniciativas programáticas continua sendo válida. Portanto, deve-se continuar dando forte ênfase na estratégia de se focalizar nos setores juvenis mais vulneráveis na modalidade descentralizada de trabalho, dando autonomia aos municípios, com a colaboração de uma ampla gama de instituições de capacitação, tanto públicas quanto privadas, resguardando as propostas integrais de capacitação, estágios e apoio à inserção ao trabalho, elaboradas com base em acordos entre entidades de capacitação e empresas, respaldadas e com exigentes mecanismos de monitoramento e avaliação.

Porém, é preciso ter em conta que a capacitação não gera postos de trabalho. Portanto, é imperativo introduzir iniciativas ligadas à geração de empregos, sobretudo do tipo autônomo, dadas as dificuldades existentes no que diz respeito à criação de empregos com vínculos salariais. Um dos caminhos pode ser o impulso de micro e pequenas empresas.

As microempresas de subsistência (ligadas ao setor informal) podem colaborar no combate à pobreza e na promoção da integração social dos jovens, principalmente quando adotam critérios de eficiência e quando integradas a programas de combate à pobreza amplos e integrais, pelos quais se torna obrigatório evitar ciclos reprodutores da pobreza (corriqueiros em muitas experiências desse tipo na América Latina). As microempresas de desenvolvimento (incorporadas ao setor formal da economia), por sua vez, podem assumir papéis bastante dinâmicos nas economias da região, sempre que identifiquem com precisão as áreas nas quais se pode crescer e desenvolver.

Guerrero (2001) argumenta que, no caso dos jovens, estamos frente à existência de um espaço de transição, entre o momento em que eles terminam, por abandono ou conclusão, sua etapa de educação básica para tentar ingressar no mercado de trabalho, e o momento em que alcançam certa consolidação ocupacional que lhes permita defrontar-se com uma razoável dotação de competências, considerando as exigências e incertezas dos mercados de trabalho.

É um espaço caracterizado pela diversidade, pela instabilidade e precariedade das experiências de trabalho, não só pela natureza

exploratória da mentalidade juvenil, mas, também, pela instabilidade estrutural do emprego no mercado de trabalho. O espaço de transição não culmina em uma definição ocupacional rígida, nem no tipo de emprego estável e permanente que era de se esperar nos mercados de trabalho tradicionais, mas em uma afirmação ocupacional, ou seja, a decisão que o indivíduo toma no sentido de orientar sua vida de trabalho em um certo âmbito ocupacional, aquele em que se encontra a combinação mais funcional entre suas competências e expectativas por um lado, e as possibilidades que o mercado de trabalho lhe oferece de forma realista, tudo isso no contexto da evolução de outros referenciais básicos, tais como a família e a comunidade.

Insiste-se por um enfoque geracional-juvenil nas políticas públicas, o que em matéria de trabalho deveria ser operacionalizado por uma análise crítica do mercado, suas condições de garantir aos jovens o direito de estudar, se formar, se divertir, praticar esporte e modelar a capacidade crítico-reflexiva. Assim deve-se migrar dos tradicionais enfoques sobre a prevalência do trabalho, como expressa Pochmann, atual Secretario de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo, a seguir:

> De cada 10 jovens de classes média e alta, 9 estudam, enquanto somente 4 estudam a cada 10 jovens pobres, sendo 3 fora da respectiva série escolar. Mesmo que o país viesse a encontrar uma situação de pleno emprego, os jovens filhos de pobres ficariam no andar de baixo, enquanto os filhos das classes média e alta no andar de cima da hierarquia ocupacional, reproduzindo recorrentemente o padrão execrado de desigualdade de renda. Para todos os brasileiros que defendem a construção de um Brasil justo e democrático, torna-se fundamental defender a criação de condições efetivas para a libertação dos jovens da condenação ao trabalho para sobrevivência, especialmente os filhos de pobres e os de menor escolaridade. As políticas públicas têm papel-chave nessa questão, conforme aponta a experiência inédita do Programa Bolsa Trabalho no município de São Paulo, com mais de 50 mil jovens atendidos até o momento. Essa experiência bem sucedida indica como a política pública pode contribuir tanto para a elevação da escolaridade como para a preparação para o mercado de trabalho de parcela importante da juventude. Os resultados positivos são conseqüências diretas, com a valorização do protagonismo e o pertencimento juvenil, capazes, inclusive,

de colaborar para a redução da taxa de homicídios na cidade. (Marcio Pochmann, Secretário Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo, Brasil – *in* O Globo, Rio de Janeiro, 18 de abril de 2004:opinião 7).

### C – A prevenção da violência, por uma cultura de paz

A outra face do desemprego, da exclusão e da vulnerabilidade que afeta a maior parte dos jovens latino-americanos é, como já ressaltado, o crescimento de comportamentos que incorporam altos níveis de violência e de criminalidade. Não se trata de associar, de maneira simplista, pobreza e violência. Vários países pobres não possuem níveis elevados de violência, mas também não se deve desconhecer que a insegurança, a precariedade e o desemprego persistentes estão vinculados, por meio de diversas vias, com o surgimento desse tipo de comportamento.

Há que destacar senão uma causalidade unívoca, mas forte, entre desigualdades sociais e violência, ou criação de expectativas sem bases materiais para o seu atendimento, o que, no caso dos jovens tem especial significado, por sua exposição à mídia, a apelos de consumo que pelos menos a maioria dos jovens não são respaldados por condições econômicas para realização (ver sobre o caso brasileiro, ou seja, o aumento das desigualdades sociais e regionais, a urbanização e a industrialização, entre outros Campos et al. 2004; Campos et al. 2003; e Rocha, 2000). Segundo Rocha (*in* entrevista ao O Globo em 18 de abril de 2004):

> Não existe uma relação direta [entre violência, pobreza e miséria urbana]. As áreas mais pobres do país são provavelmente áreas no Nordeste, onde existem bolsões de pobreza crítica. Lá não existe violência, ao menos essa da qual a gente está falando. A violência é a própria pobreza, a própria miséria, as condições de vida das pessoas. Mas elas não se atacam por causa disso. O que existe muito mais é uma relação entre desigualdade e violência, desestruturação urbana, desestruturação das sociedades, das comunidades em relação ao que elas esperam, ao que têm e ao que vêem. Não é pobreza [a causa da violência]. É a ruptura do tecido social, a falta de condições para garantir a estrutura das famílias, a desigualdade e os conflitos.

Naturalmente, os contextos específicos nos quais a violência juvenil se desenvolve efetivamente são muito diferentes, razão pela qual as medidas a serem incentivadas deverão também ser diferentes. Nos casos em que o tema tem adquirido dimensões significativas e características preocupantes, como na Colômbia[18], as prioridades deveriam estar concentradas na "desaprendizagem" da violência entre aqueles jovens já vinculados ao fenômeno, juntamente com o desenvolvimento de uma cultura de paz que envolva atividades educativas e preventivas em todos os níveis. Tal postura deve se conjugar a medidas preventivas, pavimentando a construção de uma cultura de paz. Naqueles países em que o fenômeno se encontra ainda limitado a certas áreas específicas, como no Uruguai, as prioridades deveriam se concentrar especialmente em medidas do tipo preventivo, sem descuidar do tratamento dos casos já existentes, melhorando e modernizando as vias normalmente estabelecidas.

As escolas no Brasil, com a colaboração da UNESCO, vêm sendo destacadas como instituições básicas para desestruturar violências e para a construção de uma cultura de paz. A UNESCO junto com a Universidade Católica de Brasília, por exemplo, inauguraram em 2003 o Observatório contra Violências nas Escolas-Brasil, pelo qual se elaboram pesquisas, avaliações e acompanhamentos para prevenção da violência e o estímulo à mediação entre partes em casos de conflitos nas escolas. E também para estimular a integração entre: escola, comunidade, família e juventudes. Busca ainda a socialização de todos esses lugares e respectivos atores sociais em dimensões integrantes da cidadania e por uma cultura de paz, cooperando com estados na implementação da política pública de abertura das escolas nos finais de semanas para atividades recreativas, culturais, esportivas e de educação para cidadania e formação extracurricular.

Tal política tem o respaldo em pesquisas que alertaram para o fato de que a violência envolvendo os jovens cresce nos finais de semana. A

[18] Segundo dados do Mapa da Violência IV (WAISELFISZ, 2004a) a América Latina e o Caribe são regiões que se destacam pelos elevados índices de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos, principalmente devido à incidência em países como Colômbia (116,0), El Salvador (61,1), Venezuela (57,1), Brasil (52,2), Equador (24,4).

relação entre o programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz e a construção de uma cultura de paz é referida no texto constante do Quadro 12 (ver mais sobre esse programa na seção VI.3D deste documento).

**QUADRO 12 – Abrindo Espaço para uma Cultura da Paz**

No ano 2000 no ensejo da celebração do Ano Internacional da Cultura de Paz, a UNESCO lançou o Programa *Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz*.

Este Programa se insere no marco mais amplo de atuação da UNESCO voltado para a construção de uma cultura de paz, de educação para todos e ao longo da vida, a erradicação e o combate à pobreza e à construção de uma nova escola para o século XX.

A UNESCO advoga uma estratégia de abertura das escolas nos finais de semana, em comunidades em situações de vulnerabilidade social, e a disponibilização de espaços alternativos que possam atrair os jovens, colaborando para a reversão do quadro de violência e para a construção de espaços de cidadania, com atividades socioculturais, esportivas, e de lazer.

Por muitos caminhos chega-se ao *Programa Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz,* tais como: as idéias propostas e disseminadas pela UNESCO desde sua fundação; o compromisso institucional com a realidade brasileira; seu papel na erradicação e o combate à pobreza; afirmação da importância da escola na vida dos jovens e do país; e os estudos e pesquisas que vêm realizando no Brasil sobre juventudes, educação, cidadania e violências.

Uma idéia que se materializa em um gesto aparentemente simples, ou seja, abrir as escolas nos finais de semana, oferecendo aos jovens, às crianças e a seus familiares, em comunidades com situações de pobreza, atividades no campo do lazer, esporte, educação para cidadania, formação profissional, aprimoramento educacional, e outras de cunho artístico-culturais. Por tal gesto, respaldado em um

**QUADRO 12 – (continuação)**

aparato de organização e planejamento que pedem atenção também a princípios, modelam-se alternativas ao envolvimento com a violência, incentivando a participação juvenil via bolsas, além de aproveitar tanto talentos da comunidade e saberes populares, como os fundados no acervo de conhecimentos eruditos, democratizando assim tal capital cultural.

Mais que um ato de abertura dos portões da escola à comunidade, pretende-se a construção de uma cultura de paz e o combate a desigualdades, iniqüidades e à probabilidade de estar exposto a violências de várias ordens, o que implica abrir paradigmas além de projetos de extensão escolar.

No conjunto dos estudos desenvolvidos pela UNESCO, alguns fatos ficaram evidentes: as vítimas da violência são jovens, na faixa de 15 a 24 anos, que morrem com maior freqüência durante os finais de semana, o que mostra a necessidade de mecanismos de intervenção para ocupar o tempo de ócio entre os jovens brasileiros [Cerca de 48,5% das mortes de jovens entre 15 a 24 anos foram por homicídios. Tal proporção eleva o Brasil para a triste terceira posição em nível mundial, entre os paises com mais altas taxas de mortalidade desses jovens] (Werthein, J., *in* Waiselfisz e Maciel 2003).

O foco do Programa, portanto, responde, ao antes documentado [em pesquisas da UNESCO], sobre ausências de alternativas de diversão quanto à ocorrência mais acentuada de atos violentos envolvendo os jovens nos finais de semana.

Responde também à preocupação com a escola. De fato, as críticas dos jovens em relação às escolas não necessariamente se cristalizam em desencanto sobre tal instituição, ao contrário, nota-se entre os jovens um latente grito de socorro, uma vontade de que a escola seja um lugar protegido e de prazer e que propicie conhecimentos e atividades que estimulem a criatividade.

Fonte: NOLETO, M. J. *Abrindo espaços e cultura para a paz*. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2003. p. 17.

As experiências de Segurança Cidadã colocadas em prática na Colômbia e no Uruguai nos últimos anos estão trilhando um caminho que poderia ser percorrido por muitos outros países, trabalhando simultaneamente na re-qualificação da polícia, no combate à violência doméstica, que gera as condições para que a violência seja empregada em qualquer outro ambiente, na execução de medidas de desarmamento e de "desaprendizagem" da violência, a promoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos (por exemplo, a mediação social), a modernização da justiça, contra a imagem de parcialidade e impunidade que predomina em vários casos nacionais, a oferta de alternativas pacíficas de socialização juvenil (como, por exemplo, casas e clubes de jovens) e o aperfeiçoamento do tratamento que os meios de comunicação dão diariamente a esses temas, desfazendo a estigma dos jovens, e enfatizando o lugar das escolas no combate às violências.

Não é redundante lembrar que os caminhos puramente repressivos não são eficientes. Além do que são mais dispendiosos, razão pela qual o projeto e a implementação desse tipo de programas alternativos apresenta-se muito mais viável do ponto de vista do investimento de recursos necessários, e permite a esperança de poder obter melhores impactos. Do mesmo modo, outra das chaves é o empenho e a credibilidade das instituições que trabalham nesses setores.

### D – A participação cidadã

A exclusão dos jovens também se dá no âmbito de sua participação cidadã, pelo que corresponde enfrentá-la, promovendo novos canais e instâncias mais eficazes e atrativas para o desenvolvimento desses direitos. As razões são muitas e bastante variadas, mas fundamentalmente, trata-se de uma via privilegiada para promover o fortalecimento democrático dos diferentes países da região.

Desde já, uma das dimensões mais relevantes é aquela vinculada com a participação política juvenil, que pode e deve ser promovida em diversas dimensões simultaneamente. No que diz respeito à participação eleitoral, o tema central é a credibilidade dos partidos e das lideranças políticas, que deveria ser encarada por meio da modernização das

práticas políticas tradicionais. Não obstante, paralelamente, poderiam ser promovidas algumas iniciativas ligadas com a formação cívica no ensino formal e informal, contando com a participação dos próprios jovens. Um efetivo apoio dos meios de comunicação de massa, promovendo espaços para que os jovens opinem e debatam sobre temas da atualidade, poderia ser de grande ajuda no que se refere a esse tema.

Porém, a participação política dos jovens não pode se esgotar no âmbito eleitoral. Paralelamente, poderiam ser utilizadas outras medidas específicas e concretas, dentre as quais se destacam as ligadas com a criação de parlamentos de jovens, ao estilo dos que já existem no Chile e no Paraguai, dentre outros países. Na mesma linha, a criação de instâncias de consulta no âmbito da comunidade e do município, em torno das prioridades para a ação e/ou o projeto e reformulação de planos e programas, pode permitir o desenvolvimento de experiências que, pouco a pouco, vão se consolidando. O objetivo, em todo caso, é de que os jovens não se sintam manipulados e, ao mesmo tempo, percebam que sua participação tem sentido e pesa na tomada de decisões.

## IV.4 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ JUVENIL E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA

### A – Os jovens: atores estratégicos do desenvolvimento

A participação cidadã dos jovens inclui ações como o voluntariado, que deve garantir a subsistência e uma rede de proteção social através da garantia de tempo e recursos para educação, recreação, formação cultural e artística, que deveriam ser parte de quaisquer políticas de juventude.

A participação juvenil em grande escala poderia se dar em distintos tipos de programas. Para que tal perspectiva se cumpra, alguns benefícios devem ser garantidos tais como bolsas de estudo, estágios ou colaboração econômico-financeira para os jovens sem condições econômicas para tanto. Desta forma, se qualifica o que se entende por voluntariado e participação, enfatizando-se que, para tanto, é preciso ter recursos e condições de "empoderamento" e pertencimento.

A participação e o voluntariado aqui propostos, uma vez cumpridos os requisitos já assinalados poderiam ter diversos efeitos simultâneos, que se retroalimentariam de modo positivo, possibilitando aos jovens adquirir experiências que lhes ajudariam a amadurecer e a conhecer mais e melhor seus respectivos entornos, locais e nacionais, bem como realizar aportes tanto para o desenvolvimento de suas comunidades, como de todo o país. Além de estimular a consolidação de instâncias de participação com um significado devidamente valorizado pelos jovens, essas iniciativas permitiriam o enfrentamento de estigmas existentes, centrados na imagem amplamente difundida de jovens como problema.

Os programas de participação cidadã e voluntariado juvenil constituem uma iniciativa ambiciosa, mas de grande potencialidade, tanto para os jovens, como para a sociedade em seu conjunto. Trata-se de uma iniciativa viável, pois pode basear-se em um conjunto de atividades que se realizam em vários países da região, e diversos exemplos de participação de jovens no atendimento de conseqüências de desastres naturais (inundações, erupções vulcânicas, furacões, terremotos) na América Central, no Chile e na Venezuela, são experiências concretas e dignas de destaque, da mesma forma, a generosa contribuição dos jovens na defesa do meio ambiente frente a vazamentos nos navios petroleiros, nos incêndios florestais e demais acidentes que ocorreram em grande escala nos últimos anos.

Políticas que estimulem a participação cidadã juvenil, como o trabalho de extensão escolar em regiões pobres, podem conjugar colaboração na sobrevivência dos jovens atores, minimizando sua dependência a trabalhos em que não há garantia de tempo ou de condições para o bom desempenho escolar, por bolsas trabalho, com a formação ampliada, pela conjugação de conhecimentos sobre a realidade nacional, a diversidade e a produção cultural em várias áreas do conhecimento, em lugares diferenciados, colaborando para a socialização com o patrimônio popular.

A UNESCO (2000) define o serviço voluntário como o compromisso altruístico de indivíduos que cedem seu tempo ou experiência, em um contexto formal, por um dado período de tempo. O serviço voluntário requer alguns arranjos práticos como o pagamento de subsistência, alimentação, custos de transporte e cobertura em caso de acidentes.

Porém, no caso do voluntariado juvenil é preciso considerar três dimensões particulares: o que o treinamento representa para os jovens; seu impacto na comunidade ou sociedade; e o reconhecimento social do voluntário a partir do impacto de seu trabalho. Mas é preciso se fazer uma distinção entre serviço voluntário de tempo integral, que é a atividade principal de uma pessoa em um dado período de tempo (não menos que 6 meses) e o serviço voluntário de algumas horas da semana, alguns dias por mês ou algumas semanas por ano. Dependendo se o engajamento do voluntário é em tempo integral ou meio período, as implicações nas três dimensões supracitadas bem como no apoio financeiro e estrutural são diferentes.

Uma abordagem participatória juvenil contribui para estimular o interesse dos jovens e seu senso de responsabilidade bem como aproveitar as idéias inovadoras e abordagens criativas em projetos ou programas. A participação cidadã e o voluntariado juvenil podem se converter em opção para incentivar a solidariedade, bem como contribuir para que a comunidade perceba que é possível melhorar a sua qualidade de vida, a partir do desenvolvimento de práticas, nas quais todos podem se envolver de forma criativa.

### B – A extensão universitária, o serviço militar e a participação juvenil

O serviço militar obrigatório é um tema complexo e é assunto de debates em quase todos os países da região. Em vários se alegam razões de escolha pessoal e livre arbítrio para não participar do serviço obrigatório, enquanto também se advoga, em outros, que tal serviço tanto por razões de preparação para atividades de defesa nacional, quanto para identificação patriótica pode se constituir como uma alternativa de subsistência. Esse é tema a ser abordado em debates sobre políticas de juventudes, inclusive relacionado à questão da participação cidadã.

Em alguns países da América Latina, vem sendo discutida a eliminação do serviço militar, em outros, a sua substituição por formas de participação cidadã, enquanto em outros, como no caso do Brasil, vem se debatendo a possibilidade de ampliar o recrutamento de jovens

e orientar tal serviço para trabalhos de participação cidadã, como a prestação de serviços comunitários.

No que diz respeito ao desenvolvimento de serviços civis substitutivos ao serviço militar obrigatório existem diversas opções: do ponto de vista do funcionamento do serviço militar obrigatório, já são muitas as modificações que têm sido incorporadas, desde a sua eliminação, como na Argentina e em Honduras, como sua não-existência, casos de Costa Rica e Uruguai, passando por países que têm legislado a objeção da consciência, mas ainda, não a regulamentaram, como o Paraguai.

Nesse contexto, o serviço civil (obrigatório ou voluntário) poderia permitir que aqueles que não querem participar possam contar com alternativas. Assim como o serviço militar obrigatório, pode ser um espaço educativo e de reconhecimento social para setores de jovens do meio rural, e de alternativas de trabalho para jovens pobres. Trata-se, também, da garantia de fundos para que o exercício do serviço militar, conjugado a trabalhos de participação comunitária e cidadã possa, ao mesmo tempo, servir para a formação no que se refere à consciência nacional, em habilidades essenciais para a defesa e ser um tipo de ocupação com remuneração e abrangência para a formação do jovem.

Também cabe revisar os programas de extensão universitária, que funcionam em diversos países da região. Muitos desses programas são regidos por modalidades burocratizadas e rotineiras, mas essa prática pode ser revitalizada por meio de um impulso renovado para a participação cidadã.

No que se refere à renovação e ao redimensionamento dos serviços de extensão universitária, parece evidente que, a partir da participação cidadã, a qual, para repetir, pode incluir o voluntariado com ajuda de custos, necessidades garantidas, e direitos de sobrevivência e de formação, poderiam ser realizadas reformas relevantes, que potencializariam, em grande medida, essas práticas. Tais práticas existem em quase todos os países da região, especialmente nas grandes universidades mas, na maioria dos casos, seus impactos efetivos são escassos, na medida em que os estudantes consideram-nas como uma obrigação curricular a mais, e as instituições que os recebem em estágios utilizam-nos em tarefas secundárias.

## C – A participação cidadã juvenil e a pobreza: oportunidade e desafio

As desigualdades sociais e a pobreza continuam sendo um dos principais problemas da região. Nesse contexto, algumas das populações mais afetadas são as crianças, os adolescentes e os jovens, sem que se adotem medidas específicas para que se distribua mais igualitariamentea riqueza produzida. Os jovens poderiam colaborar com essa procura de soluções.

Na Bolívia, por exemplo, obteve-se recentemente um perdão significativo de sua dívida externa, a partir do qual, poderão ser investidos cerca de US$ 1,5 bilhão em programas de combate à pobreza durante os próximos quinze anos. Tendo em vista a dinâmica institucional e a política boliviana atual, esses recursos serão investidos de forma a enfatizar o desenvolvimento local, em apoio às ações programáticas dos municípios de todo o país. Entretanto, como acontece em muitos outros países da região, que não dispõem de capacidade para aproveitar essas oportunidades, foram desenvolvidas diversas ações de modernização e fortalecimento institucional nessas áreas. Nesse contexto, o governo decidiu incentivar o projeto e a implementação de um Programa de Voluntariado Juvenil, em parceria com as universidades nacionais interessadas, sob o enfoque de serviço social universitário, a ser considerado como parte do currículo geral que permite contar com estudantes nos últimos anos de sua carreira, e com os recentemente diplomados, com a intenção de colaborar com a dinâmica municipal, naquelas áreas específicas que são priorizadas em cada caso e que apresentam relação com a capacitação profissional. A Secretaria de Assuntos Geracionais e da Família é a responsável pela implementação dessa iniciativa.

No Brasil, alguns estados têm investido numa educação solidária sobre orçamento e debates coletivos em comunidades (como acontece no Rio Grande do Sul), para que a população, em especial, a de jovens, possa exercer um maior controle social sobre as contas públicas e contribuir melhor com as experiências locais de orçamento participativo, passando a identificar-se com problemas de áreas que não necessariamente são aquelas em que residem e de outras populações que não são as de sua própria referência, como os problemas da terceira idade e da infância, no contexto comunitário.

## D – Avaliar para transformar

O *Livro Branco sobre a Juventude na Europa* enfatiza a necessidade de potencializar o voluntariado juvenil no futuro imediato, e faz isso a partir da experiência desenvolvida nos últimos anos, que demonstra que é um mecanismo privilegiado de participação juvenil e que produz impactos positivos em diversas áreas simultâneas do desenvolvimento da sociedade como um todo. Por sua vez, na América Latina, também existem experiências relevantes sobre o tema, mas diferentemente dos europeus, nossos países não têm realizado avaliações sistemáticas sobre o assunto.

Essa carência de avaliações sistemáticas tem a ver com o fato de não se considerar o voluntariado como um método participativo com orientação coletiva e de formação, pois pode fomentar o uso de mão-de-obra barata, substituindo postos de trabalho. Nessa mesma linha, outros setores têm sustentado que, diferentemente do que acontece na Europa e em outros países altamente industrializados, na América Latina não se dispõe de recursos necessários para desenvolver esse tipo de iniciativa. Evidentemente, nem a primeira situação, nem a segunda têm que ocorrer necessariamente quando se incentivam programas de voluntariado juvenil. Sem restringir a participação juvenil ao voluntariado, ao contrário, sua potencialização, particularmente quando associada a uma bolsa ou ajuda de custo, como o crédito educativo, pode colaborar para o desenvolvimento de experiências relevantes.

As experiências na América Latina também mostram que o voluntariado juvenil apresenta resultados positivos. Assim foi demonstrado pela Campanha Nacional de Alfabetização na Guatemala, que tem sido caracterizada como um grande movimento nacional da juventude. De fato, a partir da criação do Movimento Nacional para a Alfabetização (MONALF/GUA) em outubro de 2000, com base em alianças estratégicas entre organismos do Estado e da Sociedade Civil, foram mobilizados 50 mil jovens (estudantes do ensino médio) que alfabetizaram cerca de 180 mil pessoas. Há mais de dez anos teve lugar a Campanha Nacional de Alfabetização do Equador, na qual participaram 100 mil jovens, e foram alcançados, da mesma maneira, impactos relevantes, e retrocedendo ainda mais no tempo, pode-se verificar que o mesmo aconteceu em Cuba.

Não se trata de continuar enumerando exemplos específicos, mas sim de investir em avaliações sérias e rigorosas, que demonstrem as potencialidades e as limitações do que até agora tem sido realizado nessas áreas em que se recorre ao voluntariado juvenil – ver neste sentido, os trabalhos do *Global Service Institute* (Instituto de Serviço Global).

Algumas recentes avaliações realizadas pelo Instituto de Serviço Global (2004), mostram que o voluntariado e o serviço cívico juvenil realizam importantes contribuições ao desenvolvimento humano (ver anexo sobre serviço social universitário no México).

**Que modelos estão surgindo?** Embora o voluntariado informal e aquele de origem popular continuem prevalecendo, em decorrência do apoio governamental, tem sido observado um crescimento de outras formas institucionais do voluntariado, tal como o serviço civil no setor educacional. Esse crescimento está ocorrendo no âmbito universitário, e começa a surgir nos níveis de ensino primário e secundário com a aprendizagem em serviços.

**Em que área de serviços se está trabalhando?** As áreas dominantes são o desenvolvimento comunitário, a educação e o desenvolvimento de aptidões, com crescente ênfase na participação civil. Os programas tradicionais de diferentes igrejas concentram-se mais nos serviços humanos, na educação e no desenvolvimento comunitário, enquanto que as ONGs e as organizações do setor público adotam um enfoque mais abrangente em termos dos problemas contemporâneos, tais como o meio ambiente e a participação cidadã. Além disso, todos têm reagido frente a problemas de saúde, como no caso do HIV-Aids.

**Quem participa do voluntariado e do serviço civil juvenil?** Em geral, a maioria dos participantes são alunos de escolas de ensino fundamental e médio e universitários, mas existem amplos setores de população sem escolarização ou que já abandonou o ensino regular, participando nesse tipo de iniciativa. Geralmente, participam com maior intensidade aqueles que pertencem a famílias de renda média e alta, mas também se verifica uma significativa participação de jovens de escassos recursos.

**Qual seria o impacto do voluntariado e dos serviços civil juvenis?** Em geral, existe consenso em reconhecer que a contribuição do voluntariado juvenil é extensa, mas não se dispõe de avaliações

precisas com respeito aos impactos efetivamente derivados por meio do desenvolvimento das diversas ações que promove. Desconhece-se até que ponto essas estratégias de mobilização de recursos humanos podem vir a modificar os indicadores sociais e econômicos de um país ou de uma localidade. De toda maneira, tem sido possível constatar que existe um grande investimento de horas de trabalho em experiências de voluntariado.

## IV.5 O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE

### A – O investimento em juventude: necessidades e possibilidades

É necessário ampliar substancialmente o nível de despesas públicas destinadas às juventudes até o momento. Não seria possível pretender avançar na construção da sociedade do conhecimento com os atuais níveis de investimento nas novas gerações.

Há que ligar as melhorias no âmbito das despesas públicas destinadas às novas gerações, às melhorias no desempenho econômico dos diferentes países da região. Isto é particularmente evidente no que se refere às áreas prioritárias, observadas a partir dos desafios que se tem pela frente, como, educação, conhecimento, ciência e tecnologia. Desse modo, o investimento em termos absolutos seria aumentado, embora pudesse permanecer estável em termos relativos. De toda maneira, é preciso melhorar a alocação relativa para se aproximar das prioridades.

Para concretizar essas mudanças, é imprescindível realizar acertos políticos, que ofereçam viabilidade e estabilidade. Partindo desse ponto de vista, essas orientações deveriam ir além da lógica competitiva com a qual trabalham os partidos políticos, procurando desenvolver um consenso amplo na medida do possível. Porém, esses acertos não serão suficientes. É preciso acrescentar a eles o apoio da sociedade no seu conjunto e, para tanto, as políticas públicas podem desenvolver incentivos específicos. Isso pode ser concretizado em áreas muito diversas, tanto no âmbito trabalhista quanto no referente ao acesso a uma moradia própria, na educação formal e informal, como em aspectos relacionados com a recreação, os esportes e a cultura, ou no que concerne

aos meios de comunicação de massa (para citar alguns exemplos específicos). Em todo caso, se trata da conscientização sobre a íntima relação existente entre o investimento na juventude e o desenvolvimento de nossos países.

### B – Áreas a serem priorizadas nos investimentos

O aumento dos investimentos nas juventudes é uma condição fundamental. Mas ela deverá ser somada a uma segunda iniciativa de grande importância: a priorização das áreas nas quais esses investimentos irão se concentrar. A partir da lógica em que estão estruturadas estas considerações, essas prioridades deveriam estar fixadas em torno do acesso a serviços como educação e saúde – incluindo qualidade de vida e questões de violência, além de emprego e rede de proteção social. No entanto, deve ser levado em conta que o acesso a bens culturais, de esporte e de lazer são também direitos básicos de cidadania dos jovens, que merecem destaque nas políticas públicas.

De forma concreta seria necessário contar com maior predisposição por parte dos empresários a contratar pessoas jovens, ao mesmo tempo que seria imprescindível que, no contexto da dinâmica familiar, também fosse incentivada a incorporação do trabalho dos jovens, através de modalidades que permitissem a eles prosseguir seus estudos. Para tanto, a partir das políticas públicas, podem ser gerados incentivos jurídicos e tributários específicos que fomentem o emprego temporário e de tempo parcial, dispensando as empresas do pagamento de determinados tributos a serem definidos em cada caso concreto. Dessa maneira, seria facilitada a capacidade dos jovens de terem rendimentos próprios, com todas as implicações em termos de construção de autonomia e aumento da auto-estima.

Há muito a ser feito no terreno da saúde. Deveria ser incentivado o desenvolvimento de programas preventivos que poupariam recursos que, de outro modo, seriam gastos com os problemas já instalados, bem como conjugar atividades de educação e saúde, de questões de violência, direitos sexuais e reprodutivos, diminuição dos riscos na área das drogas e prevenção de DST/Aids.

Obviamente, nessa mesma linha é imprescindível ampliar e aperfeiçoar os investimentos em educação. Neste caso, as políticas públicas poderiam incentivar as carreiras técnicas, a melhoria da qualidade das escolas públicas, particularmente no ensino médio, na educação de jovens e adultos (EJA)[19], na democratização do acesso às universidades e o desenvolvimento de amplos programas de bolsas de estudo para estudantes provenientes de famílias de poucos recursos, que competem em condições de desigualdade frente aos estudantes mais favorecidos, bem como desenvolver programas de ação afirmativa a fim de ampliar a presença de jovens afro-descendentes e de origem indígena no ensino superior, oferecendo-lhes recursos que lhes garantam um aprendizado em igualdade de condições com os demais. Deve também ser ressaltado o atendimento a jovens portadores de necessidades especiais, que deveriam ser contemplados com políticas públicas inclusivas.

### C – Custos a arcar

A análise ficaria incompleta se não se incluíssem algumas reflexões sobre o que aconteceria se as mudanças propostas não fossem introduzidas. A esse respeito, é importante destacar pelo menos dois tipos de custos relevantes: os que derivariam da não-construção da sociedade do conhecimento e da falta de atenção aos jovens[20], que então poderiam vir a se engajar em diversos tipos de condutas de tipo criminoso.

No que diz respeito a essa última dimensão, se não forem mudadas as coordenadas com as quais vêm sendo tratados os investimentos de recursos na área das políticas públicas voltadas para a juventude, os custos serão enormes. Estudos realizados nos Estados Unidos demonstram que os custos de manter um jovem na prisão são mais

[19] O EJA, no caso do Brasil está destinado aos que não tiveram acesso ou continuidade de estudo no ensino fundamental e médio conforme o artigo 37 da Lei de Diretrizes e Bases, cabendo assegurar gratuitamente oportunidades apropriadas mediante cursos e exames (Ribeiro 2004).

[20] É importante ressaltar que recursos gastos em campanhas de repressão a condutas delitivas são considerados "custos" enquanto recursos aplicados em campanhas de prevenção devem ser considerados "investimentos".

elevados do que os custos relativos a programas de liberdade assistida e de reinserção social. Do mesmo modo, é evidente que é mais barato financiar espaços para que os jovens utilizem de forma adequada seu tempo livre do que qualquer programa destinado a remediar as conseqüências do desenvolvimento de "condutas-problema", como: consumo de drogas, violência juvenil, imprudência no trânsito, intenções de auto-eliminação e gravidez não desejada, por exemplo[21].

No que diz respeito à não-construção da sociedade do conhecimento, por outro lado o tema é complexo. De qualquer forma, as coordenadas mudam radicalmente. Ao passo que, no caso anterior, os custos dos dois cenários podem ser comparados a partir da realização ou não de determinados investimentos, neste caso, a comparação tem que ser feita entre o que viria a ocorrer se a participação dos jovens, na sua qualidade de atores estratégicos do desenvolvimento, for promovida ou não, na construção da sociedade do conhecimento. Há razões para crer que muitos dos desafios a serem enfrentados não poderão sê-lo sem o auxílio das gerações jovens, e que, portanto, se sua participação não for fomentada, os impactos esperados nessas áreas não serão alcançados.

Em ambos os casos, quem perde é a sociedade. A não-concretização de avanços substanciais na área da construção da sociedade do conhecimento irá aprofundar as brechas existentes entre nossos países e os países altamente industrializados, que poderão, então, contar com mais e melhores instrumentos para perpetuar seu domínio sobre os mais atrasados. Quanto a nós, estaremos nos privando do acesso a tecnologias modernas.

[21] Por exemplo, um jovem no Programa Abrindo espaços custa aproximadamente U$ 1,50 por mês, enquanto um jovem internado em uma instituição correcional custa aproximadamente U$ 600,00 por mês.

# 5. POLÍTICAS DE/PARA/COM AS JUVENTUDES NO BRASIL NO MARCO DO ATUAL GOVERNO

*Em que situação nos encontramos atualmente no Brasil?*
*Para responder a essa pergunta-chave, analisou-se como são tratados os jovens no Plano Plurianual (PPA); verificaram-se quais investimentos foram dirigidos aos jovens no Orçamento Federal; compararam-se os enfoques de trabalho dos diversos atores institucionais e analisaram-se os principais obstáculos a serem enfrentados.*

## V.1 OS JOVENS NO PLANO PLURIANUAL 2004-2007[22]

### A – O enfoque predominante: os jovens são vistos como grupo vulnerável

Como figuram os jovens nos planos do novo governo? Dentre outros caminhos possíveis, optou-se por analisar como eles comparecem no Plano Plurianual 2004–2007.

A estratégia de desenvolvimento expressa no PPA está organizada em torno de 4.300 ações, agrupadas em 374 programas que, por sua vez, fazem parte de 30 grandes desafios, estabelecidos no marco de três megaobjetivos, ordenados em cinco dimensões. Dentre os 30 grandes desafios, apenas um único (7) faz referência clara ao tema "jovens", em termos de "reduzir a vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes com relação a todas as formas de violência, priorizando os mecanismos de efetivação de seus direitos".

[22] As análises contidas nesta seção, que fazem referência ao Plano Plurianual 2004-2007 e ao PLOA 2004, foram realizadas com base nos documentos disponíveis nos meses de dezembro de 2003 a fevereiro de 2004, estando esses documentos ainda sob a apreciação e discussão do Congresso Nacional, o que pode justificar a divergência de alguns valores orçamentários com os documentos posteriores.

Entre as 16 metas prioritárias do plano, apenas em uma – educação – se fazem referências explícitas aos jovens, em termos de alocação de recursos para o "ensino médio" e a "educação de jovens e adultos". Desse modo, se prevê o investimento na formação de professores, na implantação da chamada Escola Básica Ideal, na distribuição de livros didáticos e de uniformes escolares para alunos do ensino fundamental. Há também indicação expressa na meta 7 – reforma agrária –, onde consta a "alfabetização de jovens e adultos nas áreas de reforma agrária", medida em termos de "trabalhadores rurais alfabetizados".

Quando se desce ao nível de detalhe das reais implicações desses investimentos, encontram-se outras referências explícitas ao tema "jovens". Exemplos dessas referências são os recursos previstos para "proteção social à infância, adolescência e juventude", onde aparecem alguns dados que dimensionam o impacto esperado – 1,7 milhões de crianças e adolescentes e 24,2 milhões de jovens, anualmente, durante o período de vigência do plano; as metas estabelecidas no âmbito do programa Primeiro Emprego – 370.000 empregos criados para jovens de 18 a 24 anos no período de vigência do Plano; 200.000 jovens formados para o serviço voluntário e 64,3 mil para o empreendedorismo. Nesse mesmo sentido, o PPA destaca o programa Segundo Tempo, do Ministério dos Esportes, que pretende "democratizar o acesso e estimular a prática desportiva entre os alunos do ensino básico e superior".

Embora outros elementos específicos do PPA, relacionados com a juventude, possam ser ressaltados, os destaques acima permitem comprovar dois elementos centrais: por um lado, a ênfase colocada nos adolescentes, mais que nos jovens propriamente ditos, e, por outro, naqueles em situação de vulnerabilidade. Em nenhum momento, o PPA propõe ações nas quais os jovens se coloquem como atores estratégicos do desenvolvimento, salvo em algumas poucas alusões aos voluntários, bem como o papel dos jovens na construção da sociedade do conhecimento, para a qual não há metas específicas.

### B – As respostas programáticas: setoriais e desarticuladas

Em termos das respostas programáticas, o PPA oferece um panorama caracterizado pela estruturação de ações setoriais que não

estabelecem qualquer relação entre si, sendo, portanto, possível dizer que essas respostas são setoriais e desarticuladas, limitações essas já citadas no contexto latino-americano.

Desse modo, um longo capítulo trata das ações previstas na esfera do ensino médio e superior, onde o PPA se propõe a ampliar e democratizar o acesso de adolescentes e jovens. No caso do ensino médio, por exemplo, partindo de uma matrícula total de 8,7 milhões de alunos em 2003, o plano pretende atingir os 10 milhões, ao final de 2007. Não são fixadas metas para o ensino superior, embora sejam feitas referências à necessidade de aumentar o número de cotas e de melhorar a qualidade do ensino.

Em questões de emprego e geração de renda, o PPA dá forte ênfase ao programa Primeiro Emprego, propondo-se criar 370.000 novos empregos para jovens (meta já destacada). Juntamente com outras medidas do mesmo teor, o Plano quer responder ao elevado desemprego juvenil, situado em torno do 37,9%, no grupo de 15 a 17 anos, e de 23,5% no grupo de 18 a 25 anos, segundo a OIT, de acordo com os números oficiais correspondentes ao ano de 2003.

Na área da saúde, o Programa de Saúde Adolescente continua sendo a principal proposta setorial. O mesmo ocorre com o programa Segundo Tempo, na esfera dos esportes, e também com o programa de Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude – programa de transferência de renda a famílias com filhos adolescentes e jovens –, como mencionado.

Está previsto o atendimento socioeducativo a adolescentes em conflito com a lei, bem como o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes de 14 a 16 anos. Embora não mencionadas expressamente, há também propostas de ações relativas aos jovens, no âmbito da promoção e redução das desigualdades de raça e gênero.

Trata-se, portanto, de um conjunto amplo de iniciativas setoriais, sem conexão explícita entre si, o que, evidentemente, reduz suas possibilidades de exercer impacto significativo sobre seus destinatários principais – os jovens – e de mostrar fluidez nas articulações intersetoriais e interinstitucionais.

### C – Modelos de gestão existentes: obstáculos a superar

Com a intenção de encarar a falta de coordenação das políticas setoriais, o PPA postula a "implementação de uma nova gestão pública" , como uma de suas 30 prioridades, colocando particular ênfase em que essa nova gestão pública seja "ética, transparente, participativa, descentralizada com controle social e voltada para o cidadão" – prioridade 28.

Nesse sentido, o "programa de avaliação das políticas sociais do governo federal pretende contribuir para a ampliação das políticas sociais do governo federal, identificando os recortes de etnia e de raça". Neste sentido foram criadas as Secretarias Especiais, de escalão ministerial. No entanto, não explicita a necessidade de articular outros "recortes", particularmente no que se refere aos jovens.

O PPA destaca: "Não há uma cultura de avaliação sistemática dessas políticas, que permita monitorar os critérios de eficiência, eficácia e focalização, indispensáveis para a sua contínua reformulação, no sentido de atender, cada vez mais e melhor, as demandas sociais e de prestar contas à sociedade quanto à utilização dos recursos públicos na área social". Por essa razão, estabelece o PPA: "O programa desenvolverá um sistema de avaliação das políticas sociais do governo federal, o que implica constituir uma base de dados acessível e confiável, a partir de um diagnóstico amplo das políticas sociais, e capacitar os gestores públicos para utilização desse sistema".

O governo federal criou neste ano o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Políticas para a Juventude, conforme analisado nas páginas seguintes, e outras instituições também vêm discutindo esse tema, dando-se um importante passo em direção a um trabalho que inclua também um "recorte" de geração juvenil.

## V.2 AS POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE NO ORÇAMENTO FEDERAL

Esta seção analisa a ação governamental de atendimento às necessidades juvenis, por meio dos programas destinados à população jovem brasileira, com base no planejamento orçamentário exposto no Plano Plurianual 2004-2007 e no PLOA 2004.

A análise foi realizada com base nos dados disponíveis ao público nas páginas do Senado Federal (www.senado.gov.br), Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e na do Plano Plurianual 2003-2007 (http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp), página mantida pelo governo federal na Internet, no período de 15 de outubro de 2003 a 15 de janeiro de 2004. Além dessas informações, foram realizadas entrevistas em alguns órgãos da administração pública direta para melhor entender os objetivos dos programas analisados.

Optou-se por utilizar os dados mais amplamente divulgados e de acesso público, como exercício de controle social, a partir das informações disponíveis.

### A – Esclarecimentos sobre o processo orçamentário

O Orçamento Anual é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos, organizada segundo poder, unidade gestora, função de governo, programa, subprograma, projeto, atividade e ainda categoria econômica. Trata-se, em tese, de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade em um período de tempo, face à escassez de recursos. A Constituição Federal de 1988 define que o orçamento deve ser elaborado pelos três poderes da República e consolidado pelo Executivo. As metas para a elaboração da proposta orçamentária devem ser definidas pelo Plano Plurianual e priorizadas em termos de alocação de recursos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A finalidade do PPA[23], em termos orçamentários, é de estabelecer objetivos e metas que comprometam o Poder Executivo e o Poder Legislativo a dar continuidade aos programas na distribuição dos

[23] O projeto do PPA é elaborado pelo governo federal e encaminhado ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente. O Congresso Nacional, por sua vez, tem que apreciá-lo e aprová-lo até o dia 31 de dezembro do mesmo ano, como determina o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Art. 35, § 2º, do ADCT). Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes.

recursos. Esse instrumento de planejamento estratégico delimita as ações da administração pública federal, oferecendo à sociedade indicativos dessas ações e do interesse governamental para o período de 4 anos (Sanches, 1995).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)[24] é outro instrumento de planejamento orçamentário estabelecido pela Constituição de 1988. Essa lei tem como principal finalidade servir de ponte entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O seu principal objetivo, como instrumento de planejamento, é estabelecer quais serão as metas do PPA que deverão ser priorizadas na LOA, que terá validade para o ano seguinte. Também é a LDO que deverá dispor sobre alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento (Art. 165, § 2º, da CF), o que a torna muito importante para os efeitos de cálculo dos recursos disponíveis para o orçamento anual.

Com base na LDO, o Ministério do Planejamento elabora a proposta orçamentária para a Lei Orçamentária Anual do ano seguinte, com a participação dos demais ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário[25]. Acompanha a proposta uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas. Depois de aprovado pelo Congresso, o projeto é envido ao Presidente para ser sancionado.

Com base no ora exposto, percebe-se que a organização proposta pela Constituição Federal para a formulação do Orçamento Federal visa estabelecer uma articulação entre os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) com o intuito de fortalecer o planejamento de médio e curto prazo da ação do governo federal. Contudo isso não foi observado empiricamente no decorrer da década de 90.

---

[24] O projeto da LDO precisa ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano, para que seja apreciado e aprovado até o dia 30 de junho de cada exercício (Art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT). Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

[25] A Constituição determina que o governo federal deve encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano (Art. 165, § 7º, CF) e o Congresso votá-lo até o encerramento da sessão legislativa de cada ano (Art. 35, inciso III, § 2º, ADCT).

Rocha (1997), analisando o período de 1990 a 1997, conclui que cada PPA possuía uma diferente metodologia de organização e apresentação, verificando assim sua ineficácia na articulação do planejamento orçamentário e governamental. Além dos motivos técnicos, o autor sinaliza para a existência de interesses políticos, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, que contribuem para impossibilitar a articulação entre os instrumentos orçamentários. Por parte do Poder Executivo, porque o PPA tende a expressar ações que, de antemão, sabe-se que nem todas serão executadas, mas que servem como importante instrumento de propaganda governamental. Da parte do Poder Legislativo, porque poderia dificultar a aprovação de emendas para as bases eleitorais dos parlamentares. Sanches (1995), ao analisar a falta de articulação entre PPA, LDO e LOA, conclui que esse problema traz como conseqüência principal a continuação da disputa por recursos públicos, com bases em conveniências e interesses de grupos políticos e empresariais, sem se levar em conta a continuidade de programas e ações em desenvolvimento.

Além dos pontos indicados, é fundamental destacar a fase de execução orçamentária como outro ponto que dificulta ou inviabiliza a articulação eficiente dessas diferentes leis orçamentárias, como reais instrumentos de planejamento integrado a médio e curto prazo. Como acontece na maioria dos países, as leis orçamentárias no Brasil são de caráter autorizativo, isto quer dizer que após a aprovação pelo Legislativo e a sanção presidencial, o Poder Executivo possui a liberdade de estabelecer os cronogramas de execução dos recursos ali descritos. Isso, na prática, permite ao governo federal controlar a execução do orçamento de acordo com seus interesses e necessidades; assim, por exemplo, tendo em vista a necessidade de criar superávits, ele pode contingenciar determinados gastos.

### B – Os programas de juventude: PPA 2004 – 2007

Como dito anteriormente, o PPA 2004-2007 define as diretrizes, metas e objetivos da administração pública em 4.300 ações e 374 programas. Seu valor total é de, aproximadamente, 1,509 trilhão e quinhentos bilhões de reais, prevendo crescimento econômico de 4% para este ano; 4,5% para 2005; 5% para 2006 e 5,5% para 2007.

Para selecionar entre os 374 programas quais os voltados para a juventude, seria preciso conhecer muito bem seus objetivos, suas atividades, ações e projetos e o público-alvo que pretendem atender. No entanto, com base exclusivamente nas informações contidas no PPA, não é possível efetuar detalhadamente essa análise, uma vez que o documento somente apresenta uma síntese do objetivo geral do programa.

Diante dessa limitação, optou-se por selecionar aqueles programas que mencionam, explicitamente, a juventude ou a adolescência em seus objetivos ou nas suas atividades, ações ou projetos. Com base nesses critérios, foram escolhidos 21 programas de juventude que estão ou serão desenvolvidos pelo governo federal por diversos órgãos da administração pública.

Deve-se ressaltar que existem outras iniciativas de sistematização de políticas públicas para a juventude que apresentam resultados diferentes, por exemplo, os realizados pela Comissão Parlamentar de Políticas Públicas para a Juventude e a do Grupo de Trabalho Interministerial para Políticas de Juventude. No caso da Comissão, foram levantadas 26 ações ou programas nos quais o público-alvo é jovem, porém algumas dessas ações não foram identificadas no PPA 2004-2007[26], o que pode ser um indicativo de que não estejam mais em execução. Já no caso do Grupo de Trabalho Interministerial, foram selecionados 48 programas previstos no PPA 2004-2007[27], incluindo nessa lista muitos programas que se referem a pessoas inseridas na faixa etária correspondente à juventude, como as de 15 a 24 anos, mas não necessariamente como público-alvo prioritário.

---

[26] Levantamento de programa/ação do governo federal destinado à juventude, realizado pelo próprio governo, com base nos dados do Ministério do Planejamento e através de consultas diretas aos demais Ministérios e sistematizadas por uma comissão composta por representantes da Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Educação e do Gabinete do Deputado Lindberg Faria, que identificou 26 ações ou programas nos quais o público-alvo é jovem. Alguns dos programas ou ações identificados no referido levantamento não são analisados no presente documento, porque não foi encontrado no PPA 2004-2007 nem na PLOA 2004 rubrica orçamentária para tais finalidades. Esse foi o caso, entre outros, do Programa Jovem Cientista do Ministério da Ciência e do Projeto OEA de Formação de Jovens do Ministério da Educação.

[27] Documento de trabalho do Grupo Interministerial para Políticas de Juventude, de março de 2004.

Ressalta-se que naqueles programas que se orientam basicamente para os jovens, ou naqueles em que eles têm preponderância, com mais facilidade se pode vir a inserir uma perspectiva geracional-juvenil, como se vem frisando neste documento, ou seja, contemplar singularidades dos jovens, ressaltar a importância de equacionar trabalho e estudo, investir em participação e na contribuição da sua autonomia e emancipação via o programa.

Assim, o presente estudo optou por diferenciar os programas que atingem de forma direta e indiretamente os jovens (Modelo I) dos programas que só os atingem exclusivamente (Modelo II). O Quadro a seguir compara os programas do governo federal contidos no PPA 2204-2007, no Modelo I e no Modelo II. O Quadro também relaciona os órgãos responsáveis pela execução dos programas e das ações.

**QUADRO 13 – Programas para a juventude no PPA 2004-2007, segundo classificações do Modelo I e Modelo II para políticas de juventude, em abril 2004**

| Programa | Modelo I | Modelo II | Valor | Órgão |
|---|---|---|---|---|
| Ver Cinema, Ser Brasil | X | | 175.820.998,00 | ANCINE |
| | | | | |
| Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda | X | | 13.243.500,00 | MTE |
| Qualificação Social e Profissional | X | | 315.293.920,00 | MTE |
| Economia Solidária em Desenvolvimento | X | | 124.946.479,00 | MTE |
| Primeiro Emprego | X | X | 1.130.691.925,00 | MTE |
| Subtotal([1]) | | | 1.584.175.824,00 | |
| Universalização dos Serviços de Telecomunicações | X | | 922.258.334,00 | MC |
| | | | | |
| Segurança e Educação de Trânsito: Direito e Responsabilidade de Todos | X | | 298.289.463,00 | MCid |
| | | | | |
| Difusão e Popularização da Ciência | X | | 88.757.699,00 | MCT |
| | | | | |

**QUADRO 13 – (continuação)**

| Programa | Modelo I | Modelo II | Valor | Órgão |
|---|---|---|---|---|
| Adestramento e Operações da Aeronáutica | X | | 2.370.086.598,00 | MD |
| Adestramento e Operações da Marinha | X | | 2.049.292.371,00 | MD |
| Adestramento e Operações do Exército | X | | 1.889.463.306,00 | MD |
| Ensino Profissional da Aeronáutica | X | | 36.167.034,00 | MD |
| Ensino Profissional da Marinha | X | | 20.520.781,00 | MD |
| Ensino Profissional do Exército | X | | 79.863.126,00 | MD |
| Subtotal([1]) | | | 6.445.393.216,00 | |
| Agricultura Familiar - Pronaf | X | | 10.962.291.048,00 | MDA |
| Crédito Fundiário | X | X | 2.339.155.834,00 | MDA |
| Subtotal([1]) | | | 13.301.446.882,00 | |
| Erradicação do Trabalho Infantil | X | X | 377.092.244,00 | MDS |
| Gestão da Política de Assistência Social | X | | 34.981.520,00 | MDS |
| Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude | X | X | 995.438.405,00 | MDS |
| Atendimento Integral à Família | X | | 510.326.012,00 | MDS |
| Subtotal([1]) | | | 1.917.838.181,00 | |
| Brasil Escolarizado | X | X | 14.825.753.407,00 | MEC |
| Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária | X | X | 9.721.748.704,00 | MEC |
| Brasil Alfabetizado | X | X | 822.696.343,00 | MEC |
| Escola Básica Ideal | X | X | 1.547.717.772,00 | MEC |
| Universidade do Século XXI | X | X | 27.094.477.028,00 | MEC |
| Subtotal([1]) | | | 54.012.393.254,00 | |
| Brasil no Esporte de Alto Rendimento | X | | 88.265.835,00 | MESP |
| Esporte e Lazer na Cidade | X | X | 102.911.545,00 | MESP |
| Inserção Social pela Produção de Material Esportivo | X | X | 58.186.368,00 | MESP |
| Segundo Tempo | X | X | 138.584.160,00 | MESP |
| Subtotal([1]) | | | 387.947.908,00 | |

**QUADRO 13 – (continuação)**

| Programa | Modelo I | Modelo II | Valor | Órgão |
|---|---|---|---|---|
| Educação Fiscal | X | X | 2.138.857,00 | MF |
| | | | | |
| Organização Produtiva de Comunidades Pobres – PRONAGER | X | | 36.580.500,00 | MIN |
| | | | | |
| Cinema, Som e Vídeo | X | | 66.468.907,00 | MINC |
| Engenho das Artes | X | | 123.307.141,00 | MINC |
| Livro Aberto | X | | 75.508.985,00 | MINC |
| Cultura, Identidade e Cidadania | X | X | 64.134.720,00 | MINC |
| Subtotal(1) | | | 329.419.753,00 | |
| Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas | X | X | 878.897.777,00 | MJ |
| Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei | X | X | 44.850.979,00 | MJ |
| Sistema Nacional de Segurança Pública | X | | --- | MJ |
| Subtotal(1) | | | 923.748.756,00 | |
| Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis | X | X | 26.368.849,00 | MMA |
| | | | | |
| Inclusão Digital | X | X | 7.900.000,00 | MPOG |
| | | | | |
| Alimentação Saudável | X | | 32.472.832,00 | MS |
| Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos | X | X | 318.081.800,00 | MS |
| Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis | X | | 3.445.346.700,00 | MS |
| Atenção à Saúde da População em Situações de Violências e outras Causas Externas | X | | 735.452.000,00 | MS |
| Subtotal(1) | | | 4.531.353.332,00 | |
| Combate ao Abuso e à Exploração Sexual da Criança e Adolescente | X | X | 136.169.454,00 | SEDH |
| Direitos Humanos, Direitos de Todos | X | | 128.087.338,00 | SEDH |

**QUADRO 13 – (continuação)**

| Programa | Modelo I | Modelo II | Valor | Órgão |
|---|---|---|---|---|
| Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente | X | X | 68.585.818,00 | SEDH |
| Subtotal([1]) | | | 332.842.610,00 | |
| Redução da Demanda e da Oferta de Drogas | X | | 28.395.522,00 | SENAD |
| | | | | |
| Total | | **60.701.581.989,00** | **85.353.069.938,00** | |

Fonte: Informações originais *in* BRASIL. Câmara dos Deputados. Plano Plurianual, 2004 – 2007: mensagem presidencial. Brasília: MPOG, 2003.

Quando comparados os valores dos 21 programas considerados pelo Modelo II com os 48 programas destacados pelo Modelo I, verifica-se menor aporte de recursos alocados, dado à menor quantidade de ações empreendidas, somando o conjunto dos 21 programas o montante na ordem de R$ 60.701.581.989,00.

Entre os programas incluídos no PPA 2004-2007, voltados para a juventude, merece destaque especial o programa Primeiro Emprego, que focaliza os jovens e diz respeito a uma das áreas de maior urgência frente à realidade de vulnerabilidades sociais. Elaborado como um grande programa governamental, com o objetivo de promover a inserção de jovens no mercado de trabalho e sua capacitação, o programa articula uma série de atividades para garantir: a qualificação profissional dos jovens de 16 a 24 anos; o apoio às iniciativas de voluntariado, com ajuda de custo; o encaminhamento ao mercado de trabalho e empreendedorismo juvenil; o fortalecimento da parceria com o setor privado para estimular a inserção do jovem como aprendiz e estagiário e a mobilização da sociedade através da criação dos Espaços de Juventude. Para a realização de suas atividades, foi destinado ao programa R$ 1.130.691.925,00, valor que se torna mais significativo quando se comparam os demais programas acima listados, uma vez que a maioria quase que absoluta desses recursos são previstos para atividades, ações e projetos orientados para os jovens.

Apesar de todo o esforço governamental em desenvolver o programa Primeiro Emprego, após um ano de funcionamento, são várias as críticas

a sua operacionalização e não-cumprimento de metas, o que vem sendo objeto de atenção por parte do governo federal, que já sinalizou para a necessidade de promover mudanças no programa.

Os programas da área de educação também merecem destaque quando se focaliza a atenção nos recursos orçamentários propostos para a juventude. Entre eles, ressalta-se o Brasil Escolarizado, Brasil Alfabetizado, Escola Básica Ideal, Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária e Universidade do Século XXI.

O programa Brasil Alfabetizado tem como objetivo principal criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos brasileiros analfabetos com 15 anos ou mais, que estão fora da escola formal, e garantir a permanência do alfabetizando na escola até a conclusão do curso. Por se tratar de um programa de erradicação do analfabetismo, algumas ações do Brasil Alfabetizado têm o jovem como beneficiário, juntamente com outras faixas etárias. Entre suas ações pode-se destacar o apoio à distribuição de material didático para alfabetização que disponibilizará recursos para aquisição de material adequado ao processo de alfabetização, de forma a garantir o acesso dos alunos jovens e adultos a eles.

O PPA 2004-2007 prevê o investimento de R$ 822.696.343,00 para a execução desse programa nos próximos quatro anos. Desse total, cerca de R$ 216.105.581,00 seriam utilizados já durante o ano de 2004, segundo a LOA 2004. O investimento previsto para o programa Brasil Alfabetizado, para o ano de 2004, representa pouco mais de 2,3% do orçamento previsto para o Ministério da Educação, se descontarmos os recursos destinados a pagamento de Pessoal e Encargos Sociais. Desconsiderando o pequeno peso que o programa possui dentro do orçamento do MEC, seu impacto junto à população jovem poderia ser incrementado. Por exemplo, em vez de prever apenas o repasse de bolsa aos professores da rede pública de ensino que atuarem como alfabetizadores, como está previsto na descrição da Operação Especial "Concessão de Bolsa ao Alfabetizador", o programa poderia incluir, entre os seus bolsistas, alunos de escolas públicas que se interessassem em alfabetizar outros jovens e que fossem capacitados em métodos e técnicas de alfabetização. Essa medida, além de garantir uma fonte de

renda aos alunos para a sua subsistência, poderia ainda ser uma aproximação à realidade de jovens e adultos que vivem em situação de exclusão provocada pelo analfabetismo.

Outro programa do MEC, denominado Escola Básica Ideal, tem como objetivo oferecer atendimento integral e de qualidade a escolas de Educação Básica. Nele o jovem, além de beneficiário, também ganha espaço como agente na execução de várias atividades, tais como:

1. Apoio à ampliação da jornada escolar no ensino fundamental, onde o governo disponibilizará recursos para o pagamento de jovens tutores que acompanharão as atividades esportivas e de recuperação ou complementação de estudos a serem desenvolvidas em jornada ampliada;
2. Apoio à ampliação da jornada escolar no ensino médio, com a inclusão de mais um turno de quatro horas, voltado para a parte diversificada do currículo, com estudos e atividades de formação básica para o trabalho, com o objetivo de preparar o aluno para o desenvolvimento de competências profissionais gerais de áreas profissionais; a iniciação científica, incluindo participação em projetos; atividades culturais que promovam o protagonismo juvenil e a valorização da cultura nacional, regional e local, principalmente quando a escola atende a grupos sociais específicos, cuja cultura se constitua como referência;
3. Apoio à implantação de projetos juvenis no ensino médio, que será viabilizada mediante a elaboração e difusão, pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC, de projetos voltados para o protagonismo juvenil, com a adesão dos sistemas de ensino, em benefício da comunidade. A Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC elaborará propostas de projetos juvenis, tais como rádio-escola, edição de jornais e revistas, teatro, dentre outros, a serem oferecidos para adesão dos sistemas de ensino, podendo financiar a implantação;
4. Concessão de bolsa de estudos no ensino médio, que tem como finalidade promover o atendimento a alunos na faixa etária de 15 a 20 anos, matriculados nesse nível de ensino, e que estejam inseridos no mercado de trabalho informal, no sentido de lhes proporcionar condições de permanência na escola. A bolsa será concedida a

alunos selecionados nesse universo, na faixa etária de 15 a 20 anos, em condição socioeconômica desfavorável (renda familiar de até 1 salário-mínimo), no início da 1ª série do ensino médio. Como critério de manutenção da bolsa, o aluno beneficiado deverá manter um desempenho escolar igual ou acima da média definida pelo respectivo sistema de ensino. A bolsa será de R$ 100,00, concedida durante nove meses, correspondentes ao ano letivo.

Tais iniciativas devem ser replicadas em outros programas, na medida em que se curvam à constatação lógica de que, para os jovens das camadas populares se manterem na escola, é preciso, além de oferecer uma escola atrativa e confluente com os interesses da juventude, também se oferecer meios financeiros para que os jovens possam continuar a se dedicar a sua formação, em vez de serem obrigados, prematuramente, a ingressarem no mercado de trabalho e abandonarem a escola. O que, por sua vez, acaba condenando esses segmentos a um futuro de possibilidades muito restritas no mercado de trabalho.

Recente estudo do IPEA indica que os jovens de 18 a 25 anos com nível médio de ensino ganham 1,7 a mais do que recebem seus pares sem secundário, e que, para os de 26 a 35 anos, a relação é de dois para um, demonstrando que os reflexos da escolaridade acentuam-se com a idade (Soares, Carvalho e Kipnis, 2003). Os autores concluem que pessoas com ensino médio ganham o dobro de pessoas com escolaridade inferior e metade do que ganham pessoas com alguma instrução superior. Para eles:

> O ensino médio parece ser uma espécie de passaporte para o mercado de trabalho formal e todas as proteções que esse mercado oferece. Em particular, o ensino médio parece proteger trabalhadores jovens contra rendimentos extremamente baixos, garantindo pelo menos um salário-mínimo. Mais uma vez, vê-se a interação com o setor formal (p. 14).

Dessa forma, cabe à sociedade brasileira demandar e apoiar iniciativas que garantam a transferência de renda condicionada a critérios, como a melhoria e ampliação da escolaridade da população. O orçamento de 2004 reserva R$ 5,3 bilhões para o programa Transferência de Renda com Condicionalidades, sendo R$ 1,8 bilhão para o Auxílio à Família na Condição de Pobreza com Crianças entre 7 e 15 Anos de Idade Associado

à Educação, iniciativa que não atende aos jovens que não estão mais nessa faixa etária e suas famílias. Fato a se lamentar, porque impõe a muito desses jovens a difícil escolha entre continuar na escola ou partir prematuramente para o mercado de trabalho, a fim de contribuir para o sustento de seus lares.

Ainda na área de educação, porém, de responsabilidade do Ministério da Fazenda, o PPA 2004-2007 traz o programa Educação Fiscal que tem como público-alvo estudantes das escolas de ensino fundamental e médio. O objetivo do programa é promover o exercício da cidadania mediante a sensibilização da população para a função socioeconômica dos impostos e tributos e o incentivo ao controle social da aplicação dos recursos públicos. O PPA destina para esse programa pouco mais de 2 milhões de reais para o período de 2004-2007.

Na área de esportes, estão também vários programas que destacam o lugar dos jovens. São eles: os programas Segundo Tempo, Esporte e Lazer na Cidade e Inserção Social pela Produção de Material Esportivo.

O programa Segundo Tempo tem como objetivo democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior. De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério dos Esportes, a expectativa do programa é atender 1 milhão de crianças e adolescentes, distribuídos em 100 municípios brasileiros, durante o ano de 2004[28]. Para a execução das ações do programa, o PPA reserva R$ 138.584.160,00. Ao promover a melhoria da estrutura física esportiva da escola pública no país, o programa Segundo Tempo enfrenta o problema da falta de opções de prática desportiva, sentido por alunos de escolas públicas dos turnos diurno e noturno, apontado por pesquisa da UNESCO que analisa o ensino médio no Brasil (Abramovay e Castro, 2003).

Em harmonia também com outros trabalhos publicados pela UNESCO, que apontam a falta de opções de lazer, esporte e cultura nas cidades brasileiras, segundo Castro et al. (2001), o programa Esporte e Lazer nas Cidades pretende garantir e ampliar o acesso ao esporte

[28] Informação obtida pelo site do Ministério dos Esportes na Internet: <http://www.esporte.gov.br/segundotempoescolar/foco_metas.htm>. Acesso em: mar. 2004.

recreativo e ao lazer, através da implantação, modernização de núcleos e centros de esporte recreativo e lazer nas cidades brasileiras. Para a realização das suas ações, que tem entre outros segmentos os adolescentes e os jovens como público-alvo, o PPA reserva aproximadamente R$ 103 milhões para o período de 2004 a 2007.

O terceiro programa de responsabilidade do Ministério do Esporte, incluído nessa análise, é o de Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, que tem como objetivo contribuir para a inserção social de adolescentes em conflito com a lei e de populações em situação de vulnerabilidade social e para a ressocialização dos internos no sistema penitenciário. O programa possui uma forte articulação com os demais programas desenvolvidos pelo Ministério do Esporte, para os quais é destinada parte do material esportivo produzido.

Dos R$ 60,7 bilhões destinados aos programas dirigidos à juventude, é preciso ressaltar que uma parcela significativa está reservada ao atendimento de segmentos populacionais que não coincidem com a delimitação etária de juventude.

Veja por exemplo o caso de programas destinados a atender crianças e adolescentes. São eles: Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei e Erradicação do Trabalho Infantil[29]. Esses programas são caracterizados por uma relação muito direta com o atendimento do governo às determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Assim sendo, suas metas de ação envolvem não a totalidade da juventude (15 a 24 ou 29 anos), mas apenas os de 13 a 18 anos incompletos.

Existem programas em que apenas algumas atividades, ações e projetos estão, de fato, direcionados à juventude. Caso, por exemplo, do programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos, onde R$ 2.266.000,00 estão reservados à Atenção à Saúde do Adolescente e Jovem, quantia que

[29] Nesse grupo, um caso particular é o programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que visa a atender crianças e jovens de até 16 anos, o que restringe a apenas dois anos da faixa etária considerada nesse documento como juventude.

representa cerca de 7% do total dos seus recursos, enquanto o restante é destinado ao atendimento à saúde de crianças, mulheres, pessoas com necessidades especiais, idosos e trabalhadores, entre outros.

É preciso atentar para o fato de que alguns programas visam a atender a comunidades ou setores sociais mais abrangentes e que possuem apenas algumas atividades voltadas para os jovens, destinando, conseqüentemente, apenas alguma parte de seus investimentos. Por exemplo, o programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas possui várias ações beneficiando, em especial, os jovens indígenas, como é o caso das ações de promoção da educação formal e de assistência aos estudantes indígenas, o atendimento a adolescentes e jovens em situação de risco social, entre outras. Porém, outras atividades do programa visam ao atendimento das comunidades e à valorização das expressões culturais indígenas de forma indiscriminada quanto à coorte etária. Caso semelhante ocorre com os programas Cultura, Identidade e Cidadania e Crédito Fundiário. Este último, por sua vez, somente foi caracterizado como programa da juventude após a constatação da existência de uma linha de financiamento denominada Nossa Primeira Terra, que atende a jovens de 18 a 24 anos, filhos de agricultores familiares ou alunos de escolas agrotécnicas, que tenham mais de cinco anos de experiência no campo, mas que não está identificada no PPA[30].

Já os programas Ver Cinema, Ser Brasil e Cinema, Som e Vídeo não foram selecionados como programas de juventude porque seus objetivos consistem em ampliar e promover a sustentabilidade da indústria de produção e distribuição cinematográfica e fonográfica. Partiu-se da constatação de que, seja como mão-de-obra dessa indústria, seja como cliente, a maioria dos envolvidos nessa atividade é de jovens. Porém, na descrição de suas atividades, não fica claro em que medida o desenvolvimento dessa indústria garantirá a inclusão do jovem, como sujeito de política pública, até porque o programa não apresenta nenhum indicador de referência para pautar as metas para o período. Fica ainda

[30] A Linha de crédito Minha Primeira Terra está descrita na página do Ministério do Desenvolvimento Agrário na Internet. < http://www.mda.gov.br/index.php?pg=busca&id_menu=27>. Acesso em: mar. 2004.

menos claro em que medida as características próprias da juventude serão levadas em consideração na elaboração dessa política. Da mesma forma, não foram considerados os programas Engenho das Artes e Livro Aberto, pois não evidencia, pelos dados obtidos no PPA, como os artistas jovens terão espaço garantido nas atividades do primeiro programa ou, no caso do segundo, como se pretende promover o estimulo à leitura entre os jovens de 15 a 24 anos, com o investimento de 75% dos seus recursos em atividades e projetos de instalação, modernização e funcionamento de bibliotecas.

No caso dos programas de Adestramento e Operações Militares do Ministério da Defesa e de Ensino Profissional, mantidos pelas três Forças Armadas, que representam mais de 8% do total dos recursos dos programas selecionados pelo Grupo de Trabalho Interministerial, apesar de terem como clientes um corpo militar formado majoritariamente por jovens, sua própria natureza afasta esses programas da concepção de políticas para a juventude. No entanto, o programa de Adestramento e Operações Militares possui uma importante função na preparação das Forças Armadas do Brasil e oferece aos seus jovens integrantes insumos para o exercício de uma atividade produtiva.

Os programas Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRONAGER), Agricultura Familiar (PRONAF), Qualificação Social e Profissional, Economia Solidária em Desenvolvimento e Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda, juntos, representam 13% do orçamento dos programas de juventude selecionados pelo Modelo I e possuem uma preocupação em comum: a inclusão social de segmentos das populações mais vulneráveis, seja capacitando comunidades pobres, fortalecendo a agricultura familiar, democratizando o crédito produtivo, estimulando o fortalecimento das formas de economia solidária ou promovendo a qualificação ocupacional e profissional. Ações que certamente envolvem um amplo segmento jovem da população, uma vez que se concentram entre os socialmente vulneráveis. No entanto, de acordo com o descrito no PPA 2004-2007, esses jovens não constituem um público prioritário nesses programas, tampouco trazem projetos, atividades ou operações especiais que atendam diretamente os jovens, como, por exemplo, uma atividade de qualificação para jovens entre 16 e 24 anos ou uma linha de apoio à

produção agrícola em famílias dirigidas por jovens ou o apoio à micro e pequenas empresas dirigidas por jovens entre 18 e 29 anos.

O programa Atendimento Integral à Família, de acordo com sua descrição, também pode ser considerado um programa de inclusão, uma vez que seu objetivo é "atender famílias em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de étnia e gênero". Mas não há consideração quanto ao recorte de geração. Essa, aliás, é omissão recorrente nos programas analisados. Percebe-se que a temática étnica e de gênero foi mais enfatizada na elaboração do PPA, porém isso não aconteceu com a temática juventude. Os indicadores escolhidos pelo programa referem-se às famílias com renda inferior a ½ salário-mínimo, às chefiadas por mulheres, por negros ou negras, sem, contudo, citar famílias chefiadas por jovens.

Outro programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, selecionado apenas pelo Modelo I (ver Quadro anterior), como programa de juventude, foi o de Gestão da Política de Assistência Social. É voltado para atender as necessidades dos programas de Assistência Social como um todo, não estabelecendo um vínculo exclusivo com os segmentos jovens da população.

O programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, que representa 23% dos recursos do Ministério dos Esportes orientados para a juventude também aparece no Quadro anterior apenas na relação do Modelo I. Embora se deva considerar que é na juventude que a maioria dos atletas atinge o seu ápice de rendimento esportivo, o programa não foi incluído na seleção de programas desse documento, porque na descrição de suas atividades não há referência à juventude, tampouco foi elaborado um indicador etário como unidade de medida para o programa. Mas se reconhece sua importância para jovens.

No caso da Universalização dos Serviços de Telecomunicações, verificou-se que de fato algumas atividades têm como objetivo equipar bibliotecas e escolas de ensino médio e fundamental com acesso aos serviços de telecomunicações, cada vez mais importante para o bom desenvolvimento das atividades de ensino e pesquisa. Porém, é importante notar que, como já observado em pesquisa da UNESCO, de Abramovay e Castro (2003), disponibilizar às escolas equipamentos e materiais não é condição suficiente, caso não haja uma política clara

de utilização desses novos recursos tecnológicos. Assim sendo, o programa de Universalização dos Serviços de Telecomunicações é um exemplo clássico da necessidade de se pensar em como se integrar com outras políticas, principalmente das áreas de educação, para assegurar a universalização do acesso.

Mais uma vez se ressalta que a depender dos critérios adotados para a seleção dos programas presentes no PPA 2004-2007, destinados à juventude, pode-se chegar a números muito distintos. De acordo com os critérios selecionados pelo Modelo II, o orçamento para atividades dirigidas aos jovens é algo em torno de 60,7 bilhões de reais, o que corresponde a 6% do total dos recursos previsto para este quadriênio. Desse total, aproximadamente 88,85% estão ligados a programas da área de educação, 3,85% de agricultura (crédito fundiário), 2,26% para programas ligados à área de assistência social, 1,86% na área de emprego e trabalho, outros 1,52% estão alocados no Ministério da Justiça para atender jovens em conflito com a lei e jovens indígenas. O restante dos recursos, cerca de 2% do orçamento selecionado, está dividido em programas de cultura, ciência, esporte e direitos humanos.

### C – Execução orçamentária: o planejado e o executado

Além de identificar os programas e ações planejadas pelo governo, é importante analisar os programas orçamentários e acompanhar a sua execução, ponto crucial do processo. Uma peculiaridade das leis orçamentárias está no fato de elas serem de caráter autorizativo e não-impositivo, o que permite ao governo federal autonomia na inversão dos recursos.

As receitas que formam os recursos destinados aos programas orçamentários são estimadas pelo governo federal. Por isso, elas podem ser maiores ou menores do que foi inicialmente previsto. Se a economia crescer durante o período de vigência do orçamento, mais do que se esperava, a arrecadação com os impostos também vai aumentar. O movimento inverso também pode ocorrer. Em tese, se a receita do ano for superior à previsão inicial, o governo encaminha ao Congresso um projeto de lei pedindo autorização para incorporar e executar o excesso

de arrecadação. Nesse projeto são definidas as novas despesas que serão custeadas pelos novos recursos. Se, ao contrário, a receita cair, o governo fica impossibilitado de executar o orçamento na sua totalidade, o que exigirá cortes nas despesas programadas. Além desse comportamento de caráter técnico-administrativo, existe a possibilidade de cortes no orçamento para efeito de políticas de estabilização, ou ainda, a liberação privilegiada de recursos do orçamento em troca de apoio político junto aos membros do Congresso Nacional.

O padrão de alocação de recursos tradicionalmente privilegia grupos organizados, capazes de exercer pressão junto ao governo federal para agilizar a liberação dos recursos previstos no Orçamento ou a aprovação de créditos adicionais no decorrer do ano, em detrimento dos setores não organizados ou com difícil acesso ao Poder Executivo. Também gera conflitos entre seus próprios ministros e entre os partidos da base governista na busca da preservação dos dividendos políticos gerados pelos recursos financeiros.

Com o amadurecimento das instituições democráticas e a exigência de maior transparência na administração pública promovida no decorrer da década de 90, o Orçamento se reveste de maior importância uma vez que se torna mais efetivo o acompanhamento e a avaliação das ações governamentais. Essa nova realidade facilitaria o controle popular sobre as ações governamentais através do conhecimento do conteúdo do Orçamento. No entanto, para isto seria necessária a observância de duas condições: i) a elaboração do Orçamento Público de acordo com as possibilidades reais de comprometimento financeiro da União, para evitar discrepâncias entre o orçado e o que pode ser executado; ii) o maior compromisso do Executivo em liberar recursos, limitando-se a respeitar as diretrizes previstas no Plano Plurianual e as contingências infligidas por forças exógenas ao planejamento interno.

Sobre esse segundo ponto, deve-se alertar que o acompanhamento de execução orçamentária realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos dos programas e ações vinculadas à criança e adolescentes indica que, até 12 de dezembro de 2003, alguns programas e projetos, como Saúde do Adolescente e do Jovem, o Esporte Solidário e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescente, haviam executados 6,72%, 2,48% e 2,78% dos seus respectivos

orçamentos para aquele ano. Outros programas, como Jovem Empreendedor (25,84%), Erradicação do Trabalho Infantil (29,21%) e Desenvolvimento do Ensino Médio (45,45%), também tiveram execução abaixo da metade prevista pela LOA: 25,84%, 29,21% e 45,45%. Números que servem para relativizar ainda mais o alcance do suposto orçamento de R$ 60.790.339.688,00 destinados aos programas para a juventude selecionados acima.

### D – Avanços e desafios

A análise anterior permite concluir que o exercício analítico efetuado, tanto no Modelo I como no Modelo II, facilita uma estimativa aproximada do investimento orçamentário relativo aos jovens. Segundo a metodologia usada, tem-se um investimento que, no caso do Modelo I, se situa em 5,7% e, no caso do Modelo II, em 4,0% do total de recursos previstos pelo PPA 2004-2007 para serem aplicados no período.

Embora o orçamento global esteja estruturado com relação ao Plano Plurianual para este período, nele, como já analisado, as referências à juventude se encontram dispersas e não aparecem no contexto de uma proposta integral e integrada de política pública que sirva de indicador central para esse fim.

Diversos estudos (INESC, 2003) permitem constatar a existência de uma distância considerável entre as previsões orçamentárias e a execução efetiva. É preocupante a baixa capacidade executiva na quase totalidade dos programas focalizados, na medida em que o uso efetivo dos recursos é bem mais limitado que o originalmente previsto. As conseqüências desse tipo de dinâmica possivelmente se traduzem em escassos impactos sobre os destinatários desses investimentos: os jovens, e, portanto, em melhorias marginais de sua condição de vida.

Tem-se um desafio de extrema importância, que deveria nos obrigar a realizar estimativas mais precisas e desenvolver avaliações mais rigorosas e coletivas sobre o processo de planejamento e de alocação orçamentária, considerando os destinatários finais. Deveriam ser examinadas, de forma mais precisa, as distâncias existentes entre as prioridades estratégicas e políticas na formulação de planos e programas,

por um lado, e a alocação efetiva de recursos destinados a esse tipo de dinâmica programática, por outro. Desse modo, haveria melhores condições de reformular com mais precisão as alternativas correspondentes, em se tratando de prioridades estratégicas e aplicação de recursos, e, em particular, o que chega e como chega aos jovens e em que medida nos programas para essa população vem se viabilizando uma perspectiva geracional-juvenil.

## V.3 A ELABORAÇAO DE UMA POLITICA PÚBLICA NACIONAL DE JUVENTUDES: ATORES NO PROCESSO

### A – Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas para a Juventude

O debate atual sobre políticas públicas para a juventude no Brasil envolve diversos atores institucionais que, por sua vez, vêm lidando com propostas e alternativas diferentes e convergentes. Nesta parte se faz referência aos diferentes grupos envolvidos no processo.

Foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de Políticas para a Juventude, composto pela Secretaria Geral e pela Casa Civil da Presidência da República, doze ministérios (Cultura, Defesa, Desenvolvimento Agrário, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Esportes, Fazenda, Justiça, Meio Ambiente, Planejamento, Orçamento e Gestão, Saúde, Turismo, Trabalho e Emprego), três secretarias especiais (Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) e o Gabinete de Segurança Institucional.

A Secretaria Executiva do Grupo está a cargo da Secretaria Geral, da Casa Civil e da Assessoria da Presidência da República, juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

O Grupo vem avançando na construção de alguns pontos de consenso básico, entre os quais se destacam a convicção sobre a existência de uma ampla e importante oferta de programas, projetos e ações relacionados à juventude, e discutindo a importância e a possibilidade de articulações mais efetivas entre os ministérios.

Nessa mesma linha, há outros pontos consensuais de natureza mais operacional, que constituem a própria dinâmica das políticas públicas para a juventude, evidenciando a necessidade de contar com uma instância institucional articuladora e dinamizadora de todos esses esforços, que não desempenhe funções de execução direta e que opere com base em redes interinstitucionais, em todos os espaços correspondentes.

Trata-se de uma instância interinstitucional de importância-chave na dinâmica desses processos, que vem trabalhando no sentido de definir as linhas básicas que permitirão lançar as bases de um conjunto articulado de respostas integrais, bem como enfatiza a importância da elaboração de um plano nacional de políticas públicas para a juventude.

### B – Comissão Especial sobre Políticas para a Juventude da Câmara dos Deputados

A Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Propostas de Políticas Públicas para a Juventude, da Câmara dos Deputados, vem realizando um trabalho relacionado ao tema, em vários planos, simultaneamente.

Por um lado, vem realizando uma ampla gama de audiências públicas, internamente ao próprio Congresso, ouvindo pontos de vista, críticas e propostas de um amplo e variado conjunto de organizações. Por outro lado, vem participando de consultas com atores locais, em pontos diferentes do território nacional. Numa terceira linha, participou de viagens de estudo a países europeus (Espanha, França e Portugal, principalmente), com a colaboração da UNESCO, com o objetivo de conhecer experiências internacionais no campo de políticas para os jovens.

Em setembro de 2003, a Comissão Especial organizou a Semana Nacional da Juventude, que incluiu a realização de um Seminário Nacional de Políticas Públicas para a Juventude e uma exposição de experiências das organizações e entidades que trabalham com os jovens.

Entre as recomendações da comissão, incluídas no relatório, estão um estatuto da juventude e um plano nacional para a juventude.

Essas propostas vêm sendo discutidas por grupos de jovens em todo o país, através da realização de Conferências Estaduais da Juventude, que acabarão por confluir na realização de uma Conferência Nacional da Juventude. O discurso do deputado Federal Vignatti, proferido na tribuna da Câmara dos Deputados, em 16 de março de 2004, sintetizou as propostas da Frente Parlamentar em defesa de políticas públicas para a juventude:

- a participação e o engajamento civil, através de um grande projeto nacional que possa envolver a juventude em ações locais de desenvolvimento humano;
- a reformulação e adequação da educação às necessidades dos jovens, por meio da ampliação da rede pública e dos investimentos na área (porque 70% da juventude nem chegou ao ensino médio), através de uma reestruturação pedagógica e a efetivação da democracia nos espaços educacionais (porque a juventude está distante e desinteressada da escola);
- o financiamento público do tempo livre, através de programas que possam garantir o acesso da juventude a atividades culturais, esportivas e de lazer;
- o estabelecimento de centros de convivência, através dos quais os diversos segmentos juvenis possam se integrar e interagir;
- a criação de uma Secretaria Especial de Juventude no âmbito do governo federal.

### C – Instâncias institucionais estaduais e municipais da juventude

Continuam sendo realizadas diversas experiências em nível estadual e municipal, que recentemente foram objeto de uma observação inicial, no âmbito do estudo *Avaliação das Melhores Práticas que Buscam a Inclusão Social dos Jovens Carentes nas Cidades do Mercosul* (Dávila, 2003c).

O estudo identificou 101 experiências de trabalho com jovens em 14 cidades brasileiras, incluindo Belo Horizonte (7), Campinas (2), Diadema (17), Juiz de Fora (10), Macaé (1), Mossoró (1), Porto Alegre

(1), Recife (5), Rio Claro (1), Salvador (6), São Carlos (1), São Paulo (38), Santo André (2) e Rio de Janeiro (9).

Destaca-se que a maior parte dessas experiências se agrupa na categoria de "cidadania e participação social" (41 delas), seguida por iniciativas centradas em "educação" (22), "desenvolvimento social local e comunitário" (13), "cultura e meios de comunicação" (11), "meio ambiente" (6), "emprego e capacitação para o trabalho" (4), "saúde" (3) e "tempo livre e recreação" (1). Chama atenção o escasso número de experiências na área dos projetos de saúde e capacitação para o trabalho e emprego, mas o mais notável é a evidente preponderância dos projetos participativos, que trabalham na área da construção da cidadania.

A maior parte dessas experiências tem menos de dois anos de duração (43, ao total), embora não sejam poucas as que têm entre dois e quatro anos de existência (34), havendo ainda as que vêm sendo desenvolvidas há mais de cinco anos (24). Esse dado, em parte, confirma a "volatilidade" desse tipo de experiência, mas é certo, também, que uma boa proporção delas superou a seqüência de gerações, ou seja, trabalhou com mais de uma geração de jovens.

O estudo realizado pela ONG Ação Educativa de São Paulo comenta que, em geral, trata-se de experiências que cumprem funções específicas de três tipos:

> A primeira aparece como uma clara vocação para a articulação dos programas existentes, sem que o próprio organismo implemente ações ou programas; uma segunda ênfase reside nas ONGs de coordenação/ assessoria, que implementam projetos; e, em terceiro lugar, pode ocorrer a intensificação de vínculos entre os jovens e o Poder Público municipal, assegurando tanto uma maior possibilidade de acesso de grupos de jovens à máquina pública ou, inversamente, mobilizando a participação dos jovens em ações desencadeadas pelo Executivo municipal.

> Há um conjunto de formas emergentes de novas agregações de interesses e de sociabilidade juvenil no âmbito da cidade, protagonizadas também por jovens em processo de exclusão social, muito mais ligadas a formas expressivas, resistentes à racionalidade instrumental inerente ao mundo da política e das ações institucionais (Sposito, Freitas e Oliveira, *In:* Dávila, 2003c).

### D – Instituto Cidadania

O Instituto Cidadania é uma ONG que vem se dedicando, desde sua criação, à geração de propostas de políticas públicas.

Neste marco, os trabalhos do Projeto Juventude (2003-2004) que:

> Pretende contribuir para que os próprios atores juvenis tenham peso decisivo em todas as mobilizações a serem articuladas no âmbito na sociedade civil e na elaboração das políticas públicas, que contemplem temas como trabalho e renda, educação, saúde, cultura, esportes, sexualidade, direitos, participação, segurança e as demais exigências de uma vida digna.

> Nossa meta é a de projetar a questão dos jovens e de suas urgências como um tema de primeira ordem no campo da política, da ação governamental e das mobilizações surgidas na própria sociedade civil. Os resultados do trabalho em andamento (o texto enfatiza) servirão como acervo e fonte de propostas para o governo federal, bem como para as autoridades estaduais e municipais dos diversos partidos políticos. Serão encaminhadas, igualmente, aos atores da sociedade civil interessados no progresso do Brasil como nação democrática (Instituto Cidadania, 2003).

O projeto se desenvolve em torno de seis eixos fundamentais: i) identificação e tratamento das informações sobre a juventude; ii) investigação quantitativa nacional (através de uma pesquisa específica); iii) criação e animação de um *website* específico na Internet; iv) seminários e encontros temáticos; v) organização de dois livros sobre a juventude brasileira; e vi) narrativas sobre participação juvenil (investigação participativa).

A ênfase colocada no "empoderamento" dos próprios jovens organizados é um dos elementos distintivos dessa iniciativa e, como tal, vem conseguindo incorporar a participação dos jovens, recorrendo a metodologias participativas, discutindo, com eles, suas reivindicações e suas propostas.

## V.4 OBSTÁCULOS

### A – Meios de comunicação e opinião pública: os jovens como um problema

Levando em conta o quadro geral apresentado nas seções anteriores, pode-se concluir que, atualmente, estão reunidas as condições básicas para um salto quantitativo e qualitativo na área das políticas públicas para as juventudes no Brasil. Mas, mesmo no melhor dos cenários, será necessário enfrentar diversos problemas, como os apresentados a seguir, iniciando-se pelo debate sobre os meios de comunicação.

De fato, um dos problemas a serem enfrentados vincula-se à opinião pública e à imagem que os meios de comunicação de massa transmitem acerca das juventudes. Mesmo que se alcance uma coordenação interinstitucional mais ampla e eficaz, de modo a operar, a partir das políticas públicas nessas áreas, se não forem definidas estratégias explícitas e ambiciosas a esse respeito, o fracasso estará assegurado.

O tema é preocupante, sobretudo porque a imagem dominante em relação aos temas aqui tratados mostra os jovens como um problema, raras vezes enfatizando as experiências positivas de iniciativa dos mesmos e tampouco suas potencialidades – assuntos que não "dão notícia".

Políticas de comunicação são necessárias e devem ser construídas com a colaboração de especialistas junto aos próprios meios de comunicação e, tanto quanto possível, contando com a participação dos jovens.

### B – O adultismo: assistencialismo, paternalismo e práticas de repressão

O enfoque que tem o jovem como problema tem também muito a ver como ele é construído no imaginário dos adultos, e nas relações sociais entre ambos. De modo geral, o chamado "adultismo" se estrutura em torno dos enfoques paternalistas e assistencialistas, muitas vezes presentes no trabalho com jovens.

No plano do paternalismo também se dá a tese de que a situação dos jovens é determinada exclusivamente por uma situação de pobreza, reforçando a exclusão que os afeta na medida em que a mesma é mostrada como definitiva, inevitável e quase natural. Num tal contexto, de nada serve tentar provocar mudanças, pois o fracasso é inevitável.

Nas relações entre adultos e jovens, destaca-se como problemática aquela com a polícia. Quando a polícia vê cada jovem pobre como um "delinqüente" em potencial, baseando-se simplesmente em sua indumentária (roupa, tatuagens, *piercings*, cortes de cabelo etc.), ela estigmatiza esses jovens, e quando prende aqueles que efetivamente cometeram crimes e têm um perfil semelhante, a "profecia que cumpre a si mesma", reforça significativamente esse modelo.

A representação das juventudes brasileiras, em especial a da periferia, sobre a polícia é crítica e incisiva. Segundo pesquisas realizadas pela UNESCO no Brasil, os jovens das periferias são constantemente abordados pela polícia de forma arbitrária, rude e humilhante. Em decorrência, percebe-se nesses jovens um sentimento misto de medo e revolta contra as forças policiais.

Um aspecto central da indignação e revolta dos jovens são as abordagens "policiais," baculejos"[31] e arrastões da PM.

> Segundo os entrevistados, as abordagens policiais são bastante freqüentes, algo corriqueiro e banal. Estar na rua depois das dez da noite, andar em grupos, vestir-se com bermudões folgados, jaquetona e bonés – 'kit malandro', 'marginal padrão' –, andar apressado, correr, brincar são atos tomados como atitudes suspeitas, capazes de sujeitá-los ao 'baculejo' [...]. Algumas vezes, até mesmo os jovens trabalhadores são submetidos a revista pelo fato de saírem muito cedo para o trabalho, de madrugada: 'A gente trabalhando, o cara chama a gente de marginal, de safado' (Abramovay et al., 1999; 147).

**QUADRO 14 – Representação de jovens brasileiros sobre a polícia**

*O bacu das PM é bem assim, [...] eles colocam a gente de perna aberta, eles mandam a gente escorar na parede, a gente fica assim ó, eles chegam assim ó, pega assim pra abrir. [...] Os homi ficam metendo farolzão, 'que vocês estão fazendo aqui, moram onde?' Leva uma bordoada na lenha.*

*Eles não chega pra dá bacu legal, manda você passar debaixo da viatura, sem encostar a barriga no chão. E eles já fazem isso já pra bater.*

[31] "Bacu" ou "baculejo" é como os jovens de Brasília se referem à abordagem dos policiais, geralmente acompanhadas de algum grau de violência, humilhação e desrespeito.

**QUADRO 14 – (continuação)**

*Tava todo mundo de bermuda sem camisa, os caras já chegou dizendo que tava vendendo droga e já veio dando bacu na gente, batendo e empurrando, 'encosta aí', com a pistola dando o golpe, apontada pra gente. A gente falou, 'a gente não é marginal não'. 'Não te perguntei nada, cala a sua boca e encosta aí' [...]. Aí ele foi lá, deu uns tapa e depois subiram rindo da cara da gente, como se fosse tudo bandido.*

*Se reclamar dá bacu de novo [...]. Já aconteceu deles pegar um amigo nosso e sumir com ele. Até hoje ele não apareceu.*

(Grupo Focal, escola, gangues e rappers)

Fonte: ABRAMOVAY, M. et al. *Gangues, galeras, chegados e rappers:* juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, l999

O mesmo ocorre com o pessoal da saúde, que atende jovens que se consultam em razão de gravidez precoce, consumo de drogas ou doenças sexualmente transmissíveis. Esses profissionais culpam seus pacientes, tornando-os responsáveis por seus próprios problemas. Essa atitude encontra reforço nos contextos onde as condições de trabalho sofrem de carências graves como falta de material e isolamento territorial.

O fato também se verifica no caso dos profissionais docentes que trabalham em escolas, como se documenta para o caso do Brasil em Abramovay e Rua (2002)

As políticas voltadas para a juventude devem trabalhar intensamente com os adultos que se relacionam com jovens, enfrentando seus preconceitos e mostrando a importância de uma cultura juvenil com idéias e vontade próprias.

### C – O juvenilismo: as políticas para a juventude como tema exclusivo dos jovens

O argumento anterior se vê reforçado, se somarmos a ele um outro, muitas vezes, comum na formulação de políticas voltadas para as juventudes em vários países da América Latina, que se costuma chamar

de "juvenilismo", que considera que as políticas públicas para a juventude são assunto de exclusiva responsabilidade dos próprios jovens. De modo geral, esse tipo de enfoque encontra uma certa aceitação entre os integrantes de movimentos juvenis.

O "juvenilismo", freqüentemente, se expressa em reivindicações relativas à exclusão dos adultos da dinâmica das políticas públicas para a juventude. Dessa forma, exige-se que os encarregados dessas políticas nas diversas esferas não tenham mais que uma determinada idade, 25 ou 30 anos, por exemplo.

Esse enfoque se expressa também na reivindicação de que os responsáveis pelas políticas públicas, nas esferas do governo, sejam eleitos pelos próprios jovens, através dos movimentos e organizações que real ou supostamente os representam.

O argumento é incisivo, embora parcial, pois não leva em conta a importância do conhecimento e da experiência acumulada pelos adultos tampouco a possibilidade de que muitos deles se orientem para a responsabilidade social e se identifiquem com um enfoque que privilegie os direitos humanos dos jovens.

Esse tema é delicado, sobretudo porque a crítica a esse tipo de perspectiva pode ser confundida com os enfoques participativos propostos no trabalho. Os jovens são, ou devem ser, atores estratégicos do desenvolvimento, mas é de importância vital que não pratiquem enfoques "isolacionistas", excluindo os adultos, o que seria mais prejudicial que benéfico.

Há um grande trabalho a ser feito, articulando os esforços dos jovens e dos adultos em torno de enfoques estratégicos que assegurem o desdobramento de iniciativas promocionais integrais, que ofereçam aos jovens as ferramentas necessárias para processar, da melhor maneira possível, sua integração social autônoma e o exercício pleno de seus direitos de cidadania.

### D – O burocratismo: a soma de programas setoriais como resposta

Outro obstáculo a ser enfrentado de forma decidida é o "burocratismo", que se expressa, geralmente, na formulação de

respostas simples e convencionais a problemas complexos, que exigem criatividade e inovações. A lógica é não complicar muito, evitar trabalhos e o aprender para adotar "novidades".

Esse enfoque é mais comum do que se supõe, e manifesta-se em âmbitos muito diversos, tanto no Poder Executivo, nos níveis federal, estadual e municipal, quanto no Congresso e no Poder Judiciário. A seguir, algumas ilustrações de "burocratismos":

- Esse enfoque se manifesta nas diversas secretarias do Poder Executivo (nos três níveis), quando se chama de planos, simples somas de programas isolados, ou se denomina de programas o somatório de ações pontuais, sem investimentos para a integração dos seus constituintes e remodelação em torno de uma perspectiva – como a que se aqui reivindica, isto é, um enfoque geracional-juvenil.
- Tem lugar no Congresso, quando alguns legisladores supõem que o trabalho legislativo é de sua exclusiva competência, desconhecendo, ou negligenciando, os mecanismos de consulta à Sociedade Civil e a outras agências da sociedade política.
- Se expressa quando os responsáveis pela tomada de decisões operam sob a lógica do hermetismo, por rituais tradicionais, sem transparência quanto a sua gestão e sem dar informação a respeito de seu trabalho.
- Outro tanto ocorre quando se concentram energias na apresentação pública de novos programas, sem maiores preocupações posteriores quanto a sua implementação de fato, o seu monitoramento, avaliação e prestação de contas correspondentes.
- Igualmente se expressa por "desvios tecnocráticos", que pretendem ou supõem que os programas devem ser formulados, implementados e avaliados "pelos que sabem", ignorando os papéis da sociedade civil e da sociedade política nesse processo.
- Por fim, esse enfoque se manifesta no uso retórico dos "*slogans* da moda", sem a sua efetiva incorporação na dinâmica operacional de suas funções e sem considerar a importância dos jovens e a necessidade de contar com estudos e pesquisas rigorosos.

## V.5 ALGUMAS PERGUNTAS-CHAVE

### A – Por que os jovens estão no centro dos principais problemas do país?

Esta pergunta pressupõe um juízo de valor: os jovens "situam-se no centro dos principais problemas do país". A enumeração pode variar segundo os enfoques adotados.

É certo que os jovens estão entre os mais afetados pelo desemprego (mais da metade dos desempregados tem menos de 25 anos[32]), pela violência (as taxas de mortalidade por causas externas são mais elevadas entre eles, que em qualquer outro grupo populacional[33]) e pela insegurança urbana (em muitos países, muitos delitos são cometidos também por jovens).

Os estudos disponíveis mostram alguma associação entre desemprego e criminalidade e, por sua vez, advertem sobre a existência de um grande contingente constituído por jovens que não estudam nem trabalham. Já no imaginário popular, é comum relacionar desemprego, envolvimento no tráfico de drogas e juventude.

Mas tais associações são parciais e não embasam o raciocínio de que os jovens são o principal problema desses casos. Embora alguns jovens que não trabalham possam de fato participar de alguma atividade ilícita, tal generalização estigmatiza aqueles que deveriam receber maior atenção das políticas públicas.

A vulnerabilidade dos programas sociais, em vários campos, é um fato conjuntural ou um fenômeno estrutural?

A resposta a essa pergunta é da maior relevância, uma vez que ela, de algum modo, vai orientar os esforços programáticos no terreno das políticas públicas para as juventudes. Tal situação vem de muito tempo, como já constatado em contextos políticos, econômicos e sociais diversos, razão pela qual é difícil sustentar que se trata de um fenômeno passageiro, do qual se pode sair sem respostas específicas.

---

[32] No caso brasileiro, em 2002, a taxa de desocupação do grupo de 18 a 24 anos era de 17%, enquanto na coorte de 25 a 49 anos era de 6,9% (Brasil. IBGE, 2004)

[33] Também para o caso brasileiro, enquanto na população não-jovem (0 a 14 e mais de 25 anos) somente 9,8% do total de óbitos são atribuídos a causas externas, entre os jovens (18 a 24 anos) as causas externas são responsáveis por 72% (Waiselfisz, 2004a).

### B – Por que a situação estrutural dos jovens não melhora?

O que foi dito acima leva à formulação de uma outra pergunta-chave, derivada da constatação de que a situação estrutural dos jovens não melhora, ou melhora apenas em alguns aspectos, por exemplo, o aumento do número dos alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

Há muito o desemprego juvenil é elevado, a violência vem crescendo e o sentimento de exclusão social se generalizando. E cada vez mais se ampliam as contradições que atravessam a dinâmica das novas gerações, entre a informação de que elas dispõem sobre o acesso a pautas de consumo, cada vez mais sofisticadas, através dos meios de comunicação e dos *shoppings*, e a real impossibilidade de ter acesso a esse consumo através de canais lícitos.

Essa contradição se expressa, simultaneamente, em vários planos, como:

- entre mais acesso à educação e menos acesso a emprego;
- entre mais acesso à informação e menos acesso a poder;
- entre a disponibilidade de mais capacidade de lidar com a sociedade de informação e menores opções de autonomia;
- entre melhor oferta de condições de saúde e falta de reconhecimento de sua mortalidade específica;
- entre maior flexibilidade e mobilidade espacial e mais exposição a trajetórias migratórias incertas;
- entre maior coesão interna, como grupo social, e maior segmentação em grupos heterogêneos e mais impermeáveis ao exterior;
- entre maior preparo para as mudanças produtivas e maior exclusão das dinâmicas produtivas;
- entre autodeterminação e protagonismo, por um lado, e desmobilização, por outro;
- entre sua condição de receptores passivos de políticas e serem considerados protagonistas de mudanças, como atores estratégicos do desenvolvimento (CEPAL-OIJ, 2003).

Outro problema central das políticas públicas se expressa na tendência de atender a problemas de curto prazo, descuidando dos de longo prazo. Em razão das constantes mudanças administrativas nas

estruturas governamentais, as políticas públicas tendem a operar sobre os efeitos imediatos, como, por exemplo, casos de violência juvenil, mas não sobre a violência, em toda sua complexidade e diversidade, nem sobre exclusões sociais.

### C – Em que os jovens se diferenciam dos demais segmentos da população?

Como já se analisou, existem claras diferenças entre os jovens e as mulheres, no que diz respeito à própria condição social e existencial – permanente, no caso das mulheres, e transitória, no caso dos jovens, em termos do sentido das lutas reivindicatórias, orientadas em grande medida por reivindicações específicas no caso das primeiras, e, no caso dos jovens, mobilizando-se por propostas que abrangem diversas populações. Tal diferença no campo das políticas deriva que as mulheres demandam uma perspectiva de gênero em distintos campos; e os jovens, a criação de espaços específicos de participação.

Também é possível estabelecer diferenças entre os jovens e as crianças, o que é importante, porque estas compartilham com os jovens sua condição social transitória. No entanto, existem outras claras diferenças entre os dois grupos e, entre elas; uma das principais é a condição de dependência das crianças, com relação aos pais e outros adultos, o que contrasta com a busca por autonomia e emancipação dos jovens. Isso leva a que o mundo adulto se sinta responsável pela proteção e desenvolvimento das crianças, mas tenha atitudes mais ambíguas, desentendimentos, controle social, "adultismo" e paternalismo em relação aos jovens.

A transitoriedade da fase da juventude possui relevância e complexidade fundamentais. Pode-se argumentar que todas as etapas da vida de uma pessoa são transitórias – o adulto encontra-se em transição entre a juventude e a terceira idade, por exemplo –, mas é certo que, no caso dos jovens, essa transitoriedade é muito particular, uma vez que ela determina boa parte das opções fundamentais da vida de qualquer pessoa, que logo só poderão ser parcialmente aprofundadas ou renovadas, sem nunca voltar a ter a radicalidade que tiveram na fase da juventude.

Os jovens vão ter que escolher sua área de especialização, seu futuro trabalho e que tipo de família ou grupo de referência vão constituir, além de suas identidades sociais, sexuais e culturais, que são construídas precisamente nessa fase da vida. Todos esses aspectos têm importância demasiada para que se possa supor que se trata de processos naturais que ocorrerão sem a necessidade de apoios específicos.

Por essa razão, algumas políticas públicas passam a assumir uma relevância central nesta fase. Entre elas, as que tratam do ensino médio, da entrada na universidade, do respeito a culturas juvenis, dos direitos sexuais e reprodutivos, do trabalho, especialmente o primeiro emprego, do acesso a bens culturais, de lazer e de esporte, de uma qualidade de vida aversa a violências.

### D – Por que são necessárias respostas específicas diferentes das atuais?

Por fim, uma quarta pergunta, muito comum instaurada pelos adultos que trabalham em políticas públicas setoriais, como as de educação, saúde, emprego, mais que pelos próprios jovens, e diz respeito à fundamentação para a necessidade de respostas específicas para os jovens, diferentes das atualmente existentes. Ao longo deste estudo, foram-se acumulando argumentos quanto a esse ponto, mas, agora, cabe sintetizá-los e reordená-los.

Em primeiro lugar, convém lembrar que os jovens não são nem crianças grandes nem adultos pequenos. Essa constatação é tão óbvia quanto crucial, na medida em que a aceitação da especificidade da condição juvenil traz consigo a necessidade de respostas específicas e diferentes das que se dão atualmente.

Isso ocorre em vários planos, simultaneamente. Se realmente se quer incentivar enfoques diferentes de políticas públicas para as juventudes, há que revisar os diversos instrumentos dessas políticas, como, por exemplo, o Plano Plurianual (PPA), na medida em que, como já foi destacado, ali os jovens comparecem como pouco mais que um "grupo de risco". Falta melhor incorporar o enfoque tratando dos direitos e o que concebe os jovens como atores estratégicos do desenvolvimento.

Outro tanto poderia ser dito em termos da alocação de recursos. Como já foi discutido, está-se frente a um panorama onde são feitos investimentos nas juventudes, embora se limitem a algumas esferas e setores, como os adolescentes. Será necessário alocar mais recursos para as políticas públicas para as juventudes, mais amplas, formulando acordos que possibilitem a participação deles no processo de desenvolvimento, diversificadas, em relação a diversos tipos de jovens, e integradas.

Mas, por que pensar em respostas diferentes? Porque, de modo contrário, nada se fará além de agregar mais alguns programas setoriais aos já existentes (algo que terá que ser feito, mas que não é suficiente). Há que dar sinalizações mais claras a respeito da preocupação do governo com relação a esses temas ou agregar mais uma instância institucional, principalmente para facilitar a participação dos jovens no processo de mudanças e para imprimir um enfoque geracional-juvenil em políticas de diversas áreas de governo.

Ainda que a vontade por se desenhar políticas públicas de/para/com as juventudes se traduza em programas bem-sucedidos, com maior probabilidade persistirão altos níveis de exclusão social dos jovens, o que poderá fazer com que o desencanto com relação ao governo cresça exponencialmente, desperdiçando as excelentes condições atualmente existentes de atuar nessa área, no Brasil. Há que bem advertir a opinião pública, em geral, e aos jovens em especial, que há limites, principalmente a curto prazo, das políticas públicas, mas que com estas se desencadeia um processo cujos impactos exigem investimentos continuados e a ação de muitos jovens e adultos em distintos espaços. Há que, portanto, ampliar a responsabilidade social para com os jovens, além de sua própria participação.

# 6. ALGUMAS PROPOSTAS ESPECÍFICAS PARA A AÇÃO OPERACIONAL

*Aprofundando a apresentação de propostas alternativas, são apresentadas algumas mais específicas, incluindo a explicitação de objetivos e metas a serem alcançados, juntamente com a implementação de programas integrados de juventudes, o desenvolvimento de algumas ações setoriais prioritárias e a proposta de um sistema institucional que permita sua implementação.*

## VI.1 OBJETIVOS E METAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE

Passando à apresentação de algumas propostas concretas com relação à formulação e à implementação de políticas públicas para a juventude, convém começar pela explicitação dos objetivos a serem buscados por essas políticas.

### A – Facilitar o processo de emancipação e a construção de autonomia

Apesar de já reiteradamente afirmado nas páginas precedentes, convém lembrar que a principal finalidade das políticas públicas para as juventudes deve estar vinculada à construção de autonomia, facilitando e apoiando o processo de emancipação a ser percorrido pelos jovens.

Uma das peças-chave refere-se à formulação e à implementação de programas que facilitem a geração ou a disponibilidade de renda própria para os jovens. A razão para tal é que a disponibilidade de rendimentos próprios facilita o acesso a serviços e contribui para a geração de poder, o qual, por sua vez, promove o exercício responsável de direitos e deveres de cidadania, contribuindo para a crítica necessária, sob todos os aspectos, à tomada de decisões.

O governo federal vem incentivando uma série de programas de inserção no mercado de trabalho, entre os quais se destacam o Programa Primeiro Emprego e as iniciativas relacionadas ao apoio ao empreendedorismo jovem, além de outras iniciativas relacionadas à transferência direta de renda, inclusive os mais estabelecidos (Bolsa-Escola) e os mais recentes (Bolsa-Trabalho, Bolsa Família etc.), aos quais se deveria acrescentar um ou mais programas especificamente dirigido(s) aos jovens. Um exemplo seria a expansão do critério de seleção das famílias participantes de um programa como o Bolsa-Família, a fim de incluir jovens, quer como chefes de família, quer vinculando essa bolsa a atividades de estudo ou trabalho (compatíveis com a participação escolar ou com a formação).

Um exemplo interessante neste sentido é o da Bolsa-Universidade, um dos diferenciais do Programa Escola da Família, que permite a participação de jovens universitários por meio de convênio estabelecido entre o governo do estado, através da Secretaria de Estado da Educação, e cerca de 294 Instituições de Ensino Superior particulares. O Programa concede bolsas universitárias que beneficiarão 25.000 estudantes universitários, egressos da Rede Estadual de Ensino do Estado de São Paulo. A parceria garante 100% de gratuidade nas mensalidades das faculdades. A Secretaria de Estado da Educação está custeando até 50% do valor da mensalidade do curso de graduação, desde que esse percentual não ultrapasse o valor máximo de R$ 267,00, renovável semestralmente. Os outros 50% estão sendo financiados pelas Instituições de Ensino Superior, independentemente do valor da mensalidade. Em contrapartida, os universitários beneficiados estão atuando em atividades do Programa nas escolas, nos finais de semana, com os jovens, planejadas de acordo com as expectativas locais, compatíveis com a natureza de seu curso de graduação ou com as suas habilidades pessoais. São 16 horas no total, sendo 8 horas no sábado e outras 8 horas no domingo. Quase 40 mil estudantes se inscreveram para as bolsas.

Quanto aos programas de inserção no mercado de trabalho deveriam ser estruturadas respostas articuladas aos objetivos de atender às necessidades específicas dos diferentes setores da juventude, nas diferentes etapas do processo (tal como foi destacado nas páginas

precedentes). Pode-se imaginar esse percurso em termos de degraus galgados pelo jovem, formando uma escada com todos os seus componentes (a falta de um prejudica bastante toda a subida). Por essa razão, é importante reexaminar com rigor as iniciativas já existentes, identificando cada um desses "degraus", verificando quais deles não vêm sendo devidamente cobertos e providenciando para que o sejam.

### B – Favorecer a integração através de maior acesso aos serviços

Em segundo lugar, às políticas públicas para as juventudes deveriam se propor metas mais ambiciosas com relação à integração social dos jovens de ambos os sexos. Nesse sentido, o acesso a serviços e a construção da cidadania são duas esferas particularmente importantes.

No que se refere ao acesso aos serviços, parece claro que existem carências comprometedoras no terreno educativo. Nesse sentido, é importante lembrar que, no grupo de 15 a 24 anos, nas áreas urbanas, 23,1% dos jovens têm, ao todo, menos de 5 anos de escolaridade, enquanto outros 41,1% têm entre 6 a 9 anos de escolarização. Apenas 31,6% têm de 10 a 12 anos de escolaridade (o nível necessário para assegurar uma integração fluente no mundo moderno), e apenas 4,1% têm mais de 13 anos, segundo o *Panorama Social de América Latina* (CEPAL 2004). No entanto, a situação é ainda mais crítica no meio rural e entre os jovens de raça negra.

Um trabalho sistemático, relacionado ao enfrentamento das discriminações existentes no sistema educacional – em termos de nível de rendimento familiar, raça, gênero e local de residência – e à melhoria da qualidade do ensino médio e superior, viria permitir avanços substantivos no que se refere ao acesso e à permanência dos jovens no ensino médio e à democratização do ensino superior.

Um exercício semelhante pode ser realizado com relação à inserção no mercado de trabalho, frisando-se a importância de dar prioridade à equação estudo e rede de proteção social. O desemprego juvenil, que sempre foi alto, vem crescendo nos últimos anos, passando, na faixa etária de 15 a 17 anos, de 29,8% em 2001 para 34,5% em 2002 e a 37,9% em 2003, enquanto na faixa de 18 a 24 anos, as cifras passaram

de 19,6%, a 21,4% e a 23,5%, respectivamente (OIT, 2003). Seria difícil intervir, a partir das políticas públicas, de modo a alterar esse quadro, embora as iniciativas em andamento (Primeiro Emprego, Empreendedorismo etc.) certamente alcançarão melhoras, pelo menos em termos da empregabilidade dos jovens, aumentando suas condições de competir no mercado pelas vagas disponíveis (Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego 2003b).

Outro tanto deverá ser proposto em termos de acesso a serviços de saúde, ampliando a cobertura dos programas desenvolvidos pelo Ministério da Saúde, consolidando os enfoques preventivos com os quais trabalha-se há muito tempo e incentivando uma capacitação mais ampla e sistemática dos profissionais de saúde que trabalham nessas áreas.

Nessa mesma linha, é importante fixar metas ambiciosas em termos do acesso dos jovens à infra-estrutura e a serviços relacionados à cultura, à recreação e aos esportes, lembrando o preocupante panorama existente (ver, para o caso do Brasil Abramovay et al 2003 e Castro et al 2002).

### C – Promover a construção da cidadania e a transmissão de valores

Em terceiro lugar, a fim de assegurar os direitos que as leis em vigor conferem a todos os brasileiros, e conferindo um papel central às dimensões simbólicas e culturais da exclusão social já destacadas nas páginas anteriores, é imperioso trabalhar na construção da cidadania e na transmissão de valores democráticos e solidários com todos os jovens, tomando como base a diversidade cultural para a construção de uma sociedade mais eqüitativa e democrática.

Nesse sentido, o sistema educacional, os meios de comunicação de massa, as comunidades organizadas e os próprios movimentos de jovens têm uma responsabilidade central. Num tempo de mensagens globalizadas que tendem a homogeneizar identidades e comportamentos, priorizando a figura do consumidor em detrimento da do cidadão, é importante encarar com decisão e firmeza a formulação e a implementação de respostas alternativas, que possam inverter essa equação.

Tanto o ensino médio quanto o superior terão que redobrar os esforços relativos à transmissão de valores, conferindo à ética um lugar central como valor principal da dinâmica de todos os grupos humanos, em todos os espaços de participação cotidiana. Não se trata de incorporar ao currículo uma nova disciplina (ética); mas, sim, tratar essa dimensão como um eixo transversal comum a todos os níveis, e com componentes práticos claramente definidos (Kliksberg 2002).

Nessa mesma linha, seria necessário realizar ações de sensibilização a partir dos meios de comunicação de massa, oferecendo um respaldo mais amplo e mais sistemático à dinâmica dos movimentos de jovens, gerando espaços de debate democrático sobre temas de interesse selecionados pelos próprios jovens, destacando as atitudes e as iniciativas solidárias e colaborando com os processos de educação alternativa de amplos setores da população jovem que não têm acesso ao sistema educacional.

Por seu lado, os espaços sociais e comunitários de participação cidadã deveriam se abrir mais e de forma melhor às gerações jovens. Embora seja evidente a participação dinâmica de um amplo conjunto de jovens (os mais politizados) em experiências como o orçamento participativo e o Fórum Social Mundial, deveriam ser dados passos em direção a uma significativa ampliação desses espaços, buscando a participação de jovens.

Desse modo, os movimentos de jovens deveriam desencadear ações direcionadas à ampliação e diversificação significativas dos níveis de participação que alcançaram em grande medida em algumas esferas (claramente, no movimento estudantil) e de forma menos marcante em outras (no meio rural, por exemplo), incluindo de forma dinâmica os diversos movimentos de jovens ou que trabalham com jovens.

### D – Colaborar com a construção de capital social como contribuição ao desenvolvimento

Por fim, a outra grande finalidade a ser incorporada nas futuras políticas públicas de juventudes está relacionada à construção de capital social jovem, como contribuição de importância central ao desenvolvimento.

Estamos falando de construir capacidades individuais e coletivas que facilitem o processo de integração social dos jovens e que, ao mesmo tempo, permitam integrar a contribuição que os jovens são capazes de trazer ao desenvolvimento de seu ambiente familiar e comunitário, e também à nação como um todo, nos níveis: municipal, estadual e federal.

Nessa área, o respaldo às iniciativas dos próprios jovens pode ser de crucial importância. Dessa forma, o apoio ao desenvolvimento organizacional de grupos e redes de jovens, nos diversos espaços onde eles interagem no dia-a-dia, bem como o apoio a iniciativas e processos que contribuam para a construção de identidades, deveriam figurar entre as ações a serem prioritariamente incentivadas.

São muitas e de grande valor as experiências que mostram opções, incluindo o desenvolvimento de grupos estudantis, de grupos culturais, de jovens rurais, de mulheres jovens, de jovens negros, de grupos de esporte e de grupos de opções sexuais diversificadas, entre outros, que desenvolvem iniciativas de todo o tipo, como as vinculadas à geração de renda, à expressão de suas próprias mensagens, à prestação de diferentes serviços e ao desenvolvimento de empreendimentos culturais.

Os municípios e o setor privado, juntamente com os órgãos públicos especializados nessas áreas, podem dar contribuições significativas, apoiando iniciativas específicas nos diversos espaços onde elas se desenvolvem, fomentando a criação de instâncias de encontro e de intercâmbio de experiências e contribuindo com sua maior visibilidade e legitimidade.

Mas é certo que a maior participação, nesse campo, pertence aos próprios jovens. Foram eles que, sem apoio público, tomaram a iniciativa e construíram metodologias e estratégias de ação originais, que hoje podem ajudar outros (as novas gerações de jovens) a abrir caminhos, que, sem dúvida, irão introduzir suas próprias visões em seus respectivos empreendimentos coletivos, dotando-os de sinais de sua identidade própria.

Nesse sentido, são particularmente dignos de nota os processos que tendem a dotar os próprios jovens com as ferramentas necessárias para seu real empoderamento, incluindo o desenvolvimento de capacidade de expressar seus pontos de vista, que os tornem aptos a negociar com adultos, a estabelecer relações mais igualitárias e democráticas entre si e até mesmo a serem mais críticos com relação à grande quantidade de mensagens que recebem diariamente.

## VI.2 FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS INTEGRADOS

A chave do êxito, na implementação das iniciativas aqui propostas, reside na gestão operacional. Para que o sistema institucional se consolide e as políticas públicas ganhem espaços de implantação e legitimidade perante a opinião pública, será necessário desencadear programas integrados e de grande visibilidade, contando com a participação de todos os atores envolvidos no processo.

### A – Integrando cultura jovem e cultura escolar

Como já afirmamos repetidamente, a escola é um espaço privilegiado de encontro cotidiano com um grande grupo de jovens. Esse espaço, que é de aprendizado curricular e, simultaneamente, de socialização das juventudes, deveria ser potencializado. Para tal, seria importante trabalhar na busca de maiores níveis e melhores formas de integração entre cultura escolar e cultura jovem, o que poderia ser alcançado por muitos caminhos, mais complementares que alternativos, tanto nos espaços curriculares como nos não-curriulares.

Em termos dinâmicos, isso implicaria contar com maiores níveis de diálogo entre os principais atores do processo: diretores dos estabelecimentos de ensino, professores, pais e alunos. Para tal, teria que haver uma significativa dinamização das instâncias de participação na tomada de decisões, envolvendo os três setores na dinâmica cotidiana de cada escola. Isso facilitaria a determinação de prioridades temáticas e de enfoques metodológicos a serem empregados em cada caso.

Em termos temáticos, ter-se-iam que incorporar mais e melhor os temas que mais interessam aos jovens, incluindo a formação e o debate cidadãos, os diálogos sobre sexualidade, a disseminação de informações sobre oportunidades de emprego e geração de renda e sobre manifestações culturais e atividades esportivas. Nessa mesma linha, teria que ser fomentado de forma mais intensa e melhor o desenvolvimento de atividades culturais, a prestação de serviços a comunidades periféricas e o diálogo fluente com a sociedade civil e a política organizada.

Em termos de infra-estrutura, seria necessária a instalação de espaços mais amigáveis para os jovens, administrados por eles próprios, incluindo espaços recreativos e desportivos, salas com equipamento de informática e audiovisuais, estruturação de videotecas, cedetecas e bibliotecas (de juventude, não-curriculares) etc. Assim como existem salas de aula, laboratórios e bibliotecas com materiais de estudo (para as atividades curriculares), deveriam existir espaços complementares desse tipo.

A abertura dos estabelecimentos de ensino fora dos horários de aula é outra medida que deve ser generalizada. A experiência do Programa Abrindo Espaços[34], que a UNESCO vem patrocinando em cooperação com as secretarias estaduais de educação e com as autoridades de diversos estados e municípios, já demonstrou sua pertinência e sua importância (Abramovay et al. 2003, Waiselfisz e Maciel, 2003), razão pela qual essa iniciativa deveria ser ampliada para estabelecimentos de ensino de todo o país. A participação ativa de todos os alunos e de membros das comunidades circundantes permitirá que essas metas de aproximação entre cultura jovem e cultura escolar sejam significativamente fortalecidas.

### B – Melhorando as mensagens sobre e para os jovens nos meios de comunicação

Uma segunda grande prioridade, em matéria de programas integrados, refere-se ao vínculo existente entre políticas públicas de juventudes e os meios de comunicação de massa, esfera essa que deveria ser intensamente trabalhada, a fim de melhorar significativamente a imagem que a mídia transmite sobre os jovens para a sociedade como um todo, e a melhorar também as mensagens

[34] No final de abril de 2004, durante o Congresso Ibero-Americano sobre Violências nas Escolas, realizado na cidade de Brasília, o ministro da Educação, Tarso Genro, anunciou que vai adotar o programa da UNESCO e recomendá-lo como uma política pública do Governo Federal.

transmitidas aos próprios jovens por uma ampla gama de atores institucionais, através de diferentes estratégias de comunicação.

Em termos substantivos, o objetivo deveria ser a relativização da imagem dos jovens como um problema, que é hegemônica nos meios de comunicação, e o desenvolvimento, em maior escala, da presença dos jovens "realmente existentes", ou seja, aqueles que, cotidianamente, estudam, trabalham e desenvolvem ações solidárias, entre outros, e que jamais são notícia.

Em termos dos "emissores", isso implica incentivar maior protagonismo dos próprios jovens na transmissão de mensagens a seus pares e à sociedade como um todo. Embora esses espaços existam (os mais usados são os que fomentam o diálogo com o público, centrados na própria dinâmica jovem, por exemplo), eles teriam que ser multiplicados e apoiados de forma a melhorar substancialmente sua capacidade operacional. As rádios comunitárias, os boletins eletrônicos, as revistas para jovens e muitos outros meios semelhantes devem, futuramente, contar com um apoio mais decidido e com a promoção de campanhas sobre a responsabilidade social das empresas de comunicação, como forma de mudar a imagem geralmente negativa dos jovens e fomentar uma identidade positiva.

Seria altamente recomendável contar com um mecanismo de monitoramento permanente quanto a essas questões, no estilo daquele realizado pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI).

Os próprios jovens deveriam ter um papel central, exercendo, de forma dinâmica, uma função de controle social quanto a essas questões. Vale destacar, nesse sentido, as organizações de base comunitária voltadas para o exercício de diversos tipos de mídia, comunicação e produção cultural – atividades que exercem um fascínio especial sobre os jovens. Muitas delas combinam a profissionalização – escolas de vídeo, de jornalismo, *fanzines*, fotografia e rádios comunitárias, prestação de serviços especiais para comunidades de baixa renda, com educação para a cidadania e veiculação de mensagens cívicas, relacionadas a uma cultura de paz (ver registro de experiências bem-sucedidas dessa natureza e operadas por jovens, em alguns casos com a participação de adultos, na área da comunicação, em Castro et al 2001).

### C – Incentivando a responsabilidade social e a participação dos jovens

A terceira linha a ser explorada na questão dos programas integrados é a que diz respeito à criação e à implementação de iniciativas que fomentem a responsabilidade social e a participação dos jovens no processo de desenvolvimento, em todos os níveis. Referimo-nos às possíveis contribuições das novas gerações para o desenvolvimento, com a sua participação ativa na implementação das principais políticas públicas, especialmente na esfera social.

Poder-se-ia concretizar a responsabilidade social por meio de programas de participação cidadã para os jovens, que os incentivariam a conhecer o país, fomentando assim um compromisso solidário com os setores mais vulneráveis da sociedade.

Poder-se-ia fortalecer o uso e o acesso às novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs, área em que os jovens poderiam ser protagonistas ativos na animação de telecentros e de aulas de informática em centros educativos e comunitários.

O mais importante, em todo caso, é que esses processos não aconteçam somente dentro das dinâmicas setoriais correspondentes. É necessário estruturar um grande programa englobando essas questões, para que a participação dos jovens seja mais articulada com o desenvolvimento das principais políticas públicas, superando as experiências-piloto já conhecidas.

### D – Inovando na gestão de programas prioritários: emprego e inserção

Uma das propostas mais ambiciosas e inovadoras do atual governo brasileiro na área das políticas de juventude é, sem dúvida, a que se refere ao Programa Primeiro Emprego. Criado com vistas a enfrentar com decisão e firmeza a notória dificuldade com que se deparam nossos jovens em suas tentativas de se inserir dinamicamente no mercado de trabalho, a proposta envolve uma série de medidas relacionadas à capacitação para o trabalho, à informação e à geração de capacidades para reforçar a empregabilidade dos jovens.

A proposta aparece como atraente, na medida em que ativa em grande escala as capacidades locais e a participação juvenil, e que o faz recorrendo a argumentos relacionados à necessidade de as grandes políticas públicas incorporarem a participação ativa dos setores sociais organizados, na condição de parceiros, e não apenas de simples executantes de ações programadas pelo governo (Brasil. Ministério do Trabalho e do Emprego, 2003b).

Questiona-se entretanto o fato de que a grande maioria dos beneficiários está incluída nas metas relacionadas às atividades de formação profissional (aprendizado etc.). Por outro lado, seria necessária uma avaliação para saber até que ponto a aposta na responsabilidade social das empresas que empregam jovens tem bons resultados, e se funcionam também os mecanismos de acompanhamento e de avaliação da qualidade dos empregos oferecidos aos jovens, para evitar que a força-de-trabalho jovem seja utilizada, mais uma vez, como mão-de-obra barata, para substituir profissionais e trabalhadores adultos.

A UNESCO propôs ao Ministério do Trabalho uma integração entre o Programa Abrindo Espaços e o Programa Primeiro Emprego. Consiste em uma parceria com o objetivo de contratar jovens na faixa entre 16 e 24 anos, com a oferta de um salário mínimo, para que esses jovens trabalhem como responsáveis pelas oficinas (instrutores) nos finais de semana, nas escolas.

Além de contribuir para a inserção imediata de jovens no mercado de trabalho e a redução dos quadros de vulnerabilidade social nos estados participantes, a parceria entre MTE e UNESCO pode proporcionar ganhos sociais imediatos, contribuindo para o cumprimento de metas estabelecidas pelo próprio Programa Primeiro Emprego. Entre estas, podemos destacar o estímulo ao Serviço Civil Voluntário (SCV) e o fortalecimento e a institucionalização dos Consórcios Sociais da Juventude. De forma correlata, o Programa Abrindo Espaços atinge, de forma consistente e continuada, linhas de ação claramente definidas pela estratégia de implementação do Programa Primeiro Emprego.

## VI.3 PROPOSTAS SETORIAIS ESPECÍFICAS – UNESCO

Em seções precedentes mencionam-se programas que já constam do horizonte de propostas tanto do Governo brasileiro quanto referências embasadas em experiências de outros países, já nesta seção recorre-se a recomendações de distintas pesquisas UNESCO no Brasil, frisando-se que nelas é comum registrar propostas de diferentes atores, como os jovens, professores e animadores de programas com jovens e seus pais, portanto, propostas que refletem vontades de muitos.

### A – Ensino médio: um espaço privilegiado para as políticas de juventude

Paralelamente ao lançamento de programas integrados, deve-se continuar atuando na esfera de políticas setoriais, entre as quais cumpre destacar aqui algumas das mais relevantes. Diversas pesquisas da UNESCO permitem fundamentar estas propostas setoriais, fornecendo as evidências correspondentes. Entre elas, primeiramente, menciona-se a seguir o ensino médio.

O ensino médio é uma área de preocupações e debates e a UNESCO no Brasil está atenta, há vários anos, contribuindo com a sua assistência técnica, inclusive com a publicação de vários títulos sobre o assunto[35]. A orientação formulada pela Organização visa

[35] Ver entre outras publicações: ABRAMOVAY, M.; RUA, M. G. *Violências nas escolas*. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, UNAIDS, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME, 2002.; AGUIAR, M.; ARAÚJO, C. H. *Bolsa-escola:* educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.; BLAYA, C. Clima escolar e violência nos sistemas de ensino secundário da França e da Inglaterra. In: DEBARBIEUX, E.; BLAYA, C. (Org.). *Violência nas escolas e políticas públicas*. Brasília: UNESCO, 2002.; BRASLAVSKY, C. *As novas tendências mundiais e as mudanças curriculares na educação secundária latino-americana na década de 90*. Brasília: UNESCO, 2001.; FILMUS, D. *Ensino médio*: cada vez mais necessário, cada vez mais insuficiente. Brasília: UNESCO, MEC/SEMTEC, 2002.; GOMES, C. A. *Quanto custa a expansão do ensino médio?* Brasília: UNESCO, 1998.

evitar que o ensino médio seja um simples reparador das deficiências do ensino fundamental. Há que buscar sua universalização, com qualidade e democratização para atender o direito dos jovens e ser sensível às suas necessidades e linguagens.

Com a finalidade de propor políticas públicas pautadas em participação democrática, pesquisa realizada pela UNESCO (Abramovay e Castro 2003) mapeou características e percepções de alunos do ensino médio, seus pais e professores sobre diversos aspectos em diversas cidades do Brasil.

Insiste-se na importância da escola pública como um espaço para o desenvolvimento do potencial dos jovens. Para que isso ocorra, é fundamental que a escola pública ofereça um ensino de qualidade que não dependa apenas do trabalho docente com os alunos. O espaço, a infra-estrutura, as instalações e os recursos que a escola oferece a alunos, professores e demais integrantes da comunidade escolar são suportes importantes ao processo de ensino e aprendizagem. Há que também investir no conhecimento sobre culturas juvenis e considerá-las nas atividades e relações sociais que se desenvolvem no âmbito da escola, integrando diferentes atores, propiciando oportunidades de expressões da forma de ser e fazer dos próprios jovens.

Apresenta-se no estudo citado, como entrave à efetivação da educação para a cidadania juvenil, a existência de práticas discriminatórias por parte de alunos e professores no ambiente escolar, tanto em estabelecimentos de ensino públicos quanto privados, especialmente no que toca à questão do homossexualismo, do racismo, alem de violências simbólicas de várias ordens, o que impõe a necessidade de se trabalhar com um conceito de cidadania que efetivamente considere valores relacionados ao respeito à alteridade e à diversidade. Conclui-se que qualquer mudança no ensino médio demanda um esforço conjunto da comunidade escolar com formuladores de políticas para que a realidade das escolas seja, de fato, contemplada.

No quadro a seguir se apresentam considerações para a construção de um ensino médio como espaço privilegiado de políticas públicas de/para/com juventudes.

**QUADRO 15 – Algumas recomendações para políticas públicas de ensino médio**

1. Valorizar o professor; cuidando da qualidade das condições de trabalho, do nível salarial, da capacitação nas distintas áreas integrantes do ensino e da promoção de formação continuada.

2. Garantir condições de sustentabilidade social do aluno para que este possa dedicar-se aos estudos, por meio da ampliação de um programa de bolsa para jovens no ensino médio.

3. Investir na melhoria e na manutenção de infra-estrutura, espaços, instalações e recursos básicos que colaboram com a dinâmica da vida escolar e afins às inovações tecnológicas.

4. Investir contra a exclusão digital, tanto de professores quanto de alunos, ampliando não somente a existência, mas garantindo o acesso e a aprendizagem para o uso, principalmente para os alunos dos cursos noturnos das escolas públicas.

5. Universalizar e democratizar o acesso ao ensino médio, cuidando de garantir a qualidade e estimular o gosto e o prazer pelo conhecimento.

6. Diversificar a oferta do ensino médio, atendendo a necessidades de várias juventudes, levando em conta as desigualdades sociais entre os jovens, incentivando os educandos a serem sujeitos, valorizados, com voz ativa em seu cotidiano.

7. Pensar em uma escola onde não existam segregações e desigualdades.

8. Dar atenção e acompanhamento contínuo e localizado, considerando identidades múltiplas, experiências específicas de cada escola e necessidades e subjetividades dos alunos.

9. Ampliar discussões sobre métodos de ensino e aprendizagem, sistemas de avaliação, reprovação e repetência.

**QUADRO 15 – (continuação)**

10. Repensar os mecanismos de acesso ao ensino superior, evitando que a educação se reduza à preparação para exames de seleção com tal fim.

11. Integrar na escola atividades artístico-culturais, esportivas, práticas em novas tecnologias comunicacionais e conhecimentos socioexistenciais contemporâneos, próprios da sociabilidade juvenil.

12. Garantir aos jovens de cursos noturnos acesso a uma educação de qualidade e acesso à infra-estrutura e equipamentos existentes nas escolas onde estudam.

13. Revisitar o debate sobre o clima escolar e as relações entre os atores da escola, com a preocupação de colaborar para a elevação da auto-estima, da satisfação e do sentido de pertencimento de educandos e educadores à escola.

Fonte: ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G. (Coord.). *Ensino médio:* múltiplas vozes. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003..

### B – Prevenção da violência: uma prioridade para as políticas públicas

Embora a violência urbana não seja fenômeno recente, estudos chamam a atenção para as proporções que vem assumindo a sua manifestação entre os diversos setores da juventude.

A resposta não é fácil. Culpar o jovem, estigmatizá-lo como problema é tanto uma precipitação quanto um equivoco. Ao se tratar da violência, ele é a maior vitima. A série de publicações da UNESCO, intituladas *Mapa da Violência – Os Jovens do Brasil*, que está em seu quarto volume (Waiselfisz, 2004a), revela que, enquanto o número total de homicídios registrados no Brasil teve um aumento, no decênio de 1993-2002 de 62,3%, entre os jovens de 15 a 24 anos o aumento decenal foi de 88,6%.

Esta, como afirma o autor da série, é a primeira evidência que permite afirmar que a escalada da violência no Brasil avança, vitimizando preferencialmente a juventude. Waiselfisz chama a atenção para a estrutura etária dos óbitos por homicídios no ano de 2000, destacando que existem marcadas diferenças nas diversas faixas etárias: até os 13 anos registram-se poucos casos de morte por homicídios (uma média de 36 casos anuais por idade simples). A partir dos 14 anos, o número de vítimas de homicídio vai crescendo rapidamente até atingir o pico de 2.220 mortes na idade de 20 anos. A partir desse ponto, o número de homicídios vai caindo gradualmente (dados relativos ao ano de 2002, In. Waiselfisz 2004a).

Desde 1997, a UNESCO no Brasil vem realizando uma série de pesquisas sobre juventudes, violências e cidadania, na busca de quadros compreensivos sobre a associação entre jovens e violências. Abramovay et al. (2002) sustentam que as violências sofridas e praticadas pelos jovens possuem fortes vínculos com a condição de vulnerabilidade social em que eles se encontram nos países latino-americanos. Sendo a vulnerabilidade social entendida como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade em geral. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores.

Ressalta-se que a violência embora, em alguns casos, esteja associada à pobreza, não é sua conseqüência direta, mas sim da forma como as desigualdades sociais, a negação do direito ao acesso a bens e equipamentos de várias ordens, inclusive os de lazer, esporte e cultura operam.

Assumindo que os recursos à disposição do Estado são insuficientes para, sozinhos, promoverem a superação da vulnerabilidade e de suas conseqüências, em particular a violência, Abramovay et al. (*op.cit.*) advogam o fortalecimento do capital social intergrupal, através do aumento da participação e valorização das formas de organização e expressão dos jovens, como estratégia de ação para envolver a sociedade e seus recursos na busca de soluções para o problema.

Mais do que estatísticas, é possível considerar que a violência em suas manifestações cotidianas tem exercido papel decisivo sobre as formas de percepção do próximo. Essa questão associa-se diretamente com a idéia de cidadania, como expressão também das diferentes formas de convivência e de apropriação do espaço público. No quadro seguinte, recomendações sobre o prevenir e lidar com violências, considerando pesquisa da UNESCO.

**QUADRO 16 – Algumas recomendações para o Poder Público no campo da prevenção e combate a violências**

1. Aumentar o efetivo de policiais, principalmente nos bairros, possibilitando maior segurança para a população jovem.

2. Investir efetivamente na capacitação das polícias civil e militar, proporcionando-lhes condições de trabalho condignas e propiciando maior adequação no tratamento humano junto à população.

3. Promover cursos de formação ética e de direitos humanos para os policiais, visando principalmente a melhorar o seu modo de abordagem junto aos jovens de periferia.

4. Que os governos estaduais efetivem ações de moralização das polícias com a adoção de medidas enérgicas de apuração de atos desabonadores e punição de maus policiais.

5. Realizar campanhas e ações coletivas de combate à impunidade.

6. A Justiça deve ser mais eficiente e presente e deve agir, exemplarmente, em todas as transgressões cometidas contra as crianças e jovens.

7. Reforço ao poder institucional da Justiça, voltada mais especificamente à criança, ao adolescente e ao jovem.

**QUADRO 16 – (continuação)**

8. Que o poder público invista em mecanismos que promovam a diminuição das desigualdades sociais e da exclusão, tornando os problemas sociais centro das preocupações do Estado e dos governos.

9. Reforçar o conhecimento e a importância do Estatuto da Criança e do Adolescente e adaptá-lo para a construção social dos direitos das juventudes.

10. Que os Ministérios e Secretárias de Educação e Saúde invistam em programas de sensibilização e de prevenção da violência doméstica por meio de campanhas e materiais institucionais.

Fonte: adaptado de BARREIRA, C. et al. Ligado na galera: juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza. Brasília: UNESCO, l999 e WAISELFISZ, J. J. Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília. São Paulo: Cortez Editora, UNESCO, l998.

O problema das violências assume várias dimensões e afetam os diversos espaços onde esses jovens se fazem presentes. Estudo intitulado *Violências nas Escolas* (Abramovay e Rua, 2002) verificou que esse fenômeno tem identidade própria, ainda que se expresse mediante formas comuns, como a violência *de facto* – *qu*e fere, sangra e mata – ou como incivilidades, preconceitos, desconsiderações aos outros e à diversidade. Essa pesquisa insiste que o enfrentamento do problema das violências nas escolas precisa, antes de tudo, de um mapeamento das dinâmicas que se tecem entre escola e sociedade, e dos mecanismos que favorecem a construção das violências nesse ambiente.

Um conjunto de publicações sobre violência e violências nas escolas traz uma série de recomendações para políticas públicas de responsabilidade das distintas esferas de governo e também para ações de diversos segmentos da Sociedade Civil. A seguir se apresentam algumas dessas recomendações.

**QUADRO 17 – Algumas recomendações para prevenção às violências nas escolas**

1. Implantar programas e ações de cultura, arte, esporte e lazer nos espaços escolares como estratégia de envolvimento da comunidade, da família e dos alunos em atividades culturais, artísticas, esportivas e de lazer e com a tônica em educação para a cidadania e na construção de uma "Cultura de Paz".

2. Intensificar a interação escola, família e comunidades sensibilizando-as com relação ao problema das violências e a necessidade e a possibilidade de sua redução.

3. Buscar valorizar os jovens, respeitando sua autonomia, discutindo casos de conflitos e violências diretamente com os envolvidos; estimular a participação cidadã juvenil por intermédio de discussão sobre violência, embasada na experiência e na linguagem dos jovens, ou seja, por eles produzidas.

4. Inserir no currículo escolar disciplinas para conscientizar os alunos quanto às conseqüências do uso de armas e drogas, de roubos e assaltos, bem como aos diversos tipos de preconceitos, discriminações, intolerâncias, atos que incorram em humilhação, desrespeito, preconceito contra homossexuais e atitudes discriminatórias quanto às diferenças étnicas e de gênero.

5. Cuidar do estado físico e da limpeza das várias dependências da escola – pátios, banheiros e salas de aula, garantindo a participação dos jovens, equipe técnico-pedagógica e pais em distintas atividades, desenvolvendo um sentido de adoção e pertencimento a esta.

6. Ter normas de punição contra violência moral (como humilhação e discriminação) de professores e funcionários contra alunos, do mesmo modo, ter processos transparentes para avaliação e decisão sobre denúncias de alunos contra membros do corpo pedagógico.

**QUADRO 17 – (continuação)**

7. Promover cuidados com o entorno ou vizinhança à escola, produzindo zonas seguras, contando com eficiente policiamento que iniba a violência nos arredores das escolas e sensibilizando a polícia com respeito aos direitos humanos, a fim de valorizar as formas de ser dos jovens, no sentido de uma polícia cidadã sensível à juventude – em particular, sem os vieses de autoritarismo e abuso de poder contra os pobres e os negros.

8. Estimular debates e encontros com jornalistas e outros profissionais da mídia, estimulando representações positivas dos jovens, divulgação de casos bem-sucedidos na construção de "Cultura de Paz" e discussões sobre problemas enfrentados na escola pelos diferentes segmentos que a compõem.

9. Intensificar a articulação das escolas com as Secretarias de Educação, os Conselhos Tutelares e – quando não existirem – com o Ministério Público ou o juiz da comarca, para elaborar conjuntamente medidas de proteção e prevenção contra a violência, de acordo com o ECA.

10. Implantar, nas instâncias nacional, estadual e municipal, um sistema de avaliação permanente e periódico da situação da violência nas escolas (por técnicas quantitativas e qualitativas, por indicadores flexíveis às especificidades das escolas), em que se registrem não somente esse fenômeno, mas, também, casos bem-sucedidos quanto à prevenção e à contenção. Recorrer a distintas técnicas de avaliação, dentre as quais: relatórios pessoais de alunos, professores, diretores, pais e membros da comunidade em que se situa a escola; coleta de dados sobre atividades cotidianas no ambiente escolar.

Fonte: ABRAMOVAY, M. Y RUA, M.G. *Violências nas escolas*. Brasília: UNESCO, 2002

## C – Sexualidade juvenil: chave para a construção da identidade e da auto-estima

A adolescência e, em menor grau, a juventude vêm ocupando, nas últimas duas décadas, um lugar de significativa relevância e, em especial, a preocupação com problemas como: saúde sexual e reprodutiva, a gravidez não desejada, o aborto inseguro e as DSTs e a Aids.

No Brasil, a saúde reprodutiva e os direitos sexuais dos jovens vêm gradativamente despertando mais interesse de acadêmicos e gestores de políticas (ver, entre outros, Berquó 1986; Heilborn 2002; e Camarano, 1998).

A juventude é o momento em que a experimentação da sexualidade colabora na estruturação de identidades. Assim, preconceitos, tabus, interdições e valores organizam as possibilidades sexual-afetivas dos jovens. Também é ciclo decisivo para demarcação de diferenças de gênero. Tais diferenças podem potencializar, por exemplo, a criatividade e a singularidade como também podem tender a reproduzir divisões sexualizadas com conotação de assimetria e desigualdade. É, portanto, esperado que grande parte da literatura no campo da sexualidade tenha-se voltado para o lugar da escola e da educação sexual de jovens.

No discurso dos jovens, a sexualidade se entrelaça tanto com afetividade, quanto com sociabilidade e relações sociais de diferentes ordens. Tanto provoca a galhofa, com ênfase nos discursos sobre prazer e amorosidade, quanto medos, preocupações e cuidados, ainda que tal tônica esteja mais presente nos discursos de pais e professores, tendo em vista que se relaciona aos tempos de Aids e aumento da gravidez juvenil.

A partir de análises da pesquisa da UNESCO (Castro, Abromovay e Silva, 2004), se sugerem algumas recomendações gerais e específicas para os gestores de políticas públicas no campo da sexualidade juvenil no quadro seguinte.

**QUADRO 18 – Algumas recomendações sobre sexualidade e juventudes**

1. Investir em programas nacionais e regionais, considerando a variação nacional, as desigualdades sociais e regionais de situações, atentos a realidades locais de diversas juventudes.

2. Documentar experiências inovadoras sobre educação sexual na escola e apoiar a constituição de redes nacionais de intercâmbio sobre o tema.

3. Investir em pesquisas, por um contínuo e atualizado conhecimento sobre percepções dos jovens e dos adultos de referência para melhor refletir sobre temas importantes à qualidade de vida daqueles e melhorias nas instituições em que circulam, como a escola.

4. Realizar avaliações de políticas e programas que contemplem temas de saúde sexual, reprodutiva e juventudes de forma quantitativa e qualitativa, com especial atenção às representações dos jovens sobre o impacto em suas vidas.

5. Apoiar redes de direitos humanos dos e das jovens, voltadas a denúncias sobre violências sexuais e discriminações por conta da opção sexual. Inclusive atentar mais para a importância de empoderar os jovens e a população em geral para denúncias de casos de violência sexual.

6. Ressaltar formatação do planejamento familiar para a população jovem, de ambos os sexos no âmbito de políticas públicas. Contemplar nestas, o pré-natal e os cuidados com a gestação.

7. "Reacessar" os programas existentes no campo da saúde para jovens, avaliando suas atuais condições e alcance, para melhor beneficiá-los.

**QUADRO 18 – (continuação)**

8. Implantar, no Ministério da Educação e/ou nas secretarias estaduais e municipais, serviço de disque-denúncia de violências sexuais que envolvam jovens.

9. Apoiar projetos com a intenção de construção de masculinidade avessa a estereótipos, divisões sexuais de poderes e assimetrias nas relações de gênero.

10. Fortalecer movimentos sociais e ONGs de mulheres jovens que tenham como orientação os direitos sexuais e reprodutivos das jovens.

11. Recomenda-se a assunção, nas escolas públicas, do Programa Saúde nas Escolas de Disponibilização do Preservativo do Ministério da Saúde – Programa Nacional de DST e Aids – e o Ministério da Educação, lançado no dia 19 de agosto 2003, sobre a disponibilização de preservativos quando informação e insumos serão doravante distribuídos, garantindo uma contrapartida local, de maneira a não se resumir na distribuição e sim na educação dos jovens sobre sua sexualidade.

12. Importa maior colaboração entre Conselhos Tutelares, Ministério Público e escola no campo de acolhida das denúncias dos jovens sobre violências de cunho sexual que se passem em distintos ambientes, contribuindo para fazer frente à "lei do silêncio", o medo e a vulnerabilidade negativa dos jovens frente a poderes.

Fonte: CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M.; SILVA, L. B. da. *Juventudes e sexualidade*. Brasília: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Instituto Ayrton Senna, UNESCO, 2004.

### D – Abrir espaços por uma Cultura de Paz e investir na empregabilidade dos jovens

A Cultura de Paz tem como premissas para a sua concretização a conscientização, a mobilização, a educação, a informação e requer participação. Como processo de longo prazo, deve levar em conta contextos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais, considerando desde práticas cotidianas até os espaços mais amplos das sociedades ou seja, no público e no privado, locais e globais.

No contexto brasileiro, a UNESCO traduz essa intenção implementando estudos e ações que contribuam para a diminuição da violência, sobretudo a que envolve os jovens[36]. Através desses estudos, constatou-se um alto índice de mortes violentas de jovens, sobretudo nos finais de semana. Vem-se alertando também para a falta de acesso e de oportunidades para a juventude de classes populares, especialmente no campo do trabalho, da cultura, do esporte e do lazer, o que configura um quadro marcado pela exclusão social[37].

Tais trabalhos indicam, ainda, que as estratégias de combate à violência que atinge os jovens devem estar concentradas em ações de fomento à participação cidadã juvenil. Para isso, são necessárias intervenções afirmativas, construídas a partir das identidades juvenis, tendo como meta maior a incorporação dessas práticas à esfera das políticas públicas.

---

[36] WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência*: os Jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, 1998; WAISELFISZ, J. J. *Mapa da violência II*: os jovens do Brasil. Brasília: UNESCO, 2000; MINAYO, M. C. de S. et al. *Fala galera:* juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, l999; BARREIRA, C. et al. *Ligado na galera:* juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza. Brasília: UNESCO, l999; WAISELFISZ, J. J. *Juventude, violência e cidadania:* os jovens de Brasília. São Paulo: Cortez, UNESCO, l999; ABRAMOVAY, M. et al. *Gangues, galeras, chegados e rappers:* juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, l999; SALLAS, A. L. F. et al. *Os jovens de Curitiba:* esperanças e desencantos, juventude, violência e cidadania. Brasília: UNESCO, l999.

[37] Em recentes estudos, Castel (1997) assinala que o uso do termo abarca uma infinidade de situações distintas. Afirma, ainda, que "os traços constitutivos essenciais das situações de 'exclusão' não se encontram nas situações em si mesmas. (...) A exclusão se dá efetivamente pelo estado de todos os que se encontram fora dos circuitos vivos das trocas sociais.". (Castel, 1997, apud. Abramovay et. al 2001: 20)

Nessa perspectiva, observa-se, nas últimas décadas, um movimento crescente em diversos segmentos da sociedade brasileira, no sentido de criar ações mediadoras para a construção de trajetórias cidadãs para as diversas juventudes, ações estas pautadas em novas oportunidades e alternativas. Tal movimento conforma uma rede de parcerias com diferentes atores, dentre os quais o poder público, organizações não-governamentais, organismos internacionais, movimentos sociais e empresariado.

A UNESCO, entre distintas políticas públicas, vem investindo no Programa Abrindo Espaços-Educação e Cultura para a Paz.

Mas no que consiste a abertura de espaços em instituições tais como escolas, quartéis, clubes, centro culturais entre outros? Além de agregar e maximizar recursos culturais quer da sociedade, quer da comunidade próxima, atendendo à demanda expressa pelos jovens quanto a atividades, são explorados temas relevantes para o bem-estar das juventudes, conjugando ética e estética, prazer, reflexão e criatividade. Esses temas devem ser trabalhados por linguagens mais afins aos jovens. Utiliza-se a música e a dança (*rap* e *hip hop,* por exemplo), a criação dramática, teatro, oficinas literárias, jogos e atividades esportivas (capoeira, caratê, futebol, estabelecendo regras que estimulem a cooperação e o trabalho em equipe), além de debates, com envolvimento dos próprios jovens. Abordam-se temas como: sexualidade; drogas; intolerância; violência na sociedade e na família; Aids; gravidez precoce; ética pública, cidadania, vida associativa e participação política. (Jovchelovitch, 2001)

O Programa vem tendo como foco o jovem, a escola e a comunidade, com ênfase nos jovens em situação de vulnerabilidade social. A natureza do trabalho é educativa e transformadora, pretendendo modificar as relações jovem-escola e jovem-comunidade, mantendo-os em atividades nos finais de semana e oferecendo-lhes novas oportunidades de inclusão sociocultural. Além de integrar jovens e comunidades, a oferta de atividades esportivas, artísticas e culturais ajuda na socialização e contribui para a reconstrução da cidadania.

O Programa se baseia também em experiências bem sucedidas nos Estados Unidos, na França, na Espanha e em outros países, onde o trabalho com jovens nas dimensões artística, cultural e esportiva, tem-se constituído em forma alternativa ao envolvimento em situações de violências.

Considerando os bons resultados do programa, a UNESCO propõe uma integração do Programa Abrindo Espaços-Educação e Cultura para a Paz com o Programa Primeiro Emprego. A idéia é contratar jovens na faixa entre 16 e 24 anos, com a oferta de um salário mínimo, para que trabalhem como responsáveis pelas oficinas (instrutores, oficineiros e monitores) nos finais de semana, nas escolas.

Cabe lembrar que as escolas onde o Programa Abrindo Espaços-Educação e Cultura para a Paz acontece são justamente aquelas localizadas em comunidades de maior vulnerabilidade, de baixa renda, com indicadores sociais de carência e com índices de violência relativamente altos. Com esse trabalho conjunto, o Programa Primeiro Emprego poderia se beneficiar da experiência de um programa já implantado, com sucesso, em cinco estados do Brasil.

Além de contribuir para a inserção imediata de jovens no mercado de trabalho e a redução dos quadros de vulnerabilidade social nos estados participantes, a parceria entre MTE e UNESCO proporcionará ganhos sociais imediatos, apoiando o cumprimento de metas estabelecidas pelo próprio Programa Primeiro Emprego. Entre estas, podemos destacar o estímulo ao Serviço Civil Voluntário (SCV) e o fortalecimento e institucionalização dos Consórcios Sociais da Juventude. De forma correlata, o Programa Abrindo Espaços-Educação e Cultura para a Paz atinge, de forma consistente e continuada, linhas de ação claramente definidas pela estratégia de implementação do Programa Primeiro Emprego, como a "articulação de políticas de fortalecimento da economia solidária e estímulo à participação da sociedade civil na elaboração e avaliação dessas políticas" e a "articulação e integração de políticas públicas de economia solidária com estados e municípios" (Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego, 2003a).

Além de contribuir com a geração de empregos num segmento etário em que a colocação profissional é cada vez mais restrita, a parceria permitirá a formação de cidadãos socialmente engajados, participativos e com maior consciência social, o que só colabora para o aprimoramento de uma sociedade brasileira mais justa e solidária. Dados do próprio MTE apontam para um índice de desemprego entre a população jovem que representa quase o dobro da taxa geral vigente no país. Os homens e mulheres jovens desempregados somam cerca de 3,5 milhões, ou 45% do total de 7,7 milhões de desempregados existentes no Brasil (Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego, 2003a).

Nessa mesma direção, a UNESCO pode operacionalizar o recrutamento e a contratação dos jovens, além de se responsabilizar pela sua capacitação para atuação nas escolas. A etapa de capacitação é fundamental, pois permitirá que os jovens desenvolvam e aprimorem suas competências em diversas áreas já desenvolvidas pelo Programa Abrindo Espaços-Educação e Cultura para a Paz. A exemplo da parceria com o MEC, a UNESCO responderia também pelo monitoramento e pela avaliação do Programa nos estados.

Assim, a partir de sua experiência com a construção de uma Cultura de Paz, a UNESCO sugere algumas recomendações – ver quadro a seguir.

**QUADRO 19 – Algumas recomendações relacionadas ao Programa Abrindo Espaços**

1. Crédito escolar concedido em matérias para jovens universitários que trabalhem no Programa.
2. Bolsa (ajuda de custo) aos universitários que participem do programa como monitores ou animadores. Sendo financiada 50% pelas universidades e com contrapartida de 50% do Programa.

Fonte ABRAMOVAY, M. et al. *Abrindo espaços Bahia:* avaliação do programa. Brasília: UNESCO, UNIRIO, Universidade Católica de Brasília, Observatório de Violências nas Escolas, 2003.

### E – Investir em cultura, lazer, esporte e cidadania, como direito, por construção de autonomia e por uma Cultura de Paz

Os jovens costumam enfatizar a importância em suas vidas de serem tanto consumidores como produtores de cultura, de ter acesso a espaços de lazer e de esporte. Por outro lado, é comum que os estudos enfatizem os múltiplos significados de tais dimensões em particular para os jovens. Ressalta-se que tais campos do conhecimento/atividade são tanto direito como colaboram na afirmação dos jovens como sujeitos e podem contribuir para a materialização de uma cultura de paz.

Pesquisa da UNESCO (Castro et al., 2001) indica a importância de se investir em experiências que trabalham com jovens no campo de educação para cidadania, cultura, lazer e esporte e que, de alguma

maneira, fazem a diferença. Ou seja, são intervenções positivas no plano de contrapor cultura a violências. A pesquisa documenta os testemunhos de jovens, seus pais e animadores em experiências diversas que contribuem para criar espaços alternativos, afastar os jovens de situações e comportamentos de violência, recorrendo ao belo, à arte, à palavra, a expressões na musica e na dança, a competições e treinamentos esportivos, à aprendizagem no campo da informática e da cidadania, entre outras.

As experiências analisadas na pesquisa *Cultivando Vidas, Desarmando Violências* não se pautam por práticas que cultuam a impotência frente a estruturas solidificadas, ou por críticas azedas. Lida-se com a idéia de afastar fatalismos e, por meio de brincadeiras, diversão, atividades artísticas redefinem-se territórios de poder e de responsabilidades. Registram-se na pesquisa distintos testemunhos de jovens que se afastaram do consumo de drogas e da violência por se darem conta, com a colaboração de educadores, de que há uma incompatibilidade entre corpo produtor de arte, de espetáculos e corpo consumidor de drogas; outros reencontraram o sentido da vida ao se descobrirem atores. Cultivam-se, nas experiências, mudanças de mentalidade, auto-estima, valores éticos, sem camuflar realidades vividas, materialidades existenciais que sustentam medos e incertezas.

Muitas experiências sublinham as lacunas deixadas pelas políticas públicas no que se refere a um sistema de saúde apropriado, sensível a vivências dos jovens em relação à sexualidade e à vida reprodutiva, em particular das meninas e moças. Aponta-se também a necessidade de melhor qualidade do ensino público e dos sistemas de qualificação para a colocação dos jovens no mercado do trabalho, considerando-se o paradoxo do requisito de experiência prévia para a primeira colocação, e a defasagem do ensino formal frente às novas exigências de habilidades e conhecimentos. Dados e falas advertem para a complexidade de se equacionar trabalho e educação.

Entrevistados apresentam críticas a situações vividas e reclamam por políticas que beneficiem não somente os jovens. Enfatiza-se tanto a importância de políticas relacionadas à economia política em geral, como atenção específica aos jovens e, em especial, a alguns grupos entre eles.

Por focalização da cultura política se reflete que é necessário, em políticas públicas, assumir a transversalidade de questões ditas como singulares a uma geração, já que cada esfera da vida social assume perfilhação única a depender da população atingida ou beneficiada por tais políticas.

As experiências analisadas na pesquisa citada investem no resgate da auto-estima, incentivando o jovem para que se sinta sujeito coletivo, que se queira como pessoa, que seja admirado entre amigos e comunidades não por inspirar medo, pelo poder de uma arma, mas pelo poder de produzir prazeres, porque é um artista, um empreendedor, um produtor e consumidor do belo e da arte. O aprendizado de se representar, de uma cultura participativa dar-se-ia por formatações não-convencionais da participação política, como o envolvimento em produções culturais e artísticas, no âmbito comunitário, levando, em muitos casos, mensagens de cidadania. Mas, também os achados sugerem mais diversidade, com experiências investindo em formação de lideranças em espaços tradicionais, como o da representação gremial, em escolas, por exemplo.

No quadro seguinte, estão as recomendações para a área de cultura, arte, esporte e lazer, considerando-se análises em Castro et al (2001).

**QUADRO 20 – Algumas recomendações sobre cultura, arte, esporte e lazer em politicas públicas de/para/com juventudes**

1. Para o Estado:

- Cultura, esporte, arte e lazer devem ser matéria de políticas, como direitos de cidadania cultural e dimensões básicas na vida e no universo juvenil, contribuindo para abrir espaços quanto a valores e oportunidades diversas.
- Há que se contar com políticas de descentralização de equipamentos culturais e ampliação do acesso a espetáculos e atividades de lazer e esporte por parte de jovens de comunidades de baixa renda – subsídios e políticas de redução de preço de ingressos.
- Desenhar programas no plano de profissionalização e aperfeiçoamento no campo da arte e da cultura popular.

**QUADRO 20 – (continuação)**

- Elaborar programas de incentivo/apoio a talentos, artes e expressões culturais das juventudes; apoiar a produção artística, cultural e esportiva de jovens empreendedores e projetos em bairros e aproveitando a contribuição de ONGs e movimentos sociais, assim como ter linhas de financiamento para projetos artístico, culturais e desportivos de associações de bairro e escolas comunitárias.
- Desenhar programas de apoio técnico e financeiro a rádios comunitárias e jornais locais e de grêmios estudantis, com gerência e participação de jovens.
- Promover a abertura de espaços culturais e acesso ao patrimônio cultural local e nacional, por uma arte democrática e acessível.
- Estabelecer programa de incentivo para que o setor empresarial invista na indústria cultural que seja de promoção de jovens artistas.
- Investir na melhoria e ampliação dos espaços de esporte em escolas e bairros de áreas de concentração de população de baixa renda.
- Dispor de fundo e linha de crédito direto a produtores culturais jovens, considerando em particular suas realizações e linguagens no campo da dança, das artes plásticas e da música, entre outras.

2. Para instituições da Sociedade Civil

- Investir na formação de redes de organizações que trabalham com jovens, a fim de contribuir para replicar e trocar conhecimentos sobre experiências bem-sucedidas e ampliar sua capacidade de captação de recursos.
- Sistematizar as práticas, ampliando o horizonte de comunicação e divulgação.
- Contribuir para a agenda cultural-esportiva e educacional de projetos relacionados ao Programa Abrindo Espaços-Educação e Cultura para a Paz, como os que se voltam para a abertura de escolas nos finais de semana e atividades por redes entre

**QUADRO 20 – (continuação)**

experiências que trabalham no campo da cultura, da arte, do esporte e da educação pela cidadania entre jovens, e que se apresentam em espetáculos e encontros em diversos espaços.

3. Para as agências de cooperação

- Apoiar as experiências acionadas quer pela sociedade civil quer pelo poder público que atuam no campo da educação para cidadania (como do movimento social de mulheres, pelos direitos dos povos indígenas, dos afro-descendentes e dos homossexuais, entre outros), arte, cultura, esporte e lazer, evitando descontinuidade e considerando a especificidade do campo artístico-cultural e educacional, ou seja, o fato de que mudanças de mentalidade exigem atividades com maior tempo de duração do que pacotes de cursos curtos e de maturação.
- Utilizar critérios de acompanhamento e avaliação mais afins com o campo e o público-alvo das experiências.
- Contribuir com pesquisas que divulguem as experiências existentes dando conta da sua diversidade e riqueza.
- Possibilitar nexos entre as experiências nacionais e outras congêneres internacionais, quer por promoção de festivais, seminários e encontros, quer por colaboração com infra-estrutura comunicacional (redes através da Internet, boletins, *fanzines* etc.).
- Cooperar para a realização de oficinas, reuniões e seminários especializados a fim de possibilitar encontros entre animadores, educadores e jovens de experiências nos campos de arte, cultura, educação para cidadanias e esporte.
- Colaborar com a formação da capacidade de gestão no campo de organizações cultural-esportivo-educacionais, visando à captação de recursos de distintas ordens.

**QUADRO 20 – (continuação)**

- Cooperar para o aperfeiçoamento disciplinar quer na área de arte, esporte e cultura para cidadania, quer no plano técnico-administrativo de educadores e monitores, com especial atenção para jovens profissionais.
- Contribuir para que as experiências redimensionem melhor suas práticas, promovendo avaliações ampliadas e de processos.
- Contribuir para sistematizar observatórios sobre cultura e juventude, banco de dados e documentação disponível por meio eletrônico para que se conte com o acompanhamento sobre a situação dos jovens, sobre violências e se divulguem experiências ativas voltadas para fazer frente a vulnerabilidades sociais e culturais, em particular aquelas que têm jovens como protagonistas, quer no plano nacional, quer no plano internacional.

Fonte: CASTRO, M. G. et al. *Cultivando vida, desarmando violências:* experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza. Brasília: UNESCO, BID, Fundação Kellogg, 2001.

## VI.4 O SISTEMA INSTITUCIONAL: CONSENSO E TRANSVERSALIDADE

### A – Mecanismos para a implementação e coordenação de uma política de juventudes[38]

A implementação das propostas formuladas exigirá a estruturação de um sistema institucional eficaz, de forma a articular e dinamizar a contribuição dos diferentes atores envolvidos nessas dinâmicas, no âmbito do Estado e com a colaboração de várias instâncias do poder público e da Sociedade Civil.

[38] As seções a seguir foram escritas com base nos aportes apresentados pela UNESCO em: UNESCO. *Unesco's contribution:* empowering youth through national policies. *Paris:* UNESCO, 2004.

A implementação de uma política de juventudes em âmbito nacional requer o envolvimento de amplos segmentos da sociedade. Para ser concretizada, ela necessita de uma coordenação que articule um grande número de atores governamentais e não-governamentais através de mecanismos de colaboração que devem estar contemplados no desenho da política.

A Política Nacional de Juventudes deve ser conceituada tanto em nível de um quadro referencial de desenvolvimento para o país em geral, assim como um processo localizado de/para/com juventudes. Sua implementação envolve tanto mecanismos de centralização quanto de descentralização:

Como política de juventudes, de caráter nacional, precisa:

- Estabelecer princípios e valores universais para as atividades a serem desenvolvidas;
- Disseminar exemplos de boas prática;.
- Determinar responsabilidades dentro da Política;
- Estabelecer, de forma clara, prazos e metas a serem atingidos;
- Alocar recursos suficientes a permitir que as atividades sejam realizadas.

Em seu aspecto local, a Política de Juventudes deve garantir que o conjunto de objetivos definidos em âmbito nacional consiga ser atingido através da implementação e desenvolvimento de projetos específicos. Assim, as agências locais deverão assegurar:

- A ramificação de projetos a serem desenvolvidos em âmbitos locais;
- Projetos com objetivos e metas claros, simples e mensuráveis;
- Prazos para todas as fases, tanto para a implementação e desenvolvimento dos programas como para a apresentação de relatórios de avaliação;
- Assegurar que as juventudes sejam envolvidas em todas as fases dos projetos.

Dessa forma, a coordenação da Política Nacional de Juventudes precisa atuar com diferentes ministérios e departamentos governamentais, níveis de governo (federal, estadual e municipal), organizações e entidades juvenis e atores do setor privado e da sociedade civil, envolvidos em projetos e serviços para os jovens. É, ainda, importante não conceber a política como um programa governamental de uma gestão especifica, mas um instrumento de Estado que pede parceria entre agentes governamentais e não-governamentais envolvidos em uma ação conjunta para as juventudes.

A fim de combinar esses esforços de coordenação em base de parcerias, é recomendável a adoção de uma agência de coordenação em nível nacional. A tarefa de coordenação é um grande desafio para essa agência nacional que exigirá um aporte orçamentário adequado além de prestígio governamental. Muitos países que recentemente implementaram políticas de juventude criaram ministérios, conselhos ou departamentos com alto prestígio político e autoridade para promover e implementar essas políticas. Todavia, é essencial para seu pleno e efetivo funcionamento, além de sua posição estratégica na máquina governamental, que ela tenha recursos financeiros adequados para a execução de suas atividades e a obtenção de suas metas.

### B – Participação juvenil e Política Nacional de Juventudes

Para que a Política Nacional de Juventudes funcione com eficácia e eficiência, desenvolvendo ações e iniciativas que contem com a devida relevância e a pertinência, é necessário realizar uma distribuição integrada e consensual dos papéis e funções a serem desempenhados em cada caso concreto.

Nesse sentido, o trabalho coordenado de todos os atores envolvidos deve ocorrer tendo como referência central a base dos espaços territoriais locais, o desenvolvimento de projetos integrados em termos de ações efetivas, e a contribuição de cada um deles, a partir de suas especificidades temáticas e funcionais, para o sucesso da gestão compartilhada.

Uma das chaves para a construção do equilíbrio necessário entre os diversos componentes do acerto institucional da política de juventudes poderia ser a criação de um *fundo especial*, que forneceria recursos para as diversas iniciativas programáticas e promocionais que venham a ser definidas em qualquer um dos espaços onde ele atua.

Em termos de imagem e de funcionamento, o acerto institucional para uma política de juventudes deveria ser capaz de criar um verdadeiro equilíbrio entre duas dimensões difíceis de se conciliar: a proximidade com o mundo dos jovens – com a colaboração central dos conselhos municipais, estaduais e federal de juventudes – e profissionalismo.

A fim de possibilitar mais diálogo, relação em redes e intercâmbio de experiências, poderiam ser promovidas reuniões nacionais sobre juventudes e políticas -uma vez por ano ou a cada dois anos, quando poderiam ser trazidas a público as experiências realizadas nos espaços específicos de atuação e, simultaneamente, poderiam ser discutidos temas do interesse comum de todos os participantes.

### C – Ferramentas

O sistema institucional de uma Política Nacional de Juventudes deve ser dotado de um conjunto de ferramentas que permitam assegurar maior eficiência e eficácia à sua gestão institucional. Entre elas, podem-se destacar as seguintes:

- Criação de um Observatório Permanente sobre políticas de juventudes – no âmbito do Estado – , capaz de promover e articular a realização de estudos e pesquisas específicas, como o levantamento periódico de um Índice da Situação Juvenil, a partir de pesquisas periódicas especialmente desenhadas com tal fim, e dar continuidade, de forma permanente e sistemática, às políticas públicas de juventudes em todos os níveis diretamente relacionados ao órgão de coordenação. O Observatório poderia ser responsável pela realização de um informe anual sobre juventudes, como principal ferramenta de difusão de sua atuação profissional, e fazer análises, a partir das políticas de juventudes, para acompanhamento de metas e prestação de contas por meio do controle social externo das ações e políticas implementadas no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.
- Criação de uma instância de representação junto àquela de coordenação do sistema institucional de uma Política Nacional de Juventudes, formada por representações de organizações e movimentos juvenis, com membros democraticamente indicados pelas elas. Esta deveria ter funções consultivas, acompanhando, avaliando e propondo programas, e deveria dispor de recursos de várias ordens para que sua participação seja efetiva e eficaz.

- Realização de uma pesquisa nacional sobre juventudes a cada dois anos (por exemplo), que ofereça um diagnóstico rigoroso da situação dos jovens, e que possa recolher suas opiniões, suas exigências e suas propostas de forma sistemática, com representatividade nacional. Tal pesquisa pode ser uma das bases de dados para a construção de um Índice da Situação Juvenil de acordo com as dimensões relacionadas à vida dos jovens. Tal pesquisa deverá recorrer a técnicas quantitativas e qualitativas, para que além de níveis e situações de vida se conte com um acervo sobre vontades, desejos, percepções, críticas e propostas dos jovens.
- Organização de atividades de especialização em gestão de políticas públicas de juventude, a ser implementada por estabelecimentos de ensino no campo de administração pública, com a colaboração das universidades, e com o apoio da cooperação internacional, de forma a estimular o intercâmbio de conhecimentos e a colaboração de especialistas internacionais. Seriam destinadas a funcionários públicos e privados que trabalhem na área de juventudes, sendo recomendável que se incluam os dirigentes dos mais diversos movimentos jovens e membros de Conselhos da Juventude.
- Organização de programas de capacitação para adultos que lidam com os jovens, como professores, agentes de saúde, formadores de opinião publica e policiais, entre outros, considerando-se culturas juvenis, direitos humanos e perspectiva geracional-juvenil.
- Realizar avaliações externas de processo sobre implementação e impacto dos programas constantes da Política Nacional de Juventude nos diversos níveis de governo.
- Formulação coletiva e participativa de um Plano Integral para a Juventude, abrangendo todo o mandato do governo, que permita orientar e articular todas as iniciativas que venham a ser tomadas nessa área. O Plano deve ser mais do que a simples soma dos programas específicos das diferentes instâncias institucionais que fazem parte do sistema, refletindo as devidas especificidades. Deve insistir em uma perspectiva geracional-juvenil nos distintos programas para jovens, abrangendo construção de autonomia e

considerar que tempo de juventude é tempo de estudo, formação, envolvimento em atividade cultural, esportiva e de lazer e que, portanto, quando focalizar trabalho e rede de proteção social, enfatizem que os jovens são sujeitos de direito e que há que "empoderar" os jovens quanto a distintos recursos, estimulando sua participação, organização e seus empreendimentos.

Esses instrumentos deverão ser colocados na órbita da instância especializada a ser criada no âmbito da Presidência da República – coordenadora de políticas de juventudes – , mas seu fluxo operacional deve se articular dinamicamente com todos os constituintes do sistema, em especial no que diz respeito à definição das prioridades de trabalho de cada caso e à capitalização política e institucional correspondente.

### D – Consenso e transversalidade

Nesta proposta se dá ênfase à distribuição de papéis e funções, considerada básica para o sucesso do desempenho operacional do acerto institucional proposto. Também se enfatiza a necessidade de se contar com capacidades técnicas à altura dos desafios a serem enfrentados, sem descuidar dos mecanismos participativos na tomada de decisões, uma vez que, em grande parte, o sucesso da gestão operacional depende do equilíbrio adequado entre essas dimensões.

Pretende-se estruturar, por esses caminhos, mecanismos que permitam, da melhor maneira possível, encontrar respostas para os diversos obstáculos que terão de ser enfrentados, evitando, ao mesmo tempo, alguns dos erros mais comuns nesse tipo de processo em diversos países da região, conforme já comentado. Embora essas medidas não possam ser consideradas uma garantia a esse respeito, é certo que elas irão contribuir para a conquista de bons indicadores na gestão operacional, desde que se trabalhe de forma a buscar o envolvimento amplo e sustentado de todos os atores relevantes, sem que nenhum deles sinta-se excluído ou mal recebido pelo conjunto.

Deve haver uma avaliação capaz de medir o impacto positivo exercido sobre os beneficiários finais das políticas de juventudes, os jovens, bem como pelos beneficiários intermediários, aqueles que trabalham com

jovens de forma cotidiana, mas que não são necessariamente jovens. Essa avaliação deve buscar atuar de forma marcante sobre o desenvolvimento das capacidades institucionais nesta área – condição indispensável para conferir às políticas públicas de juventudes a sustentabilidade necessária para sua reprodução dinâmica ao longo do tempo, para além das contingências conjunturais que terão de ser enfrentadas, sujeitas a mudanças permanentes, oriundas da dinâmica dos mais diversos fatores.

Também é importante contar com alguns programas globais, transversais, de certa dimensão, que envolveriam todos os membros do sistema e que promoveriam as articulações que, conforme sugerido, são um elemento chave para o efetivo funcionamento do sistema institucional relacionado a políticas de juventudes.

Há que dar papel de destaque a uma campanha sistemática de comunicação, que busque mudar a imagem dos jovens veiculada pelos meios de comunicação. Isso conferiria ao trabalho coletivo uma excelente base de sustentação, uma vez que obrigaria todos os atores envolvidos em políticas de juventudes a discutir regularmente o conteúdo e o impacto da campanha.

Além disso, é importante definir com precisão a própria estratégia de implementação, uma vez que nem todos os modelos de gestão garantem bons resultados. Frisa-se que o que importa é "como fazer", a vontade política e a integração entre os poderes públicos e o envolvimento das representações juvenis das mais diversas filiações, sendo, portanto, as chaves mestras, ao mesmo tempo, técnicas e políticas.

# LISTA DE TABELAS

**TABELA 1** – Índice de Desenvolvimento Juvenil ..... 49

**TABELA 2** – Ordenamento de UF por indicador do IDJ ..... 51

**TABELA 3** – Razão entre bibliotecas, museus, teatros e cinemas e população de 15 a 24 anos, segundo municípios selecionados ..... 53

**TABELA 4** – Jovens por grupos de idade, segundo educação e situação quanto a estudo e trabalho ..... 56

**TABELA 5** – Proporção de mulheres que tiveram filhos, por faixa etária, segundo situação quanto a estudo e trabalho ..... 57

**TABELA 6** – Estrutura da atividade entre jovens de 15 a 24 anos, segundo cor por regiões ..... 57

**TABELA 7** – Evolução do gasto público social na América Latina ..... 77

**TABELA 8** – Conjunto de mil jovens de 15 a 29 anos, segundo países, projeções 1970-2050 ..... 105

# LISTA DE QUADROS

**QUADRO 1** – Negro aqui é bandido ..... 30

**QUADRO 2** – Inclusão digital e cidadania ..... 37

**QUADRO 3** – Exclusão social ..... 40

**QUADRO 4** – Tipos de gangues ..... 45

**QUADRO 5** – Avaliação sobre o Ensino Médio, por alunos e professores ..... 55

**QUADRO 6** – Problemas no funcionamento dos Conselhos Diretores – Formato 2002 ..... 90

**QUADRO 7** – Concepção de uma política integrada de/para/com juventude – novo paradigma ..... 100

**QUADRO 8** – A UNESCO e a Sociedade da Informação ..... 108

**QUADRO 9** – Aprendizagem e Sociedade da Informação: Projeto ABC Digital ..... 111

**QUADRO 10** – A Gravidez juvenil ..... 122

**QUADRO 11** – Desafios para um novo paradigma na construção de um plano integrado de políticas de/para/com juventudes segundo elenco de parâmetros ..... 130

**QUADRO 12** – Abrindo Espaços para uma Cultura de Paz ..... 151

**QUADRO 13** – Programas para juventudes PPA 2004-2007, segundo classificações do Modelo I e Modelo II, para políticas de juventude, em abril. ..... 173

**QUADRO 14** – Representação de jovens brasileiros sobre a polícia ..... 194

**QUADRO 15** – Algumas recomendações para políticas públicas de ensino médio ..... 216

**QUADRO 16** – Algumas recomendações para o Poder Público no campo da prevenção e combate a violências ..... 219

**QUADRO 17** – Algumas recomendações para a prevenção às violências nas escolas ..... 221

**QUADRO 18** – Algumas recomendações sobre sexualidades e juventudes ..... 224

**QUADRO 19** – Algumas recomendações relacionadas ao Programa Abrindo Espaços ..... 229

**QUADRO 20** – Algumas recomendações sobre cultura, arte, esporte e lazer em políticas públicas de/para/com Juventudes ..... 231

# VIII – ANEXOS

## VIII.1 EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS NA AMÉRICA LATINA

### A – O programa de serviços integrados para os jovens da Colômbia

De acordo com os documentos oficiais do programa, os "Serviços Integrados para Jovens são um projeto do Programa Presidencial Colômbia Jovem, financiado em 65% com recursos do Banco Mundial, em 15% com recursos municipais e em 20% com recursos do Governo Colombiano. A quantia gasta nesse programa é de US$ 8.000.000 (oito milhões de dólares). Trata-se de um projeto-piloto que busca inovar e aprender com o exemplo de um dos modelos de gestão pública local, voltado para os jovens". (www.colombiajoven.gov.co).

O objetivo do programa é testar e avaliar modelos inovadores de trabalho integrado entre instituições públicas, privadas e ONGs, visando beneficiar juventude menos privilegiada por meio de uma melhoria na qualidade e na abrangência dos serviços prestados em nível municipal; aprender com esses modelos, difundi-los e, posteriormente, reaplicá-los por todo o país. Desta forma, pretende-se responder às limitações do modelo setorial de gestão pública vigente no país, a partir de oito municípios especialmente selecionados (Bucaramanga, Cúcuta, Cali, Palmira, Cartagena, Pasto, Quibdó e Ibagué), por meio de modelos de trabalho conjunto com as instituições privadas e públicas locais, as ONGs e os jovens, visando a atender suas necessidades. Esta sinergia pretende lidar, de forma integral, eficiente e participativa com problemas-chave para o desenvolvimento e para o bem-estar dos jovens de cada município, apontados pelos próprios jovens e pelas instituições locais (evasão escolar, maus-tratos aos jovens dentro da família, violência juvenil em espaços públicos e formação para o trabalho).

O projeto inclui, entre suas atividades, uma rede de aprendizado através da qual são divulgadas as melhores experiências de trabalho

integrado, sobre as quais são promovidos debates e reflexões. O Projeto conta com um sistema de monitoramento interno que permite verificar a relação entre as atividades planejadas e as de fato executadas, de forma a criar uma retroalimentação permanente para o desenvolvimento do projeto e de seus subprojetos, bem como um sistema de avaliação externa que permite medir o impacto real do projeto.

Já em sua segunda etapa (a primeira teve lugar entre 2000 e 2002), o programa mostrou uma grande pertinência, conseguindo gerar efeitos importantes, principalmente em termos da articulação de esforços em torno de um problema definido coletivamente, em torno do qual são estruturadas as ações (articuladas) de todos os atores envolvidos. As principais chaves para o sucesso parecem ser muito simples de se enunciar (embora de difícil implementação na prática): a utilização de incentivos (recursos) para fomentar a criação integrada de projetos bastante focados, a incorporação dinâmica de todos os atores importantes para o processo (procurando fazer com que todos sintam que estão participando efetivamente), e rigor técnico na identificação dos problemas, de suas causas e das possíveis soluções.

### B – Atividades curriculares optativas no ensino médio chileno

No âmbito da reforma educacional em andamento desde o começo da década de 90, surgiu em 1994, no Chile, o Programa de Aprimoramento da Qualidade do Ensino Médio (MECE-MEDIA), focalizado no fortalecimento da possibilidade de autonomia das escolas, a fim de que viessem a criar oferta educacional mais eficiente, diversificada, de melhor qualidade e mais eqüitativa, por meio da descentralização pedagógica, propiciando uma transformação integral da cultura escolar, que contemplou a melhoria dos recursos e das condições em que se desenvolve o trabalho escolar, de forma que esses processos tenham como finalidade o reforço dos resultados do ensino e do aprendizado dos estudantes.

Neste contexto, foi necessário contar com estratégias que gerassem, nos jovens, maior identificação com sua escola e maior senso de ser parte integrante dela, de forma que os próprios alunos pudessem fazer

de sua escola não apenas um centro acadêmico, mas também um centro de referência cultural, recreativa, social e afetiva. Para tal, seriam utilizados dois componentes fundamentais: o incentivo à participação dos jovens, por um lado, e uma abertura da escola aos interesses e às expectativas de seus alunos, por outro.

Em resumo, fortalecer a idéia dos jovens como co-construtores da cultura escolar, a partir do reconhecimento do saber e das ocupações que identificam seu meio cultural, superando a idéia – mais tradicional – de estudantes como reprodutores dos saberes escolares institucionalizados e apresentados por aqueles que "sabem" e "ensinam".

Para tal, a partir do "Componente Jovens", foram criadas as chamadas "alternativas curriculares de livre escolha" (ACLEs), planejadas com o objetivo de oferecer novas e atraentes possibilidades de uso do tempo livre para e com os jovens, com a idéia de complementar e enriquecer os demais aspectos da vida escolar, de fazer com que a cultura jovem permeie as atividades educativas, e de fazer do aprendizado uma coisa divertida e com significado real para seus destinatários. Alguns slogans, tais como "aprender com prazer" e "assim também se aprende", refletiam o sentido da proposta.

As avaliações realizadas cinco anos após o início da experiência demonstraram que foram desenvolvidas em média 11 oficinas com 200 participantes por escola, num total de 11.600 oficinas, atendendo a 170.000 jovens em todo o país, atingindo mais de um quarto da totalidade dos estudantes matriculados. Tanto os alunos quanto os professores fizeram uma avaliação muito positiva da experiência, destacando que ela havia permitido melhorar as relações dos estudantes entre si, com os professores e com outros jovens, o que se explica – segundo os atores envolvidos – pela metodologia (mais flexível e participativa) utilizada.

No entanto, foi observado que os alunos que participavam eram os mais "integrados" à cultura escolar, e que as escolas não se "apropriavam" de fato da experiência, e isso porque – segundo explicaram nos informes de avaliação – elas não entraram realmente a fundo no mundo da cultura jovem (em especial aquela vigente nos setores populares), e porque se tratava de processos que exigem mais tempo para vencer resistências enraizadas. Nos últimos anos, a

experiência busca superar essas limitações, com resultados visíveis, embora os problemas continuem existindo.

### C – Serviço social universitário e combate à pobreza no México

Como em muitos outros países da América Latina e do mundo, existe no México, já há muito tempo, o chamado "serviço social universitário" (SSU), um componente curricular a ser cumprido por todos os alunos, e que consiste na realização de serviços de extensão universitária, trabalhando em serviço comunitário, em tarefas de algum modo relacionadas à sua área de formação. No total, cerca de um milhão de estudantes participam anualmente dessa dinâmica.

Assim como ocorreu em muitos outros países, o SSU já foi prejudicado por lógicas bastante perversas, na medida em que os diferentes atores envolvidos o viam como um requisito curricular a ser cumprido (no caso dos alunos), ou como uma oportunidade de contar com mão-de-obra barata (no caso daqueles que recebem os estudantes em suas práticas de serviço social), desvirtuando, em larga medida, o seu sentido original (uma forma a mais de aprendizado, essencialmente prática).

No entanto, a partir de 2001, com a criação do programa "Contigo" (uma estratégia de articulação de todos os programas sociais do governo federal, estruturada em torno das Secretarias de Desenvolvimento Social, de Educação e de Saúde), o SSU passou a se integrar cada vez mais nessa estratégia e, desta forma, seu perfil burocrático passou a ser sistematicamente modificado, tornando-se mais promocional e retomando o sentido original do programa. Embora a participação nessa dinâmica de vinculação com as políticas públicas não seja obrigatória, várias instituições de ensino superior vêm, de fato, se incorporando a ela, e, desta forma, quase 350.000 estudantes participam atualmente dessas dinâmicas.

Desta forma, todos ganham, na medida em que os estudantes se sentem mais úteis desenvolvendo práticas na comunidade, e as comunidades que recebem os estudantes percebem que podem ajudar de forma significativa no desenvolvimento local, participando de forma decisiva em campanhas de alfabetização, na construção de infra-estrutura social, no desenvolvimento de programas de prevenção na esfera da saúde e em

muitas outras iniciativas semelhantes. As avaliações realizadas mostram níveis muito mais altos de satisfação por parte de todos os envolvidos nessas dinâmicas, em comparação com as experiências que continuam funcionando segundo os critérios tradicionais.

Recentemente, na inauguração da campanha de 2004, a Secretaria de Desenvolvimento Social e o Diretor do Instituto Politécnico Nacional de Monterrey incentivaram os jovens a se integrarem a essas campanhas, apresentando o exemplo da partida da primeira Brigada Multidisciplinar de Serviço Social Comunitário, formada por 484 brigadistas do IPN que, no início de abril, partiram para 14 estados para trabalhar em 30 localidades (www.contigo.gob.mx). Como esta, muitas outras brigadas executarão, ao longo deste ano, muitos e diversificados serviços para a comunidade, trabalhando em parceria com os atores locais em torno das prioridades que venham a ser definidas para cada caso.

Com uma forte ênfase no vínculo entre o Serviço Social Universitário e os municípios, essa experiência vem sendo constantemente renovada e consolidada (a esse respeito, ver Sánchez Soler coord., 2003).

### D – Capacitação para o trabalho e empregabilidade dos jovens no Uruguai e no Peru

Contando com a mesma denominação (PROJOVEN), os programas de capacitação para o trabalho do Peru e do Uruguai foram capazes de criar uma fecunda experiência, causando um impacto importante em termos da empregabilidade dos jovens. Trata-se de dois programas construídos seguindo a lógica do Programa Chile Jovem, postos em prática em meados da década de 90, tendo como alvo os jovens menos privilegiados – que, em geral, abandonaram o sistema educacional e que estavam sem trabalho no momento em que ingressaram no programa, – e que atuam em torno de postos de trabalho realmente existentes, formulando respostas de capacitação para o trabalho e para a atividade empresarial, específicas para cada contexto particular.

No Uruguai, o programa teve início em 1994, com o apoio financeiro do BID e, em dois anos, pôde continuar atuando com financiamento proveniente do chamado Fundo de Reconversão Trabalhista, estruturado

com base num imposto de até 0,25% sobre toda a folha de pagamentos do país, administrado pela Junta Nacional do Emprego – órgão tripartido que conta com a participação de representantes do Governo, dos sindicatos e das Câmaras Empresariais, o que lhe confere maior estabilidade ao longo do tempo. O Programa funciona com base num acordo entre o Ministério do Trabalho e da Assistência Social (MTSS) e o Instituto Nacional da Juventude (INJU).

As avaliações realizadas, comparando a população jovem que participou do programa com uma amostra representativa de jovens com o mesmo perfil social que não participaram, mostram resultados muito positivos: aqueles que participam do programa conseguem obter trabalho em prazos mais curtos e em melhores condições do que aqueles que não o fazem, melhoram suas relações com o meio em que vivem (família e comunidade), passam a fazer parte de ambientes sociais e comunitários que favorecem sua inserção social em melhores condições e se sentem mais satisfeitos com sua experiência, quando comparados aos jovens que não participam do programa (Naranjo 2002, Buchelly y González 1997).

Por sua vez, o programa no Peru foi criado em 1996, como iniciativa do Ministério do Trabalho e da Promoção do Emprego (MTPE), contando também com o apoio do BID. Desde seu início efetivo, em 1997, o Programa beneficiou mais de 30.000 jovens, com a participação de quase 400 ECAPs (Entidades de Capacitação), que ofereceram, através de nove concursos públicos, mais de 1.500 cursos realizados em Lima e em outras oito cidades do interior. Nessa etapa, foram investidos 17 milhões de dólares (dos quais 40% constituídos de recursos locais). Entre os participantes que completaram todas as fases do processo, 65% foram efetivamente inseridos no mercado de trabalho (muito acima da média dos jovens que não participaram do programa), e mais da metade dos participantes eram mulheres. Começa agora uma segunda etapa, em que serão investidos outros 26 milhões de dólares (BID, 2004).

Uma das chaves para o sucesso foi o financiamento da demanda mais que da oferta, ao se estruturarem as ações em torno de acordos firmados no mercado, entre empresas e entidades de capacitação que criam projetos sob medida, que respondem com precisão às

necessidades concretas dos atores locais. Não se trata de acordos "de cúpula", nem de financiar simplesmente a oferta de capacitação. Em última análise, trata-se de programas de inserção no mercado de trabalho, e não apenas de capacitação.

### E – Condições de vida e participação cidadã dos jovens do Chile

O que parece ser um grande paradoxo norteia as hipóteses centrais e a busca de respostas adequadas em termos da avaliação da experiência que vem tendo lugar no Chile desde 1990: embora, a curto prazo, as políticas públicas para a juventude aumentem o nível de integração funcional dos jovens – a pobreza é reduzida e o acesso à educação é ampliado –, o nível de insatisfação com as principais instituições públicas, entre os jovens, só faz aumentar. Dito de outra forma, o vínculo praticamente automático em que se baseou o planejamento das políticas públicas de juventudes, entre integração social e cidadania, não vem ocorrendo de forma efetiva.

Para analisar esse fenômeno, o INJUV contratou um estudo externo, com o objetivo de comparar o diagnóstico atual da realidade juvenil com as hipóteses institucionais, os canais de operação e os princípios de gestão de políticas públicas voltadas para os jovens. Para tal, a pesquisa realizada abordou as condições econômicas, educacionais e culturais dos jovens, que se manifestam tanto em sua experiência, suas crenças e projeções quanto nas políticas públicas para a juventude correspondentes a essas esferas. O estudo examinou o impacto causado por três iniciativas programáticas especialmente importantes: o Programa de Capacitação para o Trabalho de Jovens "Chile Jovem", o Programa de Melhoria do Ensino Médio e o Programa de Desenvolvimento Local Juvenil, lançado pelo Fundo de Solidariedade e Investimento Social – FOSIS.

A principal conclusão do estudo diz respeito à falta de políticas explicitamente voltadas para fomentar a cidadania juvenil, entendida como "as características da relação entre os jovens e o Estado". Segundo essa ótica, o informe conclui que "não se trata simplesmente de coletar as reivindicações dos jovens da forma como elas são expressas nas pesquisas de opinião"; além disso, é necessário que elas sejam

"analisadas levando em conta a forma como elas definem um tipo de cidadania. Do ponto de vista do setor público, só é possível abordar a responsabilidade que lhe cabe no desenvolvimento da cidadania juvenil na medida em que questione o conceito de cidadania implícito no planejamento de suas políticas e de seus programas".

Segundo essa ótica, o informe constata que "a vida social dos jovens não é orientada para a integração na vida política, mas também não o é pela ruptura da ordem social. Sua visão, que pode ser retratada como de autonomia social, também não corresponde a um modelo de ação coletiva. A maior parte deles parece se preocupar com a melhoria de suas condições de vida por meios individuais legítimos de integração". Por essa razão, "as novas políticas sociais voltadas para o setor jovem devem abrir espaços de participação cidadã que estejam de acordo com o desenvolvimento social e político do país. A participação política da década de 80 abriu caminho para uma juventude que havia sofrido um grande período de exclusão e de frustração em suas expectativas de integração. As políticas sociais dos anos 90 foram marcadas pelo signo da abertura e da integração. As políticas do século XXI devem procurar desfazer as barreiras da exclusão, por meio da ampliação dos espaços de participação, para que os jovens possam exercer efeitos em seu meio, de forma a abrir um espaço cívico de participação. O conceito de serviço juvenil pode contribuir, nesse sentido". (Espinoza et. al. 2000).

Em seguida, apresentam-se alguns comentários sobre experiências latino-americanas que mostram as possibilidades e as dificuldades existentes na adoção e na implementação de políticas públicas de juventudes.

### F – Chile: Instituto articulador e redes eficazes de operação

No caso do Chile, uma vez restaurada a democracia em 1990, após 17 anos de ditadura, o governo eleito criou, por lei, o Instituto Nacional da Juventude (INJ), como um órgão articulador – não executivo – vinculado ao Ministério do Planejamento e da Cooperação.

Simultaneamente, foi criado o chamado Programa de Oportunidades para os Jovens, a fim de articular de forma dinâmica toda a oferta pública

destinada aos jovens, criando também alguns programas específicos em áreas mal atendidas no passado, entre os quais se destacava – por sua dimensão e pelas mudanças operacionais que sua implantação implicava – o Programa de Capacitação para o Trabalho "Chile Jovem".

Visando à implantação do Programa de Oportunidades para os Jovens, foi criada uma Comissão Interministerial para a Juventude, conferindo-se ao INJ o papel de Secretaria Técnica e Executiva do Programa e da Comissão.

Para desenvolver suas ações operacionais, o INJ tomou a forma de uma instância técnica – seus recursos humanos passaram a ser selecionados segundo essa ótica –, sendo provido dos instrumentos imprescindíveis ao cumprimento de suas funções, inclusive com a realização de um levantamento Nacional sobre a Juventude, aplicado a cada três anos (quatro deles já foram realizados), e a estruturação (em data mais recente) de um Observatório sobre a Juventude, que articula e sistematiza todo o trabalho relacionado às pesquisas e estudos, e também à continuidade das políticas públicas para a juventude. Simultaneamente, o INJ atua de forma sistemática com as Oficinas Municipais para a Juventude (no âmbito de uma Rede específica para essas esferas) e com o Parlamento (onde também existe uma Comissão Especial para a Juventude).

Ao longo do tempo, o "formato" institucional passou por algumas variantes, embora sem grande êxito. Dessa forma, numa certa etapa foi conferida grande prioridade ao trabalho local, e o INJ criou oficinas executivas numa vasta gama de municípios, tendo, como principais protagonistas, uma equipe de profissionais de promoção e animadores juvenis. Anos mais tarde, essa estrutura foi desmontada, em conseqüência de problemas de gestão que surgiram em todos os níveis, tais como confusão de papéis e superposição de tarefas, entre outros.

Em termos de "resultados", poder-se-ia dizer que houve avanços significativos em termos da integração funcional dos jovens na sociedade a que pertencem, havendo, porém, sérias limitações em termos da integração simbólica dos jovens, ou seja, de participação e de legitimidade ou reconhecimento junto aos jovens. Por isso, o INJ (atualmente INJUV) vem sendo alvo de críticas que pedem melhores resultados nesta última dimensão.

## G – Colômbia: Programa Presidencial e Acordo Interinstitucional

No caso colombiano, o sistema institucional público voltado para a juventude passou por diversas mudanças importantes ao longo do tempo. Em inícios da década de 90, por ocasião da aprovação da nova Constituição Nacional, concebida com uma grande participação da juventude nas fases preparatórias, foi criado o Programa Presidencial para a Juventude, a Mulher e a Família, buscando dar uma dimensão mais abrangente às políticas de juventudes, antes restritas ao vínculo entre juventude e esportes.

Posteriormente, como resultado do processo ocorrido entre 1990 e 1994, foi criado o Vice-Ministério da Juventude, vinculado ao Ministério da Educação, por ocasião da aprovação da Lei Geral da Juventude (1997), que previa a criação de um Sistema Institucional da Juventude, incluindo diversos organismos governamentais e da sociedade civil (Conselhos Locais e Departamentais da Juventude, entre outros).

O governo que tomou posse em 1998 decidiu-se por um novo direcionamento, avaliando que a experiência do Vice-Ministério – que trabalhava a partir de um dos ministérios setoriais que não lhe conferia prioridade – havia sido muito limitada. Foi criado, assim, o Programa Presidencial Colômbia Jovem, como um organismo articulador (não-executivo), cuja missão era o desempenho de funções de animação de processos, deixando a execução efetiva em mãos dos diferentes ministérios e dos governos departamentais e municipais, com a participação dos Conselhos da Juventude.

Nesse marco, foi formulado e implementado o Programa de Serviços Integrados para os Jovens, como uma instância de trabalho articulado nos municípios, em torno de um tema específico (escolhido por todos os atores participantes do processo), articulando, mais precisamente, o trabalho de todos eles. O Programa contou com o apoio do Banco Mundial. Embora ainda não exista um Observatório Nacional da Juventude, existem vários deles em nível local (em Medellín e em Manizales, por exemplo) e o observatório nacional se encontra em processo de construção.

Atualmente, o "Colômbia Jovem" vem formulando uma Proposta de Plano Integral para a Juventude, em dois níveis simultâneos: uma Equipe Técnica, que conta com o apoio da Agência Alemã de

Cooperação Técnica (GTZ) e um Mecanismo de Consulta, com os atores envolvidos em todos os níveis (incluindo uma consulta eletrônica com especialistas internacionais). Embora já tenha havido esforços semelhantes no passado, neste caso a iniciativa é mais ambiciosa e vem se desenvolvendo com o objetivo de chegar a um Plano Decenal para a Juventude (2005-2015), que oriente o trabalho nessa área, ultrapassando o período da gestão do presente governo.

O processo não é isento de dificuldades, mas é certo que avanços importantes foram alcançados, com a contribuição de uma ampla gama de atores institucionais (algumas prefeituras – Bogotá e Medellín, em particular, participaram ativamente, por exemplo), e o acúmulo vem permitindo decantar as experiências mais relevantes, que logo passam a ser utilizadas como base para a construção de saberes e capacidades institucionais em todos os níveis onde sejam necessários.

### H – México: Geração de conhecimento e fortalecimento dos atores

Sem dúvida alguma, o México é um dos poucos países que contam com estruturas institucionais para juventudes que remontam às décadas de 40 e 50 e, desde então, experimentou vários modelos com graus diversos de êxito e fracasso. Nos últimos 20 anos, as experiências mais importantes ocorreram ao longo da década de 80, (com o Conselho Nacional de Recursos para o Atendimento da Juventude/ CREA), que logo foi abandonado (ficando as políticas para a juventude, por muitos anos, restritas à Comissão de Desportos), até que, em meados da década de 90, o tema voltou a ser priorizado, com uma nova iniciativa denominada Causa Jovem.

O processo desenvolvido desde então deu lugar à criação, em 1998, do Instituto Mexicano da Juventude (IMJ), vinculado ao Ministério da Educação, mediante uma Lei aprovada pelo Congresso, e não por um Decreto do Poder Executivo, como foi a norma na quase totalidade da região. Uma equipe técnica de grande dinamismo se encarregou da primeira gestão do novo instituto, conseguindo implantar um modelo baseado na dinâmica de uma instância de geração e difusão de conhecimento (o Centro de Pesquisas e Estudos sobre a Juventude/ CIEJUV), com uma especial abertura ao trabalho das ONGs especializadas em movimentos de jovens.

O CIEJUV funciona, de fato, como um Observatório da Juventude, contando com instrumentos importantes: um Levantamento Nacional da Juventude (o primeiro deles foi aplicado no ano de 2000, e o segundo vai ser realizado em 2005), uma Revista Especializada (JOVENes), um acervo de livros e diversos instrumentos mais específicos (diretórios, guias metodológicos etc.). Além disso, essa é a instância que monitora e avalia o conjunto das políticas públicas para a juventude, tendo sistematizado esses esforços num Informe sobre a Gestão do Sexênio 1994-2000 (México, Instituto Mexicano de la Juventud 2000).

Nos últimos anos, essa foi a unidade encarregada de formular a Proposta de Plano Integrado para a Juventude para o período de 2002-2006, concebida em sintonia com o enfoque que reconhece os jovens como atores estratégicos do desenvolvimento (México. Instituto Mexicano de la Juventud, 2002). Trata-se de um esforço que atualmente orienta o trabalho relacionado aos jovens de uma boa parte da administração pública, de nível federal e municipal. Na elaboração desse Plano, foi fomentada a participação dos diferentes atores institucionais envolvidos nessas dinâmicas.

A outra chave do êxito da gestão – foram feitas avaliações que mostram os avanços alcançados em vários planos, simultaneamente, além das muitas "questões pendentes" – é a ampla abertura à participação de outros atores institucionais, nos níveis descentralizados (estados e municípios) e na sociedade civil (ONGs e movimentos de jovens). Embora o atual governo tenha relativizado essa orientação estratégica, os mecanismos continuam em funcionamento, contribuindo com insumos de extrema importância para o processo.

## I – Considerações sobre três experiências latino-americanas

As semelhanças entre as ultimas três experiências apresentadas residem mais nas orientações estratégicas com as quais foram concebidas do que nos formatos institucionais com os quais operam. De fato, estes são muito diferentes, uma vez que, em um caso, a instituição especializada depende da Presidência da República e, em outro, do Ministério da Educação.

Tampouco há semelhanças entre as características das instituições especializadas propriamente ditas. De fato, num país altamente centralizado como o Chile, determinadas estratégias operacionais podem ser aplicadas, que não funcionariam num país altamente descentralizado como a Colômbia. Da mesma forma, a diferença entre países com estruturas federativas diferentes, como o México e o Brasil, exigem formatos institucionais diferentes.

A chave parece residir na estratégia operacional escolhida em cada caso e, nesse particular, parecem existir mais coincidências. Nesse sentido, tudo parece indicar que a renúncia explícita às funções de execução direta de programas e projetos por parte da instituição especializada é fundamental para assegurar um funcionamento fluente e dinâmico dos sistemas institucionais estruturados em cada um dos casos. Nesse mesmo sentido, podem ser destacadas as coincidências na seleção das ferramentas prioritárias de ação: levantamentos sobre a juventude e monitoramento permanente das políticas públicas, por exemplo.

Mas, isso é o bastante? Na verdade, não. Tudo parece indicar que se não forem tomadas medidas adicionais, que permitam que essas instâncias especializadas possam administrar fundos aos quais elas possam se candidatar, por exemplo, ou cumpram funções de coordenação de programas relacionados com a mobilização dos jovens em sua qualidade de atores estratégicos do desenvolvimento, dificilmente as instâncias gerenciadoras virão a se consolidar nessas áreas. E, é certo, que alguma entidade no plano governamental tem que cumprir esses papéis, num contexto onde uma instituição setorial ou descentralizada seria incapaz de atuar, apesar de suas melhores intenções.

Em todo o caso, uma das chaves mestras para a escolha de uma esfera na qual a instância especializada em juventudes possa desempenhar alguns papéis de gerência e coordenação, controlando ferramentas que ofereçam, por fim, um certo poder efetivo, parece residir no caráter geral dessas esferas, evitando-se cuidadosamente as áreas setoriais ou descentralizadas, próprias das outras instâncias institucionais envolvidas. A partir desse ponto de vista, os exemplos mencionados servem como demonstração a esse respeito, na medida em que se trataria de cotas de poder a serem compartilhadas, e que jamais poderiam ser utilizadas na execução direta, sem a colaboração de outras instâncias institucionais.

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


ABAD, M. Possibilidades e limites da participação juvenil para o impacto na agenda pública. Recife: Fundação Kellogg, 2004. (Coleção jovens e juventude: contribuições, redes e juventudes).

ABDALA, E. Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes. Montevideo: OIT/ CINTERFOR, 2001.

ABRAHAO de CASTRO, J.; SADECK, F. Financiamento do gasto em educação das três esferas de governo em 2000. Brasília: IPEA, 2003. (Textos para discussão; 955).

_____; MIRANDA MENESES, R. Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990. Brasília: IPEA, 2003. (Textos para discussão; 947).

ABRAMO, H. Participação e organizações juvenis. Recife: Fundação Kellogg, 2004. (Coleção jovens e juventude: contribuições, redes e juventudes).

ABRAMOVAY, M. (Org.). Escola e violência. Brasília: UNESCO, Universidade Católica de Brasília, 2002.

_____; CASTRO, M. G. Engendrando um novo feminismo: mulheres líderes de base. Brasília: UNESCO; CEPIA, 1998.

_____; _____. (Coord.). Ensino médio: múltiplas vozes. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, 2003.

_____.; RUA, M. G. Violências nas escolas. Brasilia: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, UNAIDS, Banco Mundial, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME. 2002.

_____.; PINHEIRO, L. C. Violence and Social Vulnerability. In FRAERMAN, A. (Ed.) Social Inclusion and Development*:* present and future of the Ibero-american community. Madrid: Comunica, 2003.

_____ et al. Abrindo espaços Bahia*:* avaliação do programa. Brasília: UNESCO, UNIRIO, Universidade Católica de Brasília, Observatório de Violências nas Escolas, 2003.

_____. et al. Gangues, galeras, chegados e rappers: juventude, violência e cidadania nas cidades da periferia de Brasília. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, l999.

_____ et al. Juventud, violencia y vulnerabilidad social en América Latina: desafíos para políticas públicas. Brasilia: UNESCO, BID, 2002.

ABRAMOVAY, R. Os impasses sociais na sucessão hereditária na agricultura familiar. Brasília: EPAGRI – NEAD, 2001.

AÇAO EDUCATIVA. Adolescência, escolaridade, profissionalização e renda: boletím bibliográfico. Brasília: Ação Educativa, 2002.

ACEVEDO, D. et al. (Org.) Primer foro de jóvenes del Mercosur, Bolivia y Chile: alternativas frente al desempleo juvenil. Buenos Aires: BID, INTAL, 1999.

ASOCIAÇÃO CRISTÃ DE MOÇOS. Programa de liderança política para jovens. Sao Paulo: ACM, 2002.

AGUADED, I.; CONTIN, S. (Org.) Jóvenes, aulas y medios de comunicación: propuestas y prácticas mediáticas para el aula. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, La Crujía, 2002.

AGUIAR, M.; ARAUJO, C. E. Bolsa Escola: educação para enfrentar a pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.

ALARCÓN, C. Cuando me muera quiero que me toquen cumbia: vidas de pibes chorros. Buenos Aires: Editorial Norma, 2003.

ALVA, J.; VARGAS, L. Piensa en ell@s: iniciativas para desarrollar servicios de calidad en la atención de salud de l@s jóvenes. Lima: Flora Tristán Centro de la Mujer Peruana, UNFPA, 2001.

ALVAREZ, R.; AZOFRA, M. J.; CUESTA, M. Economía y juventud. Madrid: Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1999.

ARGENTINA. Instituto Nacional de la Juventud. Gabinete de Juventud. Plan Nacional de Juventud: Acciones 1999. Instituto Nacional de la Juventud, Buenos Aires: INJ/Gabinete de Juventud, 1999.

_____. _____. _____. Plan Nacional de Juventud: acciones 1999. Buenos Aires: INJ/Gabinete de Juventud, 1999.

ARIÉS, P. L'Enfant et La Vie Familie sous L'ancien Regime. Paris : Seuil, 1973.

ARRIAGADA, I.; MIRANDA, F. (Org.) Capital social de los y las jóvenes: propuestas para programas y proyectos. Serie Políticas Sociales. Santiago: CEPAL, n. 74, tomo 1-2, 2003.

ASIS, S. G. de. Traçando caminhos numa sociedade violenta: a vida de jovens infratores e seus irmãos não infratores. Brasília: Ministério da Justiça, UNESCO, 1999.

_____; CONSTANTINO, P. Filhas do mundo: infração juvenil feminina no Rio de Janeiro., Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001.

ASSOCIAÇÃO DE APOIO AO PROGRAMA CAPACITAÇÃO SOLIDÁRIA. Capacitação Solidária, 1996 – 2000. Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária. São Paulo: AAPCS, 2000. (mimeografado).

_____. Capacitação Solidária: relatório de atividades, 2001. São Paulo: AAPCS, 2002.

ATRIA, R.; SILES, M. Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma. Santiago: CEPAL, 2003.

AVANCSO. Imágenes homogéneas en un país de rostros diversos: el sistema educativo formal y la conformación de referentes de identidad nacional entre jóvenes guatemaltecos. Cuadernos de Investigación. Guatemala: AVANCSO, n. 11, 1998.

BAEZA CORREA, J. El oficio de ser alumno en jóvenes de liceo de sector popular. Santiago: Universidad Católica Raúl Silva Henríquez, 2001.

BALARDINI, S. (Org.) La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. América Latina frente a la desigualdad. In: _____. Progreso económico y social en América Latina: informe, 1998-1999. Washington, D.C.: BID, 1999.

_____. Competitividad: el motor del crecimiento. In: _____. Progreso económico y social en América Latina: informe, 2001. Washington, D.C.: BID, 2001.

_____. Desarrollo más allá de la economía. In: _____. Progreso económico y social en América Latina: informe ,2000. Washington, D.C.: BID, 2000a.

_____. El nuevo rostro empresarial: indagación sobre el empresariado juvenil en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID, 2004.

_____. Programa de Capacitación Laboral para Jóvenes (PE-0241). Propuesta de préstamo al gobierno del Perú. Washington, D.C.: BID, 2004.

_____. Protección social para la equidad y el crecimiento. Washington, D.C.: BID, 2000b.

BANCO MUNDIAL. El conocimiento al servicio del desarrollo. In: _____. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1999.

_____. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico: transformación de las instituciones, crecimiento económico y calidad de vida. In: _____. Informe sobre el desarrollo mundial, 2003. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2003.

_____ . El estado en un mundo en transformación. In: _____. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1997.

_____. Instituciones para los mercados. In: _____. Informe sobre el desarrollo mundial, 2002. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002.

_____. Lucha contra la pobreza. In: _____. Informe sobre el desarrollo mundial, 2000-2001. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001.

_____. Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1998.

_____. Políticas de juventudes: por la igualdad de oportunidades. Lima: Banco Mundial, SPAJ, 2001. 2v.

BARREIRA, C. et al. Ligado na galera: juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza. Brasília: UNESCO, l999.

BECK, U. Hijos de la libertad. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

_____. La sociedad del riesgo global. Barcelona: Editorial Siglo XXI, 2002.

BELTRAO, K. I. Acesso à educação: diferenciais entre os sexos. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Textos para discussão; 879).

_____; CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Ensino fundamental: diferencias regionais. Brasília: IPEA, 2002. (textos para discussão; 935).

BLUESTONE, B.; HARRISON, B. Prosperidad: por un crecimiento con equidad en el siglo XXI. Buenos Aires: Editorial Paidos, 2001.

BOLÍVIA. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y Juventud, 1998–2002. La Paz: Dirección General de Asuntos Generacionales y Familia, 1998.

BOURDIEU, P. Handbook of theory and research for the sociology of education, Greenwood Press, 1986.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a acompanhar e estudar propostas de políticas públicas para a juventude: relatório preliminar. Brasília: Câmara do Deputados, 2003.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil em Números / Brazil in Figures, 2001, v. 9. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

_____. _____. Síntese de indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Plano de trabalho, 2002–2004. Brasília: MEC/CNE, 2002.

_____. _____. Programa de melhora e expansão do ensino médio: Projeto Escola Jovem, síntese. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Media e Tecnológica, 2001.

_____. _____. Relatório de evolução da implantação do planejamento estratégico, 2002/2003 do PNBE. Brasília: MEC/Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola,. 2003a.

_____. _____. Sistema nacional de avaliação da educação superior. Brasília: MEC/INEP, 2003b.

_____. _____. TV Escola: relatório, 1996 – 2002. Brasília: MEC/ Secretaria de Educação a Distância, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil. Brasília: MPOG, IPEA, 2001.

_____. _____. Perspectivas da economia brasileira: apresentação ante a Assembléia Anual de Governadores do BID. Fortaleza, Brasil: MPOG, BID, 2002.

_____. _____. Plano Plurianual, 2004 – 2007: mensagem presidencial. Brasília: MPOG, 2003.

_____. Ministério da Saúde. A experiência do Programa Brasileiro de AIDS. Brasília: Secretaria de Políticas de Saúde, Coordenação Nacional de DST e AIDS, 2002.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Orientação estratégica: Plano Plurianual, 2004–2007. Brasília: MTE, 2003a.

_____. _____. Programa Primeiro Emprego: documento base. Brasília: MTE, 2003b.

_____. Prefeitura de São Paulo. Coordenadoria da Juventude. Mapa da juventude: perfil e comportamento do jovem de São Paulo. Sao Paulo: Prefeitura de São Paulo/Coordenadoria da Juventude, 2003.

_____. Presidência da República. Mensagem presidencial 2004 ao Congresso da República: a mudança já começou. Brasília: Presidência da República: 2004.

_____. Secretaria de Estado de Assistência Social. Agente Jovem: relação e coisa que se constrói, Proyeto Alvorada. Brasília: Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002.

BRASLAVSKY, C. (Org) La educación secundaria: ¿Cambio o Inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos. Buenos Aires: IIPE/UNESCO, Editorial Santillana, 2001.

_____. Re–haciendo escuelas: hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Santillana, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasilia: ENAP, Editora 34, 1998.

_____; CUNILL GRAU, N. (Org.). Lo público no estatal en la reforma del estado. Buenos Aires: Editorial Paidos, 1998.

BRICEÑO LEON, R. (Org.) Violencia, sociedad y justicia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

BRITO, L. M. T. (Coord.). Jovens em conflito com a lei: contribuição da universidade ao sistema educativo. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2000.

BRUNNER, J. J. Educación: escenarios de futuro, nuevas tecnologías y sociedad de la información. Santiago: PREAL, 2000. (DT; 16).

BUCHELLI, M.; GONZALEZ, M. Evaluación final del Programa de Capacitación y Desarrollo Empresarial de Jóvenes: Sub Programa de Capacitación para la Inserción Laboral. Montevideo: INJUV, BID, 1997.

BURT, M. ¿Por Qué Debemos Invertir en el Adolescente? Washington, D.C: OPAS, Fundación Kellogg, 1998.

CAMACHO HUBNER, A. Perfil de salud sexual y reproductiva de los y las adolescentes y jóvenes de América Latina y el Caribe: revisión bibliográfica 1988-1998., Washington, D.C.: OPAS, 2000.

CAMPOS, A. et al (Org.) Atlas da exclusão social no Brasil: os ricos no Brasil, v. 3. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. _____: dinâmica e manifestação territorial, v. 2. São Paulo: Cortez, 2003.

CARDOSO, L.; FACANHA, L.; MARINHO, A. Avaliação de programas sociais (PNAE, PLANFOR, PROGER): eficiência relativa e esquemas de incentivo. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Textos para discussão: 859).

CARDOSO, R.; SAMPAIO, H. Bibliografia sobre a juventude. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1995.

CARNOY, M. A educação na América Latina está preparando sua força de trabalho para as economias do século XXI? Brasília: UNESCO, 2004.

CARRILLO, F. (Ed.) Democracia en déficit: gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. Washington, D. C.: BID, 2001.

CARROCHANO, M. C.; GOUVEA, J. L. A dança das cadeiras: os jovens e os mundos do trabalho no Brasil contemporâneo. In: _____; _____Desemprego juvenil no Cone Sul: uma análise da década. São Paulo: Fundación Friedrich Ebert, 2003.

CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARAES, M. (Org.). Adolescência. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

CARVALHO, D. B. B. Políticas sociais setoriais e por segmento: criança e adolescente. In: BRASIL. Universidade de Brasília. Capacitação em serviço social e política social. Brasília: UnB, 2000.

CASTELLS, M. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 3 v.

CASTELO BRANCO, M. T. Jovens sem terra: identidades em movimento. Curitiba: Editora UFPR, 2003.

CASTRO, M. G. No limiar de um novo milênio: possibilidades e cenários. Cadernos CRH, Salvador: n .22, p 31-50, jan/jun, 1995.

_____. Políticas públicas de ações afirmativas para a superação das desigualdades: gênero, classe, etnia, raça e juventude. Disponível em: <http://fmet.terra.com.br/>. Acesso em: 2004.

_____; ABRAMOVAY, M. Drogas nas escolas. Brasília: UNESCO, 2002b.

_____; _____. Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes. Brasília: UNESCO, 2002a.

_____; _____; SILVA, L.B. da. Juventudes e sexualidade. Brasília: Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Instituto Ayrton Senna, UNESCO, 2004.

_____ et al. Cultivando vida, desarmando violências*:* experiências em educação, cultura, lazer, esporte e cidadania com jovens em situação de pobreza. Brasília: UNESCO, BID, Fundação W. K. Kellogg, Brasil Telecom, 2001.

CENEP. Recomendaciones para la atención integral de salud de los y las adolescentes con énfasis en salud sexual y reproductiva. Washington, D.C.: OPAS, UNFPA, CENEP, 2000.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA JUVENTUDE. Cuba: jóvenes en los noventa. La Habana: Editorial Abril, 1999.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA, 2000.

CEPAL. Los Caminos Hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe. In: CONFERENCIA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PREPARATORIA DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, Santiago, 2003. Memoria. Santiago: CEPAL, 2003.

_____. Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa. Bogotá: Editorial Alfaomega, CEPAL, 2001c.

_____. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago. CEPAL, UNESCO, 1992.

_____. Equidad, desarrollo y ciudadanía: documento central del período de sesiones 2000 de la CEPAL. Santiago: CEPAL, 2000a.

_____. Globalización y desarrollo. Documento Central del Período de Sesiones 2002 de la CEPAL. Santiago, 2002.

_____. Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos. Santiago: CEPAL, 2000b.

_____. Panorama social de América Latina, 2000-2001. Santiago: CEPAL, 2001a.

_____. Panorama social de América Latina, 2002-2003. Santiago: CEPAL, 2004.

_____. Vulnerabilidad social y económica de los jóvenes marginados en México, El Salvador, Nicaragua y Panamá. México, D.F.: CEPAL, 2001b. (LC/MEX/L.488).

_____; OIJ. Adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo. Santiago: CEPAL, OIJ, 2000.

_____; _____. Juventud e inclusión social en Iberoamérica. Santiago: CEPAL, OIJ, 2003.

_____; UNICEF; SECIB Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica. Santiago: CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001.

_____; UNESCO. Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del Cono Sur. Santiago: CEPAL, UNESCO, 2000.

CHECA, S. (Org.) Género, sexualidad y derechos reproductivos en la adolescencia. Buenos Aires: Editorial Paidos, 2003.

CHILE. Instituto Nacional De La Juventud De Chile. INJUMAP: indicadores de juventud. Santiago: INJ, Centro Latino American de Demografia, 1997.

_____. _____. Jóvenes, cultura juvenil y subjetividad en el Chile de los 90. Estudios del INJUV. Santiago: INJ, n. 1, 1999.

_____. _____. Juventud, trabajo y educación. Estudios del INJU. Santiago: INJ, n. 2, 2000.

_____. _____. Primer informe nacional de juventud. Santiago: INJ, 1994.

_____. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Situación de los jóvenes en Chile: resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998). Santiago: MIDELPLAN, 1999. (Documento; 8).

COHEN, E. et al. O Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS) do Brasil. Série Políticas Sociais. Santiago: CEPAL, n. 46, v. 2, 2001.

COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, v. 94, Supplement, p. S95-S120, 1988.

COLOMBIA. Corporación Región. Umbrales: cambios culturales, desafíos nacionales y juventud. Medellín: Corporación Región, 2000.

_____. Ministerio de la Protección Social. III Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Juvenil, 2003-2006. Bogotá: MPS, 2003.

_____. Programa Presidencial Colombia Joven. Encuesta Nacional de Jóvenes: síntesis de resultados. Bogotá: PPCJ, 2000.

_____. _____. Hacia una política pública de juventud en Colombia: herramientas para su construcción e institucionalización. OPS, Bogotá: PPCJ, 2001.

_____. _____. Manual operativo y de gestión para las casas de la juventud. Bogotá: PPCJ, 2002.

_____. Universidad Central. La singularidad de lo juvenil. Revista Nomades. Bogotá: Universidad Central, n. 13, 2000.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro blanco de la Comisión Europea: un nuevo impulso para la juventud europea. Bruxelas: CCE, 2001.

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, UNESCO, 1998. 2v.

COMITE DE DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMÁTICA. Atlas da Exclusão Digital. Rio de Janeiro: CDI, USAID, Fundação Kellogg, 2003.

CONSEJO DE LA JUVENTUD DE ESPAÑA; FORO LATINOAMERICANO DE LA JUVENTUD. Guía de cooperación juvenil en América Latina. Madrid: CJE, F LAJ, 2000.

CONVENIO ANDRES BELLO. Somos Jóvenes. Bogotá: Comisión de Jóvenes del Convenio Andrés Bello, 2001.

COSTA, P.; PEREZ, J.; TROPEA, F. Tribus urbanas. el ansia de identidad juvenil: entre el culto a la imagen y la autoafirmación a través de la violencia. Buenos Aires: Editorial Paidos, 1996.

CORBUCCI, P. R. Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990: ensino de graduação. Brasília: IPEA, 2002. (Textos para discussão; 869).

CROVI, D.; GIRARDO, C. La convergencia tecnológica en los escenarios laborales de la juventud: identidad e intolerancia. México, D.F.: UNAM, 2001.

CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M.; SUCENA, L. M. Nem soldados nem inocentes: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2001.

CRUZ, J. M.; PORTILLO, N. Solidaridad y violencia en las pandillas juveniles del gran San Salvador: más allá de la vida loca. San Salvador: Universidad Centroamericana, 1998.

CRUZ CANTERO, P.; SANTIAGO GORDILLO, P. Juventud y entorno familiar., Madrid: Instituto de la Juventud, 1999.

CUBIDES, H.; LAVERDE, M. C.; VALDERRAMA, C. (Org.) Viviendo a toda: Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades. Bogotá: Universidad Central, Siglo del Hombre Editores, 1998.

DAYRELL, J.; CARRANO, P. C. Jovens no Brasil: difíceis travessias de fim de século e promessas de um outro mundo. Revista Jóvenes del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Juventud. México: CIEJUV-IMJ, 2003. (Mimeografado).

DA VEIGA, L.; LAZZAROTTI, B.; BRONZO, L. Implementaçao e gestão de programas locais de inclusão social: iniciativas para a infância e juventude vulnerabilizada em Belo Horizonte. In: VII CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE A REFORMA DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Lisboa, Portugal, 2002. Anais. Lisboa: CLAD, 2002.

DAVILA, O. (Coord.). Capital Social Juvenil: intervenciones y acciones hacia los jóvenes. Santiago: CIDPA, INJUV, 2004.

_____. Evaluación de las mejores prácticas que promueven la integración social de los jóvenes carenciados en las mercociudades. Santiago: CIDPA, Ação Educativa, GTZ, 2003c.

_____. Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas locales. Viña del Mar, Chile: CIDPA , 2003b.

_____. Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales. Viña del Mar, Chile: CIDPA , 2003a.

DE AVILA, C. M. Programa Capacitação Solidária: una contribución para el fortalecimiento de la sociedad civil. In: PIECK, E. (Coord.). Los jóvenes y el trabajo*:* la educación frente a la exclusión social. México: Universidad Iberoamericana, UNICEF, IMJ, CONALEP, CINTERFOR, RET, 2001b.

DE CAMARGO, R. Capacitação Solidária: um olhar sobre os jovens e sua vulnerabilidade social. São Paulo: AAPCS, 2001.

DE DOMENICO, J.; GIMÉNEZ, J. Situación y perspectivas psicosociales de la juventud residente en el área metropolitana de Asunción. Asunción: Universidad Católica, 1998.

DE FREITAS, M. V.; DE CARVALHO PAPA, F. (Org.). Políticas públicas: juventude em pauta. São Paulo: Cortez Editora, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert, 2003.

DE MIGUEL, A. Dos generaciones de jóvenes, 1960–1998. Madrid: Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000.

DEBARBIEUX, E.; BLAYA, C. (Org.) Violência nas escolas: dez abordagens europeias., Brasília: UNESCO. 2002b.

_____; _____. (Org.) Violência nas escolas e políticas públicas. Brasília: UNESCO, 2002a.

X CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE JUVENTUD, Panamá, 2000. Memoria. Madrid: OIJ, 2000.

DEDE, C. Aprendiendo con tecnología. Buenos Aires: Ed Paidos, 2000.

DEUTSCHE BANK. Jóvenes hoy: segundo estudio sobre la juventud en la Argentina. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1999.

DE ROURE, G. Q. Vidas silenciadas: a violência com crianças e adolescentes. São Paulo: UNICAMP, 1996.

DIEZ de MEDINA, R. Jóvenes y empleo en los noventa en América Latina. Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2001.

DUEÑAS, C.; SOTO, F. Derechos juveniles: acceso y calidad. Santiago: INJUV, 1999.

DURAN PONTE, V. M. Formación cívica de los estudiantes de la UNAM., México, D.F.: Editorial Miguel Angel Porrúa, 2002.

DUSCHATZKY, S. La escuela como frontera: reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares. Buenos Aires: Ed. Paidos, 1999.

_____; COREA, C. Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Buenos Aires: Editorial Paidos, 2002.

ECUADOR. Ministerio de Bienestar Social. La juventud del Ecuador al fin de la década de 1990. Quito: MBS, 2000.

EGGER, P. El desempleo de los jóvenes en los países andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): situación y perspectivas. Lima: OIT, 1999.

ESPINOZA, V. et al. Ciudadanía y juventud: análisis de los perfiles de oferta y demanda de las políticas sociales ante la nueva realidad juvenil. Santiago: Universidad de Santiago de Chile/ Instituto de Estudios Avanzados, 2000.

FAJNZYLBER, P; LEDERMAN, D.; LOAIZA, N. (Ed). Crimen y violencia en América Latina. Bogotá: Banco Mundial, Editorial Alfaomega, 2001.

FARIA, V. Reformas institucionais e coordenação governamental na política de proteção social do Brasil. Série Políticas Sociais. Santiago: CEPAL, n. 64, 2003.

FEIXA, C. El reloj de arena: culturas juveniles en México. México, D.F.: CIEJUV, Causa Joven, 1998.

FERNÁNDEZ PONCELA, A. M. Cultura política y jóvenes en el umbral del nuevo milenio. México, D.F.: IFE, IMJ, 2003.

FILGUEIRA, C. Emancipación Juvenil: Trayectorias y Destinos. Montevideo: CEPAL, 1998.

FILMUS, D. Ensino médio: cada vez mais necessário, cada vez mais insuficiente. Brasília: UNESCO, MEC/SEMTEC, 2002.

_____ et al. Violência na escola: América Latina e Caribe. Brasília: UNESCO, 2003.

FLECHA, V. J. 2001, odisea de la juventud paraguaya. Asunción: UNESCO, Programa INFOJUVE, 2001.

FRAERMAN, A. (Ed.). Infancia y adolescencia: un nuevo proyecto para un nuevo siglo. Madrid: Editorial Comunica, 2000.

_____. Social inclusion and development: present and future of the Ibero-American community. Madrid: Comunica, 2003.

FUENZALIDA, V. La televisión pública en América Latina: reforma o privatización. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2000.

FUNDAÇAO MUDES. Juventude: Informe Nacional Brasil. Rio de Janeiro: Organização Ibero-americana de Juventude, 1995.

GAJARDO, M.; MILOS, P. Capacitación de jóvenes pobres en Chile: situación reciente y perspectivas. Santiago: CIDE, MIDEPLAN, 1999.

GALAN PACHON, M. Los jóvenes construyen un nuevo país: políticas y programas. Bogotá: Vice Ministerio de la Juventud, 2000.

GALLART, M. A. (Coord.) Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes en América Latina. Montevideo: RET, OIT/ CINTERFOR, 2000.

GALLIMAR, O. Sociologie de la Jeunesse. Paris: Armand Colin, 1997.

GANUZA, E.; LEON, A.; SAUMA, P. Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20. Santiago: CEPAL, PNUD, UNICEF, 1999.

GARCIA, R. C. Iniqüidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Brasília: IPEA, 2003. (Textos para discussão; 971).

GARCIA MENDEZ, E. (Org.). Adolescentes y responsabilidad penal. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc, 2001.

GARRIDO, S. L.; CUNHA, M. I. da.; MARTINI, J. G. (Org.) Os rumos da educação superior. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2002.

GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G. ; URANI, A. (Org). Reformas no Brasil: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2004.

GIMENEZ, J. et al. Paraguay: jóvenes en cifras. Asunción: Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, GTZ, Vice Ministerio de la Juventud, 2000.

GOMES, C. A. Quanto custa a expansão do ensino médio? Brasília: UNESCO, 1998. (Cadernos UNESCO Brasil: série educação; 2).

GOMEZ, C. J. et al. Informe de resultados: encuesta de recreación, salud y trabajo en adolescentes y jóvenes. Santo Domingo: DGPJ, USAID, UNICEF, John Hopkins University, 1999.

GONZALEZ, B. Casas de la juventud: espacios para soñar, aprender y participar. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, PNUFID, 1999.

GONZALEZ, M.; TIFFER, C. De la arbitrariedad a la justicia: adolescentes y responsabilidad penal en Costa Rica. San José: UNICEF, 2000.

GONZALEZ URIBE, G. Los niños de la guerra. Bogotá: Editorial Planeta, 2002.

GREGORI, M. F.; SILVA, C. A. meninos de rua e instituições: tramas, disputas e desmanche. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Editora Contexto, 2000.

GTZ. Adolescencia 2010: enfoques y perspectivas para el trabajo sostenible con adolescentes y jóvenes en Latinoamérica. In: SEGUNDA CUMBRE REGIONAL DE COOPERACIÓN TÉCNICA – JUVENTUD, Eschborn,. 2001. Memoria. Santo Domingo: GTZ, 2001.

GUERRERO, J. R. La formación laboral de jóvenes pobres desempleados: necesidad de una estrategia consistente y de un marco institucional sostenible. Boletín Interamericano de Formación Profesional. Montevideo: OIT/CINTERFOR, n. 150, 2001.

HENRIQUES, R. Raça E Gênero nos Sistemas de Ensino: os limites das políticas universalistas na educação. Brasília: UNESCO, 2002.

HILDE, H.; CUELLAR, R. (Coord.) Jóvenes aquí y ahora: innovaciones en el trabajo con juventud. In: CONFERENCIA NACIONAL PROJOVEN, Guatemala, 2003. Memoria. Guatemala: GTZ, DIGEEX, 2003.

HOBSBAWM, E. The Age of extremes: a history of the world, 1914-1991. New York: Pantheon Books, 1994.

HOPENHAYN, M. Alfabetização por sexo e raça no Brasil: um modelo linear generalizado para explicar a evolução no período, 1940-2000. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Textos para Discussão; 1003).

_____. Drogas y violencia: fantasmas de la nueva metrópoli latinoamericana. Santiago: CEPAL, 2001b.

_____. Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana. Informes y Estudios Especiales. Santiago: CEPAL, n. 12, 2003.

_____. Educación y cultura en Ibero-América: situación, cruces y perspectivas. Santiago: CEPAL, 2001a.

_____; BELLO, A. Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. Serie Políticas Sociales. Santiago: CEPAL, n. 47, 2001.

HUNERMAN, P.; ECKHOLT, M. (Org.). La juventud latinoamericana en los procesos de globalización. Montevideo: ICALA, FLACSO, EUDEBA, s.d.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONOMICOS O controle social do Orçamento Criança Brasília: INESC 2003. (boletim n° 17) Disponível em: <http://www.inesc.org.br/pt/publicacoes/boletins/arquivo.php?pagina=1&lista=listar&ano=&tema=1> Acesso em: jan. 2004.

INSTITUTO DE SERVICIO GLOBAL Voluntariado Juvenil y Servicio Cívico en América Latina y el Caribe: Una Posible Estrategia de Desarrollo Económico y Social. Universidad de Washington at Saint Louis, 2004.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN EN LA AGRICULTURA. Jóvenes y nueva ruralidad: protagonistas actuales y potenciales del cambio. San José: IICA, 2000.

INEGI (2000) Los Jóvenes en México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.

INSTITUTO DA CIDADANIA. Prometo Juventude e o Instituto da Cidadania. Disponível em: < http://www.projetojuventude.org.br/novo/html/projeto_int.php?id=7>. Acesso em: dez. 2003.

INSTITUTO DE LA JUVENTUD. Análisis de oferta y demanda de iniciativas culturales para jóvenes. Santiago: INJUV, 1999c.

_____. La eventualidad de la inclusión social: jóvenes chilenos a comienzos del nuevo siglo, tercera encuesta nacional de la juventud., Santiago: INJUV, 2001.

_____. Jóvenes, cultura juvenil y subjetividad en el chile de los noventa. Estudios del INJUV. Santiago: INJUV, n. 1, 1999b.

_____. Jóvenes de los noventa: el rostro de los nuevos ciudadanos, segunda encuesta nacional de la juventud,1997. Santiago: INJUV, 1999a.

_____. Jóvenes reclusos: derechos, mejoramiento de su situación y perspectivas de rehabilitación. Santiago: INJUV, Consultora Ceis, 1998.

_____. Juventud, trabajo y educación. Estudios del INJUV. Santiago: INJUV, n. 2., 2000.

_____. Plan de acción global en materia de juventud, 2000-2003. Madrid: INJUV, Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia,. 2000.

_____. Propuestas para el fortalecimiento de la participación juvenil en el mundo del trabajo. Santiago: INJUV, 2003.

_____. Significaciones y Rituales asociados al consumo de alcohol en la cultura juvenil. Santiago: INJUV, Atica Consultores, s.d.

_____; CIDPA. Capital social juvenil: intervenciones y acciones hacia los jóvenes. Santiago: INJUV, CIDPA, 2004.

JACINTO, C. Programas de Educación para jóvenes desfavorecidos: enfoques y tendencias en América Latina., Paris: UNESCO, IIPE, 1999.

_____; GALLART, M. A. (Coord.). Por una segunda oportunidad: la formación para el trabajo de jóvenes vulnerables. Montevideo: OIT/ CINTERFOR, 1998.

JARQUIN, E.; CALDERA, A. (Coord.). Programas sociales, pobreza y participación ciudadana. Washington, D.C: BID, 2000.

JOVCHELOVITCH, M (Coord.) Abrindo Espaços: educação e cultura de paz. Brasília: UNESCO, 2001.

_____. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. Serviço social e sociedade. São Paulo: Cortez, n. 56, 1998.

JUVENTUDES. Revista Brasileira de Estudos de População. São Paulo: v. 19, n. 2, São Paulo, 2002.

KATZ, J. Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina. Santiago: CEPAL, EFE, 2000.

KLIKSBERG, B. Capital social y cultura: claves esenciales del desarrollo. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, v. 69, p. 85-112, dec. 1999.

_____. Por uma economia com face mais humana. Brasília: UNESCO, 2003.

_____. (Org.). Ética y desarrollo: la relación marginada. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2002.

_____; TOMASSINI, L. (Org.) Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires: BID, FCE, Universidad de Maryland, 2000.

LA ROSA, L. Reforma sanitaria, promoción de la salud y programas de salud de l@s adolescentes en la región: los casos de Brasil, Costa Rica y República Dominicana. Washington, D.C.: OPAS, 2001.

_____. Servicio diferenciado, servicio diferente: gestión de la atención de salud de l@s adolescentes y jóvenes en Chile y Perú. Lima: SPAJ, 2000.

LAMOUNIER, B.; FIGUEREIREDO, R. (Org). A era FHC: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LATINOBAROMETRO. La democracia y la economia: latinobarometro, 2003. Disponível em: < http://www.latinobarometro.org/>. Acesso em: 2004.

LE BRETON, D. (Ed.). Adolescencia bajo riesgo: cuerpo a cuerpo con el mundo. Montevideo: Editorial Trilce, 2002.

LEITE, E. La construcción participativa de una política pública: la experiencia del servicio civil voluntario. In: PIECK, E. (Coord.) Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social. Mexico, D.F.: Universidad Iberoamericana, UNICEF, IMJ, CONALEP, OIT/ CINTERFOR, RET, 2001.

LEVI, G.; SCHMITT, J. C. (Org.). Historia de los Jóvenes. Madrid: Editorial Taurus, 1996. 2v.

LICHA, I. (Ed.) Gerencia social en América Latina. Washington, D.C.: BID, 2002.

LONDOÑO. J. L.; GAVIRIA, A.; GUERRERO, R. (Ed.) Asalto al desarrollo: violencia en América Latina. Washington, D.C.: BID, 2000.

LOPEZ, N.; TEDESCO, J. C. Desafíos de la educación secundaria en América Latina. Revista de la CEPAL. Santiago: CEPAL, n. 76, 2002.

LOZADA i MARRODIAN, C. (Ed) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado. BID, Washington, D.C.: BID, 2000.

MADEIRA, F. R.(Coord.). Bibliografia e estado da arte sobre juventude no Brasil. Montevidéu: Centro Latinoamericano sobre Juventude, 1987.

_____. Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. UNICEF, Río de Janeiro, 1996.

MAJÓ, J.; MARQUÉS, P. La revolución educativa en la era de internet. Barcelona: CIS-PRAXIS, 2002.

MANGRULKAR, L.; VINCE, C.; POSTNER, M. Enfoque de habilidades para la vida para un desarrollo saludable de niños y adolescentes. Washington, D.C.: OPAS, ASDI, Fundación Kellog, 2001.

MARCONI, N. Diagnóstico do sistema de serviço civil do governo federal no Brasil. Washington: D.C.: BID, 2002.

MARIN, J. C. Evaluación del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes: Chile Joven. Santiago: OIJ, CIID, 1996.

MARIN, M.; MUÑOZ, M. Secretos de mutantes: música y creación en las culturas juveniles. Bogotá: Universidad Central, Siglo del Hombre Editores, 2002.

MARGULIS, M. et al. Juventud, cultura, sexualidad: la dimensión cultural en la afectividad y la sexualidad de los jóvenes de Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial Biblio, 2003.

MARTINEZ, J. Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad. Santiago: CELADE. 2000.

McALLISTER, A. La Violencia juvenil en las Américas: estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención. Washington, D.C.: OPAS, 1998.

MEDEIROS, H; OSORIO, R. Mudanças nas famílias brasileiras: a composição dos arranjos domiciliares entre 1978 e 1998. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Textos para discussão; 886).

MEDICI, A. O desafio da descentralização: financiamento público da saúde no Brasil. Washington, D.C.: BID, 2002.

MEJIA, E.; CORTES, M (Coord.). Dinámicas, ritmos y significados de la sexualidad juvenil. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Fundación Restrepo Barco, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2000.

MENDES, C. Lula: a opção mais que o voto. São Paulo: Editora Garamond, 2003.

MÉXICO. Instituto Mexicano de la Juventud. Encuesta Nacional de Juventud 2000: antecedentes y primeros resultados., México, D.F.: CIEJUV, IMJ, SEP, 2001.

_____. _____. Jóvenes e instituciones en México, 1994–2000: actores, políticas y programas. México, D.F.: IMJ, 2000.

_____. _____. México–Québec: nuevas miradas sobre los jóvenes. México, D.F.: Instituto Mexicano de la Juventud, Ameriques pour la Jeunesse, 2003.

_____. _____. PROJUVENTUD: Programa Nacional de Juventud, 2002–2006, jóvenes, actores estratégicos del desarrollo nacional. México, D.F.: IMJ, 2002.

MINAYO, M. C. de S. et al. Fala galera*:* juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, l999.

MOLLIS, M. (Org.) Las universidades latinoamericanas ¿Reformadas o alteradas? Buenos Aires: CLACSO, 2003.

MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. Las políticas públicas y el género: un modelo para armar, el caso de Brasil. Santiago: CEPAL, 2003. (Serie mujer y desarrollo; 45).

MONTESINOS, S.; MATUS, C.; DONOSO, C. Prostitución juvenil urbana. Santiago: INJUV, 1999.

MONTIEL, E. (Ed.) Hacia una mundialización humanista. Paris: UNESCO, 2003.

MORALES GIL de la TORRE, H. (Coord.). El lugar de las organizaciones civiles en las políticas públicas de juventud. *In:* SIMPOSIUM NACIONAL. Mexico, 2000. Memoria. México, D.F.: Instituto Mexicano de la Juventud, 2000.

MORDUCHOWICZ, R. A mí la tele me enseña muchas cosas: la educación en medios para alumnos de sectores populares. Buenos Aires: Ed. Paidos, 2001.

MORHY, L. (Org). Brasil em questão: a universidade e a eleição presidencial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

MORINIGO, J. la voz de los jóvenes paraguayos: encuesta nacional. Asunción: CIRD, UNICEF, 1999.

MOSSER, C.; VAN BRONKHORST, B. Youth violence in Latin America and the Caribbean: costs, causes and interventions. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

MOURA CASTRO, C. de Formación profesional en el final de siglo. Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2002.

_____. (Org.). La educación en la era de la informática. Washington, D.C: BID, 1998.

MÜLLER, M. Orientar para un mundo en transformación: jóvenes entre la educación y el trabajo. Buenos Aires: Editorial Bonum, 1997.

MUÑOZ, S. Jóvenes en discusión: sobre edades, rutinas y gustos en Cali. Bogotá: Fundación Restrepo Barco, Fundación Social, Fundación FES, Procívica T.V., 1999.

NANTHIKESAN, S Trends in Digital Divide. Havard Center for Population and Development Studies. 2000. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/nanthikesan.doc>. Acesso em: jan. 2003.

NARANJO SILVA, A. Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los programas opción joven y projoven a través de sus experiencias de evaluación. Montevideo: PNUD, OIT/CINTERFOR, 2002.

NARAYAN, D. (Ed.). Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta. Bogotá: Banco Mundial, Alfa Omega Editores, 2002.

_____ et al. La voz de los pobres: clamando por el cambio. Madrid: Banco Mundial, Mundi Prensa Editores, 2002a.

_____ et al. La voz de los pobres: desde muchas tierras. Madrid: Banco Mundial, Mundi Prensa Editores, 2002b.

_____ et al. La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche? Madrid: Banco Mundial, Mundi Prensa Editores, 2000.

NAVARRO, J.C. et al. (Ed.) Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas. Washington, D.C.: BID, USAID, HIID, 2000.

NEFFA, J. C. Las innovaciones científicas y tecnológicas: una introducción a su economía política. Buenos Aires: Editorial Lumen Humanitas, 2000.

NIREMBERG, O. et al. Informe final de la evaluación del Proyecto de Salud y Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes en las Américas. Washington, D.C.: OPAS, 2001.

NOLETO, M. J. (Coord.). Abrindo espaços: educação e cultura para a paz. Brasília. 2001.

_____ et al. Abrindo espaços: educação e cultura para a paz. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2003. p. 17.

NOVAES, R. R..; MELLO, C. C. do A. Jovens do Rio: circuitos, crenças e acessos. Rio de Janeiro: ISER, 2002a.

_____; PORTO, M.; HENRIQUES, R. (Org.). Juventude, cultura e cidadania. Rio de Janeiro: ISER, UNESCO, Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2002b.

OEI. Reformas educativas: mitos y realidades. Revista Iberoamericana de Educación. Madrid: OEI, n. 27, 2001.

_____. Tecnologías de la información y la comunicación en la educación. Revista Iberoamericana de Educación. Madrid: OEI, n. 24, 2000.

OEI. CEPAL. Educación y conocimiento: una nueva mirada. Revista Iberoamericana de Educación. Organizaciõn de los Estados Ibero-Americanos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, n. 30, set./dic. 2002.

OIT. Emplear a los Jóvenes: Promover un Crecimiento Intensivo en Empleo. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 1999.

_____. Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil: Guía para Implementar el Convenio Nº 182 de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2002b.

_____. La Formación para el Empleo: la Inserción Social, la Productividad y el Empleo de los Jóvenes. Ginebra: OIT, 2000b.

_____. Un Futuro sin Trabajo Infantil: Informe Global. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra:.OIT, 2002a.

_____. Hacer Frente al Reto del Empleo Juvenil: Guía para Empleadores. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2001a.

_____. Juventud y Empleo: Guía Sindical. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2001b.

_____. Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 2000. Lima: Organización Internacional del Trabajo/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2000a.

_____. Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2003. Lima: Organización Internacional del Trabajo /Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2003.

_____. La vida en el trabajo en la economía de la información: informe sobre el trabajo en el mundo, 2001. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2001c.

_____. CINTERFOR. Capacitación laboral de jóvenes. Boletín Interamericano de Formación Profesional. Montevideo: OIT/ CINTERFOR, n. 150, 2001.

_____. _____. Formación para el trabajo decente. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo /Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, 2001.

_____. _____. Juventud, educación y empleo en Iberoamérica. Montevideo: OIT/CINTERFOR, OIJ, 1998.

OLIVEIRA, J. C. et al. Evolução e características da população jovem no Brasil. In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, UNESCO, 1998. v.1.

OMS. Informe sobre la salud en el mundo, 2000: mejorar el desempeño de los sistemas de salud. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2000.

ONU. World Programme of Action for Youth to the Year 2000 and Beyond. Nova York: Oraganização das Nações Unidas , 2000. Disponível em: < http://www.un.org/esa/socdev/unyin/library/ index.html> Acesso em: mar. 2004.

ONU. UIT. Declaração de Princípios da Cúpula da Sociedade da Informação. Genebra: União Internacional de Telecomunicações, 2003.

Organização Panamericana de Saúde – OPAS. Manual de Comunicación Social para Programas de Promoción de Salud de los Adolescentes. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud, 2001.

_____. Plan de acción de desarrollo y salud de adolescentes y jóvenes en las Américas, 1998 – 2001. Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud, 1998.

ORGANIZAÇÃO BRASILEIRA DE JUVENTUDE. Programa de fortalecimento à ação parlamentar e as políticas de juventude. Fortaleza: OBJ, Fundação W.K. Kellogg, 2000.

ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. Diez años de políticas de juventud: análisis y perspectivas. Madrid: INJUV, CEULAJ, OIJ, 2003.

_____. Situación legal del voluntariado en Iberoamérica: estudio comparado. Madrid: OIJ, 2002.

_____. Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina: informe final. Madrid: OIJ, 2001.

_____; UNFPA. Educación sexual y salud reproductiva en programas de capacitación y empleo para jóvenes en los países andinos. Madrid: OIJ, UNFPA, 2002. 6v.

ORTEGA, R. ; DEL REY, R. Estratégias educativas para a prevenção da violência., Brasília: UNESCO, Universidade Católica de Brasília, Observatório de Violências nas Escolas, 2002.

OYARZUN, A. et al. Entre jóvenes re productores y jóvenes co constructores: sentidos de la integración en la cultura escolar. Viña del Mar, Chile: CIDPA, 2001.

PAIS, J. M.; CABRAL, M. V. (Coord.). Jovens em Portugal: análise longitudinal de fontes estadísticas, 1960-1997. Celta: Secretaria de Estado da Juventude, Observatorio Permanente da Juventude Portuguesa, 1999.

_____; _____. Juventude portuguesa de hoje. Celta: Secretaria de Estado da Juventude, Observatorio Permanente da Juventude Portuguesa, 1998. (Estudos sobre Juventude; 1).

PARKER, C. Los jóvenes chilenos: cambios culturales, perspectivas para el siglo xxi. Santiago: MIDEPLAN, 2000.

PEREZ ISLAS, J. A. (Coord.). Jóvenes: una evaluación del conocimiento, la investigación sobre juventud en México, 1986– 999. México, D.F.: CIEJUV, IMJ, 2000.

PEREZ TORNERO, J. M. (Org.) Comunicación y educación en la sociedad de la información: nuevos lenguajes y conciencia crítica. Barcelona: Editorial Paidos, 2000.

PESQUISA ANDI: OS JOVENS NA MÍDIA. Brasília: Agência Nacional dos Direitos da Infância, 1999.

PIECK, E. (Coord.). Los jóvenes y el trabajo*:* la educación frente a la exclusión social. México: Universidad Iberoamericana, UNICEF, IMJ, CONALEP, CINTERFOR, RET, 2001.

PISCITELLI, A. La generación Nasdaq: auge (¿Y derrumbe?) de la economía digital., Buenos Aires: Ediciones Granica, 2001.

PNUD. Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina., Buenos Aires: PNUD, Homo Sapiens Editores, 2003.

_____. Educación: la agenda del siglo XXI, hacia un desarrollo humano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores, 1998.

_____. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. In: _____. Informe sobre el desarrollo humano, 2003. Madrid: Mundi Prensa Editores, PNUD, 2003b.

_____. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano. In:_____. Informe sobre el desarrollo humano, 2001. Madrid: Mundi Prensa Editores, PNUD, 2001.

_____. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. In: _____. Informe sobre el desarrollo humano, 2002. Madrid: Ediciones Mundi Prensa, PNUD, 2002.

_____. IPEA. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, 1991–2000. Brasília: PNUD, IPEA, 2003. Disponível em: <http:// www.hdr.undp.org y www.undp.org.br>.

POCHMANN, M.; AMORIN, R. (Org.) Atlas da exclusao social no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

POITEVIN, R.; RIVERA, A. y MOSCOSO, V. (2000) Los Jóvenes Guatemaltecos a Finales del Siglo XX: Informe de Investigación. FLACSO – UNESCO, Guatemala.

PONCE DE LEON, A. Políticas públicas de juventude: uma proposta para a sociedade., São Paulo: Instituto Teotônio Vilela, Juventude PSDB, 2001.

PORTUGAL. Secretaria de Estado da Juventude. Juventude: política, programas e iniciativas em Portugal. Lisboa: SEJ, 2000.

PREAL. Quedándonos atrás, 2001: un informe del progreso educativo en América Latina. Santiago: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, 2001.

PUENTE, J. C. Políticas públicas de juventud y gasto público en Colombia, 1991-2001. Bogotá: Universidad Nacional, 2002.

PULECIO, C. De los tiempos invisibles: análisis de la jurisprudencia colombiana en torno al tema de juventud. Bogotá: Defensoría del Pueblo, 2001.

PUTNAM, R.. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUINTANA, R. Los programas de juventud en América Latina y el Caribe: contexto y principales características. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002.

RAMA, G. La situación de la juventud en América Latina. In: CONFERENCIA MAGISTRAL BRINDADA EN LA VII CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE JUVENTUD, Sevilla, 1992. Memorias. Sevilla: OIJ, 1992.

RAMOS, C. A. Las políticas de mercado del trabajo y su evaluación en Brasil., Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago: CEPAL, n. 16, 2002.

RAMOS, L. A avaliação da informalidade no Brasil metropolitano, 1991 – 2001. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Textos para discussão; 914).

REGUILLO, R. Emergencia de culturas juveniles: estrategias del desencanto. Bogotá: Editorial Norma, Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación, 2000.

REPÚBLICA DOMINICANA. Direción General De Promoción de la Juventud. Más de mil días por la juventud dominicana: bitácora ejecutiva de una gestión institucional. Santo Domingo: DGPJ, GTZ, 2000.

_____. _____. Política nacional de adolescencia y juventud, 1998–2003., Santo Domingo: DGPJ, UNFPA, OPAS, 1998.

_____. Secretaría de Estado de la Juventud. Ley General de Juventud. Santo Domingo: SEJ, 2000.

RIBEIRO, E. A. A educação de jovens e adultos e os jovens do "ultimo turno", produzindo *outsiders*. Universidade Federal Fluminense/Centro de Estudos Sociais Aplicados/Programa de Pós Graduação em Educação-Doutorado. Niterói, 2004.

RIFKIN, J. La era del acceso: la revolución de la nueva economía. Buenos Aires: Editorial Paidos, 2000.

RIVERO, J. Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempos de globalización. Lima: TAREA, 2000.

ROBB, C. ¿Pueden los pobres influenciar las políticas? Evaluaciones participativas de la pobreza en el mundo en desarrollo Bogotá: Banco Mundial, Alfa Omega Editores, 2002.

ROCHA, P. E. N. de M. Congresso Nacional e Orçamento Público. Brasília, 1997. Dissertação de mestrado (Departamento de Ciência Política), Universidade de Brasília.

ROCHA, S. Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão; 721).

RODRÍGUEZ, A.; HERRAN, C. Educação secundária no Brasil: chegou a hora. Washington, D.C.: Banco Mundial, BID, 2000.

RODRÍGUEZ, E Consolidando alianzas estratégicas: fortalecimiento institucional y cooperación regional en políticas de juventud en América Latina. Madrid: OIJ, 2000d.

_____. Cultura juvenil y cultura escolar en la enseñanza media del Uruguay de hoy: un vínculo a construir. Montevideo: IDHU, 2001e.

_____. Jóvenes en América Latina: actores estratégicos del desarrollo. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Juventud, IMJ, 2002a.

_____. Juventud, crisis y políticas públicas en el Uruguay: un esquemático balance de los años noventa y propuestas para esta primera década del nuevo siglo. In: DÁVILA, O. (Ed.). Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales. Viña del Mar, Chile: CIDPA, 2003b.

_____. Juventud, desarrollo social y políticas públicas en América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos. In: SOJO, C. (Ed.). Desarrollo social en América Latina*:* temas y desafíos para las políticas públicas. San José de Costa Rica: FALACSO, Banco Mundial, 2002b.

_____. Juventud, desarrollo y democracia en Paraguay: propuestas básicas para el período 2003 – 2008, informe de consultoría. Asunción: Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ. 2003c.

_____. Juventud, sociedad del conocimiento y desarrollo local en América Latina: experiencias, oportunidades y desafíos desde la construcción de ciudadanía. In: LA COMUNICACIÓN SOCIAL EN ÁREAS RURALES DE AMÉRICA LATINA: fortaleciendo los derechos ciudadanos. Montevideo: IDHU, Fundación K. W. Kellogg, 2001c.

_____. Juventud y violencia en América Latina: una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para el desarrollo de enfoques integrales e integrados. Montevideo: CELAJU, 2002d.

_____. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación y promoción integral de jóvenes en América Latina: renovación curricular y nuevas estrategias de aprendizaje.

_____. Una perspectiva generacional para las políticas públicas: bases para el diseño del libro blanco sobre políticas de juventud en Iberoamérica. Madrid: OIJ, 2002c.

_____. Políticas de juventud y desarrollo local: jóvenes como actores estratégicos de la gestión descentralizada. Programa PROJOVEN, Guatemala. 2002f.

_____. Políticas y estrategias de inserción laboral y empresarial de jóvenes en América Latina: el reto de la empleabilidad. Madrid: OIJ, 2002e.

_____. Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Infancia y Juventud. Manizales, Colombia: CINDE, Universidad de Manizales, n. 2, 2003a.

_____. Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo. Montevideo: CELAJU, 2000b.

_____ Políticas públicas de juventud en Colombia: desafíos inmediatos y prioridades estratégicas para una gestión institucional renovada, informe de consultoría. Bogotá: OIJ, 2001d.

_____. Políticas públicas de juventud en Honduras: desafíos a encarar y compromisos a concretar en el comienzo de un nuevo siglo, informe de consultoría. Tegucigalpa: OIJ, 2001b.

_____. Políticas públicas de juventud en República Dominicana: perspectivas y desafíos para el período 2001 – 2004, informe de consultoría. Santo Domingo: OIJ, 2000c.

_____. Políticas públicas de juventud y reforma del estado: un vínculo a construir. In: V CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, Santo Domingo, 2000. Memorias. Santo Domingo: CLAD, 2000a.

_____; ABDALA, E. Juventud en América Latina en el umbral del siglo XXI [CD Rom]. Montevideo: CELAJU, UNESCO, 2001.

_____; DABEZIES, B. Primer informe sobre la juventud en América Latina, 1990. In: CONFERENCIA IBEROAMERICANA DE JUVENTUD, Madrid, 1990. Memorias. Madrid: INJUVE, 1991.

_____; OTTONE, E. (Org.). Mitos, certezas y esperanzas: tendencias de las investigaciones sobre juventud en América Latina. Montevideo: CELAJU, UNESCO, 1989.

RODRÍGUEZ, J. Vulnerabilidad y Grupos vulnerables: un marco de referência conceptual mirando a los jóvenes. Santiago: CELADE, 2001.

RODRIGUEZ; MADALENO; KASTRIÑAKIS. El ambiente legislativo y de políticas relacionado con la salud del adolescente en América Latina y el Caribe. Washington, D.C: OPAS, Fundación K.W.Kellogg, 1998.

RODRIGUEZ, M. Reflexión sobre la experiencia de política de juventud en Chile. Revista Ultima Década. Viña del Mar, n. 12, p. 91-112, 2000.

RODGERS, D. Youth gangs and violence in Latin America and the Caribbean: a literature survey. Washington, D.C.: World Bank, 1999.

ROHDEN, F. Juventud y sexualidad en el Brasil. Lima: Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos, 2003.

ROJAS, C. (Org.) Desafíos de la sociedad de la información en América Latina y Europa. Santiago: UNICOM, LOM, 2000.

ROMAN PEREZ, R. Del primer vals al primer bebé: vivencias del embarazo entre las jóvenes. México, D.F.: CIEJUV, IMJ, 2000.

RUA, M. das G.; ABRAMOVAY, M. Avaliação das ações de prevenção às DST/AIDS e uso indevido de drogas nas escolas de ensino fundamental e médio em capitais brasileiras. Brasília: Ministério da Saúde, UNESCO, UNAIDS, ODCPP, 2001.

RUSSELL, J.; SOLÓRZANO, X. Políticas de adolescentes y jóvenes: las experiencias de Colombia, República Dominicana y Nicaragua. Washington, D.C.: OPAS, 2001.

SALGADO, L. H. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Textos para discussão; 941).

SALINAS, M.; OSWALD SPRING, U. (Ed.). Culturas de paz: seguridad y democracia en América Latina. México, D.F.: CRIM, UNAM, CLAIP, 2002.

SÁNCHEZ SOLER, M. D. (Coord.). La educación superior y el desarrollo local: el servicio social universitario como apoyo a la gestión municipal. México D.F.: INDESOL, ANUIES, 2003.

SANDOVAL, M. (Ed.) Jóvenes ¿En busca de una identidad perdida? Santiago: Centro de Estudios sobre Juventud, Universidad Católica Silva Henríquez, 2001.

SALAZAR, A. No nacimos pa' semilla: la cultura de las bandas juveniles en Medellín. Bogotá: CINEP, 1993.

SALINAS, F. et al. En el borde del sistema: las pandillas juveniles. Revista Austerra. Santiago: Escuela de Antropología Social, Universidad Bolivariana, n. 1, 1999.

SALLAS, A. L. F. et al. Os jovens de Curitiba: esperanças e desencantos, juventude, violência e cidadania. Brasília: UNESCO, 1999.

SALOMON, L.; CASTELLANOS, J.; FLORES, M. La delincuencia juvenil en Honduras: los menores infractores en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH, ASDI, 1999.

SARMIENTO, L. Política pública de juventud en Colombia: logros, dificultades y perspectivas. Bogotá: Programa Presidencial Colombia Joven, 2003.

SANCHES, O. M.. Processo orçamentário federal: problemas causas e indicativos de solução. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 32, n. 126, abr./ jun. 1995.

SANT'ANNA, W. (Coord.). Assimetrias raciais no Brasil: alerta para a elaboração de políticas. Belo Horizonte: Rede Feminista de Saúde, 2003.

SANTOS, L. A. dos; CARDOSO, R. L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. Caracas: CLAD, 2001.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

SARTORI, G. La sociedad teledirigida. Madrid: Editorial Taurus, 1998.

II ENCUENTRO IBEROAMERICANO SOBRE POLÍTICAS DE EMPLEO JUVENIL: EL DESAFÍO DE LO LOCAL, Medellín, 1999. Memorias. Medellín: Red Araña-Corporación Paisajoven, 1999.

SERNA, L.; SÁNCHEZ, L. (Org.). ONG con programas de juventud: evaluación de experiencias de intervención social. México, D. F.: IMJ, 2000.

SERRANO, M. M. (Coord.). Historia de los cambios de mentalidades de los jóvenes entre 1960 y 1990. Madrid: INJUV, 1994.

SERRANO VALLEJO, P. De lo Cualitativo a lo Cuantitativo o los Dilemas del Índice de Desarrollo Juvenil. In: CIEJUV; IMJ. Jóvenes mexicanos del siglo XXI: encuesta nacional de juventud, 2000. México D.F.: CIEJUV, IMJ, 2002.

SIDICARO, R.; TENTI, E. (Org.). La Argentina de los jóvenes: entre la indiferencia y la indignación. Buenos Aires: UNICEF, Editorial Lozada,1998.

SILVA, D.; COHEN, J. (Coord.). Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo. Montevideo: DNI-UNICEF, 2003.

SILVA Jr, H. Discriminação racial nas escolas: entre a lei e as práticas sociais. Brasilia: UNESCO, PNUD, 2002.

SMUTT, M.; MIRANDA, J. El Fenómeno de las Pandillas Juveniles en El Salvador. San Salvador: UNICEF, FLACSO, 1998.

SOARES, S.; CARVALHO, L.; KIPNIS, B. (2003) Os Jovens Adultos de 18 a 25 Anos: Retrato de uma Dívida da Política Educacional. IPEA, Textos para Discussão Nº 954, Rio de Janeiro.

SOLARI, Ana María (coord.) (2003) La Justicia Juvenil en América Latina: Aportes para la Construcción de una Utopía. DNI-NOVIB, Montevideo.

SOMAVIA, J. Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global, memoria del Director General. Ginebra: OIT, 2001.

SOUZA, P. R. Educación y desarrollo en Brasil, 1995-2000. Revista de la CEPAL. Santiago: CEPAL, n. 73, 2001.

SOTO, F.; MATUTE, I. y PEÑA, C. (2003) Cultura de la Imagen y Hábitos Alimenticios de las y los Jóvenes. INJUV, Santiago.

SPITZE Consultores (1996) Estudio Exploratorio de la Visión del Mundo Adulto con Respecto a los Jóvenes en la Cultura Urbana Chilena. INJUV, Santiago.

SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. Serviço Social & Sociedade. a. 18, n.55, p.9-38, nov. 1997.

_____. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. Rio de Janeiro: 1994. (Mimeografado).

SPOSITO, M. P. Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas. São Paulo: Ação Educativa, Observatório da Educação e da Juventude, 2003.

_____; CARRANO, P. Juventud y políticas públicas en Brasil. In: DÁVILA, O. (Org.). Políticas Públicas de Juventud en América Latina: políticas nacionales. Viña del Mar, Chile: Ediciones CIDPA, 2003.

STALLINGS, B.; PERES, W. Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, EFE, 2002.

STEIGLER, H. (Ed.). Cultura Juvenil en los liceos: sistematización de una experiencia en Chile. Santiago: INTERJOVEN, INJUV, FOSIS, GTZ, 2002b.

_____. Jóvenes a la vista. Santiago: INTERJOVEN, INJUV, FOSIS, GTZ, 2002a.

_____. La juventud en el Triángulo de las Bermudas. Santiago: INTERJOVEN, INJUV, FOSIS, GTZ, 2002.

STIGLITZ, J. El malestar en la globalización. Bogotá: Editorial Taurus, 2002.

TALLER SOBRE LA VIOLENCIA DE LOS ADOLESCENTES Y LAS PANDILLAS ("MARAS") JUVENILES. San Salvador, 7-9 may. 1997. Memoria. San Salvador: OPAS, ASDI, BID, 1997.

TENTI, E. (Org.). Una escuela para adolescentes: reflexiones y valoraciones. Buenos Aires: UNICEF, Editorial Lozada, 2000.

THOMPSON, J. (Coord.) Acceso a la justicia y equidad: estudios en siete países de América Latina. San José de Costa Rica: BID, IIDH, 2000.

TOHA, C. Jóvenes y exclusión social en Chile. In: GACITUA, E.: SOJO, C. (Ed.). Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. San José: FLACSO, Banco Mundial, 2000.

TOKMAN, V. Desempleo juvenil en el Cono Sur. Santiago: Fundación Friedrich Ebert, 2003.

TURKLE, S. La vida en la pantalla: la construcción de la identidad en la era de Internet. Barcelona: Editorial Paidos, 1997.

UNESCO. AIDS: o que pensam os jovens. Brasília: UNESCO, 2002. (Cadernos UNESCO Brasil: educação para a saúde; 1).

_____. Alfabetização como liberdade. Brasília: UNESCO, Ministério de Educação, 2003.

_____. All diferent, all unique: young people and the UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity. Paris: UNESCO, 2004a. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001345/134556e.pdf>.

_____. Empowering youth through national policies. Paris: UNESCO, 2004b.

_____. O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam... Brasília: UNESCO, Ed. Moderna, Instituto Paulo Montenegro, INEP, MEC, 2004c.

_____. Espaço aberto ao diálogo da infância e juventude: o jovem lendo o mundo. Brasília: UNESCO, 2001c

_____. Executive Board, document EX/44. Paris: UNESCO, 2000.

_____. Inocência em perigo: abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet. Brasília: UNESCO, Garamond, Abranet, 1999.

_____. Projeto de pesquisa: juventudes brasileiras. Brasília: UNESCO, 2003a.

_____. Projeto de pesquisa: educação e cidadania de jovens alunos da educação superior no brasil, práticas e representações sociais. Brasília: UNESCO, 2003b.

_____. Projeto de pesquisa: percepções dos policiais militares sobre juventude, cidadania e direitos humanos. Brasília: UNESCO, 2003c.

_____. Plano nacional de mobilização contra as violências nas escolas. Brasília: UNESCO, 2003d.

_____. Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980–2000. Santiago: UNESCO/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2001d.

_____. UNESCO Brasil: novos marcos de ação. Brasília: UNESCO, 2001a.

_____. OREALC. The state of education in Latin America and the Caribbean, 1980-2000. Santiago, Chile : UNESCO, OREALC, 2001.

UNFPA. Estado de la población mundial, 1998: las nuevas generaciones. Nueva Cork: UNFPA, 1998.

_____. Valorizar a 1.000 millones de adolescentes: inversiones en su salud y sus derechos. In: _____. Estado de la población mundial, 2003. Nueva York: UNFPA, 2003.

UNICEF. Adolescencia: una etapa fundamental. Nueva Cork: UNICEF, 2002.

_____. Adolescencia en América Latina y el Caribe: orientaciones para la formulación de políticas. Bogotá: UNICEF, 2001a.

_____. La voz de los adolescentes: percepciones sobre seguridad y violencia en Buenos Aires, Montevideo y Santiago de Chile. Montevideo: UNICEF, 2001b.

_____. La voz de los niños, niñas y adolescentes de Iberoamérica: encuesta de opinión. Bogotá: UNICEF, 2000.

_____; ONUSIDA; OMS. Los jóvenes y el VIH-SIDA: una oportunidad en un momento crucial. Nueva York: UNICEF, ONUSIDA, OMS, 2002.

URTEAGA, M. Por los territorios del rock: identidades juveniles y rock mexicano. México, D.F.: CIEJUV, Causa Joven, 1998.

URUGUAY. Intendência Municipal de Montevidéu. Los jóvenes, el desempleo y el desarrollo local: modelos e ideas para la capacitación y el empleo. In: SEMINARIO INTERNACIONAL, Montevidéo, 2002. Memorias. Montevidéo: Intendencia Municipal de Montevideo/ Comisión de Juventud, 2002.

VALLADARES, L. Informe especial sobre muertes violentas en niños, niñas y adolescentes en Honduras. Tegucigalpa: Comisionado Nacional de Derechos Humanos, 2001.

VELLOSO, J. P. dos R. (Coord). Governo Lula: novas prioridades e desenvolvimento sustentado, fórum nacional. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 2003.

VENEZUELA. Corporación Andina de Fomento. Capital Social: clave para una agenda integral de desarrollo. Caracas: CAF, 2003.

VENTURA, M.; CHAVES, E. O. Direitos da população jovem: um marco para o desenvolvimento. Brasília: UNFPA, 2003.

VERGES ESCUIN, R. (Ed.). La edad de emancipación de los jóvenes. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea, 1997.

VERMELHO, L. L. Mortalidade de jovens: análise do período de 1930 a 1991 (a transição epidemiológica para a violência). São Paulo, 1995. Tese de doutorado (Faculdade de Saúde Pública), USP.

VIDA Y EDUCACIÓN. ¿Qué ciudadanía para qué libertad? Infancia, adolescencia y juventud: intervención educativa y comunidad. Montevideo: Vida y Educación, 2003.

VOLPI, M. (Org.). O adolescente e o ato infracional. 4.ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

_____. Sem liberdade, sem direitos: a privação de liberdade na percepção de adolescente. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

WAISELFISZ, J. J. Juventude, violência e cidadania*:* os jovens de Brasília. São Paulo: Cortez Editora, UNESCO, 1998a.

_____. Mapa da violência: os jovens do Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, UNESCO, Instituto Ayrton Senna,1998b.

_____. Mapa da violência II: os jovens do Brasil. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, 2000.

_____. Mapa da violência III: os jovens do Brasil. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, 2002.

_____. Mapa da violência IV: os jovens do Brasil. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, 2004a.

_____. Relatório de desenvolvimento juvenil 2003. Brasília: UNESCO, 2004b.

_____; MACIEL, M. Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco. Brasília: UNESCO, 2003.

WELLER, J. La problemática inserción laboral de los jóvenes. Serie Macroeconomía del Desarrollo Santiago: CEPAL, n. 28, 2003.

_____. Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, FCE, 2000.

WERTHEIN, J. Pronunciamento proferido na Abertura da Reunião Anual 2003 da Consulta Coletiva de ONGs sobre Educação para Todos. Porto Alegre, 19 jan. 2003.

_____. Pronunciamento proferido no "Fórum Internacional: América Latina e Caribe na Sociedade da Informação". Rio de Janeiro, 26 de setembro de 2002.

_____; CUNHA, Célio da. Investimentos em educação, ciência e tecnologia: o que pensam os economistas. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação, Instituto Sangari, 2004.

WOLFF, L.; GONZALEZ, P.; NAVARRO, J. C. (Ed.). Educación privada y política pública en América Latina. Washington, D.C: PREAL, BID, 2002.

WORLD BANK. Caribbean youth development: issues and policy directions. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

_____. Investing in children and youth: a strategy to fight poverty, reduce inequity and promote human development. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

ZANETTI, H. Juventude e revolução: uma investigação sobre a atitude revolucionaria juvenil no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ZICCARDI, A. (Coord.) Pobreza, desigualdad y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.