

JUVENTUDE E POLÍTICAS PÚBLICAS: *BONUS* OU OPORTUNIDADES, PERDIDAS?

YOUTH AND PUBLIC POLICIES: *LOST BONUS* OR *LOST OPPORTUNITIES*?

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Edilene Souza da Silva Neves

“[...] Já os jovens, ainda que vivam numa cultura empenhada em fazer deles eternos adolescentes, são aqueles de quem melhor se pode dizer que estão dentro da vida. Tão dentro que não lhes interessa a memória do que foi; tão dentro que a ideia de futuro, ainda que angustiante, não passa disso: uma vaga fantasia. Tão dentro que, na urgência de viver seus dias, não lhes ocorre pensar a si mesmos. Os jovens são sujeitos de seus atos, mas também objetos do pensamento do outro - os adultos” (KEHL 2008, p.5).

RESUMO

Tem como objetivo desenvolver reflexões sobre a relação entre a composição da juventude nas últimas décadas no Brasil e a configuração das políticas públicas para esse segmento. Parte do pressuposto de que a juventude, é um fenômeno social complexo e está inserido em uma realidade/concretude sócio-histórica que reflete as tensões, conflitos e contradições constitutivos da sociedade capitalista. A análise é desenvolvida a partir da fronteira entre três campos do saber: sociologia, demografia e política. Com a demografia debate os números, a configuração do fenômeno da *onda jovem* por meio das *coortes juvenis* e seus impactos, problematizando esse processo com os conceitos de *bônus demográfico* e *janela de oportunidades*. A partir da sociologia analisa tanto o impacto do volume dessas *coortes juvenis*, quanto as representações de jovens no desenho das políticas públicas. Utiliza como parâmetro de análise de dados dois documentos de diagnósticos sobre ‘juventudes’ brasileira, produzidos por instituições do governo federal em momentos distintos - CNPD 1998 e SAE/PR/IPEA 2013 - como forma de entender o cenário de composição da transição demográfica e a transformação da estrutura etária das *últimas décadas*. Questiona se as po-

líticas públicas e ações do governo desenvolvidas no decurso do tempo transcorrido entre os dois diagnósticos, considerou realmente o impacto e a importância desse fenômeno que, segundo, os demógrafos, ocorre apenas uma vez na história dos países. Conclui-se que, para além da dimensão demográfica, a juventude, como um fenômeno social complexo, na medida em que, tanto em nível de fetiche de mercadoria, como de exploração do trabalho, **é apropriado pelo capitalismo**, ficando as políticas públicas na busca do alcance da realidade desse fenômeno.

Palavras-chave: Juventude. Políticas Públicas. Bônus Demográfico. Janela de Oportunidades

ABSTRACT

This paper aims at developing reflections about the relationship between the composition of youth in the last few decades in Brazil and the configuration of public policies for this segment. It assumes that the youth is a complex social phenomenon, and it is inserted into a concrete social-historical reality that reflects the tension, conflicts and contradictions that constitute capitalistic society. This analysis is developed from three fields of knowledge: sociology, demography and politics. With demography, we debate numbers, the configuration of the “youth wave” phenomenon through *coortes juvenis* and its impacts, confronting this process with the concepts of demographic bonus and window of opportunities. From a sociological point of view, we analyze both the impact of the volume of these *coortes juvenis* and what the youth represents in creating of public policies. As a parameter, data from two documents that diagnose Brazilian youth are used, each one produced by federal institutions on distinct moments: CNPD 1998 and SAE/PR/IPEA 2013. They helped understand the composition of the demographic transition scenario and the transformation of the age structure in the last few decades. We asked if the public policies and government actions developed in the time between the two studies mentioned above effectively considered the impact and importance of this phenomenon, which, according to demographics, only happens once in the history of a country. As a conclusion, going beyond demographics, youth is a complex social phenomenon in the sense that it is appropriated by capitalism, as a fetish for consumer goods and as an exploration of workforce, while public policies try to reach the reality of this phenomenon.

Keywords: Youth. Public policies. Demographic bonus. Window of opportunities.

INTRODUÇÃO

A análise aqui proposta considera a *juventude* um fenômeno histórico-social concreto que é analisado tanto do ponto de vista conceitual, abstrato, quanto empírico, por meio de sua configuração numérica. Enquanto tal, constitui-se por processos societários e relações sociais concretas, como construção objetiva da realidade, e, portanto, constitutivo de conflitos e contradições inerentes à dialética das transformações da sociedade de economia capitalista, em contexto de ofensiva neoliberal.

A abordagem aqui presente, demarca a *juventude/juventudes*, como categoria de análise, na fronteira entre três campos do saber – sociologia, demografia e política (políticas públicas) – e dois conceitos específicos: *bônus demográfico* e *janela de oportunidades*. Nossa hipótese é que o Brasil não soube e/ou **não está sabendo aproveitar esse bônus, que**, ao contrário, e, a partir de diferentes formas, é extremamente potencializado pelo mercado capitalista por meio da educação, consumo, crime organizado, e tráfico de drogas.

O parâmetro analítico defende que a *juventude é um grupo humano sui generis*, complexo, que, ao mesmo tempo, possui especificidades que lhe são próprias, e, outras que lhe são atribuídas pelas diferentes instituições sociais. Constrói-se com significações configuradas a partir de realidades/contextos diferentes, além de mudarem no tempo e espaço, ou seja: “é” *juventude* e “são” *juventudes* simultaneamente. (BOURDIEU, 1983; BERTHIER, 2008; LEVI & SCHIMITT, 1996, SPOSITO, & CARRANO, 2003, SPOSITO, SILVA, SOUZA, 2006; SPOSITO, 2008).

A reflexão inicia-se apresentando os fundamentos gerais de dois documentos demográficos de diagnóstico, de natureza diferente, sobre juventude, produzidos pelo Governo Federal no espaço de 15 anos entre eles: *Jovens Acontencendo na Trilha das Políticas Públicas* (1998)¹ e *Juventude Levada em Conta* (2013)². A partir do primeiro documento, é possível entender questões que já eram suscitadas em 1998 sobre a *onda jovem* que estava se movimentando para o século XXI, que teve seu ápice em 2008. Esse fenômeno é resultado da transição demográfica pela qual o Brasil está passando. A partir do segundo documento, publicado em 2013, suscita a pertinência e o incômodo deste trabalho, haja vista o fato

da confirmação do prognóstico de tendência do movimento da *onda jovem* que atingiria o Brasil no decurso histórico de 2000-2030, apontado em 1998. Esse segundo documento apresenta um detalhamento ainda maior sobre a configuração desse segmento, por meio das *coortes*, que foram configuradas e reconhecidas no Estatuto da Juventude a partir do ciclo de vida que compõe esse período de formação humana. Em razão disso, os questionamentos se apresentam: se, se sabia que haveria um movimento demográfico tão específico e *sui generis*, compondo a juventude brasileira, e a demografia o comprova com teorias e metodologias, como se comportaram as políticas públicas para juventude no decurso desse período de 15 anos? Houve preparo, avanço e investimentos do Estado para a recepção de um contingente juvenil tão expressivo num contexto de mudanças complexas propiciadas principalmente pela reestruturação produtiva, pelos avanços tecnológicos, pela intensificação do conhecimento como força produtiva e a inserção da *nova gestão pública* no Estado, tudo ao mesmo tempo capitaneado por uma intensa ofensiva neoliberal na passagem do século XX para o XXI?

Essa abordagem está organizada da seguinte maneira: no primeiro momento será desenvolvida uma breve contextualização sobre a intensidade dos debates sobre juventude que abarca diferentes campos do conhecimento na contemporaneidade. Posteriormente, são apresentados os dois documentos, suas composições, quais as principais características dessa população pontuadas em 1998 (*Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*). Com o segundo documento (*Juventude Levada em Conta*), confirma-se o movimento da onda, pontuando-a mundialmente e detalhando as composições das *coortes* juvenis no Brasil, na primeira década de 2000 e quais as tendências do movimento dessa onda em números até o ano de 2013. Em seguida, o debate é ampliado com vistas à problematização desse processo a partir da demografia, uma vez que, o fenômeno da *onda jovem*, segundo os demógrafos (ALVES, 2008; BRITO, 2007), atravessa a composição de uma população num dado país, apenas uma vez na História, e todos os países, em algum momento, receberão um contingente juvenil que irá comporá uma PIA³ maior que as demais faixas etárias, e essa PIA, ao mesmo tempo, cria uma *janela de oportunidades*, um *bônus demográfico*. Esses conceitos serão apresentados e debatidos

à luz dos resultados dos dois documentos. Para a análise do impacto dessa onda no desenvolvimento e composição das políticas públicas, inserimos a problematização a partir da teoria dos *múltiplos fluxos* na composição da *agenda* confrontando-a com os estudos e resultados das pesquisas de Maria Helena Sposito (2003, 2008, 2010). Os trabalhos desenvolvidos pela autora apresentam a complexidade que caracteriza a juventude, principalmente em contexto de transformações tecnológicas e sociais, muito rápidas. As políticas para juventude ainda apontam que não houve grandes mudanças do ponto de vista paradigmático sobre a interpretação ou conhecimento sobre esse fenômeno social *sui generis*: juventude. Concluímos com a análise de Bussuinguer & Neves, (2015) sobre como determinados nichos de mercado - o ensino superior privado e o crime organizado - se apropriaram dessa *onda jovem*, potencializando seus lucros e *fetichizando* a juventude.

DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO CONFIRMADOS: O CONTEXTO DA QUESTÃO DA JUVENTUDE NOS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO

Juventude é um daqueles termos/temas que suscitam muitas complexidades e questões, que atravessam a história, tanto nos níveis concretos dos fatos sociais, quanto nos níveis analíticos. Como objeto de análise, atravessa ao mesmo tempo a história e os campos do saber, a partir de diferentes problemáticas, teorias e conceitos derivados tanto da área de humanas, quanto da área de biomédicas, e outras⁴. Constitui-se sobre ele, por um lado, níveis analíticos abstratos - enquanto categoria de análise - e, por outro, e, sobretudo, níveis analíticos empíricos enquanto fato/fenômeno social concreto.

Apesar de, ao longo da História, a juventude estar presente no debate em geral (acadêmico, social, político e religioso), a construção científica do campo analítico e as pesquisas desenvolvidas sobre esse objeto, tiveram um percurso crescente ao longo do século XX.⁵ Avança com intensidade através do *século XXI*⁶ e consolida-se em grupos de estudos e observatórios no Brasil como um todo e mais acentuadamente

na região sudeste,⁷. Além de tornar-se tema de permanentes debates em fóruns nacionais e internacionais,⁸ transforma-se também em objeto de leis específicas⁹ ***e ações governamentais, consolidando-se em sujeitos de políticas públicas específicas.***

Esse processo demonstra o próprio movimento da complexidade que envolve o fenômeno, e, por consequência, a forma de analisá-lo, dadas as mudanças ao longo do século XX. Pensar *juventude* apenas a partir do parâmetro da idade, é concebê-la num plano de simplificação, biologismo e tradicionalismo (BOURDIEU, 1983), ao invés da complexidade que lhe é inerente como fenômeno social, objeto analítico e empírico sujeito de políticas, mas sobretudo, dentro de uma sociedade de estrutura capitalista (BOURDIEU, 1983).

Nos últimos anos, também os governos têm se debruçado com estudos, debates e diagnósticos sobre o movimento crescente desse segmento populacional. Em um país com histórico de desigualdade social muito grande, como o Brasil, olhar para a juventude com fundamentos científicos e constantes, deveria subsidiar processos decisórios acerca das políticas públicas necessárias ao cuidado e acompanhamento dos sujeitos jovens, com mais abrangência e consistência.

Os dois documentos que analisam a juventude (*Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas Públicas* (1998) e *Juventude Levada em Conta* (2013) desenvolvem, a partir de, fundamentos e metodologias da Demografia um mapeamento e diagnóstico desse contingente populacional. Posteriormente apresentam questões específicas pertinentes a esse contingente e ambos apontam elementos para reflexão sobre como o Brasil, enquanto uma democracia, um país republicano, tem coberto os direitos e as especificidades desse grupo humano.

PRIMEIRO DOCUMENTO: JOVENS ACONTECENDO NA TRILHA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 1998

Esse documento foi publicado pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento da Presidência da República com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas, e a Unesco. O estudo apresenta um

leque de pesquisas sobre juventude, a partir de diversas áreas, temas, abordagens e metodologias. O quadro 1 apresenta o leque de trabalhos.

ÁREA	TEMA	AUTORES
CARACTERÍSTICAS SÓCIO-DEMOGRÁFICAS	Evolução e características da população Jovem no Brasil	Juarez de Castro Oliveira Nilza de Oliveira Pereira Ana Amélia Camarano Rosana Baeninger
	Juventude e movimentos migratórios no Brasil	Rosana Baeninger
	Trajetória de jovens imigrantes brasileiros entre o Brasil e os Estados Unidos	Tereza Sales
	Quando, como e com quem se casam os jovens Brasileiros	Elza Berquó
	Fecundidade e anticoncepção da população jovem	Ana Amélia Camarano
	Condições de saneamento	Ana Lúcia Sabóia Celso Cardoso Simões
	Meio ambiente e jovens	Luiz Fernando F. Amstalden Jacques Ribemboim
SAÚDE	Morbidade Hospitalar nos Jovens	Claudia Travassos Maria Lúcia Lebrão
	Mais uma pedra no meio do caminho dos jovens brasileiros: a AIDS	Euclides Ayres de Castilho Célia Landmann Swarcwald
	Como morrem nossos jovens	Maria helena P, de Mello Jorge
	"J'adjunte, mais je ne corrige pas": Jovens, Violência e Demografia no Brasil. Algumas reflexões a partir dos Indicadores de violência	Alicia M. Bercovich Emílio E. Dellasoppa Eduardo Arriaga
	Sobrevivência ameaçada dos jovens brasileiros: a dimensão da mortalidade por arma de fogo	Celia Landmann Swarcwald Maria do Carmo Leal
	Saúde de Juventude: o cenário das políticas públicas no Brasil	Lucimar Rodrigues Coser Cannon Branca Aurora Bottini

EDUCAÇÃO, TRABALHO E PREVIDÊNCIA	Recado dos jovens: mais qualificação	Felícia Reicher Madeira
	Situação Educacional dos Jovens	Ana Lúcia Saboia
	Avaliando a situação ocupacional e dos rendimentos do trabalho dos jovens entre 15 a 24 anos de idade na presente década	Alfonso Rodriguez Arias
	O perfil sócio demográfico da população jovem e previdência social	Kaizô Iwakamo Beltrão
CULTURA	Cultura, identidades e cidadania: experiências com adolescentes em situação de risco	Mary Garcia Castro Miriam Abramovay
	O consumo de substâncias psicoativas entre os jovens brasileiros: dados, danos & algumas propostas	Francisco Inácio Bastos Beatriz Carlini-Cotrim
	Juventude e filiação religiosa no Brasil	Ronaldo R.M. de Almeida Maria de Fátima G. Chaves
	Sexualidade na adolescência: o que há de novo?	Margareth Arilha Gabriela Calazans
GASTOS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS	Gasto social federal e gasto com jovens de 15 a 24 anos	Sergio Piola Rodrigo Pereira
	As políticas públicas e a juventude nos anos 90	Maria das Graças Rua
	Juventude, comunidade política e sociedade civil	Lourdes Sola

Fonte: Jovens Acontecendo na Trilha das Políticas públicas. CNPD/SAG 1998

Essa visão panorâmica aponta a diversidade e temáticas que compuseram os estudos sobre a juventude e os diagnósticos realizados naquele contexto 1998. ***Não esgotaremos, neste momento as especificidades de cada trabalho, uma vez que, o que nos é pertinente neste momento, são os fundamentos de 3 trabalhos que apresentam não só os dados daquele contexto quanto à juventude, como também nos permite visualizar a forma/concepção que apresentavam de juventude/juventudes.*** O critério de escolha dos textos para compor essa análise foram as características da configuração demográfica a partir da *onda jovem*, bem como as ques-

tões pertinentes às políticas públicas. Os três estudos apontam como elemento comum o nível de profundidade que caracterizou o processo de transição demográfica pelo qual o país estava passando, o qual reverbera e se consolida na atual conjuntura. Analisam como o contingente juvenil existente no país nas últimas décadas reflete a dinâmica dessa transição, de forma a afetar a estrutura etária da população.

Cada trabalho será apresentado de forma específica, apontando as variáveis que se destacaram em função dos temas propostos por cada um. Com esse processo poderemos tencionar as questões quanto às políticas públicas de forma pontuada por este documento de diagnóstico e pelo outro documento produzido em 2013

- a) Oliveira *et al* (1998), *Evolução de Características da População Jovem no Brasil*¹⁰
- b) Madeira (1998), *recado dos jovens: mais qualificação*¹¹
- c) Rua (1998), *As políticas públicas e a juventude nos anos 90*.¹²

Características gerais da *onda jovem* nos anos 90

Nesse primeiro trabalho, partindo de vários níveis analíticos sobre a composição do fenômeno da juventude, Oliveira *et al* (1998) vai apontar a principal causa da formação da *onda jovem*, assim como também, pontuar uma série de características desse contingente juvenil que estava emergindo, segundo vários parâmetros, tanto do ponto vista nacional como regional: a) urbano/rural; b) sexo; c) cor. Segundo os autores:

A dinâmica populacional do contingente jovem reflete processos que vêm ocorrendo, particularmente nas três últimas décadas, e afetando a 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 consequência da intensa e continuada queda da fecundidade. Seus efeitos – como ondas sucessivas – vão se fazer sentir nas faixas etárias subsequentes a cada década. O impacto desse processo resulta num aumento absoluto da população que vai engrossando as faixas etárias seguintes – fenômeno caracterizado como *onda jovem* (Madeira e Bercovich, 1992) – tanto pela queda da fecundidade quanto pelo decréscimo da mortalidade infantil. (OLIVEIRA *et al*, 1998, p.08)

A primeira variável (urbano/rural), analisada por Oliveira *et al* (1998), destacava que, 78 % de sua população residia em áreas consideradas urbanas, resultado do próprio processo de urbanização da população brasileira em seu conjunto. Quanto aos jovens, em 1996, 78,7% dos jovens de 15-19 anos e 77,8% dos de 20-24, anos viviam no meio urbano. Entretanto, quase dois milhões de jovens do sexo masculino, dentro da faixa etária de 15-19 anos (23,5 %) ainda estavam no meio rural. Do do sexo feminino, quase na mesma faixa eram 1,7 milhão (20,7%). Na faixa de 20-24 anos, 21,7% dos homens e 18,9% das mulheres permaneciam no rural brasileiro, totalizando um contingente de de 2,9 milhões de jovens. (OLIVEIRA *et al*, 1998, p. 10). Isso nos aponta, como especificidade, um contingente considerável de jovens de zona rural, com demandas específicas. A segunda variável (sexo) apontava que as mulheres como maioria, além da morte do sexo masculino por causas externas. Para grupo de 100 mulheres correspondia 97 homens.

A variável cor aponta para uma questão que **é constitutivo** da história da sociedade brasileira: o reconhecimento de que a população negra, apesar de ser maioria, ainda compõem os fundamentos da desigualdade social brasileira. Entre 1980 e 1991 a população branca reduziu sua representação na população do país passando de 54,5% para 51,7%. No entanto, nas faixas etárias da juventude, esses números foram ainda mais expressivos. Em 1980, os jovens brancos de 15 a 24 anos correspondiam a 54,7% e os negros 44,8%. O Censo demográfico de 1991, demonstrou uma alteração de 49,2% para 50,5%. Esse aumento **é** explicado pela maior fecundidade experimentada pelas mulheres negras em comparação com as brancas:

O aumento na proporção de jovens negros de 15 a 24 anos foi resultado, em particular, da significativa elevação da participação dos negros de 15 a 19, os quais eram 46,1% em 1980 e onze anos depois passaram a deter uma proporção de 52,1%. Em 1991, os jovens brancos de 15 a 19 anos de idade correspondiam a 47,6% do efetivo de jovens neste mesmo grupo etário. [...] Ao longo do período 1980-1991, observa-se que as razões de sexo da população branca diminuem em todas as faixas etárias, e na população negra estas razões tendem a aumentar. Particularmente, no grupo de jovens negros de 15 a 24 anos as razões de sexo passaram da ordem de 101, em 1980, para 105 em 1991. (OLIVEIRA, *et al*, 1998).

Além desses apontamentos bem específicos sobre a juventude brasileira a partir de estudos da década de 90, os autores (OLIVEIRA, *et al*, 1998) analisaram as projeções propostas pelo IBGE, que indicavam que movimento tenderia a diminuir por volta 2000-2005 com valores mais baixos e, possivelmente até negativos de crescimento da população de 15 a 24 anos. Seguindo essas projeções, o Brasil ainda possuiria 28,7 milhões de jovens entre 15 a 24 anos, como veremos no estudo de 2013, esses valores se confirmaram como maiores ainda.

Considerando que nos fenômenos recorrentes da violência no Brasil, homicídios e tráfico de drogas, os jovens negros foram absorvidos majoritariamente para a formação desse mercado, ao mesmo tempo em que constituem o maior número de mortes violentas entre a população em geral. As políticas públicas, como veremos adiante com Sposito (2006) se caracterizam paradigmaticamente como sistemas de controle e contenção e não como sistemas de promoção e cuidado da juventude negra. Os números já apontavam em 1998 a tendência de aumento da população jovem negra, em detrimento da população jovem branca.

O volume da *onda jovem* e as problemáticas da educação e trabalho

O segundo trabalho proposto dentro do leque de estudos do documento de 1998, que vem auxiliar na compreensão da problemática de construção de políticas públicas para juventude é a abordagem que Madeira (1998) desenvolveu sobre a juventude.

O ponto central da análise efetuada é a correlação entre a formação da *onda jovem*, a questão educacional e seu impacto no mercado de trabalho. Aponta que a questão do trabalho dos jovens, no final da década de 90 estava na agenda de todos os governos.

Á medida que a educação ganha destaque, a preocupação com a formação do jovem ganha atenção e prestígio. A Cepal - com a colaboração da OIT e da Unicef - , em documento recente sobre os grandes desafios que deveriam ser enfrentados, destaca textualmente: “Outro

setor que merece especial atenção são os jovens, atualmente um problema comum a muitos países da região.

Suas análises abordam os seguintes temas: o fenômeno da *onda jovem* propriamente dito, onde estão distribuídos os jovens, a questão da educação e as políticas públicas, o atraso escolar, o trabalho infanto-juvenil, a inatividade e o desemprego juvenil. Importa para efeito de nossa análise nos concentrar especificamente na composição e importância da *onda jovem* e as problemáticas para as políticas públicas. Segundo Madeira (1998, p.)

Ao olhar para o que se passa no Brasil é necessário inicialmente reconhecer que a pouca atenção que se tem dado até aqui a problemática da juventude é inversamente proporcional à relevância política e social que ela tem nas sociedades em geral e na nossa em especial.

Primeiro destaque da autora: a geração que terá 20 anos na década de 2000 será uma das maiores da história brasileira. Este fato, da maior importância para os gestores de políticas públicas, sobretudo nas áreas de educação e trabalho, tem sido praticamente desprezado no desenho dos programas sociais. (MADEIRA, 1998, p. 429). E no mesmo processo elas levantam os seguintes questionamentos: a) será que gerações com tamanho extraordinário podem (ou devem) merecer políticas extraordinárias? E b) as respostas que estão sendo dadas ou ensaiadas nos últimos anos levam em conta os pontos por nós levantados?

Caracterizando a *onda jovem*, A composição da onda, Madeira (1998, p. 430) afirma:

Segundo a Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios PNAD a população brasileira de jovens (20 a 24 anos) teria atingido um contingente de 13 milhões de indivíduos em 1995, correspondendo a 8,5% da população do Brasil. Nesta data, este grupo etário não constituía ainda o grupo quinquenal mais numeroso da estrutura etária brasileira, pois os adolescentes (15 a 19 anos) eram os mais numerosos em 1995, atingindo 15,7 milhões de pessoas, ou 10,4% da população brasileira total. Estes mesmos adolescentes terão entre 20 a 24 anos no ano 2000, constituindo uma das maiores proporções de jovens da história demográfica.

Ainda no mesmo raciocínio, estes mesmos adolescentes terão entre 20 a 24 anos no ano 2000, constituindo, segundo Madeira (1998, p. 430) uma das maiores proporções de jovens da história demográfica.

[...] no que diz respeito ao seu significado demográfico no Brasil, neste final de século, a categoria jovem merece destaque especial, não só por seu peso relativo ou absoluto, mas sobretudo, quando se procede uma análise prospectiva de tendências e, em especial, quando se adota um método que evidencia o fenômeno das descontinuidades demográficas. (MADEIRA, 1998, p. 430)

Considerando que uma das primeiras dimensões de desenvolvimento de políticas públicas é exatamente a percepção do problema, segundo a autora, pelo fato do conceito de descontinuidade trabalhar com a ideia de incrementos de números absolutos de indivíduos por faixas etárias, (na linguagem demográfica *coortes*) “a análise das descontinuidades é especialmente útil quando se trata de estimar demandas, como é o caso das políticas públicas”. (MADEIRA, 1998, p. 430). Isso significa, sobretudo, que os gestores públicos deveriam considera como variáveis fundamentais dos processos decisórios a agenda das políticas públicas o momento da anda tanto para nas áreas de educação quanto emprego. Considerando que os incrementos seriam em termos de números absolutos, os prognósticos de tendências já apontavam o cenário dos anos 2000:

[...] em função da *onda jovem*, as tendências prospectivas comportar-se-ão da seguinte forma: enquanto a geração dos adolescentes de 1990 era numericamente superior à geração de adolescentes de 1980 em 1 milhão de pessoas, as gerações de adolescentes em 1995 e 2000 serão maiores do que as gerações de 1985 e 1990 em 2,3 e 2,8 milhões de pessoas, respectivamente. No ano 2005, esse incremento cairá para o patamar de 500,000 pessoas, resultando no fim da *onda jovem*, que no momento caracteriza-se por ser, sobretudo, uma “onda de adolescentes”

Outro ponto importante a ser proposto pela autora é que ainda que, além de concentrar a maior proporção da população de adolescentes, 73,6%, as regiões Nordeste e Sudeste receberam um incremento de 1,7 milhão de pessoas em 1995, e de 1,9 milhão no ano 2000, em relação a 1985 e 1990, respectivamente.

Ao mapear os dados da educação com foco na qualificação e formação profissional, pontuam o *atraso escolar* brasileiro

Por outro lado, as propostas contidas no documento, apontavam para um posicionamento marcadamente neoliberal quanto às observações sobre a educação, naquele contexto da década de 90 e apontou como um dos maiores problemas, a necessidade de adequação da educação às transformações exigidas pelos novos processos produtivos, e à novas tecnologias em desenvolvimento de forma a desenvolver a “empregabilidade”. As implicações seriam exigidas para a integração um novo cenário de “regras do jogo”, onde a “empregabilidade do grupo familiar e a formação de perfis mais “próximos” ou mais “distantes” das novas exigências de mercado de trabalho, conduziria “perdedores” e “ganhadores” no cenário desse jogo. (MADEIRA 1998, P.440).

As políticas públicas, na visão de Madeira (1998, p. 441) deveriam observar 3 questões fundamentais em relação à educação e trabalho:

- a) A passagem da capacitação pontual dirigida a ofícios ou tarefas específicas a uma formação permanente e polivalente;
- b) A combinação de políticas tradicionalmente “universais” com políticas mais focalizadas para grupos específicos e mais protegidos
- c) Reformas educacionais.

Essas propostas reforçam as “soluções neoliberais” quanto ao às questões *infanto-juvenil*, o *fracasso escolar* e a *pobreza*, apresentando a educação como a instituição “*salvífica*” das questões sociais dos jovens pobres. Não se refere aos problemas estruturais do sistema capitalista, nem quando analisa a questão do desemprego.

O último tema também contemplado em suas análises é a questão das muitas “juventudes”. Contrapõe-se à perspectiva de se pensar a juventude como uma dimensão heterogênea. A autora reconhece as diferenças, mas afirma:

O que procuramos argumentar aqui é que, apesar (ou para além) destas diferenças que efetivamente existem, os jovens, independentemente de sua condição socioeconômica, não só apresentam, mas sobretudo cultivam uma identidade ou uma marca de “juventude”. [...] ocorre que a ideologia que

ênfatisa a existência de várias juventudes acaba por sinalizar (até para o corpo docente escolar) que a escola de pobres sobretudo as que combinam escola e trabalho) deve ser diferente.

Esses níveis interpretativos sobre juventude, numa tentativa de “simplificar” o complexo, interferem nas possíveis formas de acompanhamento da juventude que constitui o Brasil de hoje e constituirá o Brasil do amanhã.

Formação de agendas de políticas públicas para juventude frente à *onda jovem*.

Este terceiro trabalho selecionado no documento é desenvolvido por Maria das Graças Rua, e aponta questões sobre o desenvolvimento de políticas públicas para juventude dos anos 90. A análise proposta pela autora, faz uma incursão por definições dos processos de políticas públicas – a partir da teoria do Ciclo das Políticas – (RUA, 2013) para questionar, ao final, a complexidade do papel dos jovens, se são atores ou sujeitos das políticas.

Assim propõe Rua (1998, p.731)

[...] conjunto de decisões e ações destinados à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem atividade política, compreendida esta como conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos. [...] as políticas públicas são respostas – ou seja, *outputs* – que expressam o processamento, pelo sistema político, não só dos *inputs* originários do meio ambiente, mas, *withinputs* que correspondem a demandas originadas no interior do próprio sistema político. [...] sendo respostas, as políticas públicas têm a sua origem em alguma demanda apresentada pelos atores políticos ou sociais, direta ou indiretamente interessados, que transitam e interagem no ambiente e no sistema político.

Quanto à juventude, esse é um dos pontos mais importantes, quando se analisa quando/como uma demanda se apresenta como uma questão de intervenção da política pública.

[...] uma vez que as políticas públicas são respostas, não ocorrerão a menos que haja uma provocação. As políticas públicas se destinam a solucionar problemas políticos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto essa agenda não ocorre o que se tem são “estado de coisas”, que são [...] situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade, sem todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas. . (RUA, 1998, p.732).

Uma das razões para que um *estado de coisas* se transforme em problema político e passe a figurar como item prioritário na agenda governamental, é que apresente pelo menos uma das características:

- a) mobilize ação política de grandes ou pequenos grupos ou de atores individuais estrategicamente situados;
- b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe
- c) constitua uma situação de oportunidade para atores politicamente relevantes. (RUA, 1998, p.733).

Deixando de ser *estado de coisas* e entrando no sistema político como um *input*, um *problema político* a ser processado no *sistema político*, entra no plano da formulação da agenda¹³. Isso reporta ao resultado dos diferentes diagnósticos sobre a composição da juventude brasileira, que, no entanto, ingressaram nas agendas ou tardiamente – Estatuto da Juventude (20013) ou por meio de políticas e programas não articulados ou sistematizados, conforme diagnosticaram as pesquisas de Sposito (2006; 2008, 2010). O tempo no processo de desenvolvimento de políticas para crianças e jovens, é uma variável fundamental do processo de proteção desse segmento. Levar em consideração dimensão da demanda, principalmente em termos de números, e entendendo, conforme analisado no trabalho anterior o movimento da *onda* -quanto à juventude, podemos questionar se houve de fato proposta política para juventude no sentido de considera-los sujeitos específicos de direitos, já como *estado de coisa* (RUA, 1998, 2013), como item prioritário na agenda governamental ao ponto de constitui-se numa agenda específica e não em ações dispersas, fragmentadas e desarticuladas, pautadas em concepções de juventude “tradicionais” descoladas do contexto de mudanças sociais (SPOSITO,

2006). Portanto, há que se perguntar, até que ponto a situação da juventude brasileira, independentemente da heterogeneidade que lhe caracteriza, se encontra na condição de *estado de coisas* ou se ela se transformou em problema político, portanto, como ingressa nas agendas de formulações de políticas públicas.

As demandas de políticas para juventude abarcam várias dimensões de sua especificidade como educação, saúde, geração de empregos, previdência, segurança, que envolvem direitos básicos de sua condição de sujeitos de direitos específicos na medida de suas também necessidades específicas de sua condição existencial e efêmera, como educação de qualidade; atenção médica digna e eficiente; segurança que contemple os direitos humanos; oportunidade de trabalho com remuneração.

A sistematização dos fundamentos e críticas propostas por Rua (1998, p. 738) demonstra os complexidades das questões dos problemas que já estavam postos naquele contexto, quando a *onda jovem* ainda não havia atingindo o seu ápice.

1.	Nenhuma das políticas nas áreas acima focalizadas está especificamente voltada par aos jovens, nem mesmo a de educação, que abrange também a infância e a educação de adultos.
2.	no Brasil raras são as políticas que contemplam a especificidade da juventude. E, embora esta represente uma fase da vida caracterizada por situações de grande vulnerabilidade devido a comportamentos e atitudes de alto risco, nem mesmo no âmbito da segurança e da saúde as políticas são formuladas de maneira a contemplar as especificidades dos jovens. ⁷³⁸
3.	nenhuma das políticas nas áreas acima focalizadas está especificamente voltada par aos jovens, nem mesmo a de educação, que abrange também a infância e a educação de adultos.
4.	os jovens são abrangidos por políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias, não sendo orientadas por concepções claras e definidas de que eles representam o futuro, não apenas do ponto de vista do investimento econômico feito pela sociedade e dos seus dividendos mais imediatos, como também sob a perspectiva de que serão esses indivíduos os responsáveis pela educação e formação de hábitos e atitudes das gerações vindouras.
5.	os dados aqui explorados indicam que as ações existentes veem sendo insuficientes, seja para proteger os jovens, seja para proporcionar-lhes melhores oportunidades futuras.

6.	As situações constatadas indicam que as demandas por políticas públicas para juventude permanecem como ESTADO DE COISAS precariamente resolvidos no âmbito de políticas destinadas a um público mais amplo – com o qual os jovens têm que competir pelo espaço de atendimento – sem chegar a se apresentar especificamente como problemas políticos.
----	--

Concluído, como resultado, Rua (1998, p. 7410) apontava que no Brasil, as políticas voltadas para a juventude nos anos 90, se caracterizavam principalmente por ações que refletiam os vários problemas que são constitutivos e recorrentes nas políticas públicas brasileiras como um todo, e que não mudou no que se referem às políticas de juventude, quais sejam:

Fragmentação	Quando as políticas implicam em cooperação entre diferentes agências setoriais do governo, as linhas de demarcação são muito rígidas e acabam como consequência emperrando devido à competição interburocrática ou fragmentam áreas de controle de cada agência para o equilíbrio que leva à baixa racionalidade e ao desperdício de recursos
Descontinuidade administrativa	As agências envolvidas nas políticas são forte e diretamente afetadas pelas preferências pessoais convicções e compromissos políticos das pessoas que ocupam os escalões, além de serem cargos que, como dependem de critérios políticos, são caracterizados pela impermanência dos ocupantes conferindo volatilidade e efemeridade aos programas, ações das políticas, não raras vezes sendo suspensos, ou rompidos os vínculos de solidariedade e cooperação nas relações entre as agências.
Decisões ações pautadas em ofertas ao invés de demandas:	Herança histórica da formação do estado brasileiro, como autoritarismo e centralização das políticas, causando descompasso entre ofertas e demandas de políticas, com desperdícios e lacunas na construção da cidadania
Clivagem entre formulação/ decisão e implementação	Visão linear onde se enfatiza a formulação/decisão e implementação em outro plano, vista como conjunto de tarefas de baixa complexidade, uma vez já tomadas decisões, enfatizando a centralização e fragilizando as agências operacionalizadoras da política

Analisando as classificações apontadas pela autora, o que chama a atenção especificamente, é que havia de fato um mapeamento/diagnóstico em 1998 desenvolvido com metodologias científicas apuradas, caracterizando

tanto as especificidades da juventude brasileira, quanto sua composição diferenciada de “juventudes”. Como veremos mais adiante com as análises do segundo documento, *Juventude levada em conta*, publicado em 2013 e as pesquisa da Sposito (2006), as questões pouco avançaram do ponto de vista da problematização das diferentes juventudes que caracterizam os Brasil e que permaneceram as mesmas, em ambos os documentos. É no mínimo sintomático, a permanência dessas questões se analisarmos o desenvolvimento de políticas públicas para juventude a partir das abordagens do Ciclo das Políticas Públicas (RUA & ROMANNI, 2013; SECHI, 2014)

Interessante observar que, este documento – *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas* (2013) - traz a juventude enquanto uma problemática, mas, não a considera um fenômeno social social que, não pode ser dissociado dos fenômenos e processos de mudanças sociais, dentre eles o desenvolvimento tecnológico que a travessa e promove interações, processos e relações nunca desenvolvidos antes, criando estados de ser a agir com impactos diferenciados diferenciados do século anterior, com perspectivas e processos significativos na composição das diferentes “juventudes” brasileiras. As mudanças sociais trazem impactos na formação do indivíduo, as complexidades inerentes aos processos de significação e ressignificação da realidade social (BERGER & LUCKMAN, 2004),

SEGUNDO DOCUMENTO: JUVENTUDE LEVADA EM CONTA: 2013

O objetivo desse documento é estabelecer um paralelo com o documento anterior, considerando que decorreram 15 anos entre um diagnóstico e outro. Tempo mais que suficiente para o desenvolvimento de agendas públicas que levassem em conta os prognósticos de tendência desse contingente juvenil que demandaria principalmente: mais educação – e tudo o que decorre desse fato: emprego, cultura e lazer. Quando se trata de pensar em políticas públicas para juventude, esse é um dado importantíssimo, além das reflexões sobre o bônus demográfico e a janela de oportunidades considerando, o planejamento para a retirada do *estado de coisas* (RUA, 1998, 2013) tempo de implementação e execução das políticas públicas.

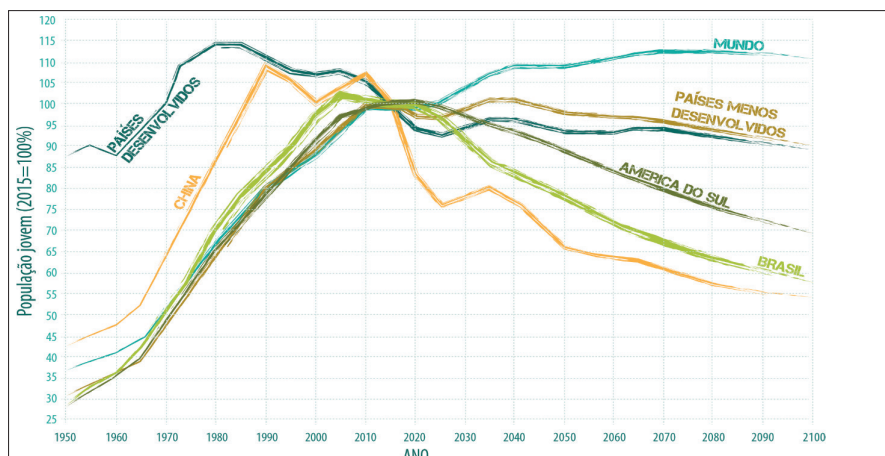
Além de mapear como a *onda jovem* se constituiu e sua dinâmica, propõe questões sobre por que o tamanho da juventude é uma questão de extrema importância, constituindo-se em oportunidades e riscos:

Por vinte anos (2003-2023) o Brasil contará com uma população jovem de mais de 50 milhões de pessoas. Nunca o país contou com uma população jovem tão expressiva e, mantidas as tendências demográficas, tampouco irá contar no futuro. (Juventude levada em conta, 2013).

A primeira e fundamental questão que está posta neste documento é que, a composição da *onda jovem*, não é exclusivo do Brasil, mas mundial, manifestando-se de forma acentuada na América latina como um todo. Entretanto, parece haver um movimento de queda, uma desaceleração da juventude tanto em números relativos como absolutos, numa velocidade muito grande, mas sem apontamento das razões.

O prognóstico de tendência apontado no documento anterior, produzido em 1998, confirmou a consolidação da *onda jovem* para a **década de 2000, com** todas prerrogativas e questões derivadas do fenômeno. O gráfico a seguir demonstra o movimento da onda no mundo, numa representação visual dessa *onda jovem* no mundo.

Gráfico 1 - Evolução da População Jovem de 15 a 29 anos: Mundo - 1950 a 2100



Fonte: Estimativas produzidas pela SAE/PR com base nos dados populacionais e projeções da ONU.: *Juventude levada em conta*, 2013 p.6.

Segundo o documento: (p.11):

“Em 2010, 26% da população mundial era jovem; em metade dos países a proporção de jovens era inferior a 27 %, e na outra metade, mais de 27 % da população total era jovem. Em 70 % dos países, a juventude representa de 20% a 30% da população total. (p.11)

Composição, crescimento e queda da *onda jovem*

Por meio da Emenda Constitucional nº 65/ (ano), o termo “jovem” ingressa no texto constitucional, e o Estado brasileiro institucionaliza, segundo o ciclo de vida esse segmento populacional, que até então não tinha designação específica na Constituição Federal, definindo a juventude entre os 15 e 29 anos. No contexto em que se poderia denominar de “crista da onda”, o governo resolve editar uma Lei, como é característico da cultura política brasileira, para definir esses sujeitos de direitos específicos, por meio do Estatuto da Juventude, lei 12.852 de 5 de agosto de 2013. Ainda que tardiamente – lembrando que o documento anterior já apontava a formação da *onda jovem* na década de 90 - não seria um ato legal que faria com que o *estado de coisas* da juventude brasileira, iria se transformar em problema político para compor prioritariamente a agenda de políticas públicas do governo. Portanto, legalmente, o Estatuto da Juventude estabeleceu as seguintes classificações que compõem a juventude brasileira, por *coortes*.

- a) jovem-adolescente - 15-17 anos
- b) jovem-jovem – 18 a 24 anos
- c) jovem-adulto – 25 a 29 anos

Entende-se a composição desse grupo etário por meio do conceito de *Coortes de nascimento*, que é composta pelo número de nascimentos de todas as pessoas em determinado ano. A juventude brasileira, portanto, é composta por 15 *coortes*: (Juventude levada em conta, 2013, p.10)

Em 2013, o tamanho de cada uma dessas *coortes* de jovens variava entre 3,2 milhões e 3,6 milhões, o que resulta em uma média pouco inferior a 3,4 milhões de pessoas por *coorte*. Daí o total de 51 milhões de jovens existentes hoje, o que representa pouco mais de 1/4 (ou 26%) dos quase 200 milhões de

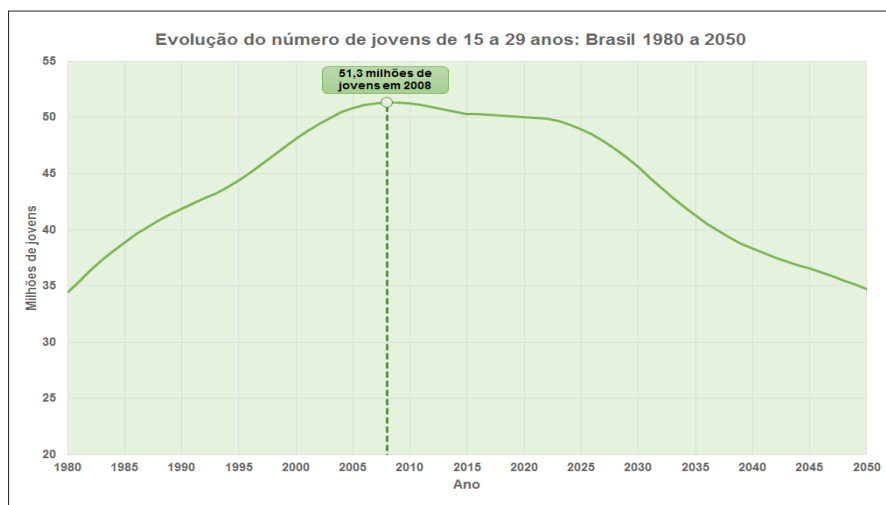
habitantes do país. [...] Com relação aos subgrupos que compõem a juventude, temos que o grupo dos jovens-adolescentes (15 a 17 anos), por ser formado por três *coortes*, totaliza aproximadamente 10 milhões ou 20 % ($3/15 = 1/5$) dos jovens; os jovens adultos (25 a 29 anos), com cinco *coortes*, totalizam 17,5 milhões ou 33% ($5/5 = 1/3$); o grupo dos jovens-jovens (18 a 24 anos) perfaz um total de 23,1 milhões ou 47% ($7/15 = 1/2$). (

A configuração da juventude por *coortes*, considerando o Estatuto da juventude, em números absolutos seria:

COORTE	ANOS	QUANT.	%	PROPOR
JOVENS-ADOLESCENTES	15-17	10 MI	20%	3/15
JOVENS-JOVENS	18 A 24	23,1 MI	47%	7/15
JOVENS-ADULTOS	25 A 29	17,5 MI	33%	5/15

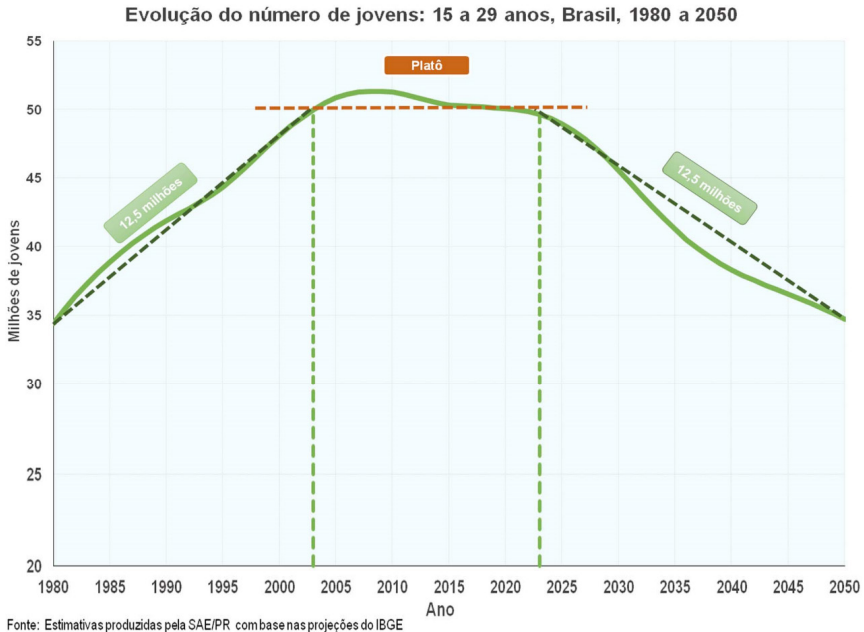
Fonte: SAE/PR 2013. Elaboração própria.

Ainda de acordo com o segundo documento de diagnóstico da juventude – *Juventude levada em conta (2013)*- o pico da *onda jovem* ocorreu em 2008, onde tínhamos 51,3 milhões de pessoas de 15 a 29 anos, conforme demonstra o gráfico abaixo.



Fonte: SEA/PR; IPEA 2013. Juventude levada em Conta, 2013 p.13

Isso significa que, em 2008, o Brasil tinha o maior número de de jovens de toda a sua história: “Nunca tivemos nem nunca teremos tantos jovens como esse ano. Essa é uma noção absoluta de grandeza” (Juventude levada em conta, 2013, p. 31). Esse crescimento assume uma estabilidade entre 2003 e 2023, formando um “platô de juventude” e depois, volta a declinar, conforme mostra o gráfico seguinte:



A dinâmica da queda ocorre por diferentes fatores, dentre eles a mortalidade juvenil, conforme vem mostrando os Mapas da Violência: 2010 – 2016.

Mas, a questão neste debate, é o movimento desse o volume extraordinário de jovens no decurso desses 15 anos. Existem fatores de positividade e negatividade em um aglomerado tão significativo de uma da parcela específica da população, que trazem implicações diretas para o desenvolvimento do país. O documento elenca algumas:

POSITIVAS	NEGATIVAS
- Aumento de oferta de ensino superior	- concorrência e congestionamento no mercado de trabalho numa oferta limitada de postos de trabalho
- Oferta variada de serviços públicos e privados	- maior taxa de desemprego
- Oferta de serviços específicos para juventude: cultura, entretenimento	- menores remunerações
- Fortalecimento da capacidade de reivindicação	- na oferta por serviços públicos mais competição por poucas vagas
- levar os gastos públicos e programas sociais para as necessidades específicas desse grupo	- maior processo de dificuldade de entrada nas universidades
	- parte é subvencionada pelas coortes adultas dependendo das transferências Inter geracionais (transferências de recursos – mecanismos privados e públicos)

Fonte: Juventude levada em conta. 2013 Elaboração própria.

O documento aponta os principais fundamentos contidos na densidade dessa *onda jovem*: (p.42)

- a) Respondem pelo maior volume de nascimento que o país já teve ou terá;
- b) Formam em termos absolutos, tanto a maior pré-juventude (0 a 14 anos) como, também a maior juventude (15 a 29) anos de todos os tempos.
- c) Em termos relativos formam as maiores pré-juventudes e juventudes. No entanto, são filhos e filhas das coortes que alcançaram essas marcas.
- d) Irão formar o maior grupo de trabalhadores adultos que o país jamais terá, tanto em nível absoluto como relativo.
- e) Apesar de todos esses seus máximos, essas coortes, ao final da vida, deixarão de representar o maior número de idoso seja em termos absolutos ou relativos.

- f) Devido à queda na mortalidade, o maior número de idosos, seja em termos absolutos ou relativos, serão alcançados por seus filhos

Esses são elementos fundamentais de impactos reais nas estruturas sociais, quando se leva em consideração o significado do “movimento da onda”. Elementos que não foram considerados dentro da dimensão do tempo de desenvolvimento das políticas públicas, se verificados a partir do ciclo das políticas.

TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA: *BÔNUS DEMOGRÁFICO* E *JANELA DE OPORTUNIDADES PERDIDAS*?

Essa onda deriva de um processo contemporâneo que está ocorrendo no Brasil, a transição demográfica, que significa a passagem de altas para baixas taxas de mortalidade e natalidade. O declínio da TBM¹⁵ sempre ocorre primeiro em relação ao declínio da TBN., que resulta na aceleração o crescimento vegetativo. Com a aceleração da queda da TBN o crescimento natural diminui e pode se transforma em decrescimento se as duas curvas se inverterem. A transição demográfica provoca uma transição na estrutura etária da população. Em comparação com os países desenvolvidos, a transição demográfica no Brasil, segundo Brito (2007) tem sido uma das mais aceleradas, com projeções de 250 milhões de habitantes para 2050. (IBGE, 1990, p. 33).

Do ponto de vista das políticas públicas, sejam setoriais, ou não, a análise, diagnóstico e compreensão de dinâmica dessa transição é fundamental. No que se refere ao processo de formulação das políticas públicas, segundo Brito (2007, p. 7), tanto os demógrafos quanto os formuladores de políticas públicas, necessitam mudar de atitudes considerando os processos em níveis de curto, médio e longo prazo, uma vez que, se não o fizerem, “corre-se o risco de não se aproveitar as oportunidades geradas e não se preparar para enfrentar os desafios gerados pela nova dinâmica demográfica do país” (BRITO, 2007 p. 70)

O *bônus demográfico* (BRITO, 2007; ALVES, 2008) é o aproveitamento do momento em que a estrutura etária da população atua no

sentido de facilitar o crescimento econômico. Isso acontece quando há um grande contingente da população em idade produtiva e um menor percentual de crianças e idosos no total da população. O primeiro *bônus* é temporário e refere-se ao crescimento da renda resultante do aumento da razão entre produtores e consumidores na população, decorrente das transições demográfica e da estrutura etária.

Quando se observa mudanças na estrutura etária, três fenômenos devem ser considerados importantes, de acordo com Brito (2007, p.10), para as formulações de políticas públicas: a) redução do peso relativo da população jovem, b) o aumento da população de idosos na população, e c) o aumento na proporção da população em idade ativa (PIA), que até 2020 receberá um incremento de 1,5 milhão de pessoas por ano. Algumas políticas, em particular - educação, saúde, mercado de trabalho e previdência - são diretamente afetadas pelas mudanças na estrutura etária da população, trazendo implicações para a eficiência dessas políticas e o desenvolvimento econômico com justiça social. (BRITO, 2007, p.10).

Considerando que a população jovem permanecerá praticamente constante entre 1990 2030, permanecerá neste patamar cerca de 50 milhões de indivíduos. A educação torna-se o âmbito das políticas com maior demanda:

O grupo etário que constituirá essa demanda potencial para o ensino fundamental e médio, ou seja, a população entre cinco e dezenove anos, ainda crescerá, lentamente, até 2020, quando alcançará seu tamanho máximo, cerca de 53,5 milhões de pessoas. O atendimento ao ensino médio passa a ser o grande gargalo da educação brasileira, não somente pela pressão demográfica, mas também, pelo aumento significativo da população que completa o ensino fundamental e deseja continuar os estudos. O ensino médio vai enfrentar, dessa forma, dois grandes desafios; atender a toda a demanda e aumentar a sua qualidade. (BRUTO, 2007, p.13)

Outra questão importante quanto à transição demográfica e os impactos na estrutura etária corresponde à desigualdade social que atinge esse contingente juvenil. O censo de 2000 aponta que a população jovem estava concentrada entre os mais pobres: 42%, cerca de 20 milhões de jovens pertenciam às famílias com menos de meio salário mínimo de renda

familiar *per capita*, 67 %, 37 milhões pertenciam às famílias entre meio e um salário mínimo *per capita* e apenas 5 % dos jovens faziam parte de famílias com mais de cinco salários mínimos *per capita*. (BRITO, 2007, p.14).

Quais as consequências dessa configuração etária? A mobilidade social desses jovens pobres, e o movimento de erradicação da pobreza, e quebra do círculo vicioso da reprodução da desigualdade social. Os jovens pobres deveriam ser objeto fundamental das políticas públicas, compondo um contingente de 22 milhões em 2010 e uma vez que comporão a população economicamente ativa, serão os idosos do futuro.

Portanto, para o Brasil, o período de 2010 a 2020, constitui-se no momento de de *seu bônus demográfico*, um fator de composição e permanência de uma População em Idade Ativa, que não voltará a ocorrer tão cedo, e que, em tese, está sendo desperdiçado por não apresentar propostas efetivas e fundamentadas para o cuidado com essa população jovem Segundo Alves (2008, p.11):

Pelo lado demográfico, nunca na história do Brasil as condições foram tão favoráveis para romper com o círculo vicioso da armadilha da pobreza. Na primeira metade do século XXI, o Brasil vai ter uma população crescendo a taxas cada vez menores, com aumento da proporção de pessoas em idade de trabalhar e menores razões de dependência, com maior inserção feminina no mercado de trabalho e um número crescente de homens e mulheres com maior escolaridade e, portanto, maior potencial produtivo.

Portanto a questão do desenvolvimento e implementação das políticas públicas se reveste de níveis de complexidade grandiosos, se, levada em consideração as consequências futuras de desenvolvimento do país.

AS QUESTÕES DE ORDEM TEÓRICA: POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE À ONDA JOVEM BRASILEIRA NA VIRADA NO SÉCULO

Uma das questões mais complexas das políticas públicas é o processo de formulação da agenda. O processo de passagem de uma questão social, um fato, um problema da sociedade torna-se objeto de políticas públicas e ingressa nas agendas dos governos, é uma das dimensões da

complexidade que envolve a construção de políticas públicas. Há um vasto campo analítico, dentro da ciência política que desenvolve diferentes teorias neste campo, dentre eles o *Modelo da Não-Decisão* (BACHRACH e BARATZ, 1972;1970), *Modelo dos Múltiplos Fluxos* (KINGDON, 1984), *Modelo do Equilíbrio Pontuado* (BAUMGARTNER & JONES, 1993; *Modelo o Garbage Can* (CHOEN, MARCH E OLSEN, 1972), *Modelo das Coalizões de Defesa* (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993). Não é objeto desse trabalho estabelecer uma reflexão ou desenvolver os fundamentos dessas teorias, mas apenas confrontar, as projeções da *onda jovem* propostas no primeiro documento (JOVENS NAS TRILHA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 1998) com a confirmação do pico da onda segundo os dados do segundo documento (JUVENTUDE LEVADA EM CONTA) com as pesquisas e reflexões desenvolvidas por Marília Pontes Sposito.

Rua (1998) afirmava, como verificou-se no documento *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*,(2013), que, naquele contexto as análises apontavam as questões da juventude brasileira, como *estado de coisas*, ou seja, ainda não configurando como uma agenda de políticas públicas para juventude. Na década seguinte, o trabalho de Sposito, *et al* (2006, 241) confirmou esse prognóstico ao desenvolver uma pesquisa nos grandes centros metropolitanos do país e verificar, por meio das ações municipais a diversidade no alinhamento e nos pressupostos dos diferentes programas e ações, além de também apresentar diferentes ritmos de consolidação ou implementação das ações.

Outra questão importante e sintomática da condição de *estado de coisas* característicos, das políticas para juventude, foram os fundamentos do “despertar” nacional acerca da juventude brasileira, a partir de dois fatos que suscitaram uma visibilidade a partir de parâmetros opostos socialmente, mas com elementos comuns quanto à natureza do ato: a violência. (SPOSITO, 2006). O primeiro deles foi o assassinato do índio Gaudino, com repercussão no mundo, praticado por jovens de classe média, e o outro foram as rebeliões da FEBEM, com jovens majoritariamente pobres e negros. Esses fenômenos suscitaram e suscitam até os dias atuais, as interpretações sobre os fundamentos das políticas públicas para esse segmento: relacionam a juventude à violência, em detrimento dos fundamentos que já estavam presentes no ECA.

Em outros trabalhos sobre as características das políticas públicas para juventude, (SPOSITO & CARRANO, 2003, SPOSITO, 2010) a autora pontua um conjunto de variáveis que levam ao questionamento acerca da não decisão de se fazer política pública para a juventude, ou quiçá, uma negligência acintosa tanto do Governo de Fernando Henrique Cardoso, no qual emergiu o primeiro documento de diagnóstico (*Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*) apontando para a configuração da *onda jovem* e as possíveis consequências desse fenômeno no que tange à complexidade da formulação das políticas públicas, quanto no governo de Luis Inácio Lula da Silva, no qual emergiu o segundo documento de diagnóstico (JUVENTUDE LEVADA EM CONTA, 2013), que produziu políticas centradas na educação superior privada, negligenciando ao estado e municípios os fundamentos mais basilares de formulação de proteção a esse contingente.

Os trabalhos de Sposito & Carrano (2006) e Sposito *et al* (2008) e (Sposito 2010) auxiliam essa reflexão no sentido de entender como as ações promovidas principalmente pelo executivo municipal demonstram formas específicas de representação de juventude no trato de políticas para juventude.

O escopo de seus trabalhos lança luzes importantes para o aprimoramento das reflexões sobre como a juventude torna-se objeto de políticas do Estado na virada do século, mas um objeto que reflete, os conflitos e contradições, os imaginários, as ideias, os valores e os preconceitos sobre ela, a juventude brasileira, mas que, acaba por expor os fundamentos da própria estrutura social: desigualdade e racismo.

Como parâmetro de análise, 3 trabalhos assumem relevância em função dos tempos decorridos entre os diagnósticos dos dois documentos (*Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas* (1998) e *Juventude levada em conta* (2013)). Esses trabalhos são frutos de pesquisas específicas: a) *Juventude e políticas públicas no Brasil* (2003); *Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas* (2006); *Juventude Transversalidade nos estudos sobre jovens no Brasil: educação, ação coletiva e cultura* (2010).

A primeira questão proposta é: como o tema *juventude* vai se consolidando nas análises das ciências sociais, tanto como objeto empírico quan-

to categoria analítica. Ao estudar o processo de formação de coletivos de jovens, e culturas juvenis, Sposito (2010) nos apresenta um percurso sobre como a *juventude* ou *juventudes*, enquanto objeto de análise das ciências sociais, foi marcado pela articulação de interfaces entre a Sociologia da Educação e os estudos sobre juventudes no Brasil. A construção do campo analítico sobre juventude – Sociologia da Juventude- esteve por muito tempo imbricada com a consolidação do próprio campo da Sociologia da Educação. Para complexificar, ambas as disciplinas foram marcadas por dois fundamentos teóricos-metodológicos: a singularidade histórica da sociedade brasileira e a totalidade dos processos sociais.

Os primeiros estudos sobre juventude no Brasil estiveram fortemente marcados pela chamada ‘Escola Paulista’ capitaneada pelos estudos de Florestan Fernandes, que segundo a autora, possuía uma postura bastante marcada quanto à especialização dos estudos na Sociologia. História e totalidade se constituíram em fundamentos epistemológicos das reflexões sobre a formação da sociedade brasileira e suas imbricações com o sistema capitalista de produção. Observa-se o percurso de problematização sobre juventude no campo teórico, constituindo-se como uma categoria social singular, mas ao mesmo tempo, uma categoria sobre a qual ecoa, de modo particular a crise do sistema capitalista (SPOSITO, 2010). As questões das desigualdades, da expansão do acesso escolar, da eficácia da ação socializadora, dentre outros assumem os pontos nodais de análise da juventude. Nestes estudos, portanto, os primeiros estudos sobre juventude estiveram mais presentes nas fronteiras entre os processos de socialização escolar, centrados mais fortemente nos jovens na condição de alunos. Como efeito, a singularidade da construção analítica sobre juventude no Brasil tem como característica principal níveis de transversalidades entre socialização e processos escolares. (SPOSITO 2010).

A proposta de Sposito (2010, p.100) é justamente fomentar um debate sobre essas transversalidades que operam nesta categoria social singular: *juventude*, de forma à compreensão de que a mesma se encontra na “intersecção de agenciamentos diversificados: família, escola, amizades, trabalho, vida no bairro, lazer, entre outros” Aponta que os estudos foram atravessados por outras reiterações e afirmações que a inserem, por demasia, em apenas uma dimensão: a Educação, centrada em:

[...] análises voltadas para as singularidades que constituem os jovens, sem deixar de levar em consideração o registro simultâneo dos processos globais de desenvolvimento capitalista contemporâneo, os chamados tempos da globalização. (SPOSITO, 2010, p.100).

Como um fenômeno social, não se pode pensar a juventude como uma singularidade separada das contradições, conflitos e questões que perpassam a conjuntura nacional e internacional. A não consideração dessa premissa, é uma das principais características que vem compondo os desenhos das políticas de juventude nas últimas décadas. Apesar da emergência de um certo consenso em torno da necessidade de implementação de políticas destinadas à juventude, no final dos anos 90 (*onda jovem*) e início dos 2000, esse vem marcado de um lado, por uma diversidade de orientações e pressupostos, que vão alimentar, de outro lado, uma diversidade de programas, projetos e classificações com base nos ciclos de vida como um referencial.

Esse cenário forneceu subsídios para a intensificação do campo de debate que vem se formando desde o final dos anos 90 e até a presente data. Para além das questões demográficas, é preciso levar em conta, como as políticas públicas se comportaram nessa transição entre o século XX e XXI, principalmente em razão da complexidade do processo de transformação demográfica da população brasileira. Os efeitos decorrentes impactam diretamente o campo das políticas públicas, em todas as suas dimensões, desde a formulação da agenda até o financiamento, implementação e operacionalização da política no cotidiano.

A partir de um mapeamento sobre as políticas públicas produzidas diretamente para a juventude brasileira, realizado no período de 1995- 2002, Sposito & Carrano (2003), corroboram o *estado de coisas* que marca a juventude brasileira. As autoras identificaram 30 programas/projetos governamentais e três ações não-governamentais de abrangência nacional (ligados ao Comunidade Solidária) e constata a reiteração da questão do ciclo de vida quanto aos focos dos programas. Estão distribuídos da seguinte forma.

FOCO	QUANT.
Explicitamente para adolescentes e jovens	18
Difuso entre crianças, adolescentes, jovens e adultos	10
Incide sobre a população jovem apenas de modo incidental	05

Fonte: SPÓSITO & CARRANO (2003). Elaboração própria.

Os 18 programas com focos específicos na juventude, por sua vez, demonstraram uma diversidade de ciclos de vida de juventude, conforme mostra o quadro abaixo com as especificações dos programas

Tabela 2 – Políticas para Juventude

MINISTÉRIO	PROGRAMA	DATA	IDADE
Educação	Programa de Estudante em Convênio de Graduação	s/d	15 a 25
	Escola Jovem	2001	
Esporte e Turismo	Jogos da Juventude	(1995) 2001	s/informação
	Olimpíadas Colegiais	2000	12 a 14/15 a 17
	Projeto Navegar	1999	12 a 15
Ministério da Justiça	Serviço Civil Voluntário	1997	18 anos
	Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	s/d	
	Promoção de Direito de Mulheres Jovens Vulneráveis ao Abuso Sexual e à Exploração Sexual Comercial no Brasil	1997	s/informação
Ministério da Saúde	Programa de Saúde do Adolescente e do Jovem	1999	10 a 24
Ministério do Trabalho e Emprego	Jovem Empreendedor	s/d	18 a 29
Ministério da Assistência e Previdência Social	Programa Brasil Jovem		15 a 17
	Centros de Juventude		
	Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	2000	

Ministério da Ciência e Tecnologia	Prêmio Jovem Cientista	1981	Até 40 anos
	Prêmio Jovem Cientista do Futuro	1999	15-18
Presidência da República	Programa Capacitação Solidária	1996	15-21
	Rede Jovem	1999	s/informação
Ministério do Planejamento Orçamento e gestão	Brasil em Ação/Grupo Juventude	200	15 a 29 anos

Fonte: Elaborado a partir de Sposito, 2003.

A partir de um cenário com tamanha diversidade, as questões elencadas para as reflexões sobre a relação entre políticas públicas e juventude, refletem, por sua vez, complexidades derivadas, sobretudo, das relações e concepções que se tem sobre juventude/jovens construídas socialmente, mas que, impactam as políticas públicas de modo geral. Implica que ora se concebem os jovens como problemas, ora como objetos de atenção. Sposito & Carrano (2003), apontam algumas, que serão abordadas a seguir.

A *primeira complexidade* versa sobre como as ações políticas refletem parte das *representações normativas* sobre juventude construídas pela sociedade, ou seja, como a imagem de juventude é compreendida exclusivamente por meio dos ciclos de vida os reflexos e impactos dessas concepções nas as ações políticas e o quanto modulam formas de concepções de juventude, trazendo um caráter paradoxal para a criação e implementação de políticas, em razão dessas representações (SPOSITO & CARRANO, 2003):

Assim, as políticas públicas de juventude não seriam apenas o retrato passivo de formas dominantes de conceber a condição juvenil, mas poderiam agir, ativamente, na produção de novas representações (SPOSITO, 2003, p.18)

Considerando que os jovens expressam universos relacionais com o mundo adulto e atuam na intercessão das instituições sociais que possuem poder, constitui-se ao mesmo tempo, um processo de interação e conflito, que compõe um período de instabilidade, que, a depender do setor social, associa-o diretamente como “problema social”. Como decor-

rência, as representações impactam no sentido de fomentar políticas de controle social do tempo, enfrentamento do delito e formação de mão-de-obra. (SPOSITO, 2003; 2006).

A *segunda complexidade* derivada das representações se refere ao *recorte etário*, e também *econômico-social*, que opera seleções com reflexos nos processos de exclusão, que também impactam as ações políticas para juventude:

Por outro lado, é no âmbito de uma concepção ampliada de direitos que alguns setores da sociedade brasileira têm se voltado para a discussão da situação dos adolescentes e dos jovens, cuja expressão maior reside no Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, parte das atenções tanto da sociedade civil como do poder público voltou-se, nos últimos anos, sobretudo, para os adolescentes e aqueles que estão em *processo de exclusão* ou *privados de direitos* (faixa compreendida pelo ECA). Esse duplo recorte *etário* (adolescentes) e *econômico-social* -pode operar com seleções que acabam por impor modos próprio de conceber ações públicas. (SPOSITO, 2003, p.19)

Estabelecendo segmentos etários, cronológicos, corre-se o risco de excluir possíveis juventudes que ainda se encontram dentro do ciclo de vida juvenil e por outro lado, os jovens de outros segmentos pobres da população. Com a institucionalização do estatuto da criança e do adolescente, abrem-se novos caminhos de representações dos jovens e adolescentes, assim como a própria concepção de sujeitos de direitos, muitas vezes capitaneada por movimentos sociais. Por outro lado, as próprias conformações das políticas podem produzir modulações de imagens dominantes sobre como a sociedade enxerga os sujeitos jovens. (SPOSITO, 2006).

A *terceira complexidade*, por outro lado, deriva também desse movimento de reconhecimento desses sujeitos de direitos e das representações sobre juventude: o campo de disputa entre as significações progressistas/inovadoras e as conservadoras sobre juventude. Há um conjunto de significações constituídas sobre juventude com significações diferentes, que segundo os autoreres:

Ocorre uma convivência tensa entre a luta por uma nova concepção de direitos a essa fase de vida e a reiterada forma de separar a criança ou adolescente

das elites do “outro”, não mais criança ou adolescente, mas delinquente, perigoso, virtual ameaça social”.(SPOSITO & CARRANO, 2003, p.24).

E a *quarta complexidade*, é o campo de disputa dentro do próprio campo das políticas, ou seja, dependendo da forma de relação entre o Estado e a sociedade civil, há impactos na forma de praticar a própria ação política. No próprio interior do Estado, dependendo da coalização de interesses ou poder, as disputas por *agendas políticas* também têm suas consequências no estabelecimento de canais mais democráticos de interação com a sociedade civil, ou uma perspectiva de cidadania tutelada.

As políticas públicas federais do período investigado refletiram como tônica essencial das políticas, principalmente o controle social do tempo livre dos jovens, políticas de prevenção e efeito compensatório de problemas, direcionados especialmente aos jovens moradores de bairros de periferias das grandes cidades

Em 2006, a autora vai à “ponta” do federalismo: o município. Suas teses sobre o impacto das representações sobre juventude nas modulações das políticas públicas são confirmadas empiricamente. As análises tiveram como parâmetro, o executivo municipal, e, como atores os Coordenadores de programas e ações políticas¹⁶ para juventude. A coleta de dados ocorreu em 74 municípios de regiões metropolitanas, distribuídos nas cinco regiões do país. Como resultado ela pontua reiteraões e tendências nessas ações, mas um dos dados mais importantes, foi a diferença no volume das ações políticas presentes em administrações municipais do Partido dos Trabalhadores e/ou coalizões mais à esquerda, a partir do cruzamento dos programas com o partido que atuava na administração do município.

Outro ponto interessante que coaduna com a questão da *onda jovem* foi o salto nas ações diretas para: de 1997 a 2000 eram 166 (20,9 %) e de 2001 a 2004 saltou para 516 (64,8%). Entretanto, aí começam os níveis de representações que se tem de juventude: quanto às iniciativas segundo as secretarias: a prevalência de ações se encontram na assistência social, que ocupa 23%, seguida da educação com 16% e cultura com 11%.

Todos esses diagnósticos, confirmam a importância do impacto da *onda jovem* que estava se movimentando no Brasil, mas, e, principalmente, o despreparo do Estado brasileiro, em todos os níveis federativos para

a absorção de um fenômeno tão grandioso como esse. O diagnóstico de Rua (1996), também se confirma nas décadas de 2000 à medida em que, do ponto de vista das análises das políticas públicas, e, principalmente quanto à formulação da agenda pública, as *juventudes brasileiras* permaneceram como *estado de coisas* e assim permanecem até os dias atuais. Confirma as proposições de 1996 sobre a questão da dispersão, fragmentação e superposição características das políticas públicas em geral no Brasil, carecendo de processos de articulação e integração.

Além disso, é sintomática essa excessiva concentração das ações políticas de juventude presentes na assistência social, reforçando as representações de juventude enquanto um “problema” em detrimento dos raciocínios de *bônus* ou *janela de oportunidade* de desenvolvimento do país, e, ao contrário confirmando com a prevalência da questão social, e, por decorrência a condição de risco e vulnerabilidade:

As políticas públicas de juventude não nascem a partir da constituição de um espaço de visibilidade da condição juvenil moderna incluindo sua diversidade e uma concepção ampliada de direitos – os novos regimes de cidadania, mas como um aspecto da questão social. [...] a inserção das ações de forma predominante no âmbito dos organismos assistenciais traduz alguma coerência que dificulta, no entanto, a alteração de imagens que condensam estereótipos negativos em relação aos adolescentes pobres.

Como efeito para as políticas públicas, a autora analisa que os valores derivados da questão social propõem uma visibilidade da juventude a partir de estigmas como a) controle e disciplinamento dos jovens, b) juventude pobre e vulnerável, c) juventude de risco, d) juventude de violências, d) juventude que precisa ser “normalizada” “socializada”.

Os fundamentos e objetivos das ações públicas expressam como representações, enquanto tendências, formas de contenção de violência e risco dos jovens das camadas populares para com a sociedade. A combinação entre vulnerabilidade e violência potencial, suprime outras dimensões desses sujeitos de direitos e criam clivagens do tipo: “adolescentes e jovens vulneráveis em situação de risco” e os outros. Em sua análise detalhada, os parâmetros analíticos apontam inúmeras questões que demonstram níveis de representações sobre jovens ainda

centrados em concepções tradicionais de juventudes, ou seja, analisadas do ponto de vista da classificação por idades, e menos, sobre a condição de sujeitos de direitos próprios, recorrentes ao momento de complexidade em que se inserem. Os demais parâmetros das ações também são objeto de análise nesses programas e ações políticas municipais, apontados por Sposito *et al*(2006):

- a) *Quanto aos objetivos das ações*: as metas culturais e de inclusão social se sobrepõem às demais como: conter violência, agressividade, comportamentos ameaçadores. As ações são desenvolvidas com esportes e arte.
- b) *Quanto aos recursos*: o município banca a maior parte dos recursos públicos (60,3%), estado (6,4%) e União (14,2%), outros (20%).
- c) *Quanto às faixas etárias*: os programas são em sua maioria híbridos: (40% dos projetos trabalham com a faixa etária prevista pelo ECA); 3,9 % apenas com jovens de 18 a 29 anos. Há pouca percepção das demandas, necessidades e experiências conforme os ciclos de vida. Trabalham segundo as especificações da legislação. Na faixa de 14 aos 29, prevalece como modalidade de ação o protagonismo juvenil, cujo conceito traz controvérsias, segundo a autora, um certo esvaziamento político na medida em que não permite que os atores jovens participem ativamente das decisões que dos programas que lhes dizem respeito.
- d) *Quanto às ações de transferência de renda*, 60 ¢ funcionavam diariamente por meio da prevalência de oficinas, seguidas de cursos, e depois palestras, com objetivos de reinserção social, práticas esportivas e artísticas.

O caráter estrutural e histórico de desigualdade social da sociedade brasileira é refletido pelos idealizadores/coordenadores nas políticas. São marcadamente direcionadas a jovens de localidades empobrecidas com forte cunho discriminatório compreendendo necessidades de “ocupação” de uma juventude “ociosa”, vítimas dos problemas sociais e, ao mesmo tempo, instrumentalizá-los para o desenvolvimento da “comunidade”, fomentando um imaginário que o condiciona a uma estrutura em que,

além de ser classificado, condicionado e estigmatizado, ele passa a “dever” um retorno à sociedade:

Uma vez adequadamente preparado formado, aquele jovem carente, pouco escolarizado, sem trabalho, fragilmente vinculado à sua família, à sociedade, sujeito à marginalidade e vivendo em situação de risco social pode e deve ser estimulado a contribuir para a melhoria das condições de vida de sua comunidade a partir de uma determinada intervenção social. O protagonismo é entendido como uma forma de estimular que o jovem possa construir sua autonomia por intermédio da criação de espaços e situações propiciadoras de sua participação criativa, construtiva e solidária. (SPOSITO *et al*, 2006, p. 252).

No entanto, esses discursos subsomem a questão fundamental: o direito às condições de vivenciar a própria juventude de forma a ter a proteção do Estado e o acesso aos bens públicos que lhe cabem por direito. Caracteriza um tipo de discurso sedutor que esconde as contradições e conflitos da sociedade brasileira e que compõem as representações que se tem de juventude. Com esses fundamentos, atuam no sentido de dar ênfase aos aspectos comportamentais e à responsabilização do indivíduo por sua condição, além de atribuir ao jovem tarefas relacionada à “comunidade” que na verdade pertencem ao Estado. Resumindo, os conflitos e contradições estruturais da sociedade desaparecem à luz da individualização e responsabilização pessoal pelos processos de riscos que acometem a juventude.

Quanto à Educação, os diferentes programas e ações públicas pressupõe a matrícula como essa efetivação, ignorando as articulações possíveis entre os programas e uma proposta de escolaridade adequada aos jovens como um todo.

O conteúdo da cidadania, ou condição de sujeitos de direitos permanecem submersas (Sposito *et al* 2006, p.) aos estigmas de necessidades de integração social, controle da ordem social, fortalecendo imagens de juventudes dispersas e configuradas como “problemas sociais” e não problemas políticos estruturais que precisam de enfrentamos estruturais e políticos e não assistenciais.

A partir dessas reflexões e análises que Sposito (2010), Sposito & Carrano (2003) e Sposito *et al* (2006) apresentam ao longo do desen-

volvimento de várias pesquisas que abarcam exatamente os 15 anos decorridos entre o primeiro documento - *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas* - 1998, que apontava a tendência, as características e o volume da *onda jovem* do Brasil - e o segundo documento *Juventude levada em conta* 2013, que não só provou a consolidação do volume da *onda jovem*, mas também demonstrou a sua dinâmica por meio da composição das *coortes*, como também o ápice da onda em 2008, com 51 milhões de jovens, tem-se que, a profundidade e complexidade de um fenômeno sui generis e único na sociedade brasileira, foram negligenciados no Governo Fernando Henrique Cardoso, e está sendo apropriado por outros nichos e fundamentos da sociedade nos Governos do PT.

Portanto, a questão elaborada no início do texto permanece: por que essa *onda jovem* foi negligenciada ou, no máximo, tornou-se alvo de políticas públicas assistencialistas e estigmatizadas?

Rua & Romanini (2013, p. 60), nos embasam a reflexão sobre os níveis de complexidades que envolvem a formulação da agenda, primeira dimensão da formulação das políticas públicas, segundo a teoria do ciclo das políticas públicas. Em sua teoria apresenta três dimensões distintas que envolve o processo de formulação de uma agenda: *demanda, estado de coisas problema político*. As demandas são sub classificadas em *demandas novas, recorrentes e reprimidas* O *estado de coisas*, é composto por situações indesejáveis, injustas ou insatisfatórias que persistem por um período, mas não conseguem mobilizar nem os indivíduos prejudicados pela situação e nem o governo, e entram num plano de “naturalização da situação”. Já o *problema político* se consolida, quando os indivíduos começam a considerar o *estado de coisas* inaceitável e entendem que o governo precisa tomar providências neste sentido.

Ainda em 1998, conforme analisado no primeiro documento Rua (1998) pondera que as questões relacionadas à juventude se caracterizava como um *estado de coisas*. Para configurar como *problema político* seria preciso que houvesse reconhecimento das autoridades políticas. A primeira ação concreta em termos de políticas, objetiva e focada, ocorre em 2013, com a promulgação do Estatuto da Juventude. Até então as políticas estavam pautadas num paradigma de controle de violência ou, por programas e projetos caracterizados por fundamentos assistencialistas.

Essa questão nos remete ao *Modelo de Múltiplos Fluxos* proposto por Kingdon (CAPELLA, 2006, RUA e ROMANINI, 2013) em 1984, para pensar a complexidade do processo de formulação de uma agenda política, que coaduna com os diagnósticos propostos por Sposito (2006), acerca das representações que os idealizadores das políticas e ações municipais apresentam sobre juventude. Segundo esse modelo de Kingdon, para que uma demanda entre na agenda governamental, é preciso que haja uma convergência entre três fluxos: *fluxo dos problemas*, *fluxo das políticas Públicas* (policies), e o *fluxo da Política* (politics). A interação entre esses fluxos “representam contextos nos quais as ações e interações entre os valores políticos interceptam-se e articulam-se em torno de temas diversos ligados aos seus vários interesses políticos” (Rua, p. 66). A forma como o problema é apresentado, definido e articulado, colocarão os mais variados atores, indivíduos, grupos e organizações com seus interesses em jogo.

Se temos de um lado, um histórico social de desigualdade, pobreza e racismo, e, por outro lado ações e fatos intensificados pela mídia de violências praticadas por jovens, além de um crescente juvenil já medido pelas análises demográficas apontadas nos documentos, a concentração de políticas para juventude advindas na assistência social conforme resultado das pesquisas desenvolvidas por Sposito *et al* (2006 e 2003), reforça o raciocínio proposto por Muller (2002), sobre a complexidade das *matrizes cognitivas e normativas* que devem ser consideradas nas análises das políticas públicas e a importância do mapeamento dessas matrizes. Essas *matrizes*

Essa proposta analítica apresentada por Muller é *abordagem cognitiva das políticas públicas* é um recurso possível de alcance dessas representações que os atores formuladores sustentam as representações ou imaginários sociais dos atores idealizadores das políticas de juventude refletem os fundamentos da estrutura social estabelecida, mas, por outro lado, também podem expressar fundamentos e estruturas que subjazem de forma estrutural, mas são escamotados pelas políticas. Para o desenvolvimento dessa abordagem, é preciso considerar três diferentes dimensões, que ao mesmo tempo não podem ser dissociadas porque recobrem elementos análogos: “os paradigmas, desenvolvidos por Hall (1993), os sistemas de crenças, desenvolvidos por Sabatier (1993) noção

de referencial, desenvolvido por Jobert e Mullher (1993) e Faure, Pollet, Warin, (1995) (MULLER, 2002, p.45).

A operacionalização dessas matrizes cognitivas ocorreria em três níveis. A primeira camada *cognitiva e normativa* seria a dimensão dos *valores e princípios gerais* denominados de visão de mundo:

Trata-se, no caso, de princípios abstratos que definem o campo dos possíveis e do dizível numa sociedade dada, identificando e justificando a existência de diferenças entre indivíduos e/ou grupos, hierarquizando um certo número de dinâmicas sociais. (MULLER, P. 46).

Esse é exatamente o pondo nodal das análises de Sposito *et al* (2006), quando verificamos que as políticas expressam representações sobre jovens, imbricadas na própria estrutura social de desigualdade e racismo como constitutivos da sociedade brasileira, à medida em que o “olhar” dirigido à juventude a partir de níveis de riscos e controle social do que consideram “marginalidade” da juventude das comunidades mais carentes, estabelecem, por meio das próprias políticas públicas, estigmas e condicionamentos.

O segundo nível corresponde aos princípios específicos:

[...] essa segunda camada cognitiva e normativa permite, assim, operacionalizar os valores gerais num domínio que numa política precisa e/ou subsistema. Ela levanta eixos de ação desejáveis, que determinam por parte, em interação com o jogo dos interesses e o peso das instituições, as estratégias dos atores. De modo complementar, a noção de referencial setorial (Jobert, Muller, 1987) acrescenta a esta dinâmica uma dimensão “espacial”, mostrando que a declinação dos princípios gerais, podem, igualmente, aplicar-se a definir “uma imagem do setor, da disciplina ou da profissão...determina também considerações práticas sobre os métodos e os meios mais apropriados para realizar os valores e objetivos definidos (MULLER, P.46)

Estando as políticas de cunho municipal - segundo o mapeamento de Sposito *et al* (2006) - concentradas na Assistência Social, os fundamentos e dinâmicas respondem por essa dimensão “espacial” conformando referenciais de vulnerabilidade da juventude pobre e ações de controle social, com práticas ações que expressam os interesses desse campo: oficinas, atividades esportivas. Ou seja, processos que condicionam um

“confinamento” na percepção de que existem jovens e “jovens” desajustados, violentos, anormais que demandam políticas de contenção ou que, no mínimo, controlem o tempo considerado “ocioso”. Sendo o município a unidade federativa mais “próxima” ao jovem, suas ações políticas deveriam estabelecer-se em forma de redes de políticas de forma a propiciar uma atenção e valorização da condição de jovem e não alijamento e classificações das políticas de forma setorizada.

O terceiro nível, por sua vez, corresponde:

[...] o conjunto da matriz, implica a escola de especificações instrumentais que visa a animar os instrumentos escolhidos numa direção precisa e coerente com as indicações deduzidas dos outros elementos. Analisando o papel dos aspectos secundários no interior dos sistemas de crenças característicos de uma “coalizão de causa”, Paul Sabatier inclui aí, por exemplo, as decisões menores que podem apoiar-se no interior de um programa particular, sobre as alocações orçamentárias, as regras administrativas, as interpretações.

A combinação dos três diferentes níveis, permite uma análise das políticas públicas de forma a “isolar analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas particulares no caso do Estado (MULLER, 47). O que nos leva a crer que as ações políticas pesquisadas pela Sposito (2010), Sposito *et al* (2006) tanto em nível federal como municipal, respondem por especificidades diferentes sobre os conceitos de juventudes expressas pelas representações atores que atuam diretamente com esse sujeito de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que os documentos oficiais, analisados na presente investigação, apontassem de maneira inequívoca para o crescimento da *onda jovem* e a necessidade do estabelecimento de políticas públicas voltadas para a juventude, com vistas a incorporação tanto de sua potencialidade positiva quanto negativa, não há indicativos claros e facilmente evidenciados de que tenha havido políticas capazes de enfrentar o problema com

vistas a uma reorganização da agenda política, de forma tal a permitir uma apropriação do conhecimento produzido e da *janela de oportunidades* que se abria com esse movimento geracional.

Algumas restritas e focadas tentativas de oferta de oportunidades aos jovens, não se configuraram como um projeto articulado e sistêmico, levando em consideração os diferentes estudos sobre o movimento da *onda* jovem, indicadores de utilização de dados que apontavam para a necessidade de se enfrentar a *transição demográfica* que, não apenas se avizinhava como já se movimentava de forma vigorosa causando impactos na sociedade.

Enquanto o Estado se omite ignorando os dados por ele mesmo produzidos, o mercado, com sua percepção refinada e sofisticada dos possíveis nichos de crescimento do capital, olha para esses mesmos resultados, indicadores, estatísticas e avaliações - de demógrafos, cientistas sociais e economistas - e enseja um projeto de ampliação de suas bases de atuação, configurando estratégias de acolhimento e direcionamento dessa juventude não contemplada pelo Estado em suas análises políticas e na elaboração de seus projetos mais elementares, tais como educação, saúde e trabalho. Em uma sociedade regida pela economia de mercado nada mais natural de que o capital, sensível e aberto às oportunidades e ao movimento das “marés”, estivesse atento a todo e qualquer espaço de crescimento potencial que se apresentasse.

A percepção desse contingente em crescimento e de sua potencialidade para o consumo, bem como da omissão estatal em fornecer os espaços de incorporação e atendimento às suas demandas mais elementares, foi determinante no planejamento de ampliação de suas bases de atuação e incorporação de novos segmentos, bem como alargamento de seguimentos já consolidados de atuação privada. Dentre esses muitos espaços de ocupação pelo mercado, dois se evidenciam de forma mais sólida, razão pela qual são tratados, quais sejam, o segmento educacional e o de consumo e tráfico de drogas.

Cumpre destacar que a convivência entre setores público e privado, na educação brasileira, que nos remete ao final do século XIX, vem se diferenciando e consolidando ao longo das últimas décadas, chegando a condição atual na qual é possível afirmar, estatisticamente, a supremacia do privado sobre o público na educação

Segundo Sampaio (2011,p.28) “ O ensino superior privado no Brasil tem mais de um século e hoje responde por 75% das matrículas nesse nível de ensino.” Esse número, por si só, já é indicativo de que o setor privado, que no início era considerado meramente suplementar ao público, encontra-se hoje consolidado de forma hegemônica movimentando-se de forma vigorosa, nesse início de século, com vistas ao atendimento da demanda caracterizada pelo crescimento desse público jovem e não contemplado por políticas públicas baseadas nos resultados das pesquisas que indicavam essa transição demográfica à qual nos referimos e que foram utilizadas pelo setor privado de forma eficaz.

O fenômeno da *onda jovem*, reconhecido e considerado pelo setor privado de educação, no estabelecimento de suas políticas expansionistas, levou a um considerável desequilíbrio entre os setores público e privado, caracterizado pela expansão de número de instituições privadas e de matrículas no país. Segundo Sampaio (2011, p. 29)

A iniciativa privada, atenta às demandas de novos potenciais consumidores, respondeu de forma ágil. [...] mobilizando recursos privados e orientando-se para atender à demanda de mercado, foi mais dinâmico e cresceu mais rapidamente que o público, muitas vezes em detrimento da própria qualidade do serviço oferecido.

Os números confirmam esse desequilíbrio e distanciamento entre o direcionamento das políticas públicas de enfrentamento da *onda jovem* e a política privada de expansionismo fomentado e alimentado pelo setor público seja de forma indireta com sua omissão de políticas seja com ações efetivas de transferência de renda para o setor privado por meio do financiamento de vagas e de concessão de bolsas. Sampaio (2011, p. 29) confirma que “Entre 1960 e 1980, o número de matrículas no ensino superior passou de 200 mil para 1,4 milhão, em crescimento de quase 500%; no setor privado, o crescimento foi de mais de 800%”.

Ainda que com oscilações ocorridas no início do século XXI, que não serão analisadas no âmbito desse estudo, em razão de seu escopo temático, o investimento privado no setor educacional vem superando, em muito, o investimento do setor público em políticas direcionadas ao enfrentamento dessa *onda jovem* no que se refere a ampliação do número

de vagas e de oportunidades criativas de acolhimento e direcionamento das demandas decorrentes da expansão quantitativa de jovens e de suas expectativas e necessidades em um mundo no qual a cultura do consumo também invade e se apropria da educação.

Essa hegemonia do setor privado na oferta de vagas no ensino superior, alimentada por políticas públicas de investimento na ampliação do acesso, que tem no PROUNI – Programa Universidade para Todos, sua máxima expressão, estão afinados com o Plano Nacional de Educação, elaborado em 2001 que tinha como meta a inclusão de 30% de jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior até o ano 2010.

O FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior é outra política pública do setor educacional, representativa desse investimento do público no privado, que tem contribuído para a expansão ou consolidação da rede privada no país.

Conquanto não seja objeto central da presente pesquisa, a análise das controvérsias, contradições, contribuições ou fragilidades de políticas públicas do tipo PROUNI e FIES na ampliação do acesso ao ensino superior, o que, em tese, estaria contemplando os resultados da pesquisa sobre a transição demográfica vivenciada nas últimas décadas, cabe considerar que as mesmas são insuficientes e podem estar, na realidade, alargando distancias que, em tese estariam objetivando reduzir.

Há uma imposição simbólica de uma via única de entendimento da questão da educação superior que pode ser materializada em duas formas concretas: de um lado, a configuração do sistema privilegiando o setor privado na oferta de vagas e o papel regulador e avaliador do Estado; por outro, a naturalização da educação superior para camadas menos privilegiadas da população em instituições de segunda categoria. As classes mais favorecidas continuam sendo atendidas em universidades de primeira linha. (CATANI & HEY, 2007, p.424)

O segundo espaço de ocupação pelo mercado que vem suprir as ausências do Estado na implementação de políticas direcionadas a esse significativo contingente de pessoas, é do crime organizado, em especial direcionado ao consumo e ao tráfico de drogas, que também compõe essa configuração do capitalismo contemporâneo.

A singularidade desse fenômeno social, complexo, que impacta o Espírito Santo em um momento de seu maior crescimento econômico, não encontra a sensibilidade e o interesse estatal, necessários para o enfrentamento de uma cultura altamente consumista e mercadológica, característica da contemporaneidade, que tem no mercado seu grande estimulador e direcionador de vontades, expectativas e projetos. Isso confirma as teses de Sposito (2006) sobre a permanência de paradigmas simplórios das políticas para a juventude.

A ausência ou a ineficiência de políticas de inclusão capazes de contemplar as necessidades e os projetos da juventude, agora configurada como um grande contingente de jovens, em especial jovens de periferia e afrodescendentes, se apresenta como um nicho de mercado que é competentemente apropriado pelo Crime Organizado direcionado ao tráfico de drogas.

Bussinguer & Neves (2015) alertam que a juventude não pode ser tratada como uma “massa numérica” ou um bloco pré-determinado, devendo ser considerada a partir da ótica mercadológica. Baseando-se nos estudos de Harvey (1996) essas autoras apontam como características dessa juventude, valores tais como: *descartabilidade*, *efemeridade*, *instantaneidade* e *volatilidade*.

Nessa perspectiva afirmam que “esses valores tornam-se elementos engendrados à perspectiva simbólica de ‘juventude’ como um fetiche produzido pela lógica capitalista” (BUSSINGUER & NEVES, 2015).

Compelidos pelas pressões sociais que os levam a alimentar desejos de bens que não podem adquirir, de exigências precoces de independência financeira e pela ausência de caminhos possíveis de inserção no mercado formal de trabalho, esses jovens vivem o descompasso entre uma cultura consumista, os sonhos de futuro, a invisibilidade social e a pressão do tráfico para que assumam os “postos de trabalho” que lhes estão disponíveis. São assim recrutados pelo tráfico, em uma escala crescente de valorização, desde os postos mais desqualificados como “olheiros” e “aviões” até os mais nobres e de status mais avantajados como o de “gerentes” e “chefes do tráfico”.

Registre-se que esses “postos de trabalho” poderão lhes abrir espaços de consumo ainda não vivenciados e de prestígio e de poder, que, ainda que temporários e com riscos inerentes à uma lógica de violência

que pode lhes abreviar a vida e a liberdade, são considerados como caminhos possíveis à uma condição de visibilidade social e de reconhecimento de sua potência e virilidade.

Corroborando essa perspectiva Oliveira (2000, p.4) afirma que “Na gramática do ter, as aspirações de jovens pobres se mostram igualmente afinadas com seu tempo, respondendo a uma ideologia de consumo que se propaga em escala mundial e faz da juventude seu alvo principal.”

NOTAS

- ¹ Esse documento foi produzido durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.(CNPDP)
- ² Esse documento foi produzido durante o Governo de Dilma Rousseff, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (SAE/ IPEA)
- ³ População em Idade Ativa
- ⁴ Psicologia, História, Sociologia, Medicina, Demografia, Serviço Social, Economia, Pedagogia, Psicanalise, Direito, etc.
- ⁵ Clássicos: Mannheim (1928); Ariés, (1978); Bourdieu (1984) Levi & Schmitt (1996), entre outros.
- ⁶ Contemporaneos: Sposito & Carrano (2003), Sposito & Silva & Souza (2006), Sposito (2010); Berthier (2008), González (2015), Dayrell & Jesus (2016) Rodrigues ()para citar alguns.
- ⁷ Observatório Jovem da Universidade Federal Fluminense, Observatório do Jovem do Rio de Janeiro, Observatório da Juventude da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Observatório de Juventude da Fiocruz, etc.
- ⁸ JUBRA- Simpósio Internacional sobre Juventude Brasileira, (2006-Rio Grande do Sul, 2008-Goiás; 2010-Minas Gerais, 2012-Pernambuco, 2015-Rio de Janeiro), Fórum das Juventudes da Grande BH, (criado em 2004), Fórum Nacional da Infância e Juventude (CNJ), FONAJUNE – Fórum Nacional de Juventude Negra, Forum Estadual Parlamento Juventude do Mercosul (MA). Forum Ibero-Americano de Juventude, etc.
- ⁹ Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); Estatuto da Juventude (2013).
- ¹⁰ OLIVEIRA, Juarez de Castro; PEREIRA, Nilza de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia, BAENINGER, Rosana. **Evolução e características da população jovem no Brasil.** IN Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília|; v. 1, 1998. p.7-19.
- ¹¹ MADEIRA, Felícia Reicher. **Recado dos jovens: mais qualificação.** IN Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília|; v. 2, 1998.p. 427-496.
- ¹² RUA, Maria das Graças. **As Políticas públicas e a juventude nos anos 90.** IN Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília|; v. 2, 1998. p.731-749.
- ¹³ Não se pretende abordar neste trabalho as diferentes complexidades e teorias que compõem o campo da formulação da agenda dentro das teorias de análises das políticas públicas: teoria da não decisão, múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado, coalizão de defesa e Garbage Can. Apenas considerar que a composição da Agenda é uma etapa da *sine qua non* da formulação das políticas públicas e a p
- ¹⁴ SECRETARIA ESTRATÉGICA DO GOVERNO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Juventude levada em conta.** Brasília, 2013.
- ¹⁵ Taixa Baixa de Natalidade
- ¹⁶ Por “ações políticas” a autora propõe as seguintes classificações: a) episódicas – eventos e campanhas; b) projetos -sistematizados com objetivos e atividades propostas; e c) programas-atividades planejadas de caráter duradouro.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Eustáquio Diniz. **A transição demográfica e a janela de oportunidade**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2008.

BAUMGARTNER; Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BAUMGARTNER, Frank R & JONES, Bryan D. Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, 1999.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Power and poverty**. New York: Oxford University Press, 1970.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. 24 ed. Petrópolis: vozes, 2004.

BERTHIER, Héctor Francisco Castillo. **Juventud, cultura y política social**. Cidade do México: Imjuve, 2008.

BOURDIEU, Pierre. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. pg. 112/121.

BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; NEVES, Edilene Souza da Silva. El fenomeno de la "ola joven" em el Estado de Espirito Santo: transición demográfica y complejidades de la políticas públicas para la juventude. In: BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; STRAPAZZON, Carlos Luiz; CARINÁNA, Maria Ángeles Zurilla (Org.). **Cidadania e efetivação de direitos fundamentais**. Vitória: Fdv publicações, 2015.

BRITO, Fausto. **A transição demográfica no brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. Texto para discussão nº318.

CAPELLA, Ana Claudia. **Perspectivas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. São Paulo: BIB, n.º 61, 2006, pp. 25-52.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula. **A educação superior no Brasil e as tendências das políticas de ampliação do acesso.** Atos de pesquisa em educação, volume 2, número 2, p.414-429, set/dez, 2017.

CASTIGLIONI, Aurélia. **Inter-relações entre processos de transição demográfica, de envelhecimento da populacional e de transição epidemiológica no Brasil.** Mondevideo, Urugay. Congresso de la Asociación Latinoamericana de Población, 2012.

CNPD – COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** Brasília: CNPD, 1998. v. 1 e 2

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.

LEVI, Giovanni; SCHIMITT, Jean Claude (Org.). **História dos jovens: da antiguidade à era moderna.** São Paulo: Companhia das Letras, 1996, v.1.

MADEIRA, Felícia Reicher; RODRIGUES, Eliana Monteiro. **Recado dos Jovens: mais qualificação.** IN COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** Brasília: CNPD, 1998.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: *Boitempo*, 2013.

MULLER, Pierre. **A análise das políticas públicas.** Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Jane Souto de. Barreiras, transgressões e invenções de mercado: a inserção econômica de jovens pobres. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Brasil, 500 Anos: mudanças e continuidades. 12. 2000, Caxambu. **Anais...**Caxambu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2000. p. 1-24. Disponível em: www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/1025/989. Acesso em: 02.02.2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** São Paulo: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias.** IGPEP.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank C (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO: Westview, 1993.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. Boston: Little, Brown, 1984.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. Campinas, **Revista Ensino Superior Unicamp**, n. 4, p. 28-43, 2011.

SECHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2011.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS. **Juventude levada em conta**. Brasília, 2013.

SAMPAIO, Helena. **O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações**. Campinas: Revista Ensino Superior UNICAMP,

SPOSITO, Marília Pontes. **Juventude e políticas públicas no Brasil**. In LÉON, Oscar Dávila. Políticas públicas de juventude em América Latina. Vina Del Mar, Chile: Ediciones CIDPA, 2003.

SPOSITO, Marília Pontes et al. **Transversalidades no estudo sobre jovens no Brasil: educação, ação coletiva e cultura**. São Paulo: Revista Educação & Pesquisa, vol. 36, 2010, p. 93-104.

SPOSITO, Marília Pontes; CARVALHO E SILVA, Hamilton Herley de; SOUZA, Nilson Alves. **Juventude e poder local: um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas**. São Paulo: Revista Brasileira de Educação, v. 11, n. 32 maio/agosto, 2006. <http://forumdasjuventudes.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 02/10/2016

Recebido em: 9-3-2017

Artigo convidado

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela UniRio. Doutora em Bioética pela UnB. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Coordenadora e professora do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais e de Pesquisa da FDV. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética; Professora associada aposentada da UFES. E-mail: elda.cab@gmail.com

Faculdade de Direito de Vitória. Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais. Rua Juiz Alexandre Martins de Castro Filho, nº 215, Santa Lucia, Vitória, ES, CEP 29056-295.

Edilene Souza da Silva Neves

Cientista Social. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Bolsista CAPES. Pesquisadora do NEPE- Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educativas do Centro de Educação (UFES). Coordenadora de Pesquisa do NEI – Núcleo de Estudos Indiciários do Centro de Ciências Humanas e Naturais (UFES). Membro do BIOGEPE – Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Bioética e Direitos Humanos da Faculdade de Direito de Vitória. E-mail: edilenesouzaneves@gmail.com

Universidade Federal do Espírito Santo. Programa de Pós-Graduação em Educação. Av. Fernando Ferrari, nº 514, Vitória, ES, Brasil, CEP 29060-970.

