

REFLEXÕES ACERCA DO PAPEL MEDIADOR DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO BRASIL

Rossana Tenório **Cavalcanti** – UFPE

Agência Financiadora: FACEPE

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo problematizar o papel assumido na atualidade pelas organizações sociais na formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas direcionadas aos segmentos juvenis. A escolha dessa temática não é casual na medida em que a discussão em torno das políticas de juventude vem se tornando um foco de discussão por diversos autores (SPOSITO et. all. 2006; SPOSITO e CARRANO, 2003; ABRAMO, 1997; RUA, 1998).

Entretanto, a análise do impacto dos projetos promovidos pelas organizações sociais ainda recobre uma parcela pouco expressiva da produção acadêmica em nosso país. Como lembra Sposito (2007a), no Brasil a visibilidade da categoria juventude como alvo simultâneo da ação educativa do Estado e das organizações sociais é incipiente, o que pode estar relacionado ao fato de que só muito recentemente os segmentos juvenis adquiriram visibilidade política “em função da intervenção na cena pública de agências multilaterais” (p. 07) que elegeram o jovem como alvo das ações governamentais. O problema é que essa visibilidade também está relacionada à associação entre violência e juventude (CASTRO e ABRAMOVAY, 2003), mobilizando representações específicas que passam a desencadear ações públicas, mas contribuindo para consolidar a noção de uma juventude potencialmente perigosa.

Obviamente que não se trata de necessariamente negar o fenômeno da violência envolvendo os jovens. Pois, como indicam os dados consolidados no *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos Homicídios no Brasil*¹, nas últimas décadas, há um crescimento da violência, nos grandes centros urbanos, onde os jovens aparecem como vítimas ou agressores. O Brasil ocupa posição “privilegiada” em índices de mortalidade por violência na América Latina e em outros lugares do mundo. Os homicídios têm sido

¹ De acordo com a Pesquisa *Mapa da Violência 2010: Anatomia dos Homicídios no Brasil*, os homicídios envolvendo jovens concentram os maiores índices de homicídio do país. E, mais precisamente, no pico dos 20 e 21 anos de idade. Segundo estimativas, contava-se, no ano de 2007, com um contingente de 35 milhões de jovens, o que representa 18,6% do total de 189,3 milhões de habitantes que o país contava nesse ano. Ainda assim, a participação dessa faixa na violência homicida excede, em muito, seu peso na população. Nesse ano de 2007, as vítimas na faixa de 15 a 24 anos de idade representaram 36,6% do total de homicídios no país. Isso evidencia, de forma clara, que os avanços da violência homicida no Brasil das últimas décadas tiveram como motor exclusivo e excludente a morte de jovens.

a primeira causa de morte entre os adolescentes e jovens, e assim como os indicadores de renda, a distribuição da violência também revela um forte caráter regional.

Nessa mesma conjuntura, os estados da região Nordeste aparecem com frequência nas pesquisas, liderando esses índices: Maceió 97,4 (1º lugar) e Recife 87,5 (2º lugar), em 2007, foram as capitais da região com as maiores taxas de homicídios. E Recife se destacou em 1º lugar no *ranking* nacional dentre as capitais com maiores taxas de homicídios na faixa etária de 0 a 19 anos. (WAISELFISZ, 2010, p. 27).

Há um consenso de que as causas básicas da mortalidade juvenil pela violência em nosso país encontram-se ligadas aos níveis de desigualdade, pobreza, impunidade, ao avanço do tráfico de armas e drogas, assim como à aparente fragilização dos valores sociais da justiça, solidariedade e igualdade de oportunidades. Decorre daí a preocupação por parte das organizações sociais em criar meios de contribuir com a criação de possibilidades do desenvolvimento da autonomia e cidadania dos jovens.

Nos últimos anos, essas organizações vêm se relacionando de forma cada vez mais estreita com os aparelhos governamentais na busca por resolver os problemas inerentes à condição juvenil na atualidade, o que fez surgir o interesse de alguns pesquisadores (CASTRO e ABRAMOVAY, 2003; SPOSITO, 2007a, 1999; ABRAMO, 1997; NOVAES, s/d) com a intenção de verificar como estas organizações têm contribuído para mudar a realidade na qual estes sujeitos estão inseridos, refletindo mais especificamente sobre o padrão das políticas públicas de juventude que vêm sendo formuladas e implementadas com o apoio das organizações sociais.

Dentro desta lógica, a pergunta que norteou a pesquisa foi entender, em que medida os programas educacionais formulados por organizações sociais, em parceria com o Estado, são capazes de incorporar diretrizes e princípios de ação relacionados com a experiência subjetiva, cotidiana dos sujeitos a quem são direcionados?

Para responder a este questionamento, utilizamos como referência as categorias *Esfera Pública e Sociedade Civil*, adotando como eixo da argumentação o pensamento do filósofo alemão Jürgen Habermas.

Essas categorias analíticas configuraram-se muito relevante, para o nosso empreendimento de pesquisa, na medida em que nos possibilitou apreender a dinâmica relacional existente entre a sociedade civil organizada e o Estado. E compreender, a partir do tratamento que Habermas confere à esfera pública, como ocorrem os processos de interação entre sociedade civil e Estado, visando enquadrar o papel que as organizações sociais vêm desempenhando na formulação e implementação de políticas

públicas, sobretudo, aquelas direcionadas ao público juvenil. Analisamos ainda, a relação entre Estado, movimentos sociais e juventude no Brasil, problematizando especificamente o papel mediador das organizações sociais nas duas últimas décadas. A intenção foi delinear como as gestões do Governo FHC e do Governo Lula apreenderam e delimitaram o papel dessas organizações na sua relação com o Estado.

Tomamos como objeto de estudo a organização social *Observatório de Favelas*, criada em 2001 no Rio de Janeiro, por pesquisadores e profissionais oriundos dos espaços populares. O *Observatório de Favelas* tem se constituído como uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública voltada para a produção de conhecimentos e de proposições políticas sobre as favelas e outros fenômenos urbanos. Sua principal estratégia é a formulação e o desenvolvimento de metodologias que possam se tornar políticas públicas, assim como seu monitoramento e avaliação. Para tanto, a organização tem como princípio o estímulo ao trabalho em rede, entendendo que esse é o melhor caminho para formular, implantar e difundir *políticas exemplares*, que possam servir como referência para a elaboração de ações abrangentes e regulares.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - FHC

Nos anos de 1990, na esteira das novas formas de regulação dos aparelhos de Estado, sob o impulso do neoliberalismo, o papel das organizações sociais assume um caráter específico de interlocução e negociação.

Em um cenário marcado pelo acirramento das desigualdades sociais, o Estado brasileiro passou a implementar programas de ajustes estrutural e de estabilização econômica com impactos diretos no modo de entrar e estabelecer relações com as organizações da sociedade civil. As diretrizes neoliberais pontuavam o Estado como articulador de responsabilidades, deixando de atuar na execução direta de programas e projetos, o que favoreceu a construção de espaços alternativos para o tratamento das questões sociais. Parcerias são estabelecidas com diversas instituições da sociedade civil, inseridas no campo do chamado *terceiro setor*.

Estas instituições foram tratadas como elementos vitais tanto na formulação quanto na implementação de projetos e programas, sobretudo aqueles direcionados aos processos de inclusão social dos segmentos considerados mais vulneráveis. Essa gestão associada das políticas governamentais está baseada, de acordo com Gomes (2003), nas

premissas da *administração gerencial* que redefinem as áreas de atuação do Estado e distinguem as atividades exclusivas dos serviços sociais e científicos e a produção de bens e serviços para o mercado.

A partir desta lógica de administração, as atividades exclusivas do Estado passaram a ser legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas sociais e fomentar. Os serviços sociais e científicos seriam financiados pelo Estado e prestados por organizações não-estatais chamadas de *Organizações Não-governamentais – ONG's*. Estas ONGs, agora inscritas nos marcos legais do terceiro setor, como *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)* se voltam para a execução de políticas públicas em parceria com o poder público. Elas passam a atuar, principalmente, em áreas onde a prestação de serviços sociais é escassa ou mesmo inexistente, como na educação e saúde, para grupos focalizados como meninos e meninas de rua, coletivos de baixa renda, dentre outros. (GOHN, 2003, p. 22). Mas o ponto mais problemático está no fato dessas parcerias com o Estado fortalecerem a ideologia de revalorização da sociedade, principalmente no aspecto da autonomia.

Em se tratando das questões juvenis, percebe-se que nesta década, mais especificamente no segundo mandato do governo de FHC, os princípios orientadores do neoliberalismo, tais como a focalização em populações consideradas em condição de vulnerabilidade e risco social, a diminuição do aparato estatal e a realização de parcerias do setor público com as organizações da sociedade civil organizada também deram o tom no modo de problematização política.

Ações voltadas especificamente para o segmento juvenil começam a ocorrer na segunda metade desta década. O segmento passa a ter visibilidade, como alvo da ação pública, a partir de episódios de natureza violenta envolvendo jovens. A repercussão nacional de alguns acontecimentos, como o assassinato do índio Galdino por jovens de classe média em Brasília em 1997, tornou-se elemento essencial para a formação de uma opinião pública sensível ao tema da juventude. Esse episódio somado a uma série de outros eventos (o assassinato de adolescentes na Igreja da Candelária e as rebeliões de adolescentes nas Fundações Estaduais) tornou evidente as dificuldades de políticas públicas adequadas aos jovens em conflito com a lei e em processos de exclusão social. (SPOSITO, 2007a, p. 7). Assim, ainda no primeiro mandato do governo FHC (1995-1998) foram criados seis programas destinados aos jovens. Entre os anos de 1999 e 2002 foram ativados mais 18 programas para este segmento, representando uma significativa expansão da temática.

Cabe ressaltar que a busca por formular, planejar e dirigir projetos e programas para jovens considerados carentes ou em situação de *risco social*, com delimitação geográfica em municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, indica a referência das chamadas *políticas de focalização no combate à pobreza* que predominaram nos dois governos do presidente FHC em detrimento de políticas de caráter universal.

Desse modo, as ONGs foram essenciais como fomentadores de novas ideias para as ações do Estado brasileiro. Ao que tudo indica, antes de serem incorporados pela esfera governamental, programas e eventuais políticas destinadas ao segmento juvenil já vinham sendo experimentadas pela sociedade civil por meio das ONG'S e de fundações empresariais. (RUA, 1998). Isso nos permite afirmar que, nesta década, as organizações sociais aparecem de forma intensa na provisão de programas e serviços, assumindo uma posição de centralidade no que diz respeito às questões sociais, de modo amplo, e às questões juvenis, de modo particular. Verifica-se um aumento expressivo de organizações sociais voltadas para a execução de políticas públicas de juventude em parceria com o poder público e atuando, principalmente, no atendimento dos grupos juvenis considerados em grau elevado de risco e vulnerabilidade pessoal e social.

Contudo, ao término deste Governo, observa-se uma mudança importante nas formas de relação entre a sociedade civil e o Estado, a partir da chegada de Luiz Inácio da Silva, ou simplesmente Lula, ao governo. É o que abordaremos no próximo tópico.

AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO LULA

A partir do governo Lula começa a ocorrer uma reorientação do papel do Estado, com o resgate do planejamento de longo prazo e uma maior participação do Estado em todas as áreas. Este governo adotou uma orientação genericamente participativa, cujas diretrizes se traduziram em diversas políticas. Segundo Souza (2006), no governo Lula os espaços de *fazer políticas* se expandiram, encorpando a esfera pública e aproximando a sociedade civil do Estado. Nos conselhos setoriais, nos conselhos de gestão, nos fóruns setoriais, nas conferências, percebe-se a diversidade de espaços impulsionados com a finalidade de ampliar a interlocução com os diversos segmentos da sociedade. Assim, ao longo do seu mandato, foi criada uma série de canais de participação como

forma de fortalecer e consolidar os espaços de interlocução para a elaboração, aperfeiçoamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Dentro desta nova lógica de atuação, o governo Lula, ao longo de seus dois mandatos (2003-2010), criou e consolidou 13 novos Conselhos Nacionais, estimulando uma relação de co-responsabilidade entre o governo e a sociedade civil. Foram realizadas ainda, entre o ano de 2003 e o primeiro semestre de 2009, 58 Conferências Nacionais, mobilizando mais de quatro milhões de pessoas em todas as suas etapas locais, estaduais e nacionais. Dentre os temas que foram objeto de debate nessas Conferências encontram-se: Juventude, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos Humanos, Equidade de Gênero, Promoção da Igualdade Racial, Educação, Cultura, Esporte, Saúde, Economia Solidária, Assistência Social, etc. (CURY, 2009, p. 96).

De acordo com Moroni, (2009, p. 135), das 58 conferências, 23 foram realizadas pela primeira vez, sendo a de Direitos Humanos convocada pela primeira vez pelo executivo. As Conferências realizadas pela primeira vez foram: meio ambiente; meio ambiente infanto-juvenil; aquicultura e pesca; cidades; medicamentos e assistência farmacêutica; terra e água; arranjos produtivos locais; políticas para as mulheres; esporte; cultura; promoção da igualdade racial; povos indígenas; direitos da pessoa com deficiência; direitos da pessoa idosa; economia solidária; educação profissional e tecnológica; desenvolvimento rural, sustentável e solidário; educação básica; juventude; LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais); das comunidades brasileiras no exterior; imunodeficiência primária; e aprendizagem profissional.

Mas apesar de toda essa mobilização envolvendo a sociedade civil organizada e o Estado, autores como Moroni (2009) também ressaltam que ocorreu uma multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse, de forma concomitante, a impulsão de uma política de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo. Para esse autor, os processos participativos ficaram reduzidos à estratégia de governabilidade não se configurando como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais, ambientais e econômicas.

No que se refere às questões juvenis, percebe-se que as ações desenvolvidas pelo governo em parceria com as organizações da sociedade civil, têm como público-alvo, em geral, adolescentes e jovens de baixa renda, prioritariamente aqueles que estejam fora da escola, e em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Em geral os objetivos desses projetos/programas recaem na criação de condições para a inserção, reinserção e permanência desses sujeitos no sistema de ensino; na preparação para a sua

atuação como agente de transformação e desenvolvimento de sua comunidade; e desenvolvimento de ações voltadas para o mercado de trabalho.

Dentro deste contexto, Dayrell et. all. (2007, p. 47) ressaltam que, nos últimos anos, vêm crescendo o número de organizações sociais que com financiamento próprio ou em parceria com o poder público vêm ampliando sua presença nas periferias dos grandes centros urbanos para atender aos grupos juvenis. As ações desenvolvidas por estas instituições, resguardando suas especificidades, se propõem na maioria das vezes a desenvolver ações educativas voltadas ora para a formação da cidadania, ora para a profissionalização. A formação geral, muitas vezes, é efetivada por meio de conteúdos artístico-culturais, apostando em uma metodologia que enfatiza o protagonismo juvenil.

Segundo as pesquisas de Sposito (2007a), os projetos/programas sociais, por se constituírem como ações focalizadas, segmentam os grupos juvenis, o que dificulta a universalização das ações na ótica do direito. Além disso, as atividades promovidas pelas organizações sociais locais apresentam pouco impacto nas condições sociais e educacionais dos sujeitos, pois se mantém no âmbito de uma atuação “presentista”, traduzida na preocupação com a estrita ocupação do tempo livre dos jovens pobres.

Apesar disso, é fato que o número de organizações e entidades que desenvolve projeto/programas com adolescentes e jovens tem crescido de forma considerável. A grande variedade das formas de organizações também conflui com a diversidade de enfoques sobre esta problemática e suas soluções, configurando mecanismos variados de mediação social com vistas à ampliação democrática da esfera pública.

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIADAS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Como já explicitado anteriormente, nosso objeto de estudo foi a organização social *Observatório de Favelas*. As macro estratégias do *Observatório* se estruturam em torno de três vertentes que organizam e orientam as ações específicas da organização: *Direitos Humanos*, *Desenvolvimento Territorial* e *Comunicação e Cultura*. (FERNANDES et. al. 2009, p. 18-19). No eixo de ação em *Direitos Humanos* o *Observatório* propõe criar metodologias e políticas públicas que sirvam de exemplo para a redução da violência letal, principalmente contra o público juvenil das periferias urbanas, como também desenvolver projetos que contribuam com uma política de segurança cidadã, baseada na valorização da vida. Os programas inseridos neste eixo

são: *Programa Rotas de Fuga*, *Programa de Redução da Violência Letal contra adolescentes e Jovens* e *Programa Redes de Valorização da Vida - PRVV*.

O *Programa Redes de Valorização da Vida* se insere dentro de uma estratégia ampla articulada entre a difusão dos marcos conceituais e metodológicos desenvolvidos pelo *Programa Rotas de Fuga*, vinculada ao fortalecimento de organizações parceiras locais e a estruturação de novas práticas voltadas para a prevenção da violência letal. A expectativa do *Observatório* quanto à metodologia desenvolvida no programa *Rotas* foi a de que ela fosse difundida e monitorada, cabendo sua execução às organizações parceiras voltadas para a intervenção direta junto aos adolescentes e jovens.

Dentro deste contexto, o *Observatório* estabeleceu uma parceria estratégica com a *Secretaria Especial dos Direitos Humanos* (SEDH), com o intuito de disseminar os marcos conceituais e metodológicos do programa *Rotas de Fuga* como estratégia de fortalecimento da política de proteção a crianças, adolescentes e jovens ameaçados de morte no Recife e no Rio de Janeiro.

Nesse sentido, as ações no Rio de Janeiro e no Recife tiveram por base a seleção de uma organização local que estivesse aberta a esses objetivos e, ao mesmo tempo, incorporasse o desafio de pensar ações em torno da prevenção da violência e a criação de alternativas. No Rio de Janeiro, a organização parceira escolhida foi o *Instituto Vida Real* que atua, desde 2005, na Favela da Maré onde desenvolve trabalhos junto a adolescentes e jovens. No Recife, a escolha foi pela comunidade do Coque como área de implementação do *PRVV*, a partir de parceria com o Núcleo Educacional Irmãos Menores de Francisco de Assis – NEIMFA².

A escolha da comunidade do Coque não foi casual já que os indicadores apontam que, ao longo de várias décadas, essa é uma das comunidades mais violentas do Recife. A comunidade é comumente associada, na mídia à violência e criminalidade. Representações que têm sido alvo de preocupação de várias organizações que atuam no local, os quais compreendem que essa forma de lidar com os problemas do bairro, através da mediação da violência, produz efeitos perversos na estruturação dos modos de vidas dos sujeitos. Na última década, diferentes coletivos locais se articularam e criaram uma rede denominada *Rede Coque Vive* com o objetivo claro de

² O NEIMFA atua principalmente na área de educação, comunicação e cultura. Atende diversas famílias da comunidade do Coque, com ações voltadas a todas as faixas etárias, dentre suas ações destacam-se: Formação em Valores Humanos e Cultura de Paz; Formação de Educadores Holísticos; Formação de Agentes de Desenvolvimento Comunitário. (AMADOR, 2009).

problematizar as representações produzidas sobre os espaços e os sujeitos populares, ao mesmo tempo em que desenvolve ações de produção de novas representações ancoradas na memória e no pertencimento comunitário.

Foi a partir destas iniciativas que o *Observatório* propôs a construção de uma parceria visando à materialização dos marcos conceituais e metodológicos do *PRVV* no Recife. Assim, no ano de 2007, o *Observatório* iniciou a implantação do *PRVV* juntamente com o NEIMFA para a replicação da metodologia, inicialmente, testada pelo próprio *Observatório* no *Programa Rotas de Fuga*. Entretanto, a proposta de replicação metodológica parece não ter sido, segundo os gestores e formadores do programa, bem sucedida no Recife.

Eu acho que esse foi o ponto talvez onde eles [os marcos conceituais e metodológicos] tenham sido mais, não diria criticados, mas reformulados, porque a gente não trabalha com essa perspectiva de replicação. A gente não tem, não tem como você replicar, a gente não acredita nisso. Cada experiência é uma experiência. O que você pode fazer é favorecer os vínculos. É dar condições para que as experiências sejam, se estruturarem né. Eu acho que nesse ponto o Observatório ele, ele reformulou alguma coisa pra ele. Porque a gente não trabalha assim. (G1).

Para a maioria dos sujeitos entrevistados, os marcos do programa *Redes de Valorização da Vida* deveriam ter sido pensados juntamente com as organizações parceiras, a partir da linguagem própria de cada contexto. Para isso, pensam que o *Observatório* deveria ter realizado mais encontros entre as organizações para se construir uma definição compartilhada das metas e intenções do programa.

A minha leitura é que nesse ponto, por exemplo, a replicação do Rio pra cá falhou. Essa palavra “replicar”, tal como ela é usada, ela falhou. Então assim, isso envolve outra experiência, outro movimento, outro tipo de configuração da, da iniciativa né. Não é que o marco conceitual tá equivocado. Talvez até seja. Porque assim, talvez o marco conceitual também tivesse que se adaptar à linguagem própria das pessoas daqui. Então promover mais encontro e intercâmbio, uma troca, efetivaria isso aí, do que propriamente socializar nos encontros e nas oficinas um modelo que se replica. (F1).

De acordo com nossos entrevistados, a proposta de subsidiar uma política de redução da violência letal juvenil foi outro ponto bastante tensionado. Esta proposta gerou opiniões bastante divergentes entre as duas organizações. Se, por um lado, o *Observatório* tinha a finalidade clara de transformar a experiência do programa *Redes*

de Valorização da Vida em uma política pública, por outro lado, o NEIMFA defendia que uma experiência não pode ser transformada em uma política pública porque, enquanto experiência, não tem condições de atingir o grau de universalização que se exige de uma política pública.

Por exemplo, a experiência toda do Coque-Vive não tem como tu tirar uma política pública disso, qual é a política pública que tu vai tirar? Não da certo, primeiro porque a gente não tá trabalhando na lógica da obrigação, entende?. Agora tu pode valorizar isso. Tu pode ter uma ampla valorização, quer dizer, tu pode pegar os princípios, os eixos norteadores disso e, sem transformar isso em algo fixo, e levar isso pra algo mais amplo, mas mesmo assim eu acho isso um pouco complicado. (G1).

As falas indicam claramente o impasse entre as posições. Enquanto o *Observatório* compreende a ação efetivada numa lógica experimental, a organização local parte da compreensão que o que foi vivenciado não consiste em uma experiência exitosa passível de reprodução, mas que a finalidade da experiência seria problematizar as situações vividas como espaço possível de produção de condições singulares de natalidade no âmbito de uma experiência formativa humanizadora. A nosso ver, não são exatamente visões opostas. No entanto, são visões que carregam perspectivas próprias do papel mediador das organizações sociais e, conseqüentemente, do seu lugar na ativação de uma esfera pública democrática.

Quando a gente entrou né, nessa conversa com o Observatório e do Observatório com o NEIMFA, esse ponto foi extremamente tensionado pra equipe do Recife. Eu não sei como se reverberou lá no Rio de Janeiro. Porque lá eu acho que eles continuam se definindo como uma organização que pensa e formula políticas públicas [...] Mas um dos coordenadores de lá já tava realmente percebendo alguma coisa estranha nesse acúmulo de experiências que ele tava tendo em várias organizações do Rio de Janeiro e tal. (G2).

Este debate em torno das questões que envolvem a formulação de políticas públicas não teve uma solução conceitual entre o NEIMFA e o *Observatório* “até hoje essa não é uma questão fechada pra ninguém. [...] Esse ponto, especificamente, era um ponto mais, um dos pontos mais polêmicos pra gente”. (G1).

Como não foi possível um *entendimento racional* entre o NEIMFA e o *Observatório* a respeito do papel das organizações sociais como mediadoras na construção e implementação das políticas públicas, esse debate foi gradativamente

sendo direcionado para outras organizações parceiras do *Observatório* no Recife, sobretudo aquelas que estavam mobilizadas em torno do programa *Pacto Pela Vida*.

Além do Redes de Valorização da Vida, havia outras ações do Observatório em Recife. Então, esses trabalhos com outras instituições que nesse aspecto sim, eles tinham essa perspectiva de influir diretamente na política; eles até traziam pessoas da esfera política mesma pra discutir isso, secretários de segurança, né, pra colocar eles em diálogo com as instituições, sabe? Pra discutir essa questão de política pública. Principalmente, na época tava muito forte aqui a criação de políticas públicas de segurança. O tema da violência juvenil tava muito focado nesse aspecto de produzir políticas de segurança. Daí eles chamavam mesmo as organizações pra essa ação junto com o Estado no que tava chamando de Pacto pela Vida, fazendo essas rodas de diálogos com as outras comunidades né, com outras instituições. (F1).

Diante disso, percebe-se que toda uma discussão em torno das questões referentes ao papel mediador das organizações sociais face ao Estado foi sendo colapsada por uma necessidade de cumprir as metas previamente estabelecidas pelos articuladores do programa.

Outro fator relevante foi que, os jovens participantes do NEIMFA, e integrados ao PRVV, não estavam envolvidos nas redes ilícitas do tráfico. Com isso, o trabalho político e pedagógico planejado para lidar com essas temáticas tiveram que ser adaptadas ao perfil real desses sujeitos. Isto foi relatado por um dos formadores

então a gente trabalhou, mas não exatamente do jeito como eles trabalharam lá no Rio, nem como eles queriam que a gente trabalhasse com o público, que não era o mesmo, então pra difundir essa metodologia foi bem, bem complicado, porque a gente meio que criou outra coisa. (F1).

Do ponto de vista metodológico, previa-se o desenvolvimento de várias atividades, dentre elas: a criação de uma *pesquisa* para obter dados (qualitativos e quantitativos) sobre o perfil e as práticas dos adolescentes e jovens da comunidade; ações para *sensibilizar*, mobilizar e articular os diversos setores da sociedade civil; ações de *prevenção*; e, por fim, a *criação de alternativas* nos mais diferentes campos (educação, qualificação profissional, comunitário, etc.).

O problema é que, segundo os entrevistados, várias dessas ações não foram desenvolvidas no Recife, o que dificultou a operacionalização das mesmas. Um exemplo claro dessa situação foi a atividade de pesquisa, retirada do programa no

Recife porque os gestores do Rio acreditavam que os dados coletados na Favela da Maré eram suficientes para dar conta das condições dos jovens no Recife que, segundo eles, tinham um perfil bastante semelhante. Isso, contudo, não se revelou verdadeiro. Na verdade, contribuiu para simplificar as questões próprias do contexto local. Como lembra o gestor (4) a não realização da **Pesquisa**, “apesar da insistência dos formadores do NEIMFA, impossibilitou um levantamento mais aprofundado sobre o lugar em que o programa iria ser implantado”.

Os entrevistados relataram ainda que o tempo de duração do *PRVV* foi de pouco mais de dez meses. Como não houve condições de se fazer, nesse período, um diagnóstico complexo sobre o aumento da violência letal juvenil no contexto local, a equipe do *Observatório* no Recife ainda tentou fazer um mapeamento através de dados coletados informalmente com os jovens.

A gente acabou fazendo esse diagnóstico através das próprias oficinas e do contato com os jovens, né. Não foi feito uma pesquisa de fato. Tanto que a nossa publicação final foi a partir de acúmulo reflexivo já dos parceiros porque o projeto não teve como abarcar uma pesquisa mais profunda. (G2).

O impacto da não realização da pesquisa diagnóstico nas outras ações foi direto. As atividades propostas de **Sensibilização**, por exemplo, segundo os entrevistados, não ocorreram como previsto, pois os jovens inseridos não estavam envolvidos com as redes ilícitas.

Essa questão foi pouco trabalhada nas oficinas. A gente fez, mas de outra forma né, pela demanda ser diferente. Então assim, eu acho que não foi muito, não teve tanta necessidade pra se contemplar entendeu? Não é nem que não foi contemplada, é que não foi necessário pra, pra onde foi inserido esse projeto, não foi necessário isso. (F1).

No que diz respeito ao tema da **Prevenção** também não houve nenhum trabalho específico. De acordo com o gestor (2), a ideia de prevenção, inclusive, gerou muitas discussões para a equipe do *Observatório* no Recife, porque todos achavam um termo infeliz, pois passava uma imagem de algo profilático.

Esse termo prevenção gerou um debate né. Foi como quase que a gente visse uma tendência, quer dizer a mesma coisa que a gente criticava né, de olhar os jovens com potenciais criminosos, aí entra no item prevenção. Por quê? Porque ele tá, presume-se que ele tá com

a possibilidade. Então essa coisa do potencial criminoso que a gente, é, discutia, achava isso um problema. (G2).

A questão da **Criação de alternativas** também foi afetada porque não se tinha o mesmo *público* idealizado pelo programa. Desse modo, não havia como implantar o aspecto mais importante da metodologia replicada: a criação de alternativas de enfrentamento ao problema selecionado pelo programa. De acordo com o gestor (2), os jovens diretamente envolvidos com as redes ilícitas fazem parte do universo do NEIMFA, ainda que por outros caminhos, como por ex-alunos, parentes dos jovens, amigos. *Mas esses jovens não quiseram participar das oficinas, dos processos formativos propostos pelo programa. (G2).*

Então a questão da alternativa ficou bem complicado porque eles já tinham uma alternativa, eles já tavam vivendo. Então a gente tentou encaminhá-los para bons caminhos. Só ofereceu um pouco a mais do que eles já tinham. (F1).

Podemos concluir que, a partir do tensionamento gerado em torno da questão de replicação da experiência, acabou-se subvertendo a lógica inicial do programa tal como ela foi pensada no Rio de Janeiro. A experiência no Recife seguiu outro caminho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos indagarmos acerca do papel mediador das organizações sociais na formulação de políticas públicas, em geral, e nas políticas direcionadas aos jovens, em particular, os dados levantados nos permitiram construir algumas inferências analíticas importantes. Primeiro, parece ser necessário chamar a atenção para os próprios tensionamentos gerados na implementação do PRVV. Em grande medida, a resposta dada pelos gestores e formadores quando questionados sobre as razões dessas tensões, foi o *jeito próprio* do NEIMFA. No entanto, a nosso ver essa resposta explica, parcialmente, os problemas levantados, pois, acreditamos que os dados coletados indicam outras variáveis em jogo. Uma delas diz respeito a forma como os marcos conceituais e metodológicos foram sendo construídos no âmbito de uma ação que se pretendia uma rede de colaboração. E que, nesse aspecto, não se constituiu já que estes marcos vieram delimitados e sistematizados a partir das referências dos gestores do Observatório no Rio de Janeiro.

Outra questão que observamos, refere-se à lógica de ação do PRVV. Trata-se de um programa que, apesar de ser movido por uma organização social em parceria com outras organizações sociais, com a finalidade de subsidiar a formulação de políticas públicas, carrega uma marca singular. O programa surge já dentro de uma parceria com os órgãos governamentais que, ao tomarem conhecimento dos resultados obtidos com o programa *Rotas de Fugas*, vislumbraram a possibilidade de estender essas ações para todo o território nacional na forma de uma política governamental. Assim, nos parece que o propósito de formular políticas públicas, a partir das organizações sociais, já estava condicionado por uma demanda do próprio Estado, carregando para os marcos conceituais e metodológicos do PRVV, as referências e as lógicas de atuação próprias dos aparelhos governamentais, o que contribuiu para alimentar as tensões analisadas.

Queremos ressaltar também aqui que um fator relevante nessa relação que se pretende mediadora entre os contextos locais e a esfera mais ampla de atuação do Estado, é a dimensão do vínculo. Dimensão propriamente social e que, embora simbolizada na relação entre os formadores e os próprios jovens afetados pela experiência, diz respeito ao próprio modo de pensar a esfera propriamente social de nossa existencialidade. Nossos dados indicam que essa constitui uma dimensão vital das experiências formativas mobilizadas pelas organizações entrelaçadas pelas redes cotidianas dos sujeitos, e que não teria, em princípio, como ser formatada univocamente pelas diretrizes normativas da política.

Assim, cremos serem estas questões essenciais e que deveriam ser levadas em conta pelos formuladores de políticas públicas. Fazer com que os programas e os projetos governamentais se sensibilizem para a dimensão do tempo e do vínculo que pode ser uma condição *sine qua non* para o alcance político e pedagógico dessas iniciativas.

REFERENCIAS

ABRAMO, Helena. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. In: Juventude e Contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação – São Paulo: ANPED, n.º. 5 e 6, 1997.

AMADOR, Pedro Augusto de Queiroz. **As formas de governo da juventude na contemporaneidade: um estudo sobre a “Rede Coque Vive”**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Educação. 2009.

CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Mirian. **Por um novo paradigma do fazer políticas:** políticas de/para/com juventude. Brasília: UNESCO, 2003. 55 p.

CURY, Beto. Os muitos desafios da política nacional de juventude. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009.

DAYRELL, Juarez; LEÃO, Geraldo; REIS, Juliana Batista. Juventude, pobreza e ações educativas no Brasil. In: SPOSITO, Marília Pontes. (Coord.). **Espaços Públicos e Tempos Juvenis:** Um Estudo de Ações do Poder Público em Cidades de Regiões Metropolitanas Brasileiras. São Paulo: Global, 2007.

FERNANDES, Lannes Federnandes; FERRAZ, Ana Flávia; SENNA, Ana Carolina (Org.). **Redes de Valorização da Vida.** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI:** antigos e novos atores sociais. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

GOMES, Ilse Silva. **Democracia e participação na reforma do Estado.** São Paulo: Cortez, 2003.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009.

NOVAES, Regina. **Juventude e sociedade:** jogos de espelhos, sentimentos, percepções e demandas por direitos e políticas públicas. s/d. Disponível em: <http://www.antropologia.com.br/arti/colab/a38-rnovaes.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2009.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2010:** Anatomia dos Homicídios no Brasil. Brasília: Instituto Sangari, RITLA, Ministério da Justiça, 2010.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas.** v. 2, Brasília: CNPD, p. 731-752, 1998.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Participação social no governo Lula: um olhar sobre o modo petista de governar. Monografia em Ciências Políticas. Universidade de Brasília, 2006.

SPOSITO, Marília Pontes. (Coord.). **Espaços Públicos e Tempos Juvenis:** Um Estudo de Ações do Poder Público em Cidades de Regiões Metropolitanas Brasileiras. São Paulo: Global, 2007a.

_____. **Algumas hipóteses sobre as relações entre movimentos sociais, juventude e educação.** In: XXII Reunião Anual da ANPED, Caxambu, Brasil, 1999.

SPOSITO, Marília Pontes; CARVALHO E SILVA, Hamilton Harley de; SOUZA, Nilson Alves de. **Juventude e poder local:** um balanço de iniciativas públicas voltadas para jovens em municípios de regiões metropolitanas. *Revista Brasileira de Educação*, V. 11, n. 32. Maio/agosto de 2006.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César. **Juventude e políticas públicas no Brasil.** *Revista Brasileira de Educação*, nº. 24. Rio de Janeiro, Set/Dez. 2003.