



SOCIEDADE CIVIL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUVENTUDE: UMA NOVA EXPERIÊNCIA

Sandson Barbosa Azevedo¹

RESUMO

A busca de novos modelos de políticas públicas tem se ampliado devido a participação mais efetiva da sociedade civil. Um desses modelos oriundos da sociedade civil é o consórcio da juventude, integrante do PNPE – Programa Nacional do Primeiro Emprego. A elaboração da política pública pela sociedade civil se dá num momento onde a sociedade civil organizada busca uma participação mais efetiva dentro dos canais organizacionais estabelecidos.

Palavra-chave: sociedade civil, políticas públicas, participação.

Introdução

Muito tem se discutido sobre a ampliação da cidadania e da participação política da sociedade civil e podemos perceber novos modelos de concepção de políticas públicas, onde nota-se visivelmente a participação da sociedade civil, muitas vezes imposta ou solicitada pelo governo e por organismos internacionais. O estudo se dá em torno da elaboração do consórcio da juventude, política pública adotada pelo Governo Federal aditada ao Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, e busca lançar um olhar sobre a forma de participação da sociedade civil no processo.

O objetivo deste trabalho é compreender de que forma a sociedade civil participou do processo e como se caracteriza esse novo modelo utilizando uma metodologia baseada na vertente da sociologia do conhecimento: preocupação com o débito social das ciências sociais, sem desprezar os princípios da teoria do conhecimento. Adotaram-se pesquisas exploratórias para identificação dos atores envolvidos na elaboração da política e entrevistas qualitativas com os principais envolvidos apontados pela pesquisa anterior, com o intuito de identificar os papéis exercidos, e de que maneira se concebeu a política referendada numa base teórica. As pesquisas exploratórias serviram para se obter um maior entendimento sobre o tema no intuito de uma melhor definição do problema e para determinar uma linha de ação.

Depois de identificado os atores principais, iniciou-se uma pesquisa qualitativa de caráter investigativo de análise subjetiva e interpretativa, instrumentalizada através de aplicações de questionários semi-estruturados. As entrevistas limitaram-se às pessoas envolvidas na elaboração do consórcio apontadas pela pesquisa exploratória, onde foram questionadas sobre os atores envolvidos e os papéis desempenhados, a dinâmica da concepção e as dificuldades da formulação.

¹ Bacharel em Administração e Discente no Mestrado em Ciência Política com ênfase em Direitos Humanos, Cidadania e Violência UNIEURO/DF.
CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais
Ano 2, Volume 4, Agosto 2008

SOCIEDADE CIVIL, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO

Inicialmente é válido fazer uma discussão sobre a conceituação de sociedade civil, da participação política, políticas públicas e seu histórico no Brasil, para depois entender o processo de concepção do consórcio e os paradigmas existentes.

A Sociedade Civil e Participação Política

Uma primeira definição de sociedade civil pode ser encontrado em Aristóteles,² e com contribuições para essa discussão em Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Montesquieu, e tantos outros no decorrer do tempo, ressaltando a síntese hegeliana que iremos abordar nesse momento.

Hegel usa como ponto de partida o sistema de necessidade, primeiro nível da sociedade civil onde a pessoa concreta passa a desempenhar novos papéis: legal, membro de associação e cliente da autoridade geral. A integração social por meio da sociedade civil discute uma forma de controle externo, pois neste nível Hegel pretende que o estado produza uma unificação plena da sociedade. (COHEN e ARATO, 2003: 120).

Outra discussão encontra-se em Gramsci, habilmente tratado por Semeraro sobre o entendimento da sociedade civil.

“O Estado moderno não pode ser entendido unicamente como aparelho burocrático-coercitivo, como vulgarmente a maioria da população pensa. Suas dimensões, de fato, não se limitam aos instrumentos exteriores de governo, mas compreendem, também, a multiplicidade dos organismos da sociedade civil, onde se manifestam a livre iniciativa dos cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura e valores, e onde praticamente se enraízam as bases da hegemonia. Nesta ótica é possível dizer que a “sociedade civil” representa o Estado

² Ver Cohen e Arato, 2003

considerado “de baixo”, enquanto a “sociedade política” é o Estado visto “do alto”.” (SEMERARO, 1999: 75).

Essa discussão dialética entre sociedade política e sociedade civil, passa a se afastar do nosso tema no momento onde se insere a sociedade regulada, ou seja, a sociedade civil organizada que reivindica suas pautas de acordo com os meios legais existente. Neste momento torna-se viável a discussão sobre participação, de modo a possuir um melhor entendimento do assunto e poder estabelecer o tipo de participação existente na concepção do consórcio.

A própria definição de participação política é deveras extenuante, quando se define participação geralmente surge a palavra “parte”, ai reside o perigo, pois é fazer parte, tomar parte ou ter parte?

“Pergunte-se a qualquer pessoa o que é participação e, com toda certeza, ela mencionará a palavra "parte" em sua resposta. Seguramente vai dizer que "participar é fazer parte de algum grupo ou associação", ou "tomar parte numa determinada atividade", ou, ainda, "ter parte num negócio".

- Fazer parte.

- Tomar parte.

- Ter parte.

De fato, a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas é tudo a mesma coisa ou há diferenças no significado destas expressões?

Estas frases indicam que é possível fazer parte sem tomar parte e que a segunda expressão representa um nível mais intenso de participação.” (BORDENAVE, 1994:22)

Cabendo aqui uma visão mais atrelada a participação política, onde as ações que estão fora da regras estatais são estudadas em outra categoria como a dos movimentos sociais.

Uma definição mais associada à participação política é retratada por Lúcia Avelar baseada em Pizzorno:

Participação é uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV. Vem de **participatio, participationis, participatum**. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Entendida de forma sucinta é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. De modo amplo, “a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura(e, por tanto, os valores) de um sistema de interesses dominantes. (AVELAR,2007:264)

Conforme Pizzorno a participação pode se dá de quatro formas, baseadas na inserção no Estado e em relação à prevalência da solidariedade política ou privada, conforme quadro abaixo:

Tipos de Participação Política

	Prevalência da solidariedade política	Prevalência da solidariedade privada
inserido no sistema estatal	a) profissionalismo político	b) participação civil na política
extraestatal	c) movimento social	d) subcultura

Baseado em Pizzorno, 1975.

O profissionalismo político se dá principalmente por representantes de entidades de classe, onde uma parcela da sociedade civil organizada atua junto ao estado com a intenção de defender certos interesses privados da categoria, porém em interesse da coletividade.

Já a participação civil na política remete a expressão das demandas da sociedade ao Estado, há uma certa conformação da estrutura ou uma conformidade, diferente do profissionalismo político não se contempla corporações, partidos políticos e similares e sim organizações e associações que geralmente são criadas através da solidariedade privada existente entre os participantes, por exemplo: asfaltamento de uma rua. É importante salientar que as duas categorias explicadas, reconhecem a estrutura estatal e participam de acordo com a regra existente.

Os movimentos sociais propõe uma ruptura da estrutura, busca um novo modelo, existe uma solidariedade política em relação a solidariedade privada de seus membros. O movimento social só tem êxito caso consiga reunir o poder necessário para transformar a sociedade e de agente mobilizador.

A subcultura se parece muito com a participação civil, diferindo basicamente na exclusão dos canais estatais que intermediam a comunicação com as instituições.

A participação política vem emergindo desde o Estado de soberania popular, porém no Brasil emerge em meados do século XX, ou seja, em um período muito recente, basicamente iniciando nos anos 30³.

A participação política pode se manifestar em diversos canais, resumidos em 03 por Avelar:

- canal eleitoral,
- canal corporativos,
- canal organizacional.

O canal eleitoral é baseado no processo partidário e eleitoral, engloba todo o processo político partidário, já o canal corporativo serve como espaço para as intermediações das associações de classe com o Estado e por fim o canal organizacional onde reside a sociedade civil, os movimentos sociais, as subculturas políticas e experiências como o orçamento participativo. Dentro dessa categorização elaborada por Lúcia Avelar, o nosso tema se encaixa no canal organizacional, pois se trata organizações não-governamentais discutindo, elaborando e executando políticas públicas.

A Sociedade Civil e as Políticas Públicas no Brasil

A abertura do poder executivo à participação da sociedade civil nas questões referentes a políticas públicas vem se dando em inúmeros países, principalmente na implementação e supervisão (LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006:46). Muito dessa abertura e ampliação se deu pelo próprio Estado no exercício do Controle Social *accountability* atribuído às associações civis no país pela Constituição Federal de 1988, em uma concepção democrática participativa e na criação de Conselhos de Políticas Públicas e Conferências nos municípios, estados e na União. Podemos verificar na constituição alguns elementos que reforçam essas idéias:

Art. 194. Inciso VII: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados

Art. 198. Inciso III: participação da comunidade

³ Para um conhecimento maior da contextualização histórica da participação política, ver Participação Política, capítulo do livro Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução, escrito por Lúcia Avelar. Onde a autora sintetiza a emergência da participação política no Brasil e no mundo.

Art. 204. Inciso II: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 227. Parágrafo primeiro: o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais...

Entender políticas públicas pode de imediato parecer fácil, porém há uma infinidade de questões envolvidas, uma definição pode ser observado abaixo:

“As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividades política (politics) : compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.” (RUA, 1998:229)

Excluído: ¶

Uma maior participação das organizações se dá com o surgimento do Estado de soberania popular, que traz como ideal a possibilidade de qualquer cidadão reivindicar seus direitos, possibilitado pelo sufrágio universal e tendo como instrumento para a construção da igualdade a organização política. (AVELAR, 2007:262).

“A cidadania passou então a ser entendida como direitos de qualquer de qualquer indivíduo, independentemente da raça, cor, etnia, região, gênero, religião, nacionalidade e, principalmente, da situação socioeconômica, embora permaneçam enormes distâncias entre direitos formais e reais.” (AVELAR, 2007:263).

Porém o momento onde a sociedade civil participa da concepção da política pública, no caso do consórcio da juventude, diferente da maioria dos relatos, a sociedade civil discutiu e propôs ao Estado uma maneira diferente de fazer política pública para os jovens.

“Nós pensamos em vários modelos, várias questões, e uma coisa ficou clara, que a Sociedade Civil queria participar da questão do primeiro emprego, mas não só como executora, não só tendo acesso a recursos, queria fazer, ser ouvida, participar da concepção, nós tínhamos isso muito claro, então nós tínhamos que sair daqui com uma proposta, não podíamos chegar ao governo e dizer: oh, queremos participar do governo, participar das políticas, tá mais o que vocês querem? Temos que elaborar uma proposta.” (Sidiclei)⁴

Políticas Públicas para Juventude

No Brasil as políticas públicas voltados para os jovens não são algo recentes, em 1927 no 1º Código de Menores, trazem propostas do estado que visam à formação de adultos aptos a ingressar no mercado de trabalho. O Código Mello Matos, como ficou conhecido em referência ao seu relator, marca o início da intervenção do Estado na elaboração das primeiras políticas públicas para a juventude no Brasil. (UNESCO, 2004)

Durante o regime militar foi criada a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, responsável pelo PNBEM – Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Nesse período não houve grandes avanços, perpetuou-se a lógica do SAM – Serviço de Assistência ao Menor, criado em 1941.

Na legislação não encontramos muitas referências ao segmento, ou quando encontrados são fragmentados e não-sistemáticos. A Constituição Federal faz menção ao termo juventude uma única vez no artigo 24, XV, ao estabelecer que “compete à União, aos Estados e ao Distrito

⁴ Sidiclei Patrício foi um dos idealizadores do consórcio e secretário-geral do Consórcio no Distrito Federal nas quatro etapas, sendo que na primeira etapa assumiu no final.

Federal legislar concorrentemente sobre (...) a proteção à infância e à juventude”. No artigo 7º, XXXIII, que trata dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, e no artigo 14, § 1º, II, “c”, que trata dos direitos políticos, introduzem um conceito cronológico ao proibir trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos.

A legislação trata o assunto de forma cronológica, diferente da criança e do adolescente, onde existe um documento legal onde o segmento foi contemplado com estudos direcionados para o segmento, o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n.º 8.069, de 13/07/90.

Temos referências em outras legislações: LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, lei n.º 8.742, de 07/12/93. Código Civil, lei n.º 10/01/02 em seus artigos 3º ao 5º, que se refere a maioridade. O Código Penal, lei n.º 2.848, de 07/12/40, uma legislação bastante antiga, mas que trás referência em seu artigo 65 que considera atenuante ser menor que 21 e maior de 70.

Em nenhum desses caos ocorre uma participação efetiva da sociedade civil na concepção das políticas públicas, em outros momentos houve uma participação da sociedade civil mais ativa como no orçamento participativo em Porto Alegre, mas não há relatos em políticas públicas voltadas para a juventude, com participação tão ampla das organizações não-governamentais. Como defende o secretário-geral do consórcio em todas as etapas.

“As experiências anteriores com qualificação profissional mostravam o seguinte, quando você insere a Sociedade Civil, consegue chegar onde normalmente o Estado não chega, até mesmo pela demora, pelas complicações que tem a máquina em se mover, principalmente para quem mais precisa. Isso era o primeiro passo, tinha que ter a Sociedade Civil pra chegar onde o Estado não chega, chegar no jovem onde o aparato estatal não chega. Tinha que ter a Sociedade civil participando de uma outra maneira, pra dar um exemplo prático o governo lançando um edital para contratar serviços para serem oferecidos pela juventude e dentro desse pacote de serviço uma parte pra Sociedade civil, isto não era interessante, já tínhamos visto isso antes o ideal era tentar um trabalho em rede, até para evitar o efeito da competição.” (Sidiclei)

O Consórcio da Juventude

O importante aqui é demonstrar o papel da sociedade civil como elaboradora da política, onde se pensou inclusive um modelo diferente de relação entre as ONG`s, onde não ocorre uma competição entre si. Pensou-se então em uma rede de entidades, onde não haveria concorrência entre as organizações participantes e sim se forma-se um consórcio, onde uma entidade denominada âncora ficaria responsável pelo elo com o Estado.

A concepção do consórcio se dá através da Sociedade Civil e posteriormente é normatizada e adotada pelo governo, constituindo assim uma participação mais efetiva da sociedade, onde atua na elaboração e execução da política.

O consórcio começa a ser elaborado por ONG`s que se diziam excluídas da política Local:

“indivíduos que estavam participando desse movimento, cada um estava numa organização, em algum lugar eles tinham voz participavam de algum movimento, então como esse grupo podia se unir e montar uma proposta que pudesse ser interessante para o governo e para a sociedade e que a gente pudesse começar fazendo alguma coisa em Brasília e aí foi que começou uma turma bem embrionária do consorcio que na época se chamava gente estrela e apresentou isto para o governo para o Ministério do Trabalho foi o Jackson Wagner.”
(Marisa Soares)⁵

Fica claro aqui a vontade da sociedade civil participar das políticas públicas, por intermédio dos canais organizacionais, nesse momento que se dá a comunicação da sociedade civil com as instituições, como diz Pizzorno: *“pero es expresión de la demanda y de las imposiciones que aquélla dirige a éste.”*

⁵ Idealizadora do Consórcio e dirigente de uma das ONG`s participantes.
CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais
Ano 2, Volume 4, Agosto 2008

A juventude foi o tema das discussões devido às pesquisas que colocavam os jovens em grande vulnerabilidade social:

“a questão da juventude porque todas as pesquisas também indicavam além da questão da violência a juventude sendo protagonista e vítima da violência na questão do primeiro emprego a faixa etária não por acaso do primeiro emprego que o governo pensou de 16 a 24 anos é o público com maior dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, não é o público com maior contingente de desempregado, inclusive algumas pessoas na época discutiam, vamos focar esse público nos pais de família geralmente jovens com 25 anos são pais de família, mas esse público não é o que sente maior dificuldade, de 16 a 24 era o que as pesquisas da época indicavam que levava 52 semanas para conseguir uma inserção no mundo de trabalho, principalmente por falta de experiência, então começou uma grande discussão na sociedade civil que durou quase um ano, em fevereiro, março de 2003, foram chamadas 50 instituições da sociedade civil, pra discutir.”(Sidiclei)

Conclusão

É notória a busca da sociedade civil pela ampliação da participação, formulando um modelo diferente de política pública com a participação da sociedade civil organizada desde a concepção. Esse modelo do consórcio se caracteriza pela participação política da sociedade não somente na execução, mas também na concepção da política, onde a sociedade civil é protagonista e se articula para incluir suas demandas nas políticas públicas.

Observa-se uma preocupação em se criar uma perspectiva onde não ocorra a competição entre as ONGs, uma busca inclusiva, onde as entidades habilitadas pudessem participar sem concorrer entre si. Essa idéia de rede de entidades mostrou-se válida para o processo de ampliação e inclusão. Porém, alguns pontos não podem passar despercebidos, como entraves para uma maior ampliação da cidadania: a legislação vigente, a participação mais efetiva dos jovens e mecanismos de controle do Estado.

De qualquer forma essa nova experiência mostra um aumento da participação da sociedade civil, uma ampliação da cidadania e uma política pública mais próxima do ideal democrático.

Referências Bibliográficas

ARATO, A. e COHEN, J. (2000), *Sociedad Civil y Teoria Política*. México, Fondo de Cultura Económica.

AVELAR, Lucia. (2007), *Participação Política*. In: *AVELAR & CINTRA: Sistema Político Brasileiro – Uma introdução*. 2ª edição, Rio de Janeiro e São Paulo, Konrad-Adenauer e UNESP.

BORDENAVE, Juan D.. (1994), *O que é participação? - Coleção primeiros passos*. 8ª edição, São Paulo, Brasiliense.

CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais
Ano 2, Volume 4, Agosto 2008

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. (2006), “*Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade*”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21, 60:43-66.

PIZZORNO, Alessandro. (1975), *Introducción al estudio de la participación política*. In: PIZZORNO, KAPLAN e CASTELLS. *Participación e Cambio Social en la Problemática Contemporanea*. Buenos Aires, SIAPE.

RODRIGUEZ, Ernesto, CASTRO Mary Garcia, ABRAMOVAY, Mirian, LIMA, Fabiano e PINHEIRO, Leonardo. (2004), *POLÍTICAS PÚBLICAS DE/PARA/COM JUVENTUDES*. Brasília, Unesco.

RUA, M. G. (1998), *Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos*. In: *Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília, Paralelo 15.

SEMERARO, Giovanni. (1999), *Cultura e Educação para a cidadania: Gramsci e a sociedade civil*. Petrópolis-RJ, Vozes.