

**2007**

**“Acciones públicas destinadas a jóvenes de ciudades  
brasileras: vicisitudes en torno a la construcción social de la idea de juventud”,**

**Por Marilia Pontes Sposito, Hamilton Harley de Carvalho e Silva y**

**Nilson Alves de Souza,**

**Propuesta Educativa Número 27 – Año 14 – Jun. 2007 – Vol1 – Págs. 50 a 61**

---

# Acciones públicas destinadas a jóvenes de ciudades brasileras: vicisitudes en torno a la construcción social de la idea de juventud

MARILIA PONTES SPOSITO\*  
HAMILTON HARLEY DE CARVALHO E SILVA\*\*  
NILSON ALVES DE SOUZA\*\*

Cuando nos propusimos investigar sobre las acciones destinadas a los jóvenes de setenta y cuatro prefecturas de ciudades brasileras, nos surgieron algunas inquietudes en la búsqueda emprendida<sup>1</sup>. Considerábamos que las políticas y acciones destinadas a los jóvenes pueden ser investigadas a partir de una forma particular basada en cómo *construyen una imagen del ciclo de vida y sus sujetos*. Inspirados en Lagree (1999), tomábamos como hipótesis de investigación la idea de que hay una interconexión entre aquello que tiende a volverse una representación normativa corriente de la edad y de los jóvenes en la sociedad y el impacto de las acciones políticas en la esfera pública. Dicho de otra forma, la conformación de las políticas y de los programas públicos puede provocar modulaciones en las imágenes dominantes que la sociedad construye sobre sus sujetos jóvenes.

La decisión de tomar como base empírica a los ejecutivos municipales se originó en la importancia adquirida por la gestión municipal en el proceso de democratización de la sociedad brasilerana a partir de 1980<sup>2</sup>. El poder municipal se transformó en el campo de análisis por que en él las relaciones entre la sociedad civil y el Estado y la conformación de una esfera pública democrática ofrecen focos para la realización de investigaciones<sup>3</sup>. Los municipios investigados retratan un calidoscopio de posibilidades de comprensión de la dinámica sociopolítica local, en tanto han sido situados en diversas regiones metropolitanas. (Tabla 1).

**Tabla 1 – Municipios estudiados por región metropolitana**

Regiones metropolitanas	Población total de los municipios inestigados
Florianópolis (4)	666.675
Vitória (6)	1.425.587
Goiânia (4)	1.563.961
Recife (4)	2.072.486
Porto Alegre (11)	3.145.119
Belo Horizonte (12)	4.163.654

Fuente: IBGE (2000).

Nuestro universo de investigación está compuesto por ocho millones de jóvenes entre 15 y 24 años, considerando una población total de aproximadamente cuarenta millones de habitantes.

El espectro utilizado fue amplio no sólo desde el punto de vista sociodemográfico sino por la diversidad de partidos en el poder. De forma general, administraciones del Partido de los Trabajadores (PT) o de coaliciones de frentes partidarios de izquierda tienen construido un campo de acciones para la juventud. Sin embargo, es preciso considerar las diferencias existentes entre las distintas prefecturas administradas por un mismo partido, indicando las prácticas locales



\*Es profesora titular de Sociología de la Educación en la Facultad de Educación en la Universidad de São Paulo (USP), Facultad de Educación. sposito@usp.br

\*\*Universidad de São Paulo, Facultad de Educación. Becario de Capacitación Técnica/FAPESP.

\*\*\*Universidad de São Paulo, Facultad de Educación. Becario de Capacitación Técnica/FAPESP.

y las fuerzas políticas que conforman una diversidad en el propósito de sus iniciativas. Esta heterogeneidad es encontrada, también, en el ritmo de consolidación o implementación de las acciones dirigidas al segmento juvenil; pero en general es posible decir que son todas muy recientes, tendiendo a haberse iniciado a mediados de los años '90.

## 1. El emergente campo de acción: algunas reiteraciones y tendencias

La crítica de las políticas federales dirigidas a la juventud y la emergencia de las acciones federales tienen lugar en la segunda gestión del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a partir del año 1997. En ese momento fue intensa la repercusión pública del asesinato del indígena Galdino, un crimen cometido por jóvenes de clase media que generó que la asociación entre juventud y violencia se hiciera más fuerte. Pero es necesario considerar también que un clima de rebelión de jóvenes en conflicto con la ley, en las dependencias de varias unidades estatales de la Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), aparece retratado por la prensa a partir de mediados de los '90, induciendo una visión perversa en torno de los segmentos de adolescentes pobres (Sales, 2005).

Este clima dominante de percepciones en torno de la articulación entre juventud y violencia, agravado por la diseminación de tales prácticas en las clases medias, influyó a los municipios. Así, la mayoría de las acciones comienzan a ser implementadas en el año 1997. En el momento de nuestro trabajo de campo, los programas que se encontraban en fase de implementación, representaban un porcentaje del 72,4 % contra solamente un 8,4% de los considerados cerrados<sup>4</sup>.

En ese contexto, llama poderosamente la atención la poca efectividad de los dispositivos propuestos por el Estatuto del Niño y del Adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA) en el ámbito ejecutivo municipal luego de su promulgación. Dos posibilidades pueden ser consideradas para explicar esa ausencia de políticas en el interior de los gobiernos municipales a partir de la vigencia del ECA: la primera reside en la hipótesis de una ausencia de iniciativas, ya que la lucha efectiva por los derechos no repercute en la esfera municipal que se interesa recién por el tema en el final de la década del '90. La segunda, y más optimista, revela que se habían implantado algunas acciones de corta duración que sufrieron la discontinuidad de las políticas públicas en el país.

De cierto modo, obedeciendo la trayectoria de las políticas públicas a nivel federal para la juventud en Brasil, los datos demuestran que los organismos responsables<sup>5</sup> por el mayor número de programas creados son, en primer lugar, las secretarías vinculadas con la acción social, con un 23% de citación, seguidas por la secretaría de educación que concentran el 16,2 % de las acciones destinadas a esa población. En tercer lugar, aparecen las secretarías municipales de cultura (12,2%) y con índices próximos, el área de deportes. Podemos observar que otras secretarías municipales contemplan iniciativas en forma de programas para la juventud pero de forma dispersa. Estos datos revelan que existe una apertura de la temática de juventud en la agenda política de los



gobiernos, incluyendo nuevas áreas (residencia, turismo, seguridad pública y ciudadanía) sumando el 11,7% de las iniciativas.

Es importante reconocer que la porosidad revelada por la investigación indica un trazo reiterativo de las políticas públicas en el país: dispersión, fragmentación, y superposición, tal como ha afirmado Rua (1998).

La predominancia del área de asistencia social lleva a considerar que las políticas de juventud aparecen de forma subsidiaria a *la cuestión social* que es considerada un aspecto de esa problemática. Sales (2005) al examinar el tema de los jóvenes en conflicto con la ley y la (in)visibilidad considera que las orientaciones y políticas derivadas del ECA fueron subtemas de la cuestión social y, por tanto, contaron con escasa legitimidad para desencadenar acciones gubernamentales. Por consiguiente, debe ser cuestionado el propio hecho de que las acciones se inscriban en el ámbito de la *cuestión social* a pesar de que alcancen en su interior cierta prioridad. Esta inscripción significa dar visibilidad a las políticas de juventud siempre subordinadas a los temas de la cuestión social. No es extraña la reiteración de la problemática de vulnerabilidad, del riesgo y de la violencia como factores que desencadenan la acción a partir de mediados de los años '90. O sea, las políticas de juventud en el país nacieron a partir de la constitución de un espacio de visibilidad de la condición juvenil, incluyendo su diversidad y una concepción variada de derechos más que como un aspecto de la cuestión social. Por estas razones, la inserción de las acciones en el ámbito de los organismos de asistencia genera alguna coherencia que dificulta la modificación de las imágenes que condensan estereotipos en relación a los adolescentes pobres.

La cuestión social en el país, durante la mayor parte del siglo XX, fue tratada como "cuestión de policía". El área de asistencia social trajo para sí la esfera de los derechos, luchando por establecer un recorte y una comprensión de los procesos de exclusión como determinantes de la cuestión social. Por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas de juventud, la visibilidad que se genera se origina en los adolescentes pobres, en situación de calle o en conflicto con la ley. Esa visibilidad agravada por un clima de inseguridad social, engendra demandas de control y disciplinamiento de la conducta de esos jóvenes. Quizá sea esta una razón para el retraso en la construcción de un discurso favorable de las políticas de juventud —capaz de romper con la asociación entre juventud, vulnerabilidad, riesgo y violencia— que se incluya en la esfera de los derechos de la ciudadanía.

Si consideráramos, como Rancière (1996), que la "política" a diferencia de la "policía" es productora de cierto disenso en la medida en que introduce el conflicto —o sea la posibilidad de la producción de nuevos significados— y capaz de traer a la luz sujetos que permanecen en la sombra —y que por lo tanto no son alcanzados por los presupuestos de igualdad— no podemos en sentido estricto hablar de políticas de juventud<sup>6</sup>. El espacio emergente de las acciones aún se inscribe en la lógica de un consenso dominante donde las iniciativas públicas deben prevenir o contener la violencia y las conductas de riesgo de jóvenes en los grandes grupos populares. Defensores de los nuevos derechos consagrados por el ECA, actores que en la vida pública se dedican a los adolescentes privados de derechos aún son identificados como parte del campo de significados recubiertos por la idea de violencia y vulnerabilidad. No obstante, la búsqueda de la creación de un disenso no prosperó y, una vez que parte de los actores que actuaban en el campo intentó producir nuevos significados, la práctica se limitó a aquellos sujetos que ya estaban siendo considerados por su condición de vulnerabilidad o de potencial violencia, dejando de lado otros aspectos de los sujetos jóvenes. La lógica dominante prevaleció reiterando la idea de "menor". Se verifica ahora la separación entre adolescentes "vulnerables o en situación de riesgo" y los jóvenes. Estos últimos comienzan a ser reconocidos como sujetos de derecho y los "otros", hasta recientemente llamados "menores", serían objeto de acciones reparadoras o preventivas de su probable delincuencia.

Pero aún ni la discusión en torno al empleo/desempleo juvenil consigue romper con esta lógica una vez que el tema del desempleo aparece asociado al combate del crimen y al tráfico que aglutina a los jóvenes desocupados. El tiempo libre de los jóvenes se vuelve un síntoma de peligro, sobre todo cuando se suma la imagen del ocio, a la de los sujetos del sexo masculino, pobres y de origen negro<sup>7</sup>.

La Tabla 2 ilustra algunas de estas hipótesis, ya que es posible observar en ella que el área principal de actividades de estos programas está dirigida al acompañamiento y la reinserción

social, con un 20,9% de respuestas que la señalan como prioridad. En segundo lugar, aparecen los programas vinculados con el área de cultura, donde la mayoría de las propuestas son de carácter artístico, completando un total de 19,2% de las respuestas en primera prioridad. El estímulo a la participación juvenil como primera prioridad aparece en apenas 12,9% de las actividades y, si consideramos tres posibilidades, las áreas más citadas son cultura, inserción social y deportes.

**Tabla 2 – Área de actividades de los programas/proyectos**

Área de actividad	Tres áreas más importantes		1ª opción	
	FA	%	FA	%
Cultura	489	23,4	153	19,2
Estímulo a la participación y protagonismo juvenil	227	10,9	103	12,9
Deporte y esparcimiento	346	16,6	114	14,3
Salud	196	9,4	80	10,1
Mundo del trabajo	174	8,3	68	8,5
Acompañamiento y reinserción social	445	21,3	166	20,9
Educación ambiental	39	1,9	9	1,1
Escolarización	34	1,6	24	3,0
Producción literaria	12	0,6	7	0,9
Investigación	8	0,4	6	0,8
Actividades religiosas	9	0,4	0	0,0
Otros	92	4,4	49	6,2
Sin respuesta	17	0,8	17	2,1
<b>Total</b>	<b>2088</b>	<b>100</b>	<b>796</b>	<b>100</b>

Si agrupamos algunos de los objetivos de las acciones identificados por los entrevistados, verificamos el siguiente cuadro: 13,7% presentan metas culturales con un propósito estricto; 9,6% se articulan a la inserción e inclusión social, sin considerar acciones semejantes en el ámbito de trabajo o de la escuela teniendo en cuenta su especificidad. Son significativos los objetivos destinados a los temas de la escuela, de la inclusión social, y los objetivos vinculados al deporte, incluyendo el 7,9% de las menciones. (Ver la Tabla 3).

Tomando como ejemplo la práctica deportiva, verificamos que hay un mayor número de citas de las modalidades ofrecidas (en torno al 14% de las acciones) que de los objetivos (8%). Esta discrepancia puede indicar que la práctica deportiva aparece como estrategia para el logro de otros objetivos. Las diferencias más significativas se sitúan en el dominio de la cultura, incluyendo las expresiones artísticas. Como primera opción, las expresiones culturales y artísticas son la modalidad principal en casi el 20% de los programas a nivel nacional, mientras que el 13% de los objetivos propuestos se sitúan en el dominio de la cultura. Además de esto, cerca del 21% de las acciones están situadas en el campo de la inserción social, pero el objetivo de esta área se limita al 9%. Algunas disonancias son importantes de destacar: parte de las acciones generadas para la cultura no presentan objetivos en esa área, tal vez caracterizando la acción cultural, como ya se ha observado en el deporte, como estrategia para otros fines. De la misma forma, acciones desarrolladas en el área de asistencia social contemplan objetivos diversos.

Profundizar en estas cuestiones incidiría en el refuerzo de una hipótesis que refleje el carácter *instrumental* de las prácticas artísticas y deportivas que pasan a constituirse como la puerta de entrada de otros objetivos. No se trata de negar que las prácticas culturales y deportivas produzcan beneficios para aquellos que las practican (autoestima, construcción de la identidad, posibilidades de participación). Otro sentido toman cuando el objetivo es contener la violencia, la agresividad, los comportamientos amenazadores y, por lo tanto, se utiliza el arte o el deporte para la obtención de otro beneficio. Cuando la práctica cultural o deportiva aparece como un

instrumento para otros objetivos, en general poco agrega y puede convertirse en un verdadero simulacro, diseminando proyectos con pocos recursos, que son emprendidos por personas poco capacitadas.

En contrapartida, si de hecho las metas de inclusión son menos frecuentes que las acciones consideradas de este tipo, otro tema para el análisis puede ser identificado: actividades declaradas como de inclusión social tienen objetivos diversos, lo que señala un propósito de metas comprendidas por las expresiones de inclusión o inserción social. Si el discurso de la exclusión es impreciso y puede derivar en incorrecciones conceptuales con la consecuencia de políticas perversas, el discurso de la inclusión, probablemente, se inscribe dentro de las mismas claves (Martins, 1997)<sup>8</sup>

**Tabla 3 – Objetivos de las iniciativas**

Objetivos (Múltiple choice)	FA	%
Mejoría de las condiciones de frecuencia/ permanencia escolar	55	4,8
Proporcionar actividades extraescolares / cursos alternativos a la escuela	68	5,9
Ofrecer curso pre-vestibular*	6	0,5
Fomentar la inclusión escolar	24	2,1
Trabajar con la diversidad sociocultural	18	1,6
Ampliar/desarrollar el universo cultural/artístico de los jóvenes	139	12,1
Complementar las cuotas	16	1,4
Erradicar el trabajo infantil	22	1,9
Incluir /calificar para / el mercado de trabajo. Preparar para el mercado de trabajo	91	7,9
Desarrollar la conciencia ambiental/trabajar con el medio ambiente	28	2,4
Ofrecer actividades deportivas	91	7,9
Prevenir la violencia/ofrecer atención psicosocial a las víctimas de violencia y sus familias	41	3,6
Disminuir el abuso de la policía – actuación en la escuela	2	0,2
Prevenir el consumo de drogas	27	2,4
Prevenir enfermedades de transmisión sexual (HIV) (dar cursos/charlas/talleres)	34	3,0
Prevenir los embarazos en la adolescencia (dar cursos/charlas/talleres)	22	1,9
Elevar el autoestima	46	4,0
Promover el protagonismo juvenil	88	7,7
Criar/mantener espacios /foros de debates sobre jóvenes	44	3,8
Propiciar la inclusión digital	7	0,6
Reintegrar niños y jóvenes en proceso de exclusión	110	9,6
Formular políticas municipales de apoyo a los niños y jóvenes	8	0,7
Realizar investigaciones	4	0,3
Desmarginalizar la cultura <i>hip-hop</i>	4	0,3
Otros	142	12,4
No informados	11	1,0
Total	1148	100,0

\* NT: Examen de ingreso a la universidad.

En el tema del estímulo a la participación juvenil o protagonismo, existe un índice mayor de citas de los objetivos que de las modalidades, lo que lleva a pensar que otras prácticas (deportivas, culturales, de esparcimiento, complemento escolar, etcétera) estarían cumpliendo este tipo de meta. Falta indagar si todas estas la posibilitan y si esta participación se está diseminando hacia otras prácticas. Llama considerablemente la atención la frecuencia de los objetivos destinados a la mejora de las condiciones escolares de los jóvenes y la poca presencia de actividades de complementación de la escolaridad. Lo que indica que parte de las acciones se operan con un supuesto de que un abanico de actividades desarrolladas en el campo no escolar —culturales, deportivas, de participación— actuaría positivamente en la relación de los jóvenes con la propia escuela. No obstante, si gran parte de las dificultades escolares de los jóvenes sucede por las características de las prácticas educativas ofrecidas por las unidades de enseñanza, el paralelismo de las acciones probablemente tendría poco para ofrecer en el sentido de modificar esta relación conflictiva.

Los programas resultan híbridos en cuanto a las franjas etarias. Una primera clasificación evidencia que hay un gran número que congrega adolescentes y niños (30%), y otros que no establecen recortes, reuniendo niños, adolescentes y jóvenes (26%). Una porción se dedica solamente a los adolescentes (13%). Podríamos considerar que cerca del 40% trabajan con la franja etaria prescripta por el ECA. Las acciones que atienden a adolescentes y jóvenes, sin aglutinamiento de otras franjas etarias (25%), comienzan a hacerse presentes. Sin embargo, apenas el 3,9% de los programas ofrecen atención específica para jóvenes entre 18 y 29 años. Se observa una predominancia de las acciones destinadas para los adolescentes, cuando los niños no están incluidos. Esta situación es observada en la mayoría de las regiones metropolitanas investigadas.

La mayor frecuencia de las acciones destinadas a la franja etaria prevista por el ECA reúne niños y adolescentes en un mismo proyecto, lo que promueve cierta indiferenciación de las especificidades del ciclo de la vida. Reunir adolescentes y jóvenes en un mismo programa resulta una acción más adecuada que traer a los adolescentes al universo de la infancia, puesto que esa indiferenciación acabaría por descaracterizar no solo la infancia, tal como fue concebida por la modernidad, sino también a la propia juventud en tanto ambas representan momentos vitales diferenciados, construidos históricamente en la sociedad moderna a partir del siglo XIX.

## 2. La transferencia de renta para jóvenes

Un aspecto innovador de las acciones destinadas a los jóvenes reside en un conjunto de proyectos que envuelven algún tipo de renta. En vez de considerárselas asistenciales, compensatorias, inclusivas, preferimos denominarlas mecanismos de transferencia de renta.

De los 796 programas de juventud relevados por la investigación, cerca del 37,1% cuentan con la presencia de becarios o pasantes. Los beneficios ofrecidos por los 270 proyectos difieren en su forma: 67,8% transfieren una renta en la forma de salario mensual, 18,9% por medio de becas y 7,0% mediante prestación de servicios.

Las acciones que contemplan algún tipo de remuneración tienen algunas características significativas; más de la mitad de los proyectos relevados por la investigación (60%) funcionan diariamente y los restantes tienen otra periodicidad. Al investigar la actividad principal desarrollada por los programas de transferencia de renta, fue posible observar que la gran concentración de estas actividades se encontraron en las siguientes modalidades: talleres, cursos y charlas. La naturaleza de las actividades previstas contempla acciones dirigidas a la reinserción social (25,9% de las acciones), seguidas por las prácticas artísticas (18,2%) y deportivas (10%) (Tabla 4).

Podríamos considerar dos tipos de situaciones: la primera habla del respeto a los programas que contratan pasantes o becarios, en su mayoría jóvenes, para trabajar como promotores culturales, monitores o educadores sociales. Esta modalidad puede ser emprendida por organizaciones no gubernamentales. Se trata de un tipo de ocupación para jóvenes de clases medias, muchas veces universitarios, también de origen popular, que aún no completan su formación profesional. Este es un aspecto poco estudiado, pues crea alternativas de educación para sectores más escolarizados.

Tabla 4 – Modalidades de las actividades

Actividad	Frecuencia	%
Deportes	27	10,0
Teatro	13	4,8
Música	14	5,2
Danza	5	1,9
Artes plásticas	17	6,3
Salud	22	8,1
Calificación Profesional	25	9,3
Esparcimiento	9	3,3
Acompañamiento y reinserción	70	26
Estímulo a la participación	26	9,6
Asistencia y acompañamiento psicoterapéutico	4	1,5
Otros	29	10,7
Sin información	9	3,3
Total	270	100

Pero algunas cuestiones pueden ser observadas desde otro punto de vista: los programas que aseguran algún tipo de ayuda económica a los jóvenes adolescentes usuarios son insuficientemente valorados y su impacto es aún desconocido en medio de la diversidad de orientaciones, tanto en su concepción como en su implantación.

Las iniciativas más visibles tuvieron inicio en el segundo mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y se diseminaron por varias ciudades. Otras nacieron en el ejecutivo municipal. Sin embargo, la acción más diseminada es el "Programa Agente Joven de Desarrollo Social y Humano" (Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano) creado en el año 2000, vinculado al "Plan Nacional de Seguridad Pública" (Plano Nacional de Segurança Pública); más específicamente, uno de sus compromisos es la intensificación de las acciones de prevención del fenómeno de violencia en el interior del Programa Nacional de Derechos Humanos. Este Programa fue mantenido durante el gobierno de Lula y alcanza a cerca de 50.000 jóvenes en Brasil.

Su "público-blanco" está constituido por "adolescentes carentes" de 15 a 17 años, en situación de riesgo social, viviendo en familias con una renta *per capita* de hasta medio salario mínimo, habitantes de todas las capitales y de varios municipios del país que presentaran índices menores de desarrollo humano. La prioridad diseñaba un tipo de adolescente aquel que estuviera fuera de la escuela o en libertad restringida al regreso de programas sociales.

En el momento de su formulación, el Programa establecía como desafío la construcción de una propuesta dirigida a determinado segmento juvenil que, no teniendo la edad adecuada para ingresar en el mercado laboral, estaría más expuesto a la marginalidad. Para sus creadores, los jóvenes habitantes de localidades empobrecidas no disponían de grandes alternativas y no contaban con programas de atención que consideraran su franja etaria. (Brasil, MPAS, 2001<sup>a</sup>).

Se desprende de esta formulación, la necesidad de construir un programa que pudiese "ocupar" a estos jóvenes retirándolos de la situación de riesgo en que se encontraban. El Programa establece como objetivos: apoyar a los jóvenes en el planeamiento y en la construcción de su futuro, rescatar sus vínculos familiares, comunitarios y sociales, ofrecerles instrumentos para que puedan desarrollar acciones comunitarias, prepararlos para el ingreso al mundo del trabajo, contribuir para la mejora de los indicadores sociales en la comunidad por medio de su actuación, garantizar su reinserción en el sistema educativo. (Brasil, MPAS, 2001<sup>b</sup>).

A lo largo de un período de doce meses los jóvenes, además de mantenerse en la escuela, deben frecuentar cursos de capacitación e implementar proyectos de intervención en sus comunida-



des. Durante todo el período reciben una beca mensual y son acompañados por “facilitadores”, preferentemente estudiantes universitarios que deben poseer experiencia en el trabajo con jóvenes responsables de facilitar la acción social juvenil.

Siguiendo esta descripción, es perceptible la imagen del joven como fuente y víctima de problemas sociales y, al mismo tiempo, como protagonista del desarrollo de su comunidad. En cuanto a la primera imagen, se trata de pensar proyectos para jóvenes considerados poco integrados socialmente, y por eso fuertemente sujetos al riesgo social, sobre todo en las instituciones más tradicionales.

Pero es necesario no olvidar la tarea que el Proyecto le impone al adolescente. Una vez formado, aquel joven carente, poco escolarizado, sin trabajo, frágilmente vinculado a su familia y a la sociedad, sujeto a la marginalidad y viviendo en situación de riesgo social, puede y debe ser estimulado para contribuir a la mejoría de las condiciones de vida de su comunidad a partir de una determinada intervención social, siendo considerado un elemento activo de su desarrollo. (Brasil, MPAS, 2001<sup>a</sup>).

Sin embargo, en estos fragmentos en los que se reconoce cierto potencial juvenil, o lo que podría ser considerado un avance en el campo de las políticas públicas, se hacen visibles sus límites: en primer lugar, poner el énfasis en ciertos aspectos conductuales —como si todo y cualquier joven en cualquier momento histórico y social estuviese predispuesto a provocar cambios—; en segundo lugar, no explicitar que el joven no será agente de cambio si el mundo adulto no lo reconoce y crea las condiciones para esto; y por último, atribuir al joven una difícilísima tarea, la de transformar su comunidad dejando de reconocerlo al mismo tiempo como sujeto de derechos. O sea, las acciones a su cargo parecen ser más importantes por los beneficios que pueden traerle a la sociedad que en relación a la garantía de sus derechos como ciudadanos.

La evaluación realizada por el Tribunal de Contas da União en 300 municipios en el año 2004 señala como uno de los aspectos bastante frágil del Agente Joven el perfil de los facilitadores y orientadores sociales: en apenas 19% de los casos el equipo técnico tenía el perfil adecuado. (Brasil, TCU, 2004). Más allá de esto, en muchos municipios los “agentes jóvenes” estaban desempeñando tareas que en poco o nada coincidían con los objetivos del Programa, como servicios de limpieza y dactilografía, entre otros.

El tipo de acción desarrollada por el Programa Agente Joven se asienta sobre un soporte que tiende a generalizarse en diversos programas públicos, al igual que aquellos emprendidos por organismos de la sociedad civil: en todos hay una previsión de transferencia de recursos que aparece como una distribución de la renta, con la necesaria contrapartida<sup>9</sup> dividida en dos aspectos: la frecuencia obligatoria a la escuela y la exigencia de participación en actividades socio-educativas, ofrecidas por organizaciones no gubernamentales asociadas.

Todos los gestores reconocen que las actividades en general son realizadas a partir de una base material precaria y con un cuerpo de responsables de baja formación técnica y escolar. Se trata de aquello que Leão (2004) denomina “pedagogía de la precariedad”, reuniendo un conjunto de propuestas en el campo de la “educación no convencional” (Camacho, 2004), que siempre envuelve clases, cursos y talleres. A veces los programas presuponen una formación general, destinada a la ciudadanía, y otra destinada al aprendizaje de habilidades articuladas al mundo del trabajo. Pero en este conjunto se inscribe la obligatoriedad de la prestación de servicios a la comunidad o el desarrollo de actividades comunitarias consideradas útiles para los barrios donde esos jóvenes residen.

Algunas tensiones precisan ser apuntadas, de modo que configuren un campo de cuestiones con base en la nueva realidad gestada por estas acciones:

#### • Grupo objetivo y escolaridad

Los programas presuponen la obligatoriedad de asistencia a la escuela pública como factor de inclusión, lo que no deja de ser, al menos, curioso. Los usuarios son definidos en base en a las condiciones de mayor vulnerabilidad y pobreza. En estos grupos se sitúan los jóvenes precocemente excluidos de la escuela con una significativa distorsión de la edad. La sola exigencia de regreso a la misma escuela, que no es capaz de lidiar con estas situaciones, apenas señala la permanencia de los procesos de exclusión. De esta constatación dos consecuencias pueden ser

definidas: una es el paralelismo de las actividades no convencionales de carácter socioeducativo que no se articulan con la red pública de enseñanza, otra es la total ausencia de las políticas educativas articuladas a estos programas, pues ellas deberían ser capaces de redefinir el tipo y la propuesta de escolaridad adecuada a estos jóvenes.

#### • **¿Por qué educación no escolar?**

La mayoría de los programas destinados a los jóvenes valoriza una acción de naturaleza socioeducativa pero no declara los presupuestos que incluyen esta adhesión. Las deficiencias inscriptas en el sistema de enseñanza estarían radicadas no solo en los aspectos pedagógicos, sino también en la misión socializadora de la escuela, que no estaría formando para la ciudadanía. La diseminación de estas propuestas estaría prácticamente creando una vía paralela de educación no escolar para adolescentes y jóvenes pobres, que merecería ser objeto de debate. Esta vía, de hecho, ¿estaría proporcionando algo mejor que la escuela pública no ofrece? Si es así, resta otra cuestión: ¿por qué no se articula con el sistema de enseñanza para transformarlo? Si la respuesta fuese negativa, queda la impresión de que una diseminación de acciones educativas en estado de precariedad atendería, apenas al propósito de ocupar el tiempo libre de los jóvenes y adolescentes en los barrios pobres de las grandes ciudades. En general, son actividades realizadas en espacios restringidos, poco preparados, reproduciendo prácticas muy semejantes al universo de las escuelas de periferia y en algunas situaciones, más empobrecidas aún.

#### • **Concepciones de ciudadanía**

El énfasis en la dimensión de ciudadanía acaba por hacer emerger un concepto mucho más ligado a una idea de actividad socializadora, marcada por el civismo y por aprendizaje de ciertos valores relacionados a este, o en una versión más amena, importantes para la civilización. Todo indica que terminan por ser agotados los contenidos de la ciudadanía vinculados a la idea de derechos, prevaleciendo el presupuesto de que los jóvenes y adolescentes – pobres – precisan ser atendidos por alguna acción que les enseñe algo. Permanece oculto el contenido de ciudadanía como derecho que privilegia la acción pública para la promoción de igualdad. En este caso, adolescentes y jóvenes serían blancos de la acción pública para la promoción de igualdad, porque, en su mayoría, esos jóvenes fueron destituidos de los derechos básicos en los dominios de la educación, de la cultura, del deporte, entre otros.

#### • **La obligatoriedad de la acción voluntaria**

Los programas, alcanzan a jóvenes desprovistos de derechos, que viven en territorios destituidos de servicios básicos, predominado una casi absoluta ausencia del Poder Público. Se espera que esa población vuelva a la escuela pública para concluir sus estudios, para participar de actividades educativas y para promover el desarrollo de su barrio cuando el Estado y otras instituciones no lo hicieron. ¿Por qué este conjunto de exigencias y tales expectativas solamente con jóvenes pobres? ¿Por qué alumnos de escuelas técnicas federales o de universidades públicas, que usufructúan servicios gratuitos mantenidos por los impuestos, no están siendo sometidos a cualquier contrapartida comunitaria sabiendo que tendrían un mejor capital cultural para esa acción? ¿Cómo es posible promover las identidades locales y la solidaridad en programas que, al focalizar al beneficiario con base en criterios rígidos de renta, desconocen las redes en las cuales los jóvenes se están zambullendo?

Al esbozarse una comprensión de las grandes líneas que apoyan las iniciativas sobre la juventud en los municipios investigados, se tornan más evidentes los mecanismos que resaltan imágenes diversas sobre categorías sociales difusamente consideradas como juventud. Esas imágenes expresan dos grandes orientaciones: una primera en torno de la noción de *adolescente pobre* y otra, en torno del joven. Si antes de la promulgación del ECA la división existente se daba entre los niños y los menores, después de quince años de organización de la sociedad civil es evidente el avance en las concepciones en torno a los derechos de la infancia. De cierto modo, hay un fuerte reconocimiento social del derecho de cualquier niño, independientemente de su condición social, a tener derecho a la protección y cuidado por parte del Estado. Lo mismo no ocurre con la imagen del adolescente pobre, sobre todo el hombre negro y habitante de las periferias urbanas de las grandes metrópolis brasileñas. Se disloca para este sujeto la constitución de una imagen que impide el reconocimiento social de sus derechos. Para la opinión pública los adolescentes en conflicto con la ley, recogidos en los sistemas de internación y todos aquellos que habitan en los barrios pobres y en las favelas, tienen negada su condición de individuo en formación y desarrollo, con posibilidades

abiertas al crecimiento personal junto con las necesidades en el dominio del esparcimiento, de la cultura, de la participación. Para este sector, son reservadas las acciones de inserción social, compensatorias y de tenor socioeducativo. A los otros, aquellos que pueden apelar a algunos derechos, el término joven pasa a ser aplicado. De modo perverso, la idea de adolescencia acarrea no solo estigmas de naturaleza psicológica o patológica, tradicionales en algunas teorías absorbidas por el sentido común, como la incorporación del estereotipo que designa a aquellos que amenazan la sociedad. La mayoría de los programas investigados en estos municipios establecieron estas divisiones, muchas veces cristalizada en *organismos, actores y discursos diferentes* que raramente se comunican entre sí: las acciones que cuidan a los *adolescentes* en situación de vulnerabilidad y de riesgo social<sup>10</sup> y las iniciativas destinadas a los jóvenes.

Es importante considerar que parte de los que emprenden programas para adolescentes lucha por imprimir una imagen positiva, calcada en la idea de derechos. Pero los actores responsables por las acciones, más allá del tipo de inscripción que reciben en la esfera gubernamental no consiguen romper un perverso consenso. De este modo los adolescentes pobres aún continúan ocupando un no-lugar social que solo se vuelve visible por la “amenaza” o por el “riesgo” generados en la sociedad.

Las acciones que nacen en otras esferas y se autodenominan como políticas de juventud intentan construir un discurso nuevo y acuñar acepciones capaces de proponer positividad en la imagen del segmento juvenil, pero quedan disociadas de las prácticas destinadas a los “vulnerables”. En el interior de esta disociación, algunos caminos pueden ser observados en algunas ciudades para establecer posibles puentes: uno de ellos reside en la gradual absorción por las políticas de juventud de los temas relativos a los adolescentes en procesos de exclusión, construyendo otras imágenes sociales, capaces de romper con el estigma dominante; el otro camino se identifica con los sectores más progresistas, que coordinan programas destinados a adolescentes en el área de inserción o asistencia social, que tienden a tornar más compleja su percepción de las demandas de estos sujetos, diferenciándolas de las prácticas infantiles, observándose una relación con otros actores que están en la lucha por las políticas de juventud. En este caso, se trata de no inscribir esos adolescentes solamente en el ámbito de la cuestión social, si no en un conjunto de derechos comunes a todos los jóvenes de la sociedad brasileira. Se busca de esta forma constituir un disenso capaz de producir otra imagen social de los sujetos a los cuales se destinan sus acciones. Los esfuerzos emergentes aún no configuran organización y coherencia de presupuestos en el ámbito mismo del ejecutivo municipal que produce en su interior prácticas y discursos muchas veces conflictivos entre sí.

Del mismo modo, la participación y la democratización de las acciones desde el punto de vista sociopolítico aún son metas a ser alcanzadas. Las iniciativas no configuran un cuadro de orientaciones que fortalezcan la constitución de espacios públicos democráticos. Mientras tanto, en las acciones en las que estos presupuestos están presentes —aún minoritarios en el amplio espectro investigado— se observa un espacio de interlocución con los colectivos juveniles que tiende a ser promisorio. De modo general, lo nuevo aún permanece oculto y adquiere visibilidad solamente en iniciativas puntuales, frágiles y muchas veces discontinuas.



## Bibliografía

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social, 2004. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 10 de abril de 2005.
- BRASIL. *Guia de Gestores do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001a.
- \_\_\_\_\_. *Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001b.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Avaliação do TCU sobre o Projeto Agente Jovem*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Governo, 2004.
- CAMACHO, Luiza, Projeto Agente Jovem: ação, programa ou política pública de juventude? *In: 27ª Reunião Anual da ANPEd*. CD-ROM... Caxambu: ANPEd, 2004.
- DRAIBE, Sonia, Reforma do Estado e descentralização : a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental. *In: International seminar "Restructuring government reform: Brazil and Latin America in a globalization context"* Mimeografiado, Maio de 1998.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo de População 2000*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.
- LAGREE, Jean Charles, *Age, jeunesse et politiques publiques*. Paris: [s.ed.], 1999. (mimeo.).
- LEÃO, Geraldo, A gestão da pobreza juvenil: uma análise de um programa federal de inclusão social para jovens pobres. *In: 27ª Reunião Anual da ANPEd*. CD-ROM,. Caxambu, ANPEd, 2004.
- MARTINS, Carlos Henrique dos Santos, Políticas públicas de esportes para juventude na Baixada Fluminense: uma discussão introdutória. *In: 27ª Reunião Anual da ANPEd*. CD-ROM, Caxambu, ANPEd, 2004.
- MARTINS, José de Souza, *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.
- PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: UNESP/Imprensa Oficial/ENAP, 1999.
- RANCIÈRE, Jacques, *O desentendimento*. São Paulo, Editora 34, 1996.
- RUA, Maria das Graças, As políticas públicas e a juventude dos anos 90. *In: CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília, CNPD, 1998, v. 2. p.731-752.
- SALES, Mione, *(In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência*. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- SOLA, Lourdes. Juventude, comunidade política e sociedade civil. *In: CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: CNPD, 1998, v. 2. p. 753-768.
- SPOSITO, Marília Pontes, Algumas reflexões e muitas indagações sobre as relações entre juventude e escola no Brasil. *In: ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro Paulo. (Orgs.). Retratos da juventude brasileira*. Análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Instituto da Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 129-148.
- SPOSITO, M. P.; CORROCHANO, M. C. A face oculta dos programas de transferência de renda para jovens no Brasil. *Revista Tempo Social, USP, Departamento de Sociologia, v.17, n.2, p. 141-172, nov. 2005, p.141-172.*

## Notas

1 Se trata del proyecto "Juventud, Escolarización y Poder Local", desarrollado con el apoyo de la Fundación de Amparo e Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP) y del Concejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (2003/2006).

2 No considerábamos algunos efectos innovadores en el ámbito de la descentralización y de la reforma del Estado, ya analizado por autores como Pereira, Wilhelm e Sola (1999) y Draibe (1998).

3 Escapa del propósito de este artículo recuperar toda la discusión en torno de los conceptos de sociedad civil y esfera pública observada en las ciencias sociales en el Brasil. Para los efectos del análisis emprendido, reiteramos que el concepto de sociedad civil adquiere mayor visibilidad sobre todo con el proceso de democratización. (Pereira, Wilhelm & Sola, 1999; Draibe, 1998).

4 El trabajo de recolección de datos fue realizado durante el año 2003 y finalizado en el año 2004 y se relevaron 796 iniciativas.

5 Los programas pueden estar vinculados a más de una secretaría, por lo tanto, el número de respuestas es mayor que el número de acciones.

6 Para Rancière (1996), la policía designa la lógica de cuantificar y señalar a la población en lugares diferentes mientras que la política alude a la modificación de esa lógica diferencial por medio de la constitución de un discurso igualitario que en pone en juicio identidades ya establecidas. Si el debate permaneció circunscrito al margen de la violencia y de los jóvenes —aún cuando denuncie su condición de víctimas— se vuelve muy difícil revertir las asociaciones establecidas.

7 Estas cuestiones son importantes porque constituyen políticas que no consideran el hecho de que el desempleo afecta más que nada a los jóvenes (Sposito, 2005). Probablemente, las mujeres en virtud de las formas de socialización predominantes, no constituyan una amenaza social.

8 Es muy común en acciones consideradas de inserción social tener como meta el desarrollo de la autoestima. Sin menospreciar la importancia de esta característica en la vida de los jóvenes, resta preguntar: ¿la promoción de la autoestima de hecho favorece el acceso de los jóvenes al mundo de la educación, de la cultura, del trabajo, y del esparcimiento? Si tratamos acerca de un conjunto de derechos denegados, no sería el fomento de la autoestima para aquellos que son privados del acceso a esos bienes el mecanismo básico de su inserción si los derechos continúan siendo negados.

9 La idea de contrapartida restituye una de las cuestiones poco analizadas en los programas que envuelven la distribución de la renta. Se trata de la promoción de la justicia y por lo tanto, un derecho incondicional de renta mínima, o se trata de una transferencia, bajo condiciones, configurada en la idea de una restitución obligatoria en servicios y prácticas por parte de los ciudadanos o de los grupos beneficiados. (Sposito & Corrochano, 2005).

10 A pesar de las luchas sociales emprendidas por educadores, asistentes sociales y psicólogos en torno de los derechos de los adolescentes, aún prevalece en el ámbito público y social una imagen negativa, expresada en los intentos cotidianos de modificar los límites de la mayoría de edad penal, entre otras acciones.

### Resumen

El siguiente artículo reúne los resultados de la investigación "Juventud, escolarización y poder local" basada en las iniciativas públicas de las Prefecturas de 74 ciudades brasileiras de regiones metropolitanas en el periodo comprendido entre el 2001 y 2004. Las principales acciones son investigadas teniendo como ejes analíticos el conjunto de percepciones sobre la juventud vinculadas a estas iniciativas y las formas en que son propuestas por el poder público para la interacción con los segmentos juveniles, sobre todo aquellas de clases populares.

### Palabras clave

Iniciativas públicas - Participación Juvenil - Construcción social de Idea de Juventud - Clases populares

### Abstract

*This article presents the results of the research Project "Youth, schooling and local power" which main objective was to exam the public initiatives developed by municipal governments in 74 municipalities pertaining to metropolitan regions in Brazil, in the period between 2001 and 2004. The principal actions are investigated taking as analytic axes the set of perceptions on youth which anchor the initiatives, and the forms which are proposed by the public power for interaction with this specific segment of the population.*

### Key words

*Public initiatives- Youth participation - Social construction of the idea of youth - Popular classes*

### Resumo

*O artigo reúne resultados da pesquisa "Juventude, escolarização e poder local" que investigou iniciativas públicas de Prefecturas de 74 cidades brasileiras de regiões metropolitanas entre o período de 2001 e 2004. As principais ações são investigadas tendo como eixos analíticos o conjunto de percepções sobre juventude que ancoram as iniciativas e as formas que são propostas pelo poder público para a interação com os segmentos juvenis, sobretudo os de classes populares.*

### Key words

*Iniciativas pública - participação juvenil - construção social da idéia de juventude - classes populares*