

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH)

Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Democracia Participativa,  
República e Movimentos Sociais.

Elisangela Lizardo de Oliveira

**Políticas de Juventude no contexto do Sistema Nacional de Participação Social**

Belo Horizonte

2014

Elisangela Lizardo de Oliveira

**Políticas de Juventude no contexto do Sistema Nacional de Participação Social**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de especialista no Programa de Formação de Conselheiros Nacionais: Democracia Participativa, República e Movimentos sociais, sob orientação do Prof. Dr. Rodrigo Ednilson de Jesus.

Belo Horizonte

2014

## **Ficha Catalográfica**

---

**LIZARDO**, Elisangela Oliveira de,

### **Políticas de Juventude no contexto do Sistema Nacional de Participação Social**

Belo Horizonte, São Paulo, p. 67, 2014.

Monografia (Especialização) – UFMG  
Formação de Conselheiros Nacionais: Democracia Participativa,  
República e Movimentos Sociais.  
Orientador: JESUS, Rodrigo Ednilson

---

**Palavras-chave:** Democracia; Participação; Juventude; Sistema Nacional de Participação Social; Sistema Nacional de Juventude.

**Banca Examinadora**

---

**Dr. Rodrigo Edinilson de Jesus - Orientador**

---

**Msc Clarice Correa de Mendonça**

**Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Monografia por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.**




Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 7 (sete) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO CONTEXTO DO SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL" elaborada por **Elisângela Lizardo de Oliveira**.

A Comissão, composta pelos professores Clarisse Corrêa de Mendonça e Rodrigo Ednilson de Jesus, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 7 de novembro de 2014.

  
\_\_\_\_\_  
Rodrigo Ednilson de Jesus (UFMG)

  
\_\_\_\_\_  
Clarisse Corrêa de Mendonça (UFMG)

**Resumo:**

Uma ampliação significativa da democracia marca as primeiras décadas do século XXI no Brasil, com a consolidação da democracia representativa, mas em especial com a instituição de mecanismo e instâncias de democracia participativa. A promulgação do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) pelo governo federal é um símbolo da instituição de mecanismos de participação garantidos em forma de Lei. Esse sistema poderá garantir a toda sociedade, constituída pelos seus distintos grupos, o exercício da cidadania com maior participação política na elaboração, execução e acompanhamento de políticas. Entre os setores sociais, a juventude se destaca por ter conquistado recentemente a formalização de um sistema nacional de políticas públicas que prevê, sobretudo, mecanismos de participação social que reconhecem sua existência enquanto sujeito de direitos e, desse modo, permite que se insira em um sistema de participação social formalizado pelo Estado - ressalte-se que a juventude já estabelece e constantemente reinventa instrumentos de participação política, que não necessariamente realizam interface com o Estado a partir de instâncias do governo. Desse modo, com base nas discussões sobre juventude, democracia e participação, esta monografia tem por objetivo, realizar uma análise das interfaces entre a organização do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve), tomando como fontes principais o Decreto-Lei do SNPS (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014) e a lei que criou o Sinajuve (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013). Um foco especial será dado à análise das possibilidades de controle das ações exercidas e às inovações que o SNPS pode oferecer às instâncias de participação para a juventude.

**Palavras-Chave:** Democracia; Participação; Juventude; Sistema Nacional de Participação Social; Sistema Nacional de Juventude.

## Sumário

<b>Apresentação</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Democracia e Participação social</b> .....	<b>14</b>
1.1. Democracia na sociedade do século XX: breve histórico .....	14
1.2. Brasil: construindo seu próprio modelo.....	17
1.3. Mais participação, mais Estado, mais democracia .....	19
<b>2. Juventude: protagonistas do seu próprio destino</b> .....	<b>22</b>
2.1. Mas o que é ser Jovem?.....	22
2.2. A juventude brasileira dos anos 2000.....	26
2.3. Os jovens são, sobretudo, indivíduos em formação. ....	29
2.4. Juventude em ação! .....	32
<b>3. Sistema Nacional de Participação social e sua interface com o Sistema Nacional de Juventude.</b> .....	<b>38</b>
3.1. O Sistema Nacional de Participação Social.....	38
3.2. PNPS: democracia ou autoritarismo? .....	41
3.2.1. Os que se posicionam favoráveis à implementação da PNPS:.....	43
3.2.2. Os que se posicionam contrários à implementação da PNPS.....	46
3.3. O Sistema Nacional de Juventude: uma ampliação democrática .....	51
3.3.1. O Estatuto e as esferas de participação política.....	55
3.3.2. Constituindo o Sistema Nacional de Juventude .....	57
3.3.3. As instâncias de participação.....	58
<b>4. A guisa de conclusão</b> .....	<b>64</b>
<b>5. Referência Bibliográfica</b> .....	<b>68</b>

## **Apresentação**

O sistema político democrático brasileiro, coroado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, passa, desde os primeiros anos do século XXI, por modificações que contribuem para o aprofundamento do sistema democrático (representativo e participativo), buscando aproximação entre sociedade civil e Estado na gestão de políticas públicas. Constituindo seu próprio modelo de democracia - que visa garantir e distribuir direitos, mesmo havendo desigualdades estruturais -, o Brasil se destaca entre os países da América Latina na constituição de uma nova gramática de democracia participativa que, além dos representantes eleitos pela democracia representativa, conta com atores sociais das mais diversas classes sociais, etnias, gêneros e que vivenciam as mais distintas condições de vida.

Antes mesmo de ser institucionalizada em forma de lei, a política de participação social vigente no país já vinha refletindo a busca por renovação em suas práticas democráticas. Tal política busca dialogar com a atuação dos movimentos sociais - caracterizada antes pela luta por liberdade (em tempos de ditadura militar) e pela luta de classes -, e também com a forma renovada de atuação que evidenciam na atualidade as lutas e organizações de caráter identitário, em busca, entre outras coisas, do reconhecimento de seu grupo social e da garantia de direitos negados até então.

Isso não significa que a luta de classes tenha deixado de existir, uma vez que, estando o Brasil imerso em um contexto internacional orientado por forças produtivas e relações de produção capitalistas, em que uma de suas características inerentes é justamente o antagonismo de classes que coloca em lados opostos da divisão social do trabalho, o proletariado (mesmo em suas novas configurações e organizações) e o detentor do capital. Significa menos ainda que a participação política dos brasileiros, que tradicionalmente se deu a partir de eleições, partidos políticos, agremiações sociais (tais como sindicatos, movimento estudantil, passeatas, federações e tantos outros), foi substituída por outras formas de participação. O que se apresenta desde então, é uma nova configuração, a partir do reconhecimento dos distintos grupos e de distintas formas de opressão, que aglutina os atores sociais dos diversos cantos país em novas instâncias de participação, representação e interação entre poder público e sociedade civil. Lüchmann (2007) ao tratar sobre uma nova conceituação de sociedade civil emergida na

década de 1990 utiliza Nogueira (2003) para exemplificar o debate sobre a reconfiguração da participação política e aponta:

A incorporação da teoria da nova sociedade civil no Brasil data dos anos de 1990 e segue uma orientação teórica mais geral da recomposição e difusão do conceito que, de acordo com Nogueira (2003), teve como base um conjunto de fatores, entre eles, a complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades contemporâneas que vêm testemunhando a diminuição do peso político da classe operária e registrando a emergência de novos sujeitos coletivos; o processo da globalização que proporcionou, entre outros uma maior transparência e autonomia do social ante a institucionalidade política; e a suposta crise da democracia representativa com, ou mediante seus impactos negativos no "funcionamento e identidade dos partidos políticos de esquerda, já abalados pela dificuldade de reprodução dos sujeitos sociais "clássicos" e pela diminuição do sentido das grandes utopias políticas" (NOGUEIRA, 2003, p. 188 *apud* LÜCHMANN, 2007, p. 146-147).

A emergência de atores sociais reivindicando reconhecimento e direitos pressionaram para garantir mais participação nas decisões políticas, contribuindo significativamente para a configuração do modelo atual de democracia no país. Mesmo estando distante de sanar as desigualdades que assolam a população brasileira, a última década foi marcada pela conquista de direitos importantes para qualidade de vida dos cidadãos. No âmbito econômico, aproximadamente 50 milhões de brasileiros saíram da linha da miséria, houve geração de novos empregos, crescimento da renda *per capita* - sobretudo em função da política de valorização do salário mínimo -, aumento do poder de consumo e tantos outros ganhos que contribuíram para a inserção das camadas mais pobres do país no mundo produtivo. No que diz respeito a direitos específicos e a aspectos culturais, citam-se as conquistas da lei Maria da Penha, a inserção da história da África no currículo escolar, a obrigatoriedade de composição de chapas eleitorais com 30% de mulheres, o estabelecimento de reserva de vagas raciais e sociais no processo seletivo de todas as universidades federais, com repercussão em quase toda a rede pública, a conquista de mais recursos para a educação (10% do PIB, previsto no Plano Nacional de Educação e 75% dos Royalties do Pré-Sal, também garantido em lei), a formalização da juventude como sujeito de direitos garantidos em Constituição Federal e a aprovação do Estatuto da Juventude, que legisla sobre os direitos e prevê a instituição do Sistema Nacional de Juventude, assim como outras políticas que buscam a garantia de mais direitos fundamentais para criar as efetivas condições estruturais e culturais para que as pessoas exerçam sua cidadania.

Todas estas conquistas convivem, no entanto, com um sentimento de insatisfação política, não só pela expectativa de mais direitos econômicos e sociais, mas também pelo questionamento da legitimidade da forma tradicional de representação política que parece manter cada vez mais distante o representante de seus representados. As manifestações que levaram milhões de pessoas às ruas em junho de 2013 foram o ápice (até o momento) da insatisfação com a estrutura política atual, levando muitos pensadores sociais a considerarem o período como um momento de crise das formas de representação política. O que se pode apreender de tais reivindicações é que as conquistas obtidas até aqui não satisfazem as novas gerações que, em busca de melhores condições de vida e de protagonismo social, não se contentam com uma política exercida de cima para baixo e vislumbram um sistema político ainda mais democrático, capaz de atender as necessidades da população inserida em um mundo globalizado, urbanizado, desenvolvido tecnologicamente, um mundo em que a rápida circulação da informação facilita a propagação das demandas dos distintos grupos sociais, mas também permite (ou deveria permitir) maior acompanhamento das ações dos representantes políticos, tornando insuficientes as práticas tradicionais que delegam ao representante o poder absoluto.

Contribuem muito, neste cenário, as ações que buscam aproximar os cidadãos da política pública. O fortalecimento de mecanismos de participação política a partir da consolidação das Conferências Temáticas (saúde, educação, segurança pública, mulheres, juventude, ciência e tecnologia, entre outras), da valorização e criação de novos conselhos de participação, e da criação de espaços como fóruns, grupos de trabalho e comissões, com diferentes formatos híbridos entre sociedade civil e Estado, buscam atenuar a distância entre a política exercida pelos representantes eleitos e as demandas que atingem os distintos grupos sociais. Muitos desses grupos encontravam-se (e parte significativa deles ainda se encontram) em situação de vulnerabilidade econômica, cultural, social e política. Ainda que a formalização de mecanismos de participação social não seja o pilar central sobre o qual se edifica uma sociedade justa, humanizada e democrática (para isto são necessárias políticas estruturais que criem condições de igual desenvolvimento humano, que favoreçam as potencialidades de todos os cidadãos e garantam os direitos fundamentais do indivíduo), ações como a promulgação da Lei Federal (Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014) que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação

Social (SNPS) expressam avanços obtidos no sentido da construção de um país mais democrático e contribuem para a construção de uma política mais plural, que vise a atender a diversidade de demandas de seu povo.

É sobre a instituição de mecanismos que potencializam a democracia participativa e visam a estreitar a distância entre as demandas da sociedade civil e a execução de políticas públicas pelos representantes políticos e pelos gestores públicos que esta monografia se debruça. Como interface, o presente trabalho tem como foco o Sistema Nacional de Juventude. Os marcos que formalizam a política nacional de juventude são também recentes, somente em 2010 os jovens foram reconhecidos como sujeitos de direitos com a aprovação da PEC da Juventude (Emenda Constitucional nº 65/2010), seis anos após ter sido criada uma secretaria nacional destinada a elaborar e acompanhar as políticas voltadas para este segmento da sociedade. Já o sistema nacional que regula os mecanismos de participação social dos jovens em instâncias destinadas à elaboração, execução e monitoramento das políticas para a juventude foi previsto a partir da promulgação do Estatuto da Juventude em 2013. Diante da magnitude e da relevância social da participação dos jovens em todo sistema político nacional (a participação dos jovens na luta por democracia acompanha a história do país e pode determinar os rumos da sociedade brasileira), ainda são incipientes as produções que se destinaram a analisar o Sinajuve. Neste sentido, com intuito de contribuir para o acúmulo de elaborações e reflexões nesse campo de estudo, seguem a apresentação da justificativa da pesquisa, a descrição dos objetivos, e método utilizados para se estabelecer as relações almejadas entre a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Juventude.

O tema juventude me interessa por ter sido até há pouco tempo a área em que concentrei minha atuação política, tendo sido militante de movimentos juvenis, em especial o estudantil. Minha trajetória militante inicia-se no Centro Acadêmico da universidade onde me graduei - Universidade do Estado de Minas Gerais, *campus* Ituiutaba (UEMG - Ituiutaba) -, período em que atuei também junto a entidades estaduais e nacionais. Entre os anos de 2002 e 2003, compus a Coordenadoria de Juventude da prefeitura de Belo Horizonte e encerrei minha militância de juventude na Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG), período em que representei a entidade no Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Essa trajetória permitiu um

acompanhamento das ações nacionais que conduziram a instituição da política nacional de juventude, desde a primeira conferência até a aprovação do Estatuto da Juventude, fato que sem dúvida despertou também meu interesse por um estudo que auxilie a elaborar de maneira embasada toda essa experiência prática acumulada.

Diante do exposto, esta monografia, realizada como trabalho de conclusão do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais - Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais, tem por objetivos:

- a) apresentar um breve relato sobre a instituição da Política e do Sistema Nacional de Participação Social;
- b) identificar como se articulam os Sistemas Nacionais de Participação Social e de Juventude;
- c) Analisar em que medida as políticas de juventude existentes já se efetivam ou podem se efetivar a partir de mecanismos de participação previstos no SNPS

Para atingir tais objetivos, será realizada uma análise documental tendo como fontes principais os Decretos e Leis que instituem a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014) e a minuta que prevê, desde a aprovação do Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013), a instituição do Sistema Nacional de Juventude. O texto será apresentado em três partes: 1) *Democracia e Participação Social*, em que se arrola um breve histórico sobre o processo de consolidação da democracia desde a segunda metade do século XX e estabelece relação entre a participação política e o grau de democracia de uma sociedade; 2) *Juventude: protagonistas do seu próprio destino*, em que se apresentam sucintamente as fases de conceituação da juventude no Brasil, destacando o perfil da juventude a partir dos dados disponíveis no último Censo demográfico do país e, por fim, estabelece conexões entre a juventude e a participação política; e 3) *Sistema Nacional de Participação Social e sua interface com o Sistema Nacional de Juventude*, em que são apresentados os Sistemas Nacionais de Participação Social e de Juventude, evidenciando, sobre o primeiro, a repercussão da mídia em torno da recepção de políticas que fortalecem a democracia participativa no Brasil e, sobre o segundo, os marcos que circundaram a institucionalização da política de juventude no país. Por fim, é realizada uma

comparação entre as instâncias de participação social previstas no SNPS e no Sinajuve, com objetivo relacionar os impactos de um sistema sobre o outro.

## **1. Democracia e Participação social**

Propõe-se com a apresentação deste capítulo apresentar, à luz da Teoria Democrática, uma breve retrospectiva sobre a consolidação da democracia no Brasil no último decênio e estabelecer conexões sobre a estabilidade democrática e a participação social.

### **1.1. Democracia na sociedade do século XX: breve histórico**

*Só poderá ser democrática a sociedade onde não houver ninguém tão pobre que tenha necessidade de se vender e ninguém tão rico que pudesse comprar alguém*

(Rousseau)<sup>1</sup>

A constituição da democracia como um dos acontecimentos mais importantes da sociedade moderna é opinião comum entre teóricos que analisaram a consolidação das sociedades pós-guerras. Dois momentos, segundo Santos e Avritzer (2008), marcaram o debate em torno dos sistemas democráticos. O primeiro se referiu a instituição da democracia nos países europeus centrais e, posteriormente, o debate abarcava quais seriam as condições estruturais de implantação e qual modelo de democracia prevaleceria na sociedade. Permearam o século XX, desse modo, tanto o desejo de implementação da democracia, como o estabelecimento da democracia como uma forma hegemônica de governo, mesmo sendo no período pós-guerras, restrita a um processo eleitoral.

A polêmica sobre os rumos da democracia no período pós-guerra abarcou discussões sobre o tipo de democracia que deveria ser estabelecida em cada país e também sobre sua intensidade (alta ou baixa). Questões tais como "o papel do estado no processo de modernização e sua relação com as classes agrárias, a relação entre os setores agrários e os setores urbanos e o nível de ruptura provocado pelo campesinato ao logo do processo de modernização" (MOORE, 1996, apud SANTOS; AVRITZER,

---

<sup>1</sup> Ideia apontada na discussão realizada por Jean-Jacques Rousseau em seu trabalho sobre o Contrato Social. Citado por Santos e Avritzer (2008).

2008, p. 12) foram indicadoras de um tipo de democracia de baixa intensidade executada em um país.

Divergências sobre a contradição entre democracia e capitalismo marcaram as discussões sobre as condições estruturais necessárias para a existência de uma sociedade efetivamente democrática (WOOD, 1996; MOORE, 1996; PRZEWORSKI, 1985). De um lado, os defensores de uma democracia capaz de promover a distribuição de "direitos" entre as camadas mais desfavorecidas da sociedade a partir do estabelecimento da socialdemocracia; de outro lado, os teóricos marxistas que visualizavam uma contradição estruturante entre o sistema capitalista (onde haverá sempre a prevalência de uma ideologia e de uma política dominante por parte dos detentores dos meios de produção) e uma democracia representativa e participativa, em que, apesar das desigualdades econômicas, todos os cidadãos desfrutem de igualdade de direitos.

As ponderações sobre a inviável existência de uma democracia em países com intensas desigualdades sociais, apontadas por Wood (1996), Moore (1996) e Przeworski (1985), tal como apresentadas em Santos e Avritzer (2008), não se concretizaram - apesar das incongruências (ainda fortemente presentes) entre o estabelecimento da democracia e a desigualdade de classes - e muitos países aderiram ao processo democrático mesmo sem haver distribuição de renda e direitos, com o argumento principal de que a democracia possui virtudes distributivas capazes de propiciar ganhos para os setores menos favorecidos (Przeworski, 1985). De um lado, os marxistas negavam a possibilidade de uma real democratização da sociedade, uma vez que não era possível democratizar a principal característica de uma sociedade capitalista, a assimétrica distribuição dos meios de produção a relação capital *versus* trabalho e, de outro lado, os defensores da democracia liberal viam com bons olhos os benefícios vindos da instalação da socialdemocracia e sua capacidade distributiva. Este processo de estabelecimento da democracia e o debate sobre os modelos democráticos possíveis no período pós-guerra foram caracterizados por Santos e Avritzer (2008) como a Primeira Onda Democrática.

Os desafios de consolidação da democracia - os quais ainda não se dissolveram hodiernamente - marcaram uma segunda onda de afirmação democrática. Para Joseph Schumpeter (1942) pensador que expressava as discussões do período, os problemas da

democracia europeia do período entre-guerras deveriam ser os problemas da democracia em geral, ocorrendo certa padronização das situações políticas da sociedade. Esta concepção tornou-se hegemônica e edificou ideias estruturantes que afirmavam posicionamentos elitistas para os quais o modelo europeu deveria ser replicado para toda a humanidade.

Algumas características marcaram essa concepção hegemônica de democracia de baixa intensidade participativa, destinada apenas à construção e manutenção dos governos vigentes, em especial nos países centrais da Europa.

a) contradição entre mobilização e institucionalização; b) valorização positiva da apatia política; c) concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias; d) tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites e d) solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas de complexidade (SANTOS; AVRITZER 2008. p.13).

Este arquétipo de sociedade de baixa intensidade democrática ocasionou uma "degradação da prática democrática" e gerou o que Santos e Avritzer (2008) chamaram de crise de legitimidade ou crise da explicação democrática tradicional caracterizada a partir de três momentos (tripla crise da exploração democrática), a saber: "crise do modo estrutural de explicação da possibilidade democrática", como encontrado em Barrington Moore (1966); "crise da explicação homogeneizante", predominante no período entre-guerras e defendido por Schumpeter (1942) e, por fim, foi estabelecida uma nova forma de compreender a democracia e suas variações de aplicação em âmbito local e no interior dos Estados nacionais, com efetiva participação dos cidadãos, como afirma Anderson (1991).

Dividido entre a efetivação da democracia nos países mais desenvolvidos econômica e politicamente, com baixa participação e mobilização social e uma concepção elitista de democracia resumida às formas de representação governamental, o século XX foi marcado por experiências de baixa intensidade democrática e concentração das decisões em uma elite com opiniões hegemônicas sobre a vida política, econômica e social dos povos. Destacam-se, portanto, duas concepções de mundo que marcaram o desenvolvimento da democracia no Ocidente: de um lado a liberal-democracia, como batizada por Macpherson (1996) e, de outro, a concepção marxiana de democracia "que entendia a autodeterminação no mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte dos cidadãos, entendidos como

indivíduos-produtores" (PATEMAN, 1970 apud SANTOS e AVRITZER, 2008, p. 15). Não pretendo detalhar tais concepções neste momento, mas é importante diferenciá-las a partir de três questões: "a relação entre procedimento e forma; o papel da burocracia na vida democrática e a inevitabilidade da representação nas democracias de grande escala" (SANTOS e AVRITZER, 2008, p. 15).

## **1.2 Brasil: construindo seu próprio modelo**

A América do Sul vive, desde a virada do século XX para o XXI, uma situação de mais desenvolvimento e estabilidade econômica, acompanhada por uma ampliação da democracia e inclusão de atores sociais antes excluídos do processo político e social. Em contraposição ao modelo de democracia de baixa intensidade, concepções contra-hegemônicas ao modelo de elitismo democrático se firmaram na segunda metade do século XX, tanto nos países do Norte, como nos países do hemisfério Sul. Autores como Habermas, Lefort, Castoriadis, Lechner, Nun e Bórun foram referências do debate nos dois polos do mundo. A diferença central, peculiar à concepção contra-hegemônica, é que esta visava dar novas respostas ao desafio de compreender a democracia como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade, sem aceitar um padrão homogeneizador, o qual compreendia a democracia mais como forma do que como substância capaz de reconhecer e valorizar as diferenças e a diversidade humana. Nos países do Sul ainda se debateu a democracia como um procedimento, mas a partir dos debates de Habermans, de que se trata de um procedimento societário participativo, considerando as diversas formas de vidas existentes, sempre em um movimento de "assentimento de atores em processos de racionais discussões e deliberações" (SANTOS; AVRITZER, 2008, p. 17).

Na América do Sul, o processo de instauração da democracia, segundo Santos e Avritzer (2008), se constituiu em um movimento de incluir novos atores na cena política, constituir uma "nova gramática social", inserir no campo administrativo práticas societárias e articular uma nova forma de democracia que considerasse a representatividade e a participação política. Houve, assim, uma ampliação e/ou transição democrática em praticamente todos os países do hemisfério Sul a partir da década de 1970, caracterizadas também por tentativas de inserção de novos atores e práticas políticas e pelo estabelecimento de uma nova gramática social, sempre a partir do questionamento de uma identidade ou cultura estabelecida por uma elite dominante a

esses indivíduos que questionaram o *status quo*, imposto pelo Estado. No Brasil dos dias atuais, onde se consolida uma experiência de democracia participativa, destacam-se ações como orçamento participativo, a realização de conferências nacionais temáticas e a consolidação dos conselhos de representação social.

As discussões em torno da representação *versus* participação motivaram debates importantes sobre a concepção de sociedade democrática e soberana, colocando de um lado a defesa de soluções homogêneas para problemas distintos, supervalorizando a representatividade como a única possibilidade para as democracias de grande escala (Dahl, 1998), e de outro a ideia de democracia como "forma de aperfeiçoamento da convivência humana" (SANTOS e AVRITZER, 2008, p. 22), que visava a compatibilizar a representação (e suas dimensões de autorização, identidade e prestação de contas) e a participação, com a construção de uma nova gramática social e cultural. A concepção contra-hegemônica de democracia, portanto, desafia as concepções deterministas:

A democracia revela-se, assim, a sociedade histórica, por excelência, a sociedade que por sua forma acolhe e preserva a indeterminação em contraste notável com o totalitarismo que, edificando-se sob o signo da criação do novo homem, na realidade, agencia-se contra essa indeterminação (LEFORT, 1986, p. 31).

A ideia de democracia como forma sócio-histórica e em constante transformação embasa, portanto, a concepção não hegemônica de democracia e busca, mesmo com as contradições estruturais e econômicas do país, estabelecer uma gramática social que valorize as especificidades dos grupos sociais. A constituição de uma concepção não hegemônica de democracia na América Latina passa, segundo Santos e Avritzer (2008), por três fases importantes: 1) relação entre procedimento e participação societária; 2) redefinição sobre a adequação da solução não participativa e burocrática a nível local e 3) representação e diversidade cultural e social.

Os países da América Latina inauguram, no final da década de 1980, o que autores chamam de "terceira onda de democratização". Em especial no início do século XXI, o governo brasileiro estabeleceu uma disputa sobre a de sociedade democrática, buscando incorporar novos atores na gramática social, discutindo a aquisição de novos direitos, a forma tradicional de representatividade (quando debate a aproximação e autorização dos representantes, assim como os mecanismos de prestação de contas). A

emergência da democracia participativa nos moldes da socialdemocracia também enfrenta vulnerabilidades a representação de grupos empresariais que se apropriam dos discursos democráticos, reduzindo-os muitas vezes às categorias de mercantilização (PAOLI, 2002), como se percebe nos discursos de inclusão pelo consumo.

Mesmo com os avanços de um modelo que concilia democracia representativa e participativa, fica evidente que os limites estruturais da sociedade ainda distanciam os sujeitos mais necessitados de políticas, não só por dificuldades materiais, ou tempo para se dedicar à política, mas também por serem estes sujeitos os que mais são atingidos pelas fragilidades das políticas de formação e cultura que possibilitam a transformação de sujeitos em atores sociais.

### **1.3 Mais participação, mais Estado, mais democracia**

Ao questionar a capacidade de representação e condições de deliberação dos atores sociais e das instituições, é importante também questionar os limites do Estado frente ao fornecimento de condições necessárias para uma participação da sociedade civil. A participação efetiva dos grupos sociais não pode prescindir de acesso a informações, dados, estudos, estrutura física, transporte e todas as outras necessidades que garantam a representatividade das múltiplas identidades.

Compreender os limites da democracia brasileira decorrentes das intensas desigualdades sociais, assim como discutir as disputas de projetos presentes na constituição da política pública, em especial, em âmbito nacional, apresentam-se como tarefas mister para abarcar as vicissitudes de implementação da democracia e o estabelecimento da efetividade e legitimidade do processo representativo do país. Mas qual seria o cenário mais adequado para o exercício e fortalecimento da relação democrática entre os legisladores e os cidadãos?

Anastasia (2010) apresenta em *Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades*, condições fundamentais e precedentes para o exercício da democracia na contemporaneidade, que só pode ser exercida mediante igualdade política, soberania popular e respeito aos direitos fundamentais. A autora discorre sobre a ideia de Cidades Mágicas, ou "*magic town*", como espaços ideais, que envolveriam tanto os legisladores como os cidadãos comuns no exercício da democracia. Adam Przeworski (1991), ao tratar o assunto, desenvolve uma teoria que visa relacionar:

demandas/políticas/resultados a partir da defesa de uma democracia representativa / participativa, com da institucionalização de canais de deliberação e comunicação e com ampliação do *accountability*. A ideia de "*magic town*" não pode prescindir da ampliação da participação dos diversos atores políticos na gestão de políticas públicas.

A democracia participativa requer espaços ampliados de consulta das diversas identidades que compõem a população e inovações institucionais que permitam aos legisladores conhecerem as distintas realidades, ampliando, dessa maneira, a qualidade de elaboração e execução das políticas, o que permitiria ações não restritas à interpretação dos legisladores (que em geral mantém uma opinião tendenciosa à opinião de seus pares, seus partidos e seus grupos de representação).

O fortalecimento dos espaços institucionais de deliberação torna-se, desse modo, questão central para o aprimoramento, tanto da representação quanto da participação, possibilitando um alcance da democracia a longa distância e permitindo que atores sociais participem (ainda que com os poucos recursos) e influenciem nas decisões e rumos das políticas elaboradas nas casas legislativas. Canais de deliberação e comunicação, ampliação dos espaços de participação, investimento de recursos públicos para garantia do bom e plural funcionamento destes espaços e mecanismos de controle comporiam, desse modo, uma rede de ampliação da democracia. Para Przeworski (1991), uma "*magic town*" teria cidadãos melhor informados, com discussões e formação de uma opinião pública elaborada, racional, que atendesse as necessidades da sua cidade.

Anastasia (2010) reforça então, a ideia de "*magic town*" e defende a criação de Arenas de Participação e Representação nas casas legislativas. Estes espaços deveriam ser institucionalizados e ter ações concretas voltadas a garantir seu funcionamento com alta qualidade e também um fluxo de informação entre os atores da democracia que lhes permitam uma "expertise capaz de fiscalizar atos e omissões do executivo" (ANASTASIA, 2010, p. s/p). As arenas de participação e representação devem ser ocupadas por legisladores e os cidadãos com grande capacidade e informação sobre a realidade que representam. Equiparar a cultura e formação dos membros das arenas é fundamental para garantir uma maior igualdade de discussão, crítica e proposição das políticas públicas. As casas legislativas devem criar condições materiais para a participação popular em canais de interlocução variados.

É necessário se utilizar de canais de comunicação e ferramentas tecnológicas para ampliar o acesso à informação, conhecimento e visibilidade das políticas propostas. Quanto maior a visibilidade e coletivização das decisões, maior o exercício da democracia e maior a garantia da representatividade. Os conselhos de participação social e as Conferências temáticas organizadas pelo poder público são arenas de grande participação, conhecimento e reconhecimento, daí a importância de se institucionalizar esses *locus* de atuação e "ampliar as oportunidades de influenciar, de modo continuado, a formação de agendas e de prioridades para a ação pública" (ANASTASIA, 2010, p. 19). Garantir a implementação das tais "*magic towns*" é passo significativo para aprofundar a democracia brasileira e avançar em um elemento importante que possa amenizar uma crise de representação, garantido mais espaços de interlocução, aprimoramento e fiscalização da elaboração e implementação das políticas públicas.

Canais de deliberação e comunicação, ampliação dos espaços de participação, investimento de recursos públicos para garantia do bom e plural funcionamento desses espaços e mecanismos de controle devem compor, desse modo, uma rede de ampliação da democracia. Uma sociedade verdadeiramente democrática deve formar e informar muito bem seus cidadãos (representantes e representados). A efetiva democracia é consequência da ampliação dos direitos fundamentais e serviços que garantam saúde e educação de qualidade para todos, com respeito à diversidade sexual e às preferências religiosas, transporte público, acesso a cultura, esporte, lazer e arte. É preciso ampliar os canais de democracia participativa, aprofundar a relação dos legisladores com a população e criar mecanismo que permitam o aprimoramento da democracia representativa, aproximando os representantes cada vez mais dos interesses de seus representados e assim atingir todos os cantos, os *locis*, os *locus* desse país.

## 2. Juventude: protagonistas do seu próprio destino

Investigar a juventude brasileira e os fenômenos históricos sociais que a atingem é também investigar uma significativa parcela da sociedade cuja vivência social é atingida pelas, mas também contribui para a construção das condições objetivas e subjetivas da estrutura social no presente e interferem (ou podem interferir) de modo significativo no projeto nacional (econômico, cultural, democrático) futuro. Por esse motivo, o presente tópico assume importância, visto que consiste em uma descrição sucinta (uma vez que há uma vasta e reconhecida literatura sobre o assunto) sobre um conceito de mais aceito na sociedade brasileira, e na apresentação de informações sobre o perfil demográfico do jovem (em especial no que tange a formação e trabalho). Também será evidenciada a relação estabelecida entre juventude e participação política na última década.

### 2.1 Mas o que é ser Jovem?

*"Não sou o seu futuro, somos todos o agora,  
Não quero ser mais um, eu quero é ver na história,  
o meu protagonismo somado com o seu  
E um outro mundo que é possível. Aconteceu!*

*Sujeito de direito, sou assim como você  
Quero minha singularidade, você vai ver  
Não julgue, não critique, deixe eu me mostrar  
E com muita surpresa você vai se encantar".*

(Trecho da música: *Na luta contra o extermínio e a favor da vida*, de Wesley, PC, Jennifer, Jorge e Graça).<sup>2</sup>

O trecho citado acima da música *Na luta contra o extermínio e a favor da vida* é expressão de como se posiciona uma significativa parcela da juventude brasileira. Este segmento da sociedade que antes era compreendido como problema social, ou apenas como uma fase de transição para a vida adulta. procura se constituir, hodiernamente, em sujeitos de direitos, protagonistas de suas próprias histórias, que ocorrem agora, no presente - e não mais no futuro, como sempre foi reservado à juventude.

A compreensão do jovem como sujeito de direitos<sup>3</sup> decorre de elaborações que se transformaram ao longo das décadas e refletiram como já dito por Foracchi (1965), as

<sup>2</sup> Para ouvir a música *Na luta contra o extermínio e a favor da vida*, acesse: <http://www.pjlatino.redejuventude.org.br/projeto-de-revitalizacao/campanha/musicas> .

tensões sociais presentes nos distintos períodos históricos. Para a autora, "menos do que uma etapa cronológica da vida, menos do que uma potencialidade rebelde e inconformada, a juventude sintetiza uma forma possível de pronunciar-se diante do processo histórico e de constituí-lo" (FORACCHI, 1965, p. 303). Mas nem sempre o jovem foi considerado como indivíduo merecedor de ações políticas que lhe garantisse direitos e não apenas deveres; essa construção é fruto de intensos debates e reivindicações e ainda convive com concepções que não reconhecem todas as potencialidades e aspirações da juventude enquanto categoria social.

Uma recuperação histórica recente<sup>4</sup> sobre as concepções que compuseram o movimento de definição da juventude como categoria social permite destacar aspectos fundantes, sociológicos, históricos e psicológicos que embasaram a atenção do Estado (quando existente) a essa parcela da população. A transitoriedade para a vida adulta marca a definição de juventude sob o aspecto psicológico, com destaque para as especificidades do desenvolvimento cognitivo de cada indivíduo. Autores como Dewey, Freud e Piaget, entre outros, inspiram o pensamento a respeito da juventude como uma fase do desenvolvimento humano. Esse pensamento geralmente desconsidera o jovem como um indivíduo que possui suas próprias ideias, anseios e expectativas. São setores que caracterizam a juventude apenas como uma fase de transformações psicológicas, biológicas, um momento de incorporação de elementos socioculturais que caracterizam os papéis típicos do mundo adulto, exigindo ações da família e políticas específicas que contribuam para essa transição.

Dayrell e Gomes (2009) discutem esta percepção da juventude como transitoriedade:

uma das mais arraigadas imagens é a da juventude vista na sua condição de transitoriedade, segundo a qual o jovem é um "vir a ser", tendo, no futuro, na passagem para a vida adulta, o sentido das suas ações no presente. Sob essa ótica, há uma tendência de encarar a juventude na sua negatividade, como o que ainda não se chegou a ser (DAYRELL; GOMES *apud* SALEM, 1986, p.1).

---

<sup>3</sup> A discussão sobre a trajetória de conceituação sobre juventude é parte das discussões realizadas no Laboratório de Juventude (LabJuv), experiência organizada pelo Centro de Estudos e Memória da Juventude em parceria com a Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura, ligada à Universidade Federal do Ceará. Para saber mais sobre o Laboratório ver: <http://labjuv.wordpress.com/>

<sup>4</sup> As ideias que embasam o conceito de juventude podem ser encontradas em diversos autores, destaca-se, portanto, DAYRELL (1999; 2001; 2003); DAYRELL e GOMES (2009); AQUINO (2009); SPÓSITO (2000); CASTRO; ABRAMOVAY e DE LEON (2007), entre outros.

Sob o aspecto sociológico, a juventude se constitui também como um período que exige ações políticas específicas de amparo, assistência à saúde, cultura, esporte e principalmente formação, que proporcionem a constituição de cidadãos adultos capacitados, produtivos profissionalmente, com consciência crítica e autonomia que lhes permita tomar suas próprias decisões. Mas, ao contrário do desejado, a compreensão da juventude meramente como uma fase de transição pode ter sido um importante motivo gerador da ausência ou reduzida quantidade de políticas e ações específicas para juventude até o final do século passado. Quando existentes, as políticas para a juventude se relacionavam à condição de estudante ou de trabalhador, sem considerar diversos outros aspectos fundamentais para o desenvolvimento do jovem como indivíduo e como grupo social.

O jovem também foi considerado um problema social<sup>5</sup>, eram cidadãos para os quais deveriam ser aplicadas políticas de correção e combate às desordens que tanto afetavam o "bom" desenvolvimento da sociedade - drogadição, gravidez precoce, violência, etc. (SPOSITO, 2000; AQUINO, 2009; DAYRELL e GOMES, 2009). Apesar de não ser esta a concepção prevalecente atualmente, problemas como os citados ainda são atribuídos à juventude e exigem, a cada dia, maior preparo do poder público para tratar preventivamente as mazelas que ainda acometem a juventude: os maiores índices de homicídios, de uso de drogas, de violência contra a mulher, etc.<sup>6</sup>. Octavio Ianni (1968), em *O Jovem Radical*, buscou desconstruir a imagem do jovem como problema, como inconformado, contrapondo-se às explicações psicológicas, morais e institucionais da época e afirmou: "o jovem não é visto abstratamente, desvinculado do

---

<sup>5</sup> A associação entre juventude e desordem teve origem nos trabalhos da Escola de Chicago, em princípios do século XX, a partir de estudos sobre os conflitos violentos entre gangues, bandos e organizações clandestinas formadas por jovens imigrantes nos grandes centros urbanos americanos em processo de industrialização. A respeito disso, ver ZALUAR (1997) e WASISELFISZ (1998). Nota originalmente publicada por Aquino (2009, p. 25) em: Juventude e Políticas Sociais no Brasil (IPEA, 2009).

<sup>6</sup> O problema da violência é generalizado entre a juventude, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgado em outubro de 2013 sobre racismo no Brasil revelou que a possibilidade de um jovem negro ser assassinado é 3,7 vezes maior que de um cidadão branco na mesma faixa etária. Considerando apenas a faixa etária de 15 a 24 anos, utilizada pela pesquisa para a estatística de jovens, morrem 237,4% mais negros que brancos no país. de acordo com o *Mapa da Violência* desenvolvido por WAISELFISZ (2013) em parceria com a Secretaria Nacional da Juventude, 52,63% dos homicídios ocorridos no ano de 2011 atingiram os jovens, sendo que, 71,44% destes eram negros (pretos e pardos) e 93,03% do sexo masculino. Outro Ipea, intitulado "Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil", estima-se que ocorreram, em média, 5.664 mortes de mulheres por causas violentas por ano, entre 2009 e 2011. Isso significa 472 mortes a cada mês, 15,52 a cada dia, ou uma a cada hora e meia. As mulheres jovens foram as principais vítimas: 31% estavam na faixa etária de 20 a 29 anos.

universo econômico e sócio-cultural em que se produz, mas exatamente em conexão com esse universo, conforme ele afeta a consciência da situação da própria pessoa, da classe social e da sociedade global" (IANNI, 1968, p, 240).

Ainda que as duas concepções sociológicas expostas acima coexistam na atualidade, mudanças estruturais e etárias na transição da sociedade a partir da segunda metade século XX interferiram neste cenário onde o jovem é percebido como problema. A ampliação da população jovem na pirâmide etária do país (ocasionando o que alguns autores chamaram de "onda jovem") e maiores investimentos em políticas sociais e de desenvolvimento econômico impulsionaram uma inovadora percepção sobre a relação entre juventude e sociedade. A noção sobre o jovem-problema perdeu força e a juventude transformou-se então em "ator estratégico do desenvolvimento" <sup>7</sup> (AQUINO, 2009, p. 26). Essa ideia focaliza as potencialidades produtivas do jovem e busca incorporar sua força de trabalho no projeto de desenvolvimento econômico e social do país.

E como se relaciona o poder público com esse "agente do desenvolvimento" pertencente a uma categoria socialmente construída? Para AQUINO (2009, p.10) "inexiste um entendimento comum a respeito das dimensões mais cruciais da temática juvenil sobre as quais deve atuar o poder público", contudo é sabido que somente nos fins da década de 1990 foram difundidas as políticas para juventude vindas da iniciativa governamental e somente em 2004, a partir de diálogos entre governo e movimentos sociais de juventude, consolidaram-se as ações que projetaram a política de juventude no país<sup>8</sup>.

O sujeito de direitos passa a ser ator de seu próprio destino e reivindica para si uma condição de vida que lhe permita viver no presente todas as suas potencialidades. Abramo (1997) aponta que, é preciso olhar o jovem como protagonista de seu processo educativo, ou, como consideram Sposito e Carrano (2003), é preciso pressupor que os jovens são sujeitos dotados de autonomia e são interlocutores ativos das políticas a eles destinadas. Esta nova configuração social exige a compreensão dos jovens como fruto

---

<sup>7</sup> Esta leitura foi especialmente difundida e apoiada por organismos multilaterais e agências internacionais a partir do início da década de 1990 sob impulso das discussões promovidas desde 1985, por ocasião do Ano Internacional da Juventude. Nota originalmente publicada por Aquino (2009, p. 25) em: Juventude e Políticas Sociais no Brasil (IPEA, 2009).

<sup>8</sup> A institucionalização das políticas para a juventude a partir dos anos 2000 será discutida no terceiro capítulo deste trabalho.

do seu tempo, como uma construção histórica e social repleta de especificidades, que está em transição para a vida adulta, mas são, em tempo presente, cidadãos capazes de contribuir para o desenvolvimento do país, e carecem de ações políticas que garantam sua existência, sua formação, sua satisfação e seu desenvolvimento individual.

Juventude é uma categoria socialmente construída, ganha contorno próprio em contextos históricos sociais e culturais distintos e é marcada pela diversidade nas condições sociais (origem de classe, por exemplo), culturais (etnias, identidades religiosas, valores), de gênero e, até mesmo geográfica, dentre outros aspectos (DAYREEL&REIS, 2007, p. 4)<sup>9</sup>.

Uma visão de maior totalidade sobre a juventude permite compreendê-la como sujeitos que compõem a rede social produtiva, que exercem seus deveres e carecem de direitos sociais, que contribuem para o desenvolvimento e guardam complexidades geradoras de demandas políticas específicas. A juventude é diversa, o jovem se distingue dos demais por sua classe social, por raça ou etnia, pelo gênero, por seu local de moradia, pelo acesso ao mercado de trabalho, e tantas outras características que torna cada um dos indivíduos únicos. Faz-se importante, contudo, observar que, para além de toda essa diversidade, a caracterização do jovem não deve abrir mão de considerar a juventude como um período sócio-histórico da vida do sujeito, que está em constante transformação e transforma o meio em que vive. Esta é a perspectiva aqui adotada.

## 2.2 A juventude brasileira dos anos 2000

*Me dizem que eu posso mudar a sociedade  
Mas quando eu me revelo, não falam a verdade  
Eu quero é mais trabalho, saúde e educação  
E ter minha igualdade perante a Nação.*

(Trecho da música: *Na luta contra o extermínio e a favor da vida*, de Wesley, PC, Jennifer, Jorge e Graça)

Os jovens representam atualmente quase um terço da população do país (de acordo com o Censo IBGE 2010, 26% dos brasileiros são jovens que possuem entre 15 a 29 anos) e são, desde 2010, sujeitos de direitos reconhecidos pela Constituição Federal. São agentes do desenvolvimento socioeconômico e indivíduos em formação. A

<sup>9</sup> Em outra perspectiva, a respeito do debate de juventude, ESTEVES & ABRAMOVAY (2009, p.27) afirmam que "existem muitos e diversos grupos juvenis, com características particulares e específicas, que sofrem influências multiculturais e que, de certa forma, são globalizados. Portanto, não há uma cultura juvenil unitária, um bloco monolítico, homogêneo, senão culturas juvenis, com pontos convergentes e divergentes, com pensamentos e ações comuns, mas que são, muitas vezes, completamente contraditórias entre si".

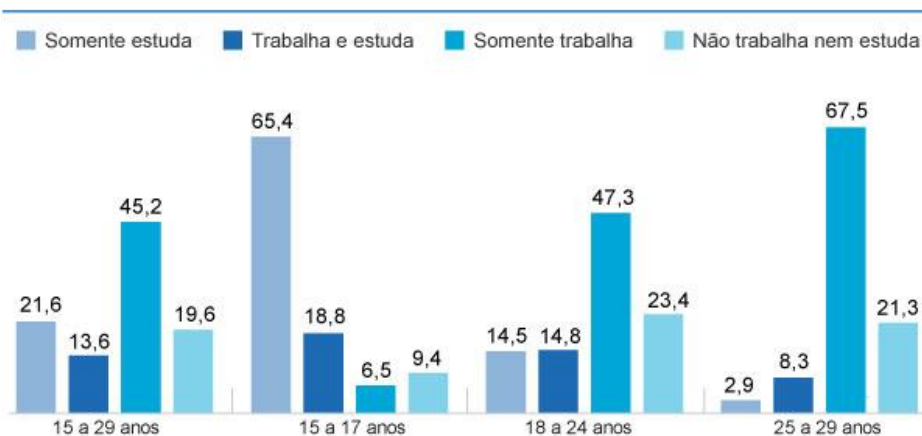
parcela da sociedade que possui entre 15 a 29 anos, são os jovens pertencentes a distintos grupos sociais, econômicos, étnicos, culturais: são jovens trabalhadores ou desempregados, que estudam ou não conseguiram ingressar na universidade, que fazem arte, que participam das decisões da sociedade, assim como os que não se interessam por política, jovens que estão conectados com o universo tecnológico nas "redes sociais" ou que sequer tem acesso à internet. Também compõem este universo os jovens marginalizados que se enveredam pelas cenas do crime, da prostituição, que são assassinados sistematicamente num círculo de sofrer e provocar violência cotidianamente. Jovens que compõe as distintas classes sociais e sofrem consequências da situação econômica mundial.

As informações disponibilizadas pelo Censo 2010 apontam ainda que, enquanto 15,6% dos jovens vivem no campo, 84,4% residem na cidade (somente no ano de 2011, cerca de sete milhões de pessoas entre 15 a 29 anos migraram para cidade). Subdivididos demograficamente entre adolescentes-jovens (entre 15 e 17 anos), jovens-jovens (entre 18 e 24 anos) e jovens-adultos (entre 25 e 29 anos), a juventude é uma parcela da sociedade cada vez mais urbana.

O jovem brasileiro é também trabalhador. O desenvolvimento tecnológico, a emergência das diferentes formas de comunicação, a consolidação da democracia no país, o crescente número de jovens, entre outros fatores, elevou o jovem a uma categoria social de grande importância para a produção do desenvolvimento econômico. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), é preciso elevar a qualificação do jovem, ampliando sua cultura e potencializando sua inserção no mundo do trabalho decente (OIT, 2009). A juventude divide boa parte de seu tempo entre os estudos e o trabalho, conforme aponta os estudos PNAD (2012): 21,6% dos jovens entre 15 a 29 anos se dedicam integralmente à própria educação, enquanto 45,2% somente trabalham e 13,6% trabalham e estudam. Merece atenção, contudo, uma parcela da juventude que se encontra completamente afastadas das duas atividades centrais na vida do jovem: 19,6% dos jovens no Brasil não trabalhavam nem estudavam no ano de 2012.

## Atividade dos jovens de 15 a 29 anos

Em %, por grupos de idade



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012

Destes jovens que não estudam nem trabalham, 38,6% possuem ensino médio completo e 5,6% já cursaram o ensino superior (incompleto ou completo). Ressalta-se, contudo, o fato de 32,4% deles não terem concluído o ensino fundamental<sup>10</sup>. Números um tanto quanto preocupantes para as expectativas que vislumbram o jovem como potencial produtivo e como mão de obra renovada para o mercado de trabalho. Se por um lado a formação deveria ser a principal ocupação dos jovens, por outro, considerando as desigualdades sociais ainda presentes no país, é preciso ofertar uma capacitação que inclua o jovem no mundo produtivo e lhe dê condições de garantir seu sustento, contribuir com o financiamento da família, realizar seus projetos, enfim ser um cidadão economicamente e socialmente ativo.

A inserção no mercado de trabalho é uma preocupação dos jovens brasileiros. A pesquisa *Juventude brasileira e democracia* realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2005) apontou o emprego como a principal preocupação da juventude no período. Preocupação também verificada em relatórios de pesquisa realizada em 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010). Já no ano de 2013, o emprego (segundo pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Juventude - SNJ) só não ocupa mais as preocupações dos jovens do que a violência e a segurança. Essa preocupação, contudo, não é privilégio dos jovens brasileiros. Em relatório de pesquisa apresentado em 2012, em plena crise econômica

<sup>10</sup> Os dados do IBGE (2012) apontam ainda que a maioria dos jovens que não trabalham, nem estudam é constituída por mulheres - 70% - (por inúmeros motivos entre eles por estarem cuidando de seus filhos).

mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>11</sup> aponta que a oportunidade de emprego está entre as principais preocupações dos jovens em âmbito mundial, e destaca que a educação, mesmo que voltada para o trabalho, lidera as aflições desses cidadãos, os quais desejam encontrar nos sistemas de ensino uma educação que seja concatenada com a realidade da sociedade.

Os jovens questionaram a qualidade da educação recebida por si e pelos seus pares: se é ou não relevante para os empregos disponíveis, como os seus conhecimentos e capacidades lhes serão úteis a longo prazo e em que medida os decisores políticos estão empenhados em fazer o necessário investimento no potencial dos jovens" (ONU, 2012).

Mesmo sendo o emprego (ou o sustento) uma preocupação constante entre os jovens, 34% destes compõem a classe C no país (renda mensal familiar entre R\$1.694,00 a R\$3.094,00) e almejam ter seu próprio negócio em busca de autonomia e estabilidade econômica (DATA Popular, 2014). Esta ambição conduz o jovem a considerar os estudos uma porta de entrada (uma possibilidade de capacitação) para o mundo produtivo. São complexos os desafios da sociedade moderna em relação ao jovem moderno: conseguir ofertar, com todas as adversidades socioeconômicas, condições para a formação, o trabalho, a aquisição de cultura, a construção familiar e todos os outros anseios do indivíduo que transita entre a adolescência e a vida adulta em pleno século XXI.

### **2.3 Os jovens são, sobretudo, indivíduos em formação.**

*"(...) Pro pobre o estudo é tudo;  
Pros ricos desgraçados é um processo sofisticado;  
De recursos, frutos da sociedade desigual;  
Origem de todo o mal  
(...);  
Negar a educação é continuar com a escravidão;  
No Brasil sou mais um que foi oprimido;  
Com aquele salário de fome iludido;  
Preciso me alimentar pra poder estudar;  
Ou será que o Senhor Ministro da Fazenda;  
Arriscaria sobreviver um dia á base de merenda(...)"*

(Trecho da música: *Brasil sem educação* - Face da Morte)

---

<sup>11</sup> *Emprego de Jovens: Perspectivas da Juventude na Busca de Trabalho Decente em Tempos de Mudança*; Relatório Mundial da Juventude, divulgado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (DESA). Disponível em: <http://www.unworldyouthreport.org/> Acesso em: Julho 2012.

Um aspecto recorrente nas diretrizes que embasam o sistema educacional brasileiro é a necessária educação democrática e para a cidadania, contudo, vale ressaltar que "uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado" (Adorno, 2006). O pleno exercício da cidadania carece, como prerrogativa, de indivíduos bem formados intelectual e culturalmente, com consciência crítica que lhes possibilitem tomar, de forma autônoma, suas próprias decisões. Mas as efetivas condições estruturais para o exercício das potencialidades dos indivíduos não são ainda uma realidade de todos os jovens e crianças brasileiras, mesmo que tenha havido na última década uma ampla expansão das políticas educacionais do país.

Informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontam que foram cadastradas no censo escolar de 2012 aproximadamente 51 milhões de matrículas no ensino básico<sup>12</sup>, contemplando educação regular, educação especial, educação de jovens e adultos e educação profissional; e mais de sete milhões de pessoas se matricularam no ensino superior no referido ano. Tais números indicam inclusão educacional da população brasileira, mas ainda apontam limites a serem superados a fim de que todos os cidadãos possuam conhecimento suficiente para tomarem suas próprias decisões de maneira crítica. Ao tratar do perfil escolar da juventude brasileira, identifica-se que, em boa parte os jovens possuem o ensino médio como grau de escolaridade, enquanto apenas 16,2% dos jovens de todo o país chegaram ao ensino superior e a significativa porcentagem de 35,9% têm sua escolaridade limitada ao ensino fundamental.

A juventude dos anos 2000 já é mais escolarizada que seus pais, possuem mais acesso a tecnologias de comunicação e informação e tornaram-se os principais formadores de opinião em suas famílias (DATA POPULAR, 2014).

---

<sup>12</sup> Entre 2002 e 2010 foram constituídas 214 escolas de ensino tecnológico no país e 14 novas universidades foram inauguradas. Estima-se que até 2021 o país consiga eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino infantil, como expressam as metas do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PL 8.035/2010).



A Secretaria Nacional de Juventude, em pesquisa sobre o perfil da juventude brasileira, também comparou a escolaridades dos jovens com a de seus pais, e constatou que apenas 5% dos pais e 6% das mães tiveram acesso ao ensino superior (contra os 16,2% dos jovens de hoje) (este dado é diferente do mostrado no gráfico acima), 22% dos pais e 23% das mães concluíram o ensino médio, quase metade dos 46,3% dos jovens de hoje que tem o 2º grau, o que representa um ganho significativo em termos de escolaridade. Elencar a formação (compreendida como a apropriação da cultura de modo mais amplo que o acesso à escola) como fator significativo para elevar o grau de democracia de uma sociedade, é compreender que para exercerem sua cidadania em busca de uma realidade social mais justa, igualitária, politicamente ativa, concatenada com as demandas e especificidades de seu povo, é necessário que todos os indivíduos possam adquirir cultura o suficiente para sua autonomia, seu pensamento livre, sua consciência crítica, sua emancipação. A formação é, portanto, elemento constitutivo da democracia.

Se por um lado os jovens são o principal alvo da formação na sociedade da expansão da educação por outro, são os que mais sofrem com a estrutura formativa difundida pela sociedade em que predomina a racionalidade tecnológica. O mundo da grande circulação da informação, ao mesmo tempo em que fornece inúmeras possibilidades de acesso ao conhecimento, também opta por adaptar os sujeitos ao modelo de organização social vigente, padroniza o pensamento, paralisa a crítica e falseia consciência dos homens. A formação para emancipação pode, então, reforçar o caráter democrático de uma sociedade, à medida que estimula (ou deveria estimular) a resistência necessária para romper com a lógica opressora da sociedade capitalista.

Padronização e resistência são os dois lados da educação que disputam a consciência dos jovens. Resistência e transformação são características normalmente remetidas à juventude, recai sobre os jovens (mesmo com todas as correntes que difundem ideias de que o jovem tornou-se "apático") a expectativa de mudança, de ação política, de contestação. A compreensão do jovem como sujeito de direitos, coaduna com a ideia do jovem como protagonista, nem que seja, exclusivamente, do seu próprio destino.

#### **2.4 Juventude em ação!**

*"Que eu me organizando posso desorganizar"*

(Trecho da música: *Da lama ao caos* - Nação Zumbi)

Há tempos a esperança de transformação social (quando presente, uma vez que a expectativa de mudança convive com desejos de permanência) é depositada na juventude e na sua rebeldia característica. Ainda que existam distintas opiniões sobre o que é ser jovem na sociedade moderna e sobre as principais características que determinam um sujeito jovem, existe, de modo geral, uma expectativa sobre a capacidade de contestação e questionamento da ordem estabelecida a partir de ações que provoquem mudanças nas estruturas sociais pelo protagonismo juvenil. A intensa participação da juventude em ações políticas que movimentaram e ainda movimentam o mundo pode ter sido um aspecto que contribuiu para essa esperança de transformação estar depositada nos jovens.

Restringindo-se somente à presente década, é possível elencar significativas manifestações políticas em que se observa tal protagonismo, entre elas, os movimentos de resistência à privatização do ensino no Chile (2011 - 2012), o movimento "Occupy Wall Street" nos Estados Unidos da América (2011), a Primavera Árabe (desde 2010) na Tunísia, depois Egito, Líbia e Síria, assim como se ressalta no Brasil a ação juvenil nas chamadas "Jornadas de Junho", ocorrida no ano de 2013, e que consistiu em manifestações em quase todas as capitais dos estados brasileiros, com distintas pautas, ligadas geralmente ao direito à cidade, mas em especial em torno do direito ao passe livre estudantil e contra a repressão e a violência policial.

Intervenções políticas como as citadas reafirmam a imagem da juventude como uma etapa da vida propensa à radicalidade capaz de levar à transformação social. Mas a expectativa de transformação recai sobre os jovens há muito tempo. Herbert Marcuse,

na segunda metade do século passado, em *Una apreciación: el movimiento en una nueva era de represión* (1971), afirmou ser o movimento estudantil um dos poucos capazes de imprimir a radicalidade necessária para realizar a oposição ao modo de produção capitalista. Outros autores como Marialice Forachhi em *O movimento estudantil; Poder estudantil, poder desconhecido* (1972); Karl Mannheim em *O problema da juventude na sociedade moderna* (1968) e Otávio Ianni em *O jovem radical* (1968), entre tantos outros, também depositaram na juventude a esperança de resistência ao modelo de organização social estabelecido.

Mas, se para uns, a juventude é um período de radicalidade, de transformação, de questionamento, para outros essa fase transformou-se em um período de conformismo e apatia. A tão reconhecida capacidade mobilizadora da juventude da década de 1960, marcada pelas manifestações do *Maião de 68* ou ainda pela resistência à ditadura militar no Brasil, passou a ser questionada e, especialmente a partir do final da década de 1990, o vigor revolucionário tão designado à juventude cedeu espaço a uma visão do jovem mais adaptado, com menor protagonismo político. O que poderia e deveria ser um questionamento sobre as formas de organização social, sobre os espaços de participação política, sobre os desafios de enfrentar um sistema econômico que se reinventa e que atinge e determina inclusive as necessidades dos indivíduos, ou seja, a energia transformadora dos jovens tornou-se apatia adaptada, transformando essa imagem de rebeldia em um mero desígnio do que é ser jovem na sociedade moderna.

Parece ser um tanto quanto precipitada a afirmação de que o jovem tornou-se, nas últimas décadas, um sujeito apático. É preciso considerar que quase todas as análises sobre a apatia dos jovens de hoje se fazem numa perspectiva nostálgica, definindo os jovens de antes como o modelo ideal de engajamento. O que se configura na atualidade, com a ampliação democrática, a variedade de espaços e de formas de comunicação, é a pluralidade de interesses dos jovens pelos distintos assuntos e pautas políticas, os quais extrapolam os espaços tradicionais de participação, tais como movimento estudantil, sindicatos e partidos políticos. Assim, novos espaços e possibilidades de atuação colocam em evidência movimentos de área e setoriais como aqueles ligados às pautas de gênero, raça, meio ambiente, diversidade sexual e outros temas, abraçados por Organizações não Governamentais (ONGs) e que repercutem inclusive nas políticas governamentais. Movimentação essa catalisada inclusive pelo

surgimento e rápida disseminação das redes sociais e por novas possibilidades de interação e organização que elas permitem, impactando também nos próprios movimentos tradicionais, que passaram a incorporar pauta e representatividade de grupos sociais antes invisibilizados.

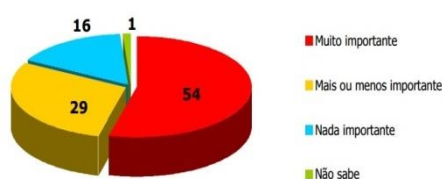
Ao se tratar do caráter da participação juvenil, apurou-se, em pesquisa realizada pela UNESCO (2004), com jovens entre 15 e 29 anos em diferentes áreas do país, que 27,3% dos jovens brasileiros declaravam participar de alguma organização associativa, sendo que, dentro desse universo, 81,1% eram associações de caráter religioso, 23,6% de tipo organizacional (esportiva, cultural, artística e assistencial), 18,7% de caráter corporativo (trabalhista e estudantil) e 3,3% de caráter partidário. A pesquisa indica também que, ao analisar a participação juvenil por grau de instrução, observou-se que 32,7% dos jovens que frequentam o ensino médio participam de algum tipo de associação e 67% não participam. Entre os jovens que participam 24,7% pertencem às classes D/E; 30% dos participantes pertencem à classe C e 32,1% pertencem às classes A/B (CASTRO; VASCONCELOS, 2007, p. 94). A verificação de menor participação política de jovens pertencentes às classes de menor poder econômico enseja uma reflexão sobre as possibilidades concretas de participação política destes jovens que vivem em situações de tamanhas desigualdades e que se desdobram entre a escola e o trabalho, com pouco tempo para a ação e reflexão. Esta situação explicita também a necessária ampliação de mecanismos de participação que permitam reduzir a distância entre a política pública implementada pelo Estado e as reais necessidades da população, neste caso, da população jovem. Tal ampliação dos espaços deve garantir condições estruturais que permitam a participação desses jovens.

Entre os jovens, há também os que são contra a organização partidária e social e os que se denominam "apolíticos", que defendem que sua vivência nada tem a ver com política. Contudo, para estes que são contra a organização partidária e social, de acordo com Castro e Abramovay (2009), não se trata de "apatia juvenil", mas sim uma preferência dos jovens por campos identitários, como uma nova configuração da prática política juvenil. O interesse por ações relacionadas à cultura (em especial as protagonizadas pelo diferentes estilos e grupos musicais) ganhou relevo nas décadas de 1980 e 1990 e ainda hoje mobiliza um número significativo de jovens que buscam uma forma de constituir sua própria identidade.

Essas ações já acenam com vigor para uma inquestionável motivação dos jovens em relação aos temas culturais em oposição ao seu afastamento das formas tradicionais de participação política. Alguns grupos não se limitam aos aspectos centrais de sua atividade ligada à música ou outras formas de expressão artística, mas também se dedicam aos trabalhos comunitários, envolvendo-se em atividades nos locais de moradia em interlocução com alguns segmentos organizados da sociedade civil (SPOSITO, 2000, p. 80).

Mas o que pensam os jovens brasileiros sobre a política? Uma pesquisa de opinião organizada em 2013 pela Secretaria Nacional de Juventude ouviu e traçou o perfil de 3.300 jovens com idade entre 15 a 29 anos, em 187 municípios em todos os estados da federação. Quando perguntados sobre percepções da política e participação, identificou-se que 54% dos jovens consideram a política muito importante, enquanto 29% consideram a política mais ou menos importante, 16% nada importante e 1% não

agenda JUVENTUDE BRASIL 2013  
SNJ - Secretaria Nacional de Juventude  
**PERCEPÇÃO DO GRAU DE IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA**  
(Estimulada e única, em %) Base: Total da Amostra



sabem. Quando questionados sobre seu envolvimento com a política, 38% dos jovens afirmaram não gostar ou não se envolver com política, 34% não costumam participar, mas se interessam por política, 19% acham que a política deve ficar para as pessoas que tem mais competência e apenas 9% se consideram politicamente participantes.

Apesar de poucos jovens se considerarem politicamente ativos, quando questionados sobre o tipo de associação ou organização política que desejam participar (de modo presencial ou virtual), os resultados apontam que 46% dos entrevistados participam ou já participaram de alguma organização e outros 39% nunca participaram, mas gostariam de participar, indicando que 85% dos jovens entrevistados gostariam de se organizar coletivamente em torno de seus interesses políticos, religiosos, culturais, enfim, gostariam de se constituir como grupo. Apenas 15% dos jovens que participaram da pesquisa afirmaram nunca ter participado, nem querer participar de alguma organização política (seja não governamental, partidária ou de outro tipo). Muitas impressões podem ser ressaltadas desses dados, mas chama atenção o seguinte fato: mesmo que mais de metade dos entrevistados considerem a política como um fator muito importante, apenas 9% deles se dispõem a participar de instituições ou organizações políticas. Portanto, o que sobressai é a ideia de política como algo distante

da formação dos indivíduos, pertencente apenas a alguns poucos esclarecidos que ocupam espaços de poder.

A postura distanciada da política pode ser expressão de uma baixa compreensão da política em sua totalidade. A política poderia ser compreendida com algo imanente ao sujeito, pois é no exercício de sua natureza social que o homem encontra a possibilidade de tomar consciência de si próprio, de exercer sua autonomia, ainda que mediada pela ideologia. O homem, ser social, fruto da cultura de seu tempo histórico, mesmo vivendo em mimese com um *modus operandi* que perpetua as relações de exploração e controla a objetividade e subjetividade dos indivíduos, encontra, na relação com o outro, a possibilidade do exercício da consciência crítica e da resistência. Como Marx definira em *O Capital*, "o homem Pedro só se refere a si próprio como homem através da relação com o homem Paulo, seu semelhante" (MARX, 1951, *apud* HORKHEIMER; ADORNO, 1973, p.52).

Ressaltam-se ainda, outros resultados da pesquisa *Agenda Juventude Brasil 2013*: ao serem questionados sobre a possibilidade dos jovens mudarem o mundo, 91% dos entrevistados consideraram que os jovens podem mudar o mundo, contra apenas 8% que não acreditam no poder transformador da juventude. E perguntados sobre a intensidade dessa mudança, 69% consideraram que o jovem pode mudar muito o mundo e 22% consideraram que o jovem pode mudar ao menos um pouco o mundo em que vivem.

O ambiente democrático em que vive o país propiciou na última década, melhores condições de se reivindicar melhorias sociais, garantia de representatividade e avanços nos direitos já conquistados. O Estado brasileiro deu passos significativos na consolidação de uma dimensão da democracia que garante a representação social, que busca atender às distintas demandas dos mais distantes cantos do país e que estimula a participação social. Mas muito ainda há o que ser feito. Os mecanismos democráticos e de representação ainda não conseguem superar uma história de desigualdades econômicas e culturais que são, sobretudo, a base necessária para uma sociedade verdadeiramente democrática.

Ainda que os novos instrumentos de participação não sejam suficientes ao estabelecimento de uma sociedade verdadeiramente democrática, os avanços recentes

apontam para maiores possibilidades de participação da sociedade e, em especial da juventude, ao menos em termos institucionais. O próximo capítulo se destinará justamente a apresentar um histórico das ações governamentais que buscam instituir um Sistema Nacional de Participação Social e um Sistema Nacional de Juventude, com o propósito de aprofundar os mecanismos de democracia participativa, garantindo uma rede de participação como política de Estado e não apenas de governo.

### **3. Sistema Nacional de Participação social e sua interface com o Sistema Nacional de Juventude.**

*"Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".*  
(Brasil, Constituição Federal)

Neste tópico, será estabelecida conexões entre Sistema Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve), com intuito de verificar suas interfaces e as inovações que um sistema pode representar para o outro.

#### **3.1 O Sistema Nacional de Participação Social**

A interação entre os poderes executivo, legislativo e as instâncias de participação cidadã, mais especificamente os Conselhos de Participação Social, relaciona-se diretamente com a consolidação e fortalecimento da democracia, na medida em que se institucionalizam os espaços de interação entre os legisladores, os executores das leis e ações de governo e os cidadãos e ampliam-se as possibilidades de uma maior representatividade das demandas de diferentes grupos populacionais e políticos de uma cidade, estado ou país. Debater o sistema democrático do Brasil, um sistema federalista, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo, faz-se importante para compreender a especificidades que visam estabelecer melhores ações para o aperfeiçoamento da representação e da participação política. Este debate visa também a compreender os limites e dificuldades em se estabelecer o controle das ações políticas, tanto por parte dos cidadãos, como por parte dos legisladores; ou seja, os limites e dificuldades do exercício da *accountability* horizontal.

É possível afirmar que a crise de legitimidade que permeia o sistema de representação política (ainda que muitos segmentos já se encontrem representados, ao menos em parte, por seus eleitos), e o limitado alcance das políticas públicas, foram fatores que, somados, contribuíram para a formalização de políticas que asseguram - ao menos em Lei - a abertura de canais de diálogo, participação e controle da sociedade civil frente às ações políticas do Estado. A institucionalização da participação social em instâncias de governo com o objetivo de aproximar a base social das esferas políticas possibilitou, como já expresso, uma nova gramática social, o que provocou mudanças nas instâncias do poder público (casas legislativas e executivas), assim como na própria

organização dos movimentos sociais. Esta nova configuração permitiu que os movimentos sociais se tomassem parte integrante do sistema gestor do país e tomassem para si a responsabilidade de contribuir mais diretamente para a elaboração e o monitoramento de políticas. Sobre a importância de políticas de participação social como forma de fortalecimento e legitimidade da representação política, Avritzer (2014) afirma:

Temos um novo fenômeno que o filósofo francês Pierre Rosavallon classifica da seguinte maneira: a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos. Duas instituições estão fortemente em crise, os partidos e a ideia de governo de maioria. É sabido que a identificação com os partidos cai em todo o mundo, até mesmo nos países escandinavos onde ela era mais alta. É isso o que justifica a entrada da sociedade civil na política, não qualquer impulso bolivariano, tal como alguns comentaristas pouco informados estão afirmando (AVRITZER, 2014, s/p.)

Ressalte-se que desde a Constituição Federal são garantidos pelo Estado instrumentos que almejam a aproximação da sociedade civil à ação política dos representantes eleitos, mas é forçoso observar que a eleição do governo Lula em 2002 - com a presença de setores que apoiam a ideia de democracia participativa no governo - reforçou ações como as Conferências Nacionais temáticas, a constituição e fomento de conselhos consultivos de participação social, a organização de espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado e outras ações que culminaram na regulamentação da política e do sistema nacional de participação social. Avritzer (2012) afirma ainda que a partir do governo Lula "uma série de formas de participação foram introduzidas pelo governo federal, que dobrou o número de conselhos nacionais existentes no país de 31 para mais de 60, e que realizou em torno de 110 conferências nacionais - 74 entre 2003 e 2010 e em torno de 40 desde 2011 -" (AVRITZER, 2012, p.11-12)<sup>13</sup>. As políticas de valorização da democracia participativa, institucionalizadas em forma de políticas de Estado, podem, em pouco tempo, alterar estruturalmente a forma de se fazer política no Brasil. Principalmente se, aliadas aos mecanismos de participação previstos no SNPS, forem também garantidas, a todos os indivíduos, condições econômicas, sociais e culturais que permitam elevar a consciência crítica do povo e, assim, permita-lhe exercer com autonomia sua cidadania.

---

<sup>13</sup> Não pretende-se realizar uma discussão profunda sobre as instâncias já consolidadas de Participação Social organizadas pelo Governo Federal, como por exemplo, as Conferências Nacionais, vide que é vasta a bibliografia sobre o tema, protagonizadas em especial pelos pesquisadores do Programa de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

O Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) integra o Decreto nº 8.243 de 23 de Maio de 2014 que institui, além do SNPS, também a Política Nacional de Participação Social (PNPS), e tem por objetivo "fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil" (Brasil, 2014). Fruto de experiências de democracia participativa em diversas áreas de atuação do governo federal, almeja-se, com a PNPS, além de promover o aprimoramento da gestão pública, estimular e fomentar dispositivos e espaços já existentes de democracia participativa, com o intuito de garantir a participação da sociedade civil e suas distintas formas de organização social em todas as etapas da política pública (formulação, execução, monitoramento e avaliação), aproximando a nova gramática social de uma "arquitetura institucional democrática-participativa" (IANONI, 2014; BRASIL, 2014). São diretrizes e objetivos da PNPS:

**Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:** I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; V - valorização da educação para a cidadania ativa; VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e VII - ampliação dos mecanismos de controle social (BRASIL, 2014).

**Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros:** I - consolidar a participação social como método de governo; II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e IX - incentivar a participação social nos entes federados (BRASIL, 2014).

O que se apreende dos objetivos e diretrizes da PNPS é o esforço em aprofundar e institucionalizar a política de participação social já existente, além do fomento de novos espaços de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. O Decreto

8.243/2014 além de determinar diretrizes e objetivos, discrimina também as instâncias de participação e suas funções (inclusive definindo-as) e, por fim, estabelece as instâncias no governo que se responsabilizam pelo acompanhamento da PNPS, com coordenação geral da Secretaria Geral da República. São estas instâncias:

I) conselho de políticas públicas; II) comissão de políticas públicas; III) conferência nacional; IV) ouvidoria pública federal; V) mesa de diálogo; VI) fórum interconselhos; VII) audiência pública; VIII) consulta pública; e IX) ambiente virtual de participação social (BRASIL, 2014).

As instâncias que compõe o SNPS foram organizadas de modo a aproximar governo-sociedade civil, desde o local (por exemplo, realização de audiências e consultas públicas, conferências municipais) até os espaços nacionais (fórum interconselhos, mesas de diálogo, entre outros). Apesar dessa "aproximação" ser aparentemente positiva e almejar atingir distintos grupos sociais, é importante destacar, mais uma vez, que as questões econômicas, educacionais e culturais ainda se apresentam como barreiras, um tanto quanto sólidas, entre o cidadão e a política do Estado.

Antes mesmo de passar para discussão das instâncias de participação, uma vez que se pretende apresentá-las de modo articulado com o Sistema Nacional de Juventude, e considerando que por ser recente a aprovação do decreto que regulamenta a PNPS ainda são reduzidas as produções acadêmicas que analisam tal política, considera-se importante apresentar um breve relato sobre o clima de aceitação e rejeição que permeou a aprovação do Decreto 8.243/2014, colocando mais uma vez em lados opostos as opiniões sobre a efetividade da democracia participativa.

### **3.2 PNPS: democracia ou autoritarismo?**

O papel da mídia no desenvolvimento das democracias é um tema urgente para o desenvolvimento da Teoria Democrática e bastante oportuno diante da situação conjuntural que envolve a aprovação da Política e do Sistema Nacional de Participação Social, embora não se trate do tema central deste trabalho. A Teoria Democrática tem se esforçado em afirmar a importância de instrumentos de comunicação na efetiva participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões, considerando que a eleição de representantes não esgota as possibilidades de participação na vida

democrática e considerando também que a representação não se restringe à via eleitoral, como aponta Miguel (2000):

mecanismos representativos permeiam toda a vida social. Entre eles, com destaque, está a mídia. Não apenas porque os meios de comunicação de massa parecem assumir algumas das funções tradicionalmente atribuídas aos partidos, como a verbalização de reivindicações de grupos sociais, mas, sobretudo, porque aqueles poucos que têm acesso à mídia monopolizam a capacidade de intervenção no debate público, assim como os representantes eleitos monopolizam a tomada de decisões políticas. Por isso, a utilização da mídia é um elemento crucial nas democracias de massas (MIGUEL, 2000, p. 56).

O posicionamento da mídia frente a aprovação da PNPS, é uma expressão deste mecanismo representativo como instrumento de ideologia e de formação de opinião. E como se posicionou a mídia frente à aprovação da PNPS e do SNPS? Sem delongas e com intuito apenas de ilustrar as dicotômicas posições da mídia em torno do tema, segue alguns trechos publicados em jornais eletrônicos na ocasião da aprovação do Decreto, que evidenciam as diferentes posições, favoráveis e contrárias à democracia participativa no Brasil.

Cabe ressaltar que a apresentação de dados a seguir tem por objetivo ilustrar o debate público em torno da aprovação do Decreto em questão, considerando que os meios de comunicação de massa cumprem o papel fundamental de agendamento do debate público, mas não é o intuito deste estudo caracterizar-se enquanto uma análise de mídia. Assim, realizou-se uma busca aleatória na internet e a partir do resultado da busca, e dois veículos que deram destaque ao tema da aprovação do Decreto 8.243 foram selecionados: portal da revista *Carta Maior* e portal da revista *Veja*. Uma pesquisa na ferramenta busca de cada portal foi realizada com as seguintes palavras-chave: “PNPS” e “Decreto 8.243”.

**Quadro 1:** Seleção de matérias sobre a aprovação da PNPS em portais eletrônicos: *Carta Maior* e *Veja*. Período: maio a agosto de 2014.

Portal eletrônico	Matérias selecionadas	Período de publicação
Carta Maior	11	30 de maio de 2014 a 04 de agosto de 2014
Veja	9	04 de junho de 2014 a 05 de agosto de 2014

Fonte: quadro elaborado com informações disponíveis em endereço eletrônico das Revistas: *Carta Maior* e *Veja*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/> e <http://veja.abril.com.br/>

A seleção de matérias analisadas foi realizada a partir da leitura das matérias e da escolha daquelas nas quais os autores se posicionavam mais explicitamente favoráveis ou contrários à PNPS. Foi considerada, também, a clareza das linhas editoriais dos dois veículos, diametralmente opostas no campo político<sup>14</sup>. Nos pontos abordados abaixo, serão apresentados quadros que explicitam as matérias analisadas e o período de publicação em cada Revista. Ressalte-se que, ainda que esteja em curso um processo de circulação do debate em meios virtuais, os meios de comunicação chamados tradicionais - quais sejam, televisão, rádio e periódicos impressos - possuem um poder consolidado e ainda muito central de agendamento da pauta pública.

### **3.2.1 Os que se posicionam favoráveis à implementação da PNPS:**

Apenas no endereço eletrônico do periódico *Carta Maior* é possível identificar mais de 40 matérias e artigos especiais que tratam o tema da PNPS e sua repercussão na mídia e entre as forças governistas e de oposição. Restringindo-se a análise apenas aos títulos das matérias, é possível visualizar a posição favorável da linha editorial do veículo, como pode ser visto nos títulos destacados a seguir.

---

<sup>14</sup> A título de exemplo, foi feita uma busca para comparar o editorial do portal Carta Maior com a Carta ao Leitor (equivalente ao editorial) da revista Veja na mesma semana de julho de 2014 (escolha aleatória de data, apenas garantiu-se que fosse a mesma semana para as duas revistas). O editorial da revista Carta Maior, sob o título “Aeroportos e colisões tucanas” explora a disputa entre José Serra e Aécio Neves em relação à candidatura do partido para a presidência da república nas eleições 2014 e ainda faz menções positivas à presidenta Dilma Rousseff. Na mesma semana, a Carta ao Leitor da revista Veja, sem título, faz críticas duras e diretas à política externa adotada pelo governo Dilma, colocando o seguinte trecho em destaque: “Se os integrantes do grupo dos Brics - Dilma, inclusive - fingirem que não viram o crime do avião da Malásia e passarem a mão na cabeça do Putin, estarão se condenando ao fracasso ético e moral”. Outra comparação possível são os textos dos colunistas mais lidos de cada publicação. No caso da Carta Maior, Emir Sader, filiado ao PT desde 1984. No caso da revista Veja, o blogueiro de maior audiência é o colunista Reinaldo Azevedo. Em entrevista à TVeja, o colunista Reinaldo Azevedo se diz mais conservador que o PSDB e prega a privatização da Petrobras. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editorial/Aeroportos-e-colisoes-tucanas/31493>> ; <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/carta-ao-leitor-de-veja-se-os-integrantes-do-grupo-dos-brics-dilma-inclusive-fingirem-que-nao-viram-o-crime-do-aviao-da-malasia-e-passarem-a-mao-na-cabeca-do-companheiro-putin-estarao-se-cond/>> e <<http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/corrupcao/reinaldo-azevedo-defende-a-privatizacao-da-petrobras/>>. Acesso em 14 out 2014.

**Quadro 2: Matérias publicadas no portal do periódico *Carta Maior* sobre a aprovação da PNPS: maio a agosto de 2014.**

<b>Data</b>	<b>Título da Matéria</b>	<b>Autor</b>
30/05/2014	O Estadão contra a participação	Antonio Lassance
11/06/2014	Um xeque contra a cidadania	Fábio de Sá e Silva
12/06/2014	Juristas e acadêmicos lançam manifesto em favor da Política Nacional de Participação social	Fábio de Sá e Silva
14/06/2014	A estupidez da oposição venezuelana chega ao Brasil	Antonio Lassance
16/06/2014	Participação social e democracia nas políticas federais	Ivanilda Figueiredo
18/06/2014	Incômodo e obsolescência: o fuzuê em torno da política de participação	Clovis H. Leite de Souza
13/07/2014	Sistema Nacional de Participação não afronta prerrogativas, muito pelo contrário.	Gilson Dipp
14/07/2014	Porque a mídia é contra o Decreto 8.243	Venício de Lima
14/07/2014	O decreto 8.243, a participação social e a histeria da Casa Grande	Jeferson Miola
18/07/2014	Sob ataque, política nacional de participação social segue valendo	Najla Passos
04/08/14	Agenda nacional: esforço concentrado contra a proposta de participação social	Antonio Lassance

Fonte: Tabela elaborada com base em informações disponíveis em: <http://www.cartamaior.com.br/>  
Acesso em: agosto de 2014.

As matérias do portal *Carta Maior* se ocupam de apresentar a PNPS e o SNPS e de modo geral se posicionam de maneira favorável à política de fortalecimento da democracia participativa. O veículo faz isso, por exemplo, quando convida o Ministro do Superior Tribunal da Justiça para esclarecer que a PNPS não afronta ou usurpa o poder ou a prerrogativa do Poder Legislativo, nem evidencia irracionalidade administrativa, abuso ou excesso, mas abre canal de diálogo e participação da sociedade com o governo. Além disso, um dos articulistas do periódico critica a posição contrária do jornal *O Estado de S. Paulo* (cuja alcunha utilizada é *Estadão*) ao Decreto presidencial em questão, na matéria *O Estadão contra a participação*. O cientista político Antônio Lassance apresenta em seus artigos o pânico do jornal *O Estado de S. Paulo* ao afirmar que o governo Dilma está cometendo crime de lesa-pátria, e que a presidenta teria a intenção de modificar o sistema brasileiro de governo. Para Lassance (2014), o jornal apresenta argumentos contrários à participação direta e enaltece a representação como forma de governo, sem considerar todos os mecanismos que a

própria Constituição Federal estabelece para a participação popular. Em outra matéria (*A estupidez da oposição venezuelana chega ao Brasil,*) o autor valoriza as distintas formas de garantir a participação popular como as mídias sociais, os já existentes conselhos, audiências e consultas públicas, e busca desqualificar a relação estabelecida entre a PNPS e a versão bolivariana de participação, associando a oposição brasileira à oposição direitista venezuelana. As matérias retratam também o posicionamento da oposição legislativa que tenta barrar o Decreto presidencial e, por outro lado, destaca iniciativas de apoio à política, como o "Manifesto de juristas e acadêmicos a favor da Política Nacional de Participação Social".

Outras opiniões, que não pertencem à seleção realizada as revistas *Veja* e *Carta Maior*, circularam pelos jornais eletrônicos em decorrência da aprovação da PNPS e podem ser destacadas aqui neste ensejo:

O economista e professor da PUC SP Ladislau Dowbor em matéria intitulada *Participação Social, o novo fantasma das elites* faz as seguintes afirmações sobre a importância de se fortalecer a democracia participativa como forma de governo:

A democracia participativa em nenhum lugar substituiu a democracia representativa. São duas dimensões de exercício da gestão pública. A verdade é que todos os partidos, de todos os horizontes, sempre convocaram nos seus discursos que a população participe, apoie, critique, fiscalize, exerça os seus direitos cidadãos. Mas quando um governo eleito gera espaços institucionais para que a população possa participar efetivamente, de maneira organizada, os agrupamentos da direita invertem o discurso (DOWBOR, 2014, s/p.).

E reforça a importância de mecanismos de aproximação e diálogo entre poder público e sociedade civil:

Participação funciona. Nada como criar espaços para que seja ouvida a população, se queremos ser eficientes. Ninguém melhor do que um residente de um bairro para saber quais ruas se enchem de lama quando chove. As horas que as pessoas passam no ponto de ônibus e no trânsito diariamente as levam a engolir a revolta, ou sair indignadas às ruas. Mas o que as pessoas necessitam é justamente ter canais de expressão das suas prioridades, em vez de ver nos jornais e na televisão a inauguração de mais um viaduto. Trata-se aqui, ao gerar canais de participação, de aproximar o uso dos recursos públicos das necessidades reais da população (DOWBOR, 2014, s/p.).

O cientista político Marcus Ianoni, professor da Universidade Federal Fluminense, em *Política Nacional de Participação Social*, matéria publicada, entre outros periódicos, no *Jornal do Brasil*, destaca os entraves existentes entre as forças de direita e esquerda do país desde a Constituição Federal, que se dividem quanto à

legitimidade da democracia participativa, e ressalta que mecanismos como os propostos pela PNPS e pelo SNPS, contribuem para que as pressões dos movimentos sociais possam ser mais ouvidas, e possivelmente transformada em políticas públicas, como já ocorreu em diversos momentos.

Importantes políticas públicas foram aprovadas a partir de mecanismos participativos, dos quais provieram propostas que foram encaminhadas ao Legislativo e convertidas em Lei, como é o caso do programa Minha Casa Minha Vida, que tem relação com o processo das conferências nacionais das Cidades. Na agricultura familiar, políticas como o Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e o Plano Safra foram geradas a partir de mecanismos de democracia participativa envolvendo o MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e as organizações da sociedade civil vinculadas à luta pela terra (IANON, 2014, s/p.).

Por fim, é importante destacar pontos do "Manifesto em defesa da Política Nacional de Participação Social", elaborado por juristas e intelectuais com intuito de apoiar o Decreto presidencial e valorizar a participação social na tomada de decisões do governo brasileiro.

Entendemos que o decreto representa um avanço para a democracia brasileira por estimular os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta a considerarem espaços e mecanismos de participação social, que possam auxiliar o processo de formulação e gestão de suas políticas.

Por fim, entendemos que o decreto não possui inspiração antidemocrática, pois não submete as instâncias de participação, os movimentos sociais ou o cidadão a qualquer forma de controle por parte do Estado Brasileiro; ao contrário, aprofunda as práticas democráticas e amplia as possibilidades de fiscalização do Estado pelo povo.

A participação popular é uma conquista de toda a sociedade brasileira, consagrada na Constituição Federal. Quanto mais participação, mais qualificadas e próximas dos anseios da população serão as políticas públicas. Não há democracia sem povo

O decreto que institui a PNPS, mesmo com tantos apoios de intelectuais, juristas, movimentos sociais e alguns partidos da base do governo, encontra muita resistência da Câmara dos Deputados, e posições contrárias também foram publicadas em diversos veículos de comunicação, como pode ser visto abaixo.

### **3.2.2 Os que se posicionam contrários à implementação da PNPS**

No endereço eletrônico da revista *Veja*, uma busca simples pela expressão "Decreto 8.243" apresenta 54 retornos de matérias publicadas sobre o tema desde junho de 2014. No geral, as matérias se posicionam contrariamente à implementação da PNPS e do SNPS. Para ilustrar, foi elaborado o quadro abaixo com algumas matérias que

chamaram atenção desde o título. Destaca-se que no caso da Revista Veja as matérias se reduzem quase exclusivamente à autoria de dois colunistas: Rodrigo Constantino e Reinaldo de Azevedo, esta não foi, portanto, uma escolha da pesquisa, e sim, uma evidência da Revista.

**Quadro 3:** Matérias publicadas na Revista Veja sobre a aprovação da PNPS: julho a agosto de 2014.

<b>Data</b>	<b>Título da Matéria</b>	<b>Autor</b>
04/06/2014	Apenas refrescando a memória: soviets quer dizer conselho!	Rodrigo Constantino
10/06/2014	Decreto de Dilma Rousseff abre caminho para a servidão dos brasileiros	Reinaldo Azevedo
12/06/2014	Grupos de interesse organizados e o Decreto 8.243	Rodrigo Constantino
16/06/2014	De novo, o Decreto 8.243, de Dilma. É golpista e bolivariano, sim! Ou: O que não me parece bom nas seis perguntas e seis respostas da Folha	Reinaldo Azevedo
18/06/2014	Congresso paralelo: o risco da "democracia direta"	Rodrigo Constantino
21/06/2014	PT quer amordaçar sociedade civil	Rodrigo Constantino
22/06/2014	Os perigos do decreto bolivariano de Dilma	Ricardo Setti
23/06/2014	O decreto bolivariano de Dilma e a farsa dos conselhos "populares"	Reinaldo Azevedo
02/07/2014	Câmara pode votar hoje Decreto Legislativo que repudia arrotos autoritários da dupla Dilma-Gilberto Carvalho: o Decreto 8.243, aquele que abre a porta para o fim da propriedade privada. E não se trata de exagero. Basta ser alfabetizado e saber ler! Que não falte hombridade aos deputados para defender o Parlamento!	Reinaldo Azevedo
05/08/2014	Decreto 8. 243 - E aí senadores? Vossas Excelências caíram na conversa de Gilberto de Carvalho? Estão dispostos a ficar de joelhos diante de seus comandados?	Reinaldo Azevedo

Fonte: Tabela elaborada com base em informações disponíveis em: <http://veja.abril.com.br/> Acesso em: agosto de 2014.

Os títulos das matérias selecionadas permitem identificar a posição contrária do veículo ao Decreto 8.243, expressa pela opinião de dois de seus principais articulistas: Reinaldo Azevedo e Rodrigo Constantino. As matérias insistem em uma associação entre a PNPS e política bolivariana de gestão governamental, e chegam a associar os Conselhos de Participação Social aos *Soviets* implementados a partir da Revolução Russa.

Na matéria *Decreto 8.243 – E aí, senadores? Vossas Excelências caíram na conversa de Gilberto Carvalho? Estão dispostos a ficar de joelhos diante de seus comandados?*, o autor explicita a opinião de que a PNPS é um golpe petista para implementar a "República Bolivariana Brasileira" e chama os Conselhos de Participação social de "milícias", como se vê no excerto abaixo:

Carvalho quer dar o primeiro passo da República Bolivariana Brasileira, com o governo federal assaltado por milícias, disfarçadas de conselhos, que imporão no berro a sua vontade ao eleito. É uma forma de o PT se eternizar no poder mesmo sem vencer eleições, já que esses "movimentos sociais" que formam os tais "conselhos" são meras extensões do partido (AZEVEDO, 2014).

Há também uma tentativa de orientar os parlamentares de direita para a resistência e contraposição ao Decreto, mas não se resume a ele, a crítica atinge diretamente a organização dos conselhos nacionais de participação social, como foi feito por Reinaldo de Azevedo ao Conselho Nacional de Juventude no trecho que segue.

Então os conselhos são uma forma de democracia direta, né? Só que é a democracia direta que se realiza à socapa, sem que ninguém saiba. Ou o "cidadão" decide fazer parte de algum "coletivo" ou "movimento social", ou não vai participar de coisa nenhuma. Continuo na questão seguinte. (AZEVEDO, 2014).

É questionada, ainda, a composição dos conselhos, ou melhor, a filiação ideológica a que pertence cada entidade do Conselho, como se ali estivesse representada apenas uma opinião.

**Esses conselhos agora são controlados pelo governo?** Não. Não??? De novo, tomo o exemplo do Conselho da Juventude. É formado por 60 membros: um terço (20) é de representantes do governo e dois terços (40), da sociedade civil. Se vocês clicarem **aqui**, terão acesso a seus nomes e entidades às quais pertencem. E ficará claro, de saída, que a questão não está em ser o conselho formalmente controlado pelo governo. Em tese, não é. Estou falando de outra coisa: de controle ideológico. Vejam lá qual é o viés das tais entidades representadas. Ora... Essa democracia "direta" é, como se vê, bem mais restritiva, então, do que a "representativa", não? Afinal: **a: o processo eletivo ocorre sem que ninguém saiba; b: a eleição dos conselheiros será necessariamente indireta; c: já existe uma seletividade ideológica na largada.** É isso, então, a democracia representativa? (AZEVEDO, 2014).

Rodrigo Constantino também afirma que a participação da sociedade civil nos conselhos é manipulada pelas forças governistas e sugere que é desta maneira que um golpe contra a democracia representativa é estabelecido. O articulista afirma que "*soviet*, termo russo, quer dizer justamente... conselho! "Todo poder aos *soviets*" era o mantra dos comunistas. Funciona mais ou menos assim: militantes ligados ao poder se

infiltram nos "conselhos" e deles tomam conta, preservando as aparências de "opinião popular". Na verdade mais que um golpe na democracia representativa Rodrigo Constantino sugere que a aprovação do Decreto 8.243 é a continuação da Guerra Fria e a ameaça do comunismo como forma de governo. De maneira nada sutil, chama atenção dos leitores para o "perigo da criação dos conselhos sociais"

O sonho do PT, e o pesadelo dos brasileiros. Muitos incautos gostam de repetir com ar de superioridade que a Guerra Fria acabou, dando a entender que os anticomunistas são seres presos no tempo, reféns do passado, paranoicos que enxergam comunistas por todo lugar. O único detalhe é que muita gente, inclusive no poder, não abandonou o fracassado sonho comunista.

São os socialistas tupiniquins, com nova roupagem, com o discurso bolivariano, que na prática quer dizer a mesma coisa: todo poder aos *soviets*! A defesa da tirania está no sangue dessa turma, que tem verdadeira ojeriza ao regime democrático, visto como coisa de pequeno-burguês. Aos leitores, fica um conselho: muito cuidado com esse papo de criação de "conselhos sociais" (CONSTANTINO, 2014).

São opiniões como essas, veiculadas na mídia, que se opõem ao Decreto 8.243, caracterizando-o como uma ameaça à democracia brasileira, não apenas por ser um Decreto presidencial (e excluir do parlamento a possibilidade de debater e votar a PNPS), mas principalmente porque a Democracia Participativa, mesmo com todos os avanços experimentados no modelo brasileiro, ainda é uma ameaça ao modo de governar daqueles que insistem em um modelo elitizado, que exclui os cidadãos comuns das decisões que determinam os rumos de suas vidas. Fica evidente que as posições opostas dos dois veículos expressam um projeto distinto de país, uma concepção distinta de democracia, de um lado avesso à participação social, com maior centralidade de poder e a outra favorável à democracia participativa e a uma gestão pública que envolva todos os cidadãos.

Apesar da ilustração ora apresentada ter escolhido um veículo favorável e um contrário à PNPS e ao SNPS, a maior parte dos veículos de grande circulação, sejam eles radiodifusores ou impressos, coadunou-se com o posicionamento expresso na revista *Veja*, ainda que com diferentes nuances como indicam alguns dos títulos do veículo *Carta Maior*, por exemplo “O Estadão contra a participação” e “Porque a mídia é contra o Decreto 8.243”.

É claro que não se pode esperar da mídia neutralidade ou imparcialidade, visto que tais conceitos já se podem considerar obsoletos ao se tratar de jornalismo, em especial jornalismo político. O debate a se fazer diante de tais demonstrações de claro

posicionamento por parte de cada um dos veículos, portanto, é acerca do papel dos meios de comunicação na disputa de hegemonia em uma sociedade. Jorge Pedro Sousa (2000) debate este papel dos veículos no Brasil:

a comunicação jornalística, ao dar visibilidade apenas a certos acontecimentos e certas ideias e ao participar nos processos de interpretação e de significação construídos sobre esses acontecimentos e sobre essas ideias seria uma das mais importantes forças de sustentação e amplificação da ideologia dominante e hegemônica (SOUSA, 2000, p. 155).

Gramsci já dizia que muitas vezes a imprensa se comporta como partido político para disputar a hegemonia de ideias e se comportar como estrutura ideológica das classes dominantes. Miguel (2000), por sua vez, afirma que não há possibilidade de leitura ingênua a respeito do papel da mídia na sociedade, quando argumenta que:

(...) mecanismos representativos permeiam toda a vida social. Entre eles, com destaque, está a mídia. Não apenas porque os meios de comunicação de massa parecem assumir algumas das funções tradicionalmente atribuídas aos partidos, como a verbalização de reivindicações de grupos sociais, mas, sobretudo, porque aqueles poucos que têm acesso à mídia monopolizam a capacidade de intervenção no debate público, assim como os representantes eleitos monopolizam a tomada de decisões políticas. Por isso, a utilização da mídia é um elemento crucial nas democracias de massa (MIGUEL, 2000, p.67).

O que se poderia esperar, portanto, em uma democracia, é que os veículos conseguissem expressar pluralidade<sup>15</sup>. Críticas que ponderassem os instrumentos do Sistema Nacional de Participação Social, que questionassem as condições e recursos destinados para o cumprimento do Decreto e tantas outras reflexões importantes e críticas construtivas são fundamentais para se discutir a fundo a implementação da democracia participativa no país. É preciso fazê-las, com seriedade e responsabilidade, mas o que se vê é uma polarização das ideias em torno de uma sociedade que prioriza a representação dos que detém o capital econômico, cultural e social, contra aqueles que almejam uma sociedade de todos. Assim mesmo, cabe dizer que um dos lados possui muito pouco espaço no debate público - consideradas as grandes empresas de comunicação com enunciadores privilegiados deste debate -, tornando tal polarização ineficiente no sentido de provocar uma discussão crítica a respeito do processo político em curso, no caso, a legislação relativa à PNPS e ao SNPS.

---

<sup>15</sup> Neste sentido, há que se ponderar que, embora não seja plural, o veículo Carta Maior apresenta-se como contra-hegemônico, em um ambiente marcado por grandes empresas de comunicação que funcionam como grandes conglomerados, com uma agenda de pautas e linhas editoriais bastante similares (FONSECA, 2005).

Enquanto a defesa ou oposição a uma política nacional de participação social parece estar vinculada, ainda que parcialmente, a uma perspectiva de classe, a democracia participativa em si, como apresentado no capítulo 1, não pertence, nem muito menos é destinada apenas a uma classe social. A democracia participativa é, ou deveria ser, um mecanismo de ampliação de direitos, de cidadania, de defesa dos interesses comuns de todos os cidadãos e cidadãs do país. É oportuno, neste contexto, retomar a matéria de Marcus Ianoni sobre a legitimidade da democracia participativa:

A democracia participativa não é exclusividade de nenhuma classe social ou fração de classe (como mostra, por exemplo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), assim como não é a negação da democracia representativa, mas sua complementação, no sentido de dar vazão ao anseio de participação e de propiciar ideias sociopoliticamente respaldadas para o enfrentamento das questões de interesse público. Isso propicia um incremento da legitimidade do Estado, conforme inúmeras experiências têm demonstrado. As manifestações de junho de 2013 reafirmaram que votar nas eleições não supre a demanda por participação política (IANONI, 2014).

Para encerrar esta breve discussão, que objetivou ilustrar o ambiente que circunda a aprovação do Decreto 8.243, é preciso afirmar que, ainda que muito se tenha avançado na teoria e nas defesas de uma sociedade democrática, com a superação do modelo elitista (ao menos formalmente), as ilustrações aqui apresentadas permitem afirmar que a democracia brasileira é um modelo em disputa e a defesa da ampliação ou da restrição da prática democrática é uma conquista política cotidiana. A garantia de uma verdadeira democracia exigirá do país, muito mais que instrumentos formais de participação, estes devem ser acompanhados de elevação da cultura e da consciência dos cidadãos e cidadãs que ocuparam os espaços de participação e representação política.

### **3.3 O Sistema Nacional de Juventude: uma ampliação democrática**

Com o objetivo de dar enfoque para o público de 15 a 24 anos, a Organização das Nações Unidas (ONU) elegeu o ano de 1985 como o "Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz". Em Junho de 1985 em Barcelona a ONU organizou através da UNESCO o Congresso Mundial da Juventude, que foi considerado por seus organizadores como um sucesso, visto que a partir de 1985 diversos países criaram instâncias governamentais focadas na juventude.

Com uma década de atraso, somente em meados de 1995 foram realizadas as primeiras ações isoladas em alguns estados brasileiros quanto a criação de órgãos de

juventude. O processo de institucionalização das políticas de juventude no Brasil se demonstrou tardio, dado a massiva participação da juventude na constituinte de 1988 - com a aprovação do voto aos 16 e 17 anos -, nas *Diretas Já* e no *Fora Collor*. O distanciamento dos governos Fernando Henrique Cardoso - FHC - dos movimentos sociais dificultou ações mais consequentes nas políticas públicas de juventude (PPJ). Durante estes governos as PPJ se restringiam a atividades esporádicas como Festivais, fóruns e seminários.

A partir da década de 2000 importantes instituições acadêmicas passaram a pesquisar juventude de forma mais sistemática e coordenada, o que se desdobra na criação de observatórios de juventude como os laboratórios da Universidade Federal Fluminense (UFF), constituído em 2002 e o da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), instituído em 2003. No mesmo período a Universidade Católica de Brasília cria em parceria com a UNESCO um observatório para pesquisar violência nas escolas. Essa emergência da produção acadêmica sobre juventude contribuiu significativamente para a elaboração de políticas públicas de juventude.

Em 2002 a Organização Brasileira de Juventude - OBJ, a UNESCO e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB - RJ) reuniram-se com o objetivo de criar uma carta que fosse apresentada como plataforma de juventude aos candidatos a eleição do mesmo ano. A carta que ficou conhecida como *Agenda Jovem 2002* foi construída com base em consensos internacionais e experiências de políticas de juventude acumuladas até então. A inserção da agenda de juventude nas eleições de 2002 constituiu importante inserção da temática na câmara federal, que criou a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude - CEJUVENT.

A sensibilidade da Câmara federal para com as questões de juventude trouxe para o centro do debate político diversos temas, entre as quais as pautas apresentadas pela ONU quase vinte anos antes, que diziam respeito a participação juvenil. A CEJUVENT pautou a constituição de espaços para ouvir o jovem e organizou audiências públicas e conferências estaduais de juventude, provocando como consequência, a organização pela Câmara Federal da Conferência Nacional de Juventude.

Com o objetivo de transformar políticas de governos, em políticas de Estado e também por ser pautada pelo legislativo, a Conferência Nacional de Juventude teve

como resultado um conjunto de marcos legais que apontavam para o reconhecimento da juventude e para a ampliação de direitos aos jovens. As resoluções desta conferência tornaram-se os alicerces das políticas de juventude no Brasil, quais sejam: a Emenda Constitucional 65 - PEC da Juventude - (que insere a juventude como público prioritário nas políticas públicas), o Plano Nacional de Juventude (que cria metas quanto as políticas de juventude) e a criação do Estatuto da Juventude (que consolida e amplia direitos da população de 15 a 29 anos de idade).

Um retrospecto da trajetória de institucionalização da política pública de juventude no país seguiu de modo geral os seguintes passos:

**Quadro 4:** Marcos da Política Pública de Juventude no Brasil: 1964 - 2013.

<b>Ano</b>	<b>Marco sobre as Políticas de Juventude</b>
<b>1964</b>	Conferência Internacional sobre a Juventude da UNESCO
<b>1965</b>	Declaração da ONU sobre juventude
<b>1985</b>	Ano Internacional da Juventude
<b>1988</b>	Direito ao voto aos 16 anos.
<b>1990</b>	Aprovação do ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente.
<b>1997</b>	Seminário "O jovem nas trilhas das políticas públicas" realizado pela CNPD - Comissão Nacional de População e Desenvolvimento.
<b>1997</b>	Neste período também ocorreram as primeiras experiências de implantação de secretarias e coordenadorias de juventude em prefeituras municipais brasileiras.
<b>1998</b>	"Plano de Ação de Braga" e "Declaração de Lisboa": elaborados, respectivamente, na 1ª Conferência Mundial de Ministros de Juventude e no Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas (ONU).
<b>2002</b>	Seminário "Políticas Públicas: Juventude em Pauta": iniciativa da Ação Educativa e Fundação Friedrich Ebert.
<b>2003</b>	Início do Projeto Juventude, do Instituto Cidadania, que reuniu dados e informações sobre a juventude brasileira, em um importante esforço de pesquisa e elaboração.
<b>2003</b>	Criada a "Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude" e realizada a "Semana Nacional de Juventude", na Câmara dos Deputados.
<b>2004</b>	Criado o Grupo de Trabalho Interministerial, no Poder Executivo, sobre o tema juventude.
<b>2004</b>	Realizada a "Conferência Nacional de Juventude" pela Câmara dos Deputados.
<b>2004</b>	Realizado o 1º Diálogo Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis, promovido pela União Nacional dos Estudantes (UNE).
<b>2004</b>	Criados o Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis e a Rede Nacional de Juventude (RENAJU).
<b>2004</b>	Apresentados na Câmara os projetos de lei do Plano Nacional de Juventude (PL 4530/04), do Estatuto dos Direitos da Juventude (PL 4529/04) e da PEC da Juventude, Proposta de Emenda Constitucional que propõe a inclusão do termo "juventude" na Constituição.

- 2005** Primeiro Tratado de Direitos Humanos voltado para a Juventude: assinado na Convenção Ibero-Americana, na Espanha, e ratificado por sete países.
- 2005** Lançada pelo Governo Federal a Política Nacional de Juventude e criados a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e o Projovem - Programa de Inclusão de Jovens (Lei nº 11.129/2005).
- 2008** 1ª Conferência Nacional de Juventude: mobilizou mais de 400 mil pessoas em todo o país e resultou em um documento com 70 resoluções e 22 prioridades com o intuito de nortear as ações para a juventude em nível federal, estadual e municipal.
- 2008** 1ª Pacto pela juventude: plataforma elaborada pelo Conjuve a partir das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Juventude, com o objetivo de dar visibilidade e colocar em prática as resoluções e prioridades definidas no encontro. Representou um conjunto de ações para sensibilizar governantes e candidatos.
- 2008** 1º Encontro Nacional de Conselhos de Juventude: evento promovido pelo Conselho Nacional de Juventude - Conjuve. Seu objetivo principal é socializar as experiências nacionais, estaduais e municipais em torno das Políticas Públicas de Juventude (PPJ).
- 2010** Ano Internacional da Juventude: definido pela Assembleia Geral da ONU, de agosto de 2010 a agosto de 2011.
- 2010** 1ª Conferência Mundial de Juventude: realizado no México, o evento reuniu jovens e representantes da sociedade civil, governos e parlamentos de 194 países para um amplo debate sobre as políticas juvenis em todo o mundo.
- 2010** Aprovada a Emenda Constitucional nº 65, a PEC da Juventude: inseriu o termo "jovem" no texto constitucional, no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, a exemplo do que já ocorria com a criança, o adolescente e o idoso.
- 2010** 2º Pacto pela Juventude: as ações de pressão pelo comprometimento de governantes e candidatos foram reeditadas, em um novo pacto, que gerou uma nova campanha por direitos para a juventude.
- 2010** 2º e 3º Encontro Nacional de Conselhos de Juventude: em março foi realizado o 2º Encontro, em que foi criada uma rede de conselhos, reunindo mais de 1.200 integrantes, entre conselheiros, gestores e pessoas interessadas no debate sobre juventude. O 3º encontro ocorreu em novembro do mesmo ano e teve por tema principal a realização da 2ª Conferência Nacional de Juventude.
- 2010** Brasil passa a integrar a Organização Ibero-Americana de Juventude: com sede na Espanha, a OIJ é o único órgão multilateral de juventude no mundo, vinculado à Organização dos Estados Ibero-Americanos, e envolve Portugal, Espanha e os países da América Latina.
- 2011** 2ª Conferência Nacional de Juventude: mobilizou cerca de 500 mil jovens nas etapas preparatórias e reuniu 3 mil delegados no encontro nacional.
- 2013** Aprovada Lei 12.852/2013, Estatuto da Juventude: instrumento legal que determina quais são os direitos dos jovens que devem ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro, independente de quem esteja à frente da gestão dos poderes públicos.
- 2013** 4º Encontro Nacional de Conselhos de Juventude: este encontro se concentrou no debate e elaboração a respeito do Sistema Nacional de Juventude, previsto no Estatuto da Juventude.
- 2013** Instituído o Comitê Interministerial da Política de Juventude (Coijuv): criado pelo Decreto nº 8.074, de 14 de agosto de 2013, é o órgão permanente para gestão e monitoramento das políticas públicas do Governo Federal para a juventude.
-

**Fonte:** Quadro elaborado com base em informações disponíveis em Documento base I Conferência Nacional de Juventude e outros documentos. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/pdfs/1a%20conferencia%20nacional%20de%20juventude%20-%20documento%20base.pdf>

### **3.3.1 O Estatuto e as esferas de participação política da Juventude**

O Estatuto da Juventude legisla sobre os "direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE" (BRASIL, 2013). Partindo da compreensão do jovem como sujeito de direitos, foram dispostos os princípios que nortearão a elaboração das políticas de juventude para este segmento da sociedade, a saber:

Art. 2º O disposto nesta Lei e as políticas públicas de juventude são regidos pelos seguintes princípios: I - promoção da autonomia e emancipação dos jovens; II - valorização e promoção da participação social e política, de forma direta e por meio de suas representações; III - promoção da criatividade e da participação no desenvolvimento do País; IV - reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares; V - promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem; VI - respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva da juventude; VII - promoção da vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação; e VIII - valorização do diálogo e convívio do jovem com as demais gerações (BRASIL, 2013)

Além de explicitar os princípios que determinam a compreensão do jovem pelo Estado brasileiro, o Estatuto da Juventude dispõe também sobre as dimensões da participação democrática e prevê uma articulação permanente entre a sociedade civil juvenil e as instâncias de poder público.

II - incentivar a ampla participação juvenil em sua formulação, implementação e avaliação; VII - fortalecer as relações institucionais com os entes federados e as redes de órgãos, gestores e conselhos de juventude; VIII - estabelecer mecanismos que ampliem a gestão de informação e produção de conhecimento sobre juventude; X - garantir a integração das políticas de juventude com os Poderes Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público e com a Defensoria Pública; (BRASIL, 2013).

As diretrizes gerais do Estatuto da Juventude expressam as orientações sobre a condução e implementação dos direitos contidos nesta lei. Como não poderia ser diferente, o direito à participação habita diversos trechos do Estatuto a fim de estabelecer a participação como uma dimensão transversal, que perpassa pelos diversos direitos do jovem. O direito a educação, ou a cultura assumem outra dimensão quando o jovem é chamado a ajudar a construir, interferir, monitorar e avaliar as políticas nestas

áreas, ainda assim o Estatuto possui uma sessão só para tratar sobre direito a participação, como segue abaixo:

Art. 4o O jovem tem direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude.

Parágrafo único. Entende-se por participação juvenil:

I - a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais;

II - o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o próprio benefício, o de suas comunidades, cidades e regiões e o do País;

III - a participação individual e coletiva do jovem em ações que contemplem a defesa dos direitos da juventude ou de temas afetos aos jovens; e

IV - a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto.

Art. 5o A interlocução da juventude com o poder público pode realizar-se por intermédio de associações, redes, movimentos e organizações juvenis.

Parágrafo único. É dever do poder público incentivar a livre associação dos jovens.

Art. 6o São diretrizes da interlocução institucional juvenil:

I - a definição de órgão governamental específico para a gestão das políticas públicas de juventude;

II - o incentivo à criação de conselhos de juventude em todos os entes da Federação (BRASIL, 2013).

A sessão do Estatuto chamada *Do Direito à Cidadania, à Participação Social e Política e à Representação Juvenil* prevê a garantia de diversos direitos ligados a participação, quais sejam: o direito a participação política e social de forma coletiva ou individual em questões que digam respeito aos seus pares, ao país, ao seu território, ou outras demandas não ligadas necessariamente a vida do jovem (BRASIL, 2013). Outro direito é o de permitir que a juventude participe do monitoramento e avaliação das políticas públicas de juventude e um terceiro bloco é o que obriga os entes federativos a criar espaços de participação como conselhos e conferências de juventude (BRASIL, 2013). É exatamente o direito a participação política e social, em especial as instâncias de participação que interessa a esta monografia.

### 3.3.2 Constituindo o Sistema Nacional de Juventude

O objetivo deste sub-tema é discutir, justamente, as interfaces entre as instâncias de participação previstas no Sistema Nacional de Participação Social e na Minuta do Sistema Nacional de Juventude.

A proposta inicial de regulamentação do Estatuto da Juventude continha, entre outras coisas, a aprovação e funcionamento do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), porém, devido a incongruências sobre a determinação em Lei de políticas que interferem diretamente no orçamento da União, a regulamentação do Sinajuve, foi postergada. Desse modo, a LEI Nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, criou o Estatuto da Juventude, mas restringiu-se a apontar alguns artigos que postergam, entre outras pautas (meio passe e passe livre interestadual) a instituição do Sistema Nacional de Juventude.

Art. 39. É instituído o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE, cujos composição, organização, competência e funcionamento serão definidos em regulamento.

Art. 40. O financiamento das ações e atividades realizadas no âmbito do Sinajuve será definido em regulamento (BRASIL, 2013)

Da sanção do Estatuto, em agosto de 2013, até o momento (último semestre de 2014), o regulamento do SINAJUVE não foi aprovado e passa por processos de consulta em espaços de diálogos entre jovens e suas organizações, gestores públicos, parlamentares e outras instituições que se dedicam ao tema. O que existe, até então, é uma proposta de minuta aprovado pelo Comitê interministerial de Juventude (COIJUVE) e debatido com o Conselho Nacional de Juventude. De acordo com essa proposta, as disposições gerais do SINAJUVE apontadas em minuta são:

Art. 1º. O Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE, instituído pela Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013, é um sistema descentralizado e participativo que organiza o planejamento, o financiamento, a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações, planos e programas que constituem as políticas públicas de juventude em todo território nacional.

Art. 2º. O SINAJUVE constitui forma de articulação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil na promoção de políticas públicas de juventude integradas a outros sistemas nacionais e políticas sociais.

Art. 3º. A instância coordenadora do SINAJUVE é a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República- SNJ/SG, com a participação do Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE.

Parágrafo único. As secretarias estaduais, distrital e municipais de juventude ou equivalentes coordenam o SINAJUVE com a participação do respectivo conselho de juventude em seu âmbito de atuação.

Como apontado acima, o SINAJUVE deve constituir-se como o mecanismo legal de implementação do Estatuto da Juventude, propiciando mecanismos de institucionalização dos direitos apontados no Estatuto e construindo articulações dos diferentes entes federativos nas PPJ's. A constituição de 1988 estabelece autonomia para estados e municípios executarem suas atribuições como considerarem pertinentes, desta forma, muitos dos apontamentos do SINAJUVE configuram-se como recomendações ou critérios para acesso de a benefícios ou, recursos para os estados e municípios executarem as políticas de juventude. A minuta com a proposta de sistema de juventude que está sendo debatida está dividida em oito capítulos que tratam sobre:

Capítulo I: Das disposições gerais; Capítulo II: Das dimensões da política nacional de juventude; Capítulo III: Das diretrizes e objetivos do sistema nacional de juventude; Capítulo IV: Dos planos de juventude; Capítulo V: Das instâncias de participação; Capítulo VI: Das instâncias de gestão e articulação; Capítulo VII: Do financiamento; Capítulo VIII: Da adesão dos entes federados.

Como interesse dessa monografia, é importante destacar que o Capítulo V que trata das instâncias de participação é um dos maiores capítulos e é dividido em três sessões que tratam das conferências de juventude, conselhos de juventude e mecanismos de participação virtual.

### **3.3.3 As instâncias de participação**

As instâncias e mecanismos de participação social previstas no Decreto do Sistema Nacional de Participação Social são:

I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII - audiência pública; VIII - consulta pública e IX - ambiente virtual de participação social (BRASIL, 2014).

A previsão destes mecanismos de participação, sem prejuízo da criação de novos mecanismos, como previsto no texto do Decreto do SNPS, tem também como objetivo garantir que ao menos estes espaços serão respeitados como espaços necessários para a implementação da democracia participativa brasileira, ainda que eles já existam em diversas áreas, como é o caso da juventude. Se comparadas instâncias por instâncias, pode-se identificar que já existe uma intersecção entre os espaços propostos pelo SNPS e os espaços já existentes da política de juventude, ainda que estes espaços não tenham sido consolidados com a aprovação do SINAJUVE, sendo, portanto, realizados como uma política de governo e não de Estado. Seguem então, de modo sucinto, uma

interface entre a proposta do SNPS e os espaços de participação social existentes já no ano de 2014.

**I - Conselho de políticas públicas:** De acordo com o Decreto do SNPS, compreende-se por Conselho de política pública a "instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas" (BRASIL, 2014).

O Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) foi instituído em 2005 pela Lei 11.129 e vinculado à Secretaria Nacional de Juventude. O CONJUVE possui entre suas atribuições, "formular e propor diretrizes voltadas para as políticas públicas de juventude, desenvolver estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica dos jovens e promover o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais" (BRASIL, 2014). Em que pese que o governo federal não pode arbitrar quanto ao funcionamento dos conselhos municipais e estaduais, o estabelecimento de como funcionará o Conselho Nacional de Juventude serve como parâmetro de como os estados e municípios podem constituir suas arenas de participação juvenil. Outra forma de incentivo à criação de espaços de participação institucionais é vinculação do acesso a recursos apenas nos estados que cumprirem as determinações do SINAJUVE quanto à ampliação democrática, a criação de órgãos gestores, criação de planos de juventude e investimentos nas PPJ's. Um avanço observado no SINAJUVE em relação ao Estatuto é a definição de que o Conselho Nacional de Juventude deve ser composto por um terço do poder público e dois terços da sociedade civil - no parágrafo único, da sessão II do capítulo V do SINAJUVE recomenda-se que todos os conselhos sigam esta proporção. O Estatuto da Juventude estabelece ainda que os conselhos de juventude devem ser no mínimo paritários - o que significa no mínimo metade sociedade civil e metade governo - e estabelece também que as conferências de juventude, que deverão ocorrer mínimo a cada 4 anos, podendo ocorrer em períodos mais curtos.

**II - comissão de políticas públicas** - De acordo com o Decreto do SNPS, compreende-se por comissão de políticas públicas a "instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades" (BRASIL, 2014).

As comissões de políticas públicas de juventude se destacaram mais no início da constituição e formulação das esferas de PPJ, como, por exemplo, a comissão parlamentar de juventude que contribuiu para a organização da primeira Conferência Nacional de Juventude. Atualmente outras esferas de elaboração, implementação, negociação e avaliação são privilegiadas, ocorrendo comissões dentre dos espaços institucionais, como a Secretaria Nacional de Juventude o Conselho Nacional de Juventude que estabelece comissões de trabalho e comissões temáticas de acordo com o tema de interesse. Entre as comissões do Conjuve, que contemplam a participação do poder público e da sociedade civil, estão a Comissão de Acompanhamento de Políticas e Programas (CAPP); a Comissão de Parlamento; Comissão de Acompanhamento e Diálogo (CAD); e Comissão de comunicação. Além das comissões são constituídos também grupos de trabalho para tratar de assuntos específicos, citam-se com exemplo, os grupos de trabalho da gestão 2012-2014 do Conjuve: grupo de trabalho sobre a juventude negra; grupo de trabalho juventude e meio ambiente e o grupo de trabalho juventude e relações internacionais.

**III - conferência nacional** - De acordo com o Decreto do SNPS compreende-se por conferência nacional a "instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado" (BRASIL, 2014).

Duas conferências nacionais de juventude foram realizadas até o momento, uma em 2008 e outra em 2011. A primeira conferência nacional de juventude contou com a presença de 2.500 participantes e realizou em seu processo, 840 conferências municipais e 27 estaduais reunindo mais de 400 mil participantes e ainda contou com cerca de 690 conferências livres de juventude promovidas por organizações da sociedade civil<sup>16</sup>. Já a segunda conferência nacional de juventude promoveu a organização de 1.500 conferências territoriais, municipais, estaduais e também contou com as conferências livres, virtuais e consulta aos povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2014). Esta edição da conferência também foi prestigiada por países da América do Sul, África, América do Norte e Europa (14 no total), marcando a política de juventude no que tange à cooperação internacional.

---

<sup>16</sup> Informações disponíveis no site da Secretaria Nacional de Juventude. Caderno de resoluções. Disponível em: <http://www.juventude.gov.br/marcos/2008-1a-conferencia-nacional-de-juventude>

**IV - ouvidoria pública federal** - De acordo com o Decreto do SNPS a ouvidoria pública federal é a "instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública" (BRASIL, 2014).

Não há registros de uma Ouvidoria Geral Nacional sobre a questão da juventude, mas há experiências estaduais, normalmente ligadas às secretarias ou coordenadorias de juventude que cumprem o papel de atender diretamente o público que possui dúvidas, reclamações e necessitam de esclarecimentos quanto as políticas de juventude implementadas nos locais. Citam-se como experiências, as Ouvidorias da Secretaria da Criança e Juventude do estado de Pernambuco; Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude do estado de São Paulo, a ouvidoria do Conselho Estadual de Juventude do estado de Goiás, assim como ouvidorias gerais de prefeituras e secretarias que atendem também as demandas de juventude, mas não necessariamente como um órgão destinado somente a atender as especificidades do cidadão jovem.

**V - mesa de diálogo** - De acordo com o Decreto do SNPS são mesas de diálogo, "mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais" (BRASIL, 2014). As mesas de diálogo ocorrem nas políticas de juventude para atender demandas específicas, como discussões temáticas que precisem envolver o poder público e a sociedade civil, como, por exemplo, a mesa de diálogo ocorrida para discutir "Agenda e os Objetivos do Milênio"<sup>17</sup>. As mesas de diálogo não são mecanismos instituídos na proposta de Sistema Nacional de Juventude, ela deve ocorrer como em outras áreas das políticas públicas, quando há uma necessidade de negociação direta com o poder público. A experiência existente nas instâncias da política de juventude que se aproxima das mesas de diálogo são os Comitês Gestores de acompanhamento do Projovem (urbano, trabalhador, rural e prisional), que contam com a participação de membros do CONJUVE.

**VI - fórum interconselhos** - São fóruns interconselhos, os "mecanismos para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de

---

<sup>17</sup> Ver notícias sobre a mesa de diálogo em : <http://www.engajamundo.org/2014/05/27/mesa-de-dialogos-entre-governo-e-sociedade-civil-tem-participacao-protagonista-da-juventude/>

acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade" (BRASIL, 2014).

O Fórum Interconselhos é uma iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e foi instituído em 2014, tendo realizado sua primeira reunião em julho deste ano. O fórum é uma experiência inovadora (inclusive premiada pela ONU) e visa aproximar a sociedade civil, a partir da participação nos conselhos, da elaboração e monitoramento das políticas públicas. O CONJUVE participou da primeira reunião do Fórum Interconselhos e também realizou fóruns interconselhos de juventude para tratar políticas específicas, como por exemplo, ocorreu com o fórum interconselhos de juventude para tratar o Programa Juventude Viva, realizado entre os dias 26 e 27 de março de 2014.

**VII - audiência pública - Segundo o Decreto da PNPS, as audiências públicas constituem-se** "mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais" (BRASIL, 2014).

As audiências públicas ocorrem com frequência para tratar as políticas públicas de juventude. Sejam convocadas como audiência pública de PPJ, sejam convocadas com temas específicos como, por exemplo, audiência pública para discutir o acesso da juventude negra à justiça, audiência pública para discutir o Estatuto da Juventude, ou ainda para debater o Plano Nacional de Educação. Este sem dúvida é um mecanismo bastante utilizado e que promove com certa frequência a participação social e interação da sociedade civil e poder público. As audiências públicas são frequentes também nas esferas estaduais e municipais, tanto para tratar de assuntos gerais, como para tratar problemas específicos locais.

**VIII - consulta pública** - As consultas públicas instituem-se como "mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação" (BRASIL, 2014). As consultas públicas referentes às políticas de juventude ocorrem na maioria das vezes

através do ambiente virtual de participação. O último mecanismo previsto no SNPS para aprofundar a participação social da gestão pública é exatamente o ambiente virtual de participação, que como previsto em Decreto, deve ser um "mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil" (BRASIL, 2014). A Secretaria Nacional de Juventude já instituiu seu ambiente virtual de participação, o "Observatório Participativo da Juventude - Participatório", que tem como objetivos "Promover a participação em ambientes virtuais; Mobilizar a juventude e Produzir e publicizar conhecimento em rede" (BRASIL, 2014) e, estabelece através dele, várias consultas públicas para tratar os temas específicos trabalhados tanto na Secretaria Nacional de Juventude como no CONJUVE. Algumas consultas públicas realizadas no ambiente virtual de participação da juventude (Participatório) já foram realizadas, como, por exemplo, a consulta pública sobre a Conferência Mundial de Juventude 2014, a consulta pública sobre o documento norteador do próprio Sistema Nacional de Juventude.

#### **4. A guisa de conclusão.**

Apresentadas as intersecções entre as instâncias de participação propostas pelo SNPS e as instâncias de participação já existentes na política pública de juventude, ainda que elas não estejam formalizadas em forma de Lei do Sistema Nacional de Juventude, passa-se para apresentação de considerações a cerca da formalização e espaços de participação da juventude que contemplem a interlocução entre sociedade civil e Estado.

Foi possível identificar, a partir do breve retrospecto histórico apresentado sobre a instituição e consolidação da democracia nos países, com suas distintas defesas teóricas e as distintas realidades de implementação que o Brasil vive desde o início do século XX uma "Terceira Onda Democrática". No entanto, mais que encaixar a situação democrática do país em um modelo teórico (que é sem dúvida muito importante para compreensão da práxis política), é importante ressaltar que o Brasil, vive nos dias atuais, um modelo democrático em construção.

As especificidades estruturais, econômicas, políticas, sociais e culturais do país, em especial depois da eleição dos governos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva (2002 – 2010) e Dilma Rousseff (2010 – 2014), propiciaram uma "conciliação" entre os modelos hegemônicos liberal de democracia, e o modelo democrático participativo. Ainda que estejam presentes, contradições profundas de classe que interferem diretamente nas condições e qualidade de participação política, a implementação de políticas de participação social e de ampliação democrática, iniciaram uma mudança significativa na ideia de cidadania e atuação política.

A formalização de uma Política e um Sistema Nacional de Participação Social, mais que uma inovação social, parece ser a coroação de um processo democrático já em curso e que por uma decisão política foi oficializada pelo governo federal. É claro, uma política que coloque os cidadãos em contato direto com a elaboração e monitoramento das políticas públicas não deixaria de encontrar resistências consistentes entre aqueles que defendem uma gestão pública centralizada, exclusivamente representativa, com a atuação apenas daqueles iluminados com capacidade técnica e intelectual (ou ainda econômica) de intervir no processo político do país. A ilustração realizada no tópico 3.2

sobre a repercussão da mídia quanto à aprovação da PNPS evidencia os dois lados da democracia nacional, de um lado os defensores da democracia exclusivamente representativa e de outro os que defendem uma ampliação democrática e do fortalecimento da democracia participativa.

Mesmo sendo possível evidenciar o momento democrático do país, como um momento de construção sócio histórica, que também possui suas crises, como a crise do sistema de representação social e a crise de formas de participação política tradicional é importante ressaltar aqui neste espaço, em que se pretende apresentar muito mais questionamentos que conclusões, que ações como as Jornadas de Junho possibilitam questionar fortemente as defesas de apatia política dos brasileiros. Mais uma vez é importante destacar, que a chamada crise de representação, não parece expressar exclusivamente uma negação plena da representação política, e sim uma ansiedade por novas formas de diálogo, de representação, de atuação que aproxime mais o cidadão comum das decisões políticas que interferem cotidianamente em suas vidas. Questões como avanços estruturais na vida das pessoas, assim com a elevação do nível de escolaridade e consciência social, podem ser elementos significativos na ampliação das exigências e demandas do povo. A tomada de consciência por parte dos cidadãos pode, sem dúvida, contribuir para a ampliação da participação democrática, assim como a ampliação de instrumentos de participação social também podem potencializar a ação e reflexão política capaz de elevar a consciência dos indivíduos, assim mesmo, como uma via de mão dupla.

E a juventude brasileira, que historicamente participa das decisões políticas do país, mesmo vivendo ciclos de maior ou menor participação, é mais uma vez protagonista neste processo de institucionalização da política nacional de participação social. A atuação política do jovem, mesmo que tenha sofrido alterações, ainda ocorre significativamente em instâncias tradicionais de participação e essa característica deve ser respeitada e valorizada. A formalização da PNPS e suas instâncias de participação não deve (e este não é um objetivo expresso no Decreto 8. 243 /2014) ter como objetivo substituir os espaços de atuação política do jovem, é preciso respeitar e valorizar as organizações sociais que de maneira autônoma (ou não) realizam suas lutas e defendem suas bandeiras. A política de participação social, cumprirá muito melhor sua

função, se se consolidar como instâncias de diálogo, não as únicas, mas importantes instâncias de diálogo que garantam uma política mais próxima dos cidadãos.

Sem dúvida outras áreas do governo federal já possuem suas instâncias de participação consolidada, mas a interface das instâncias propostas pelo SNPS, quando comparadas às políticas de participação juvenil demonstram que as políticas de juventude já alcançaram em quase totalidade, as condições para instituição de um sistema nacional de participação.

É muito importante destacar que na maioria das instâncias, a formalização ocorre apenas em nível federal, sendo a descentralização da política nacional de juventude e de participação juvenil, um desafio para a constituição do Sistema Nacional de Juventude.

Importante também pontuar que o SINAJUVE não promove grandes inovações quando observado nos direitos já garantidos no Estatuto da juventude, seu papel principal é garantir condições legais e organizacionais para implementar os direitos do Estatuto. Os direitos garantidos Estatuto são demasiadamente genéricos, mas possuem a longevidade de uma lei, o que não se pode dizer do SINAJUVE - possibilitando que através de um decreto o SINAJUVE sofra profundas modificações. Ainda assim, tanto o Estatuto quanto o SINAJUVE podem ser considerados os mais importantes dispositivos de garantia e ampliação de direitos aos jovens no Brasil, com ampliação democrática e garantida de serviços públicos a uma expressiva parcela da população, apenas recentemente reconhecida como segmento social pelo Estado.

Por fim, é importante chamar atenção para a diversidade dos cidadãos jovens brasileiros. São diversos quanto suas idades, locais de moradia, raça ou etnia, orientação sexual, condições econômicas e consciência social. Diversidade esta que se extrapola para todos os cidadãos, mas que durante a juventude tornam-se estruturais quando interferem diretamente na formação da personalidade e na individuação, ou seja, no processo de tornarem-se indivíduos autônomos. Sendo assim, a participação e a consciência política, como defendido no tópico dois, deveriam ser condições fundamentais do processo formativo do jovem, que vive anos de descobertas e decisões que interferem em diversos aspectos por toda sua vida.

Pensar uma política nacional de participação social, como instrumento de diálogo entre sociedade civil e Estado, e também como mecanismo de ampliação da democracia nacional, exigirá do Estado brasileiro o enfrentamento de problemas profundos que ainda segregam tanto seu povo. É preciso valorizar iniciativas como a PNPS e o Sistema Nacional de Juventude mas, para se atingir a tão sonhada "magic town", muito ainda há que ser feito.

## 5. Referência Bibliográfica

ADORNO, T.W & Horkheimer, M. *Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro Jorge Zahar Ed., 1985,

ADORNO, Theodor. *Educação e Emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. 2008. *Introdução à Sociologia*. Tradução de Wolfgang Leo Maar. São Paulo: Editora Unesp.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades\*. *Cadernos ASLEGIS*, 40. mai/ago 2010, p. 33-54. ISSN 1677-9010

AQUINO, Luseni. 2009. *A Juventude como foco das políticas públicas*. In: *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação*.

CASTRO, Mary Garcia, ABRAMOVAY, Míriam. 2009. *Quebrando Mitos: juventude, participação e políticas*. Perfil, percepções e recomendações dos participantes da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude. Brasil. Secretaria Nacional de Juventude.

CASTRO, Mary Garcia, ABRAMOVAY, Míriam. 2009. *Quebrando Mitos: juventude, participação e políticas*. Perfil, percepções e recomendações dos participantes da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude. Brasil. Secretaria Nacional de Juventude.

CASTRO, Mary Garcia, VASCONCELOS, Augusto Sérgio. 2007. *Juventudes e Participação Política na Contemporaneidade: explorando dados e questionando interpretações*. In: *Juventudes: outros olhares sobre a diversidade*. UNESCO e Secretaria Nacional de Juventude.

DAYRELL, Juarez Tarcísio; GOMES, Nilma Lino. 2009. *A juventude no Brasil: questões e desafios*. In: MATOS, Marlise; GOMES, Nilma Lino; DAYRELL, Juarez Tarcísio (org.). **Cidadania e luta por direitos humanos sociais, econômicos, culturais e ambientais**. 1 ed. Vol. 5. Belo Horizonte. DCP/FAFICH/UFMG

FONSECA, Francisco. 2005. O consenso Fforjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

GONZÁLES, C.L. Jorge, MOURA, R.L. Marcilene.2009. *Protagonismo juvenil e grêmio estudantil: a produção do jovem resiliente*. Revista Científica ECCOS.

Disponível em: <http://www.doaj.org/doaj?func=abstract&id=561433>. Acesso em 08 de Novembro de 2010.

IANNI, Otávio. 1968. O problema da juventude na sociedade moderna. In. BRITTO, Sulamita de. *Sociologia da juventude*. Rio de Janeiro. Zahar Editores, p. 69-94. (Vol. 1).

MARCUSE, Herbert. 1972. Una apreciación: el movimiento en una nueva era de represión. In: *Deslinde: cuadernos de cultura política universitaria*. Jan 1972, no. 5. Versão digitalizada.

SALEM, Tânia. Filhos do Milagre, *Ciência Hoje*, v. 5, n. 25, SBPC, 1986.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER. Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Democracia, república e participação. Material elaborado para o curso Formação de Conselheiros Nacionais da UFMG. 2008.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. Controle social e democracia. Belo Horizonte, UFMG, 2009 (texto do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, p. 9-35).

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais e/no Estado: Nexos para uma política emancipatória. Ciclo de Seminários "Movimentos Sociais e Democratização do Estado", Secretaria Geral da Presidência da República, 2012.

SCHUMPETER, J.A. *Capitalism, socialism and democracy*. Nova Iorque. London: Harper & brothers.

SOUSA, Jorge Pedro. 2000. As notícias e os seus efeitos: as "teorias" do jornalismo e dos efeitos sociais dos media jornalísticos. Lisboa: Minerva Coimbra;

SPOSITO, Marília Pontes. 2000. Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação. Revista Brasileira de Educação. Jan/Fev/Mar/Abr 2000. n. 13, p. 73-94.

VIZIA, Bruno de. 2010. *Como nossos pais? - Mudança do perfil etário da população brasileira coloca em destaque políticas públicas voltadas para o jovem*. In: Desafios do Desenvolvimento. Ano 7. Edição 60. IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1288:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1288:reportagens-materias&Itemid=39)

### **Documentos e Fontes**

BRASIL. 2012. INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo escolar da educação básica de 2012*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>

WAISELFISZ, Julio Jacobo. 2013. *Juventude Viva Homicídios e Juventude no Brasil*. Mapa da Violência 2013. Org. Secretaria Nacional da Juventude. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf). Acesso em julho de 2014.

BRASIL. 2013. Secretaria Nacional da Juventude (SNJ). *Agenda Juventude Brasil 2013*. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/1982/1982.pdf>

BRASIL. 2013. Estatuto da Juventude. Lei nº 12.852, de 5 de Agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm) Acesso em agosto de 2014.

BRASIL. 2014. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm) Acesso em agosto de 2014.

IBGE. 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2010. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default.shtm)