

Políticas de juventude em perspectiva comparada: entre o enquadramento do problema e a escolha de instrumentos

Felipe Gonçalves Brasil^{1*} 

Heber Silveira Rocha¹ 

Resumo

A partir das lentes analíticas de *design* e instrumentos de políticas públicas, somadas às perspectivas de políticas públicas comparadas, este artigo ilumina a relação entre formação de problemas e escolha de instrumentos ao verificar que não somente os problemas e as soluções podem variar nesse complexo arranjo decisório como os instrumentos utilizados para a promoção e implementação de políticas públicas setoriais podem ser, também, distintos. Este artigo visa contribuir com o debate acerca do *policy design* a partir de uma perspectiva de análise de políticas públicas comparada, jogando luz sobre as diferenças e semelhanças no *design*, seus instrumentos e ferramentas das políticas de juventude nos casos do Brasil e do México.

Palavras-chave: política de juventude, instrumentos de políticas públicas, desenho de políticas públicas, política pública comparada, América Latina.

¹Universidade de São Paulo – USP, Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH, Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, São Paulo, SP, Brasil.

*Correspondência: fbrasil.pp@gmail.com

Youth policies in comparative perspective: framing the problem and choosing instruments

Abstract

From the analytical lenses of policy design and policy instruments, added to the perspectives of comparative public policies, this article sheds light on the relationship between problem formation and choice of instruments by verifying that not only problems and solutions can vary in this complex decision-making arrangement but the instruments used for the promotion and implementation of sectorial public policies can also be different. This article aims to contribute to the debate about policy design from a comparative public policy analysis perspective, shedding light on the differences and similarities in the design, its instruments, and tools, of youth policies in the cases of Brazil and Mexico.

Keywords: youth policy, policy instruments, policy design, comparative public policy, Latin America.

1. Introdução

A escolha de instrumentos, definição de regras, seleção de público-alvo, organização de estruturas e de formas de atuação dos atores e instituições na proposição de soluções a problemas públicos figuram entre os principais elementos do desenho de uma política (Howlett, 2011, 2018; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Lima, Aguiar; Lui, 2021, 2022). Essas escolhas, normalmente estudadas entre os processos de formação da agenda e de formulação de políticas públicas, ou mesmo como sinônimos de implementação de políticas, não respeitam, necessariamente, um fluxo linear do *policy process*, ou seja, não são tomadas obrigatoriamente após o reconhecimento de um problema público.

Nesse sentido, soluções, alternativas e instrumentos de políticas preexistem nas estratégias dos atores envolvidos no processo antes do reconhecimento de uma questão (*issue*) como um problema público (*policy problem*) que demanda atuação governamental (Kingdon, 2003; Cohen; March; Olsen, 1972) e muitas vezes são colocados no debate público de forma casada (problemas + soluções) aumentando, assim, o potencial de ascensão do tema à agenda decisória (Kingdon, 2003; Capella, 2007; Zahariadis, 2014). Isto é, um enquadramento de problemas é adotado, muitas vezes, baseado nas soluções e instrumentos disponíveis e que interessam aos atores que se dedicam a formar e expandir a imagem de um problema.

A concepção de que problemas públicos são construções sociais e revelam interpretações de determinados grupos, num local e tempo específico, são temas fortemente debatidos pela literatura de *policy process* (Lasswell, 1971; Sabatier, 1999), repercutindo na apropriação de autores que operacionalizam o lugar desses conceitos na elaboração de modelos sintéticos para análise de políticas públicas (Kingdon, 2003; Baumgartner; Jones, 1993). A relação entre problemas, soluções e escolhas de instrumentos para a construção de um desenho de políticas públicas começa a ganhar espaço na literatura nas últimas décadas (Lima; Aguiar; Lui, 2021, 2022).

Conforme sistematização da literatura de *policy design* conduzida por Lima, Aguiar e Lui (2021), referenciando as contribuições de diversos autores sobre o uso de instrumentos na construção do desenho com o objetivo de formular e implementar políticas que atinjam os objetivos almejados, “[...] a orientação para o desenho exibe direcionamento instrumental, preocupada com a conexão entre objetivos e instrumentos de forma a modificar a estrutura e/ou dinâmica dos problemas” (Lima; Aguiar; Lui, 2021, p. 10).

Essa é, portanto, a principal chave analítica deste trabalho: identificar a relação entre a construção de soluções com a escolha de instrumentos que formatam e configuram o desenho de políticas. Para além do debate teórico que orienta essa perspectiva de indissociabilidade entre problemas, soluções, instrumentos e desenho para a análise do *policy process*, a novidade que apresentamos neste artigo é a construção de uma análise em perspectiva comparada e internacional sobre as políticas de Juventude nos casos do Brasil e do México. Dessa forma, serão analisados os diferentes tipos de instrumentos escolhidos – e que unem problemas e soluções – em dois países latino-americanos que formularam e implementaram políticas públicas de juventude.

A análise comparada de políticas públicas em países diferentes tem o objetivo de investigar e compreender como uma mesma questão (*issue*) é identificada e transformada em problema público a partir da construção de uma sua imagem de problema (*policy image*) pela interação de atores e instituições em cada contexto analisado. O conceito de *policy image*, elaborado por Baumgartner e Jones (1993), consolida a ideia primordial dos estudos do *policy process* acerca da disputa simbólica e ideacional acerca de um tema. O conceito implica em dizer que diferentes grupos de atores e instituições usam seus recursos e interesses para delinear um tipo específico de problemática e de soluções possíveis sobre determinados fatos sociais. A disputa sobre a manutenção ou a mudança sobre a imagem dessas políticas é o que pode causar mudanças ou permanências em políticas públicas. Permeada por ideias, valores e interesses distintos, por atores, coalizões e instituições próprias, o processo de definição de problemas é,

antes de tudo, uma decisão política, conflituosa e marcada por disputas. Conforme será debatido ao longo do texto, qual é, de fato, o problema da juventude. Como ele se caracteriza nos países e períodos selecionados, e quais são as alternativas e instrumentos encontrados por Brasil e México na elaboração de políticas públicas. Uma das perguntas centrais é: como a imagem da política nos ajuda a compreender o processo de transformação de uma questão em problema, e como isso se converte em instrumentos de implementação. Portanto, é fundamental compreender o processo de formulação de políticas de juventude em cada país.

A partir da literatura do *policy process*, destacando os estudos sobre as escolhas de instrumentos de políticas públicas como ferramentas que conectam problemas e soluções, este artigo une um modelo teórico próprio da literatura do objeto – juventude – (Abramo, 2005; Castro; Abramovay, 2006) com uma abordagem analítica oriunda dos principais autores da literatura de *policy design*, que visa compreender os diferentes tipos de instrumentos utilizados para formular e implementar políticas públicas (Hood, 1983; Schneider; Ingram, 1997). Assim, o artigo tem por objetivo geral investigar, de forma inovadora na literatura nacional, quais foram os instrumentos escolhidos para a formulação e construção do desenho das políticas de juventude no Brasil e no México, em perspectiva comparada. Esse objetivo se desdobra em dois objetivos específicos: i) entender o enquadramento dado ao problema da juventude em diferentes períodos em cada país, isto é, compreender as características, limites e centralidades dadas à definição do problema público (*policy problem*) sobre a Juventude e ii) entender, como consequência do enquadramento de problema, os principais instrumentos e ferramentas que formataram o *design* na formulação de políticas de juventude no Brasil e no México, em uma análise em perspectiva comparada.

Para alcançar tais objetivos, elaboramos perguntas de pesquisa para melhor orientar a análise: 1) Qual enquadramento foi dado à questão da juventude na construção social da imagem de problema público em cada país; 2) Quais instrumentos foram adotados na construção do desenho da

política que explicam as diferenças e aproximações das construções de políticas públicas para a juventude no Brasil e no México.

Este artigo é estruturado em quatro seções, para além desta introdução com síntese da literatura utilizada. Na primeira seção, são apresentados os fundamentos metodológicos que orientam essa pesquisa. A diversidade de ferramentas metodológicas empregadas, de revisão bibliográfica, entrevistas, análise de conteúdo e análise comparada buscam sustentar e examinar as diferentes formas de construção de problemas sobre a juventude; as soluções e instrumentos escolhidos para a construção de políticas nos dois países analisados – Brasil e México. A segunda seção é destinada ao debate sobre a construção da juventude como um problema público nos dois países, buscando responder ao primeiro problema de pesquisa. Nessa seção, são apresentadas de forma descritiva e analítica as formas como cada nação, num determinado tempo e governo, seus atores sociais e políticos definiram suas prioridades e construíram uma imagem de problema público sobre a juventude. Respalhada na criação de categorias analíticas pela literatura internacional, essa seção apresenta e justifica a classificação de diferentes paradigmas sobre a política de juventude adotadas no Brasil e no México. A terceira seção, dando prosseguimento ao *policy process* e ao papel dos instrumentos como ferramenta que unem problemas e soluções, apresenta e discute os instrumentos utilizados para a construção dos desenhos de políticas nos países selecionados. O objetivo da seção é demonstrar como construções de problemas diferentes acarretam o uso de instrumentos distintos e, portanto, resultam em desenhos diferentes de políticas públicas de juventude. A quarta e última seção apresenta os principais resultados dessa análise e indica agendas futuras de pesquisa na área.

2. Metodologia

O estudo é formado por diferentes métodos e ferramentas analíticas. Na primeira fase, foi realizado de forma manual a busca de legislações sobre

políticas para jovens nos sites oficiais dos governos centrais dos dois países, tanto no Executivo (portarias e decretos), quanto no Legislativo (Leis e Emendas Constitucionais). Após a sistematização destes documentos, foram separados todos aqueles dados que estavam relacionados diretamente ao escopo da pesquisa, buscando critérios de comparabilidade entre os países estudados, por meio de palavras chaves como “programas”, “normas”, “público-alvo”, “faixa-etária”, “financiamento”, “concepção de jovens”. Este filtro possibilitou criar variáveis e elementos para classificar quais foram os principais instrumentos de cada política à luz da literatura adotada (Hood, 1983; Lima; Aguiar; Lui, 2021).

No segundo momento, foi analisado o conteúdo dos documentos para compreender como cada governo entendia o “problema público” da juventude e as orientações ideológicas, para com isso escolher os instrumentos de cada política. Foram mapeadas palavras-chave e expressões que hegemonizavam as políticas de juventude na época analisada (Rodríguez, 2003), como “sujeito de direitos” e “ator estratégico do desenvolvimento”. Além destas expressões, também mapeou-se palavras que orientavam visões de mundo, como “empreendedorismo juvenil”, “capital humano”, “participação” e “acesso a direitos”. Além das leis que formularam cada política, também foram analisados os documentos que deram base para o Projovem e a ProJuventud, os dois principais programas do Brasil e do México, respectivamente.

O período analisado nos dois casos consiste no contexto sociopolítico da criação das estruturas administrativas de juventude nos dois países em nível federal. No caso mexicano, o período foco da análise visa a década de 1990 e a primeira metade da década de 2000, o Instituto Mexicano de la Juventud foi recriado em 1999. No caso brasileiro, o foco também está na década de 1990, porém com ênfase na primeira metade dos anos 2000. A criação da Secretaria Nacional de Juventude foi no ano de 2005 (Instituto Mexicano de Juventud, 2000).

Esta busca visou compreender os principais objetivos, públicos, ações, programas e instrumentos de implementação que foram acionados, primeiro em cada país (Brasil e México), e depois em perspectiva

comparada. Os documentos e legislações analisadas neste trabalho estão organizados no Quadro 1 de acordo com o tipo do documento, legislação e o país.

Quadro 1. Documentos e legislações do Brasil e do México

	BRASIL	MÉXICO
Documentos	Relatório Final do Grupo Interministerial de Juventude (2014)	Relatório do Instituto Mexicano de la Juventud “Jóvenes e instituciones en México - 1994-2000
	Documento de Conclusão do Projeto Juventude (2004)	Projuventud: Programa Nacional de Juventud 2002-2006: jóvenes actores estratégicos desarrollo nacional / Instituto Mexicano de la Juventud; coordinación editorial Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud
	Relatório Final da Comissão de Juventude da Câmara dos Deputados (2004)	Projuventud: Programa Nacional de Juventud 2008-2012: jóvenes actores estratégicos desarrollo nacional / Instituto Mexicano de la Juventud
	Guia de Políticas Públicas de Juventude (2005)	Projuventud: Programa Nacional de Juventud 2014-2018: jóvenes actores estratégicos desarrollo nacional / Instituto Mexicano de la Juventud
	Livro produzido pelo Conselho Nacional de Juventude “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas” (2006)	-
Legislações	PEC da Juventude (42/2008);	Ley del Instituto Mexicano de la Juventud de 1999, que instituiu a criação do Instituto Mexicano de la Juventud
	Estatuto da Juventude (Lei nº12.852/2013);	-
	Lei federal nº 11.129/2005 que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Conselho Nacional de Juventude (ConJuve) e Secretaría Nacional de Juventude (SNJ)	-

Fonte: Elaboração própria com base em documentos oficiais dos governos do Brasil e o México, tais como: Projuventud e Ley do Instituto Mexicano de Juventud de 1999 e a legislação brasileira sobre a política nacional de juventude.

Para além da revisão bibliográfica sobre o objeto – Juventude –, também procedemos com a revisão sobre a literatura de *policy process*, em específico aquela que lida com o desenho e os instrumentos de políticas públicas. De acordo com revisão sistemática recente de Lima, Aguiar e Lui (2021, 2022), há notável pluralidade de abordagens sobre os instrumentos e sobre a formação do desenho de políticas públicas presentes na literatura internacional, assim como há diversos modelos analíticos disponíveis para a realização de estudos que pretendem entender o papel desses instrumentos na conexão entre problemas e soluções na formulação e implementação. Para este artigo, optamos pela mixagem de dois tipos de abordagens sobre desenho e instrumentos: o modelo NATO e seus quatro tipos de instrumentos, propostos por Hood (1983) e a Teoria da Construção Social (*Social Construction Theory*), proposta por Schneider e Ingram (1997).

É, portanto, a partir de uma abordagem analítico-descritiva, baseada na apropriação de variáveis ou paradigmas presentes na literatura sobre a juventude, analisadas à luz de modelos sobre instrumentos de políticas públicas, que este artigo pretende entender as diferenças e semelhanças entre os problemas, soluções e instrumentos adotados nas políticas públicas para Juventude no Brasil e no México, em perspectiva comparada, conforme modelo de análise discriminado a seguir.

3. Os paradigmas e os enquadramentos da questão juventude

A condição juvenil é compreendida por diferentes perspectivas teóricas e políticas como um momento transitório da vida em uma determinada conjuntura histórica. Em cada contexto histórico, a noção de “juventude” varia, levando-se em consideração a cultura de cada local.

Apesar de as políticas públicas de juventude existirem há décadas, tanto no Brasil (Rocha, 2019; Rocha; Brasil, 2021), como no México

(Mendoza Enriquez, 2011; Marcial Vázquez, 2015), elas surgem como parte integrante de outras políticas sociais elaboradas em ministérios como os da educação, saúde, assistência social e segurança pública. Apenas muito recentemente, a juventude vem ganhando espaço teórico e analítico como uma setorialidade própria. Por isso, os estudos sobre a juventude, em si, ainda são incipientes nos dois países analisados.

No caso brasileiro, a literatura específica surge entre os anos 1990 e 2000 com a finalidade de compreender as diferentes juventudes, suas demandas e formas de mobilização em prol de reivindicações (Abramo, 2005; Sposito; Carrano, 2003); além de uma agenda de pesquisa mais recente que articula a criação da institucionalidade de políticas de juventude com o processo de maior participação dos jovens nas arenas políticas (Ribeiro; Macedo, 2018; Rocha, 2019). No caso mexicano, o foco da literatura fica em torno da relação entre o Estado Mexicano e os diferentes grupos de jovens, sobretudo estudantis (Mendoza Enriquez, 2011; Marcial Vázquez, 2015) ou relacionando os jovens com a qualidade da democracia (González Aguirre, 2018). O presente estudo se insere e avança nesse debate sobre a juventude, trazendo para as lentes teóricas do *policy process* a análise das escolhas de instrumentos de políticas a partir das diferentes *policy images* do problema, em perspectiva internacional e comparada. (Capella; Brasil, 2015).

A literatura latino-americana de juventude, ao se debruçar sobre a interpretação da juventude como uma questão pública (*policy issue*), identificou quatro grandes paradigmas que orientam a formulação dos governos a respeito das políticas de juventude, são elas: a) juventude como período preparatório; b) juventude como etapa problemática; c) juventude como ator estratégico do desenvolvimento; d) juventude como sujeito de direitos (Abramo, 2005; Groppo, 2016; Rocha, 2019). Embora cada visão tenha predominado em determinados momentos históricos, elas podem conviver simultaneamente, em cada país, articulando ideias e instrumentos na formulação de políticas.

Utilizamos, neste artigo, a abordagem de paradigmas da juventude como unidade analítica para posterior interpretação de seus instrumentos, entendendo que eles se referem a um conjunto coeso de ideias e valores que pautam a atuação das instituições governamentais a partir de uma interpretação sobre a questão da juventude na sociedade. Nesse sentido, em cada paradigma estão inseridos valores, ideias e interpretações sobre o cidadão jovem, sua relação com a sociedade, os problemas e as soluções que permeiam essa fase da vida em sociedades contemporâneas.

O paradigma “juventude como período preparatório” compreende a juventude enquanto transição entre a infância e a vida adulta. Tal paradigma enfoca as políticas educacionais como sendo prioritárias para a juventude, objetivam a preparação do jovem para o mundo adulto “[...] como complemento do tempo livre, atividades nas áreas de lazer, voluntariado e de esporte, de modo a garantir uma formação sadia para os jovens” (Abramo, 2005, p. 20). Ao considerar o jovem sempre na lógica da preparação, as políticas governamentais seriam voltadas sempre pensando no futuro e não no presente. Esse enfoque perdurou na América Latina entre as décadas de 1950 e 1980, orientando as políticas também no Brasil e no México, de acordo com Castro e Abramovay (2006).

O paradigma “juventude como etapa problemática” aborda a juventude a partir dos problemas “[...] que ameaçam a ordem social ou desde o déficit nas manifestações de seu desenvolvimento” (Abramo, 2005, p. 20). Os jovens ganham visibilidade para o Estado a partir dos comportamentos de risco e transgressões que protagonizam ao longo dessa fase. O Estado teria por finalidade produzir e implementar políticas públicas de caráter compensatório, focalizadas em setores vulneráveis que recorrentemente são mais afetados pela população jovem. Os setores mais atuantes na produção de políticas sob este paradigma abordam os jovens a partir de seu envolvimento com drogas, álcool, gravidez precoce, na formulação de programas de prevenção à gravidez na adolescência nas escolas e distribuição de preservativos nos postos de saúde.

O paradigma do “jovem como ator estratégico do desenvolvimento” o coloca como ator-chave para o desenvolvimento da nação. Os programas governamentais que resultam desse paradigma são os relacionados aos cursos de capacitação profissional para os jovens de baixa renda, bem como linhas de microcrédito para incentivá-los ao empreendedorismo. Esta nova perspectiva enfatiza a formação educacional visando à resolução de problemas em comunidades locais por projetos sociais ou de voluntariado, sendo o enfoque mais difundido por organismos multilaterais e agências de cooperação internacional (Abramo, 2005). Este paradigma desconsidera os conflitos e disputas em torno de projetos de desenvolvimento e as ações, induzindo políticas públicas muitas vezes desconexas com a realidade dos jovens das periferias das grandes cidades.

Por fim, há um quarto paradigma – “juventude enquanto sujeito de direitos” – em que os jovens são vistos como atores em uma etapa da vida *per se*, ao contrário de outras abordagens que adotam visões a partir das quais este momento da vida do sujeito é considerado transitório, como uma preparação para o futuro. Tal enquadramento defende a adoção de políticas intersetoriais para os jovens e avança em relação aos outros paradigmas ao colocar o jovem como sujeito autônomo. Este paradigma defende espaços institucionais de participação para que os jovens demandem suas necessidades e formulação de estratégias intersetoriais que contribuam para a efetivação de outras políticas públicas, como a educação, o lazer, trabalho e renda.

Tais paradigmas serão utilizados como categorias analíticas que guiam a análise comparada internacional deste trabalho e nos ajudam a compreender não apenas suas principais características sobre a imagem adotada para a questão da juventude no país, pelos seus valores e construções de problemas públicos, como também orienta sobre quais instrumentos e ações foram tomadas para a promoção das políticas de juventude, possibilitando, assim, apontar e analisar as semelhanças, e, sobretudo, as diferenças entre Brasil e México.

4. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação

O desenho de políticas envolve a tentativa deliberada de definir objetivos, visando conectá-los com instrumentos que permitam cumpri-los (Howlett; Mukherjee; Woo, 2015). Nesse sentido, tal abordagem pode ser considerada como direcionadora do desenvolvimento de soluções para problemas sociais (Junjan, 2020), além de preocupar-se com a escolha dos instrumentos e sua adequação aos contextos de ação (Linder; Peters, 1990). Em termos de contexto empírico, a literatura do desenho de políticas oferece a possibilidade de utilização de uma série de ferramentas e instrumentos que podem ser aplicados a diferentes tipos de políticas (Lima; Aguiar; Lui, 2021, 2022). Nas palavras dos autores:

Os estudos sobre instrumentos ocupam lugar de destaque na perspectiva do desenho. Alguns autores, aliás, já defenderam que a análise do desenho deveria se debruçar prioritariamente sobre esse elemento [...] Mesmo que diferentes escolas deem origem a conceitos distintos, elas compartilham alguns interesses, como o mapeamento dos instrumentos e a identificação de seus fundamentos e usos. Isso, somado à constatação empírica da diversidade de instrumentos mobilizados nas políticas públicas, incentivou o desenvolvimento de uma linha de estudos preocupada com a construção de tipologias (Lima; Aguiar; Lui, 2022, p. 246).

O trabalho de Christopher Hood (1983), considerado um clássico no campo (Brasil; Capella, 2018; Capella, 2018; Lima; Aguiar; Lui, 2021), classifica os instrumentos com base em quatro tipos de recursos utilizados para sua operação: (i) nodalidade: referente à capacidade dos governos de movimentar informação, devido à sua posição estratégica nas redes sociais. Ela demonstra a capacidade do governo de operar como um nó ou nóculo (um ponto focal) em uma rede de informação; (ii) tesouro: relativo

à posse de estoque de recursos fungíveis (passíveis de serem trocados, como dinheiro), provendo capacidade de troca, ou seja, denota os recursos governamentais utilizados em cada instrumento; (iii) autoridade: o que tange à posse de poder legal, que oferece a habilidade de determinar, de marcar limites, definir padrões e denota o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade governamental; (iv) organização: remete à posse de estoque de pessoas qualificadas, equipamentos e materiais, operando de forma processual, controlada e planejada, propiciando habilidade de ação direta. Denota a capacidade de dirigir a ação (pela administração, pela burocracia, e pela capacidade do estado) (Quadro 2).

Quadro 2. Tipologia de Hood

Nodalidade	Autoridade	Tesouro	Organização
Ferramentas baseadas em informações sobre problemas públicos e que permitem a mobilização de instrumentos baseados na comunicação pública.	Ferramentas baseadas na autoridade, relacionadas aos poderes legais derivados da estrutura do Estado	Ferramentas baseadas nos recursos financeiros à disposição dos governos.	Ferramentas baseadas no conjunto das estruturas organizacionais sob jurisdição governamental.
Ex.: campanhas públicas direcionadas à população, campanhas focalizadas em públicos específicos.	Ex.: regulação, regulação delegada e comitês consultivos.	Ex.: subsídios, taxas e impostos.	Ex. provisão direta, empresas públicas, criação de mercados e de reorganizações institucionais.

Fonte: Capella (2018, p. 84).

Capella (2018, p. 77), ao recuperar a definição de cada um dos tipos de instrumentos, aponta também que:

Esses quatro tipos de instrumentos podem ser empregados (individualmente ou combinados entre si) pelos governos para fazer com que os demais atores do sistema político atuem de acordo com seus propósitos ou, em sentido inverso, sejam desestimulados a desenvolver certas atividades.

Outras abordagens e taxonomias sobre os instrumentos de políticas públicas se tornaram relevantes no campo. A Teoria da Construção Social (*Social Construction Theory*) proposta por Schneider e Ingram (1997) pode ser definida como uma das abordagens que se tornou das mais influentes no campo (Lima; Aguiar; Lui, 2021). Para as autoras, os desenhos têm consequências sociais e políticas: na identidade social dos beneficiários, nas suas oportunidades de participação e na avaliação que fazem do Estado. Assim, os seus resultados devem ser analisados considerando-se o impacto na promoção da democracia. Importante para a análise aqui proposta, a Teoria da Construção Social visa ressaltar os efeitos das características e das configurações dos desenhos para os grupos vulneráveis, investigando as racionalidades subjacentes, as imagens da realidade que acionam e operam, bem como as relações entre a modelagem de problemas, os objetivos e os instrumentos (Ingram; Schneider; Deleon, 2007).

4.1 A juventude como problema público: os casos do Brasil e México

O grande estopim que colocou os temas relacionados à Juventude na rota de atenção sobre políticas públicas na América Latina foi a forte atuação de organizações internacionais em meados dos anos 1980. Em 1985, a Organização das Nações Unidas (ONU) celebrou o Ano Internacional da Juventude com o lema “Participação, Desenvolvimento e Paz”. Reflexo dessas preocupações globais promovidas por tais organismos, os anos seguintes foram marcados pela realização de Conferências Ibero-Americanas de Juventude e pela criação da Organização Ibero Americana de Juventude (OIJ) e o Programa Ação Mundial para jovens, por meio do qual se estabeleceu um marco normativo e de diretrizes para a adoção de políticas públicas. A pressão das Organizações Internacionais fez com que a maior parte dos países da América Latina criasse instituições especializadas

em juventude na década de 1990 e 2000 (Rodríguez, 2003; Pérez Islas, 2005).

Brasil e México, os dois maiores países da América Latina em termos populacionais, são tidos pela literatura internacional de políticas de juventude como referência na área (Rodríguez, 2003)¹, bem como por órgãos internacionais, o que justifica a escolha desses casos para a análise comparativa aqui proposta. Ambos são considerados países que conseguiram institucionalizar a pauta dentro dos governos nacionais, com a criação de estruturas administrativas, e tornaram-se referência na discussão de políticas para jovens pelos órgãos internacionais.

Por muitos anos, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, o governo brasileiro olhava o jovem a partir de uma única dimensão: a educação. O jovem era tido como sinônimo de estudante caso estivesse matriculado no ensino formal e cumprisse os requisitos sociais. Assim, seria considerado pelo Estado como exemplo de pessoa em desenvolvimento sadio. Ao mesmo tempo, este mesmo Estado considerava os jovens de baixa renda, fora do sistema escolar e sobretudo aqueles envolvidos em delitos, como sendo pessoas em “etapa problemática da vida” (Abramo, 2005; Rocha, 2020; Rocha; Brasil, 2021). Porém, no final da década de 1990 e na década de 2000, essa visão passa a mudar, sobretudo por conta da atuação da sociedade civil e da mudança de governo (*turnover*) que ocorreu em 2002.

Se os governos de FHC marcaram o início do reconhecimento da juventude como alvo de políticas públicas, caracterizado por uma imagem de política (*policy image*) direcionada ao problema do emprego e da economia, cujas soluções se alocavam em programas de capacitação, inserção no mercado de trabalho e no combate a ações desviantes, como ao uso de drogas, a criminalização e a evasão escolar, o mesmo período

¹ A UNESCO, em documentos, cita o Brasil e o México como casos de sucesso em institucionalizar as políticas de juventude, por meio da criação de estruturas administrativas (Rodríguez, 2010). A Organização Iberoamericana de Juventud (OIJ) coloca o Brasil e o México como os países “continentais” da região que lograram êxito na agenda de políticas de juventude (Organização Iberoamericana de Juventud, 2021).

também deu origem a um movimento mais integrado de articulação de atores e formação de redes de debates em torno dos temas que afetam a juventude. Ativistas, pesquisadores das universidades e um conjunto de ONGs destacam-se nesse histórico como atores aglutinadores no debate sobre a situação da juventude no país entre o fim da década de 1990 e o início dos anos 2000.

A partir da eleição de Lula, em 2003, o governo federal passou a enquadrar a violação de direitos dos jovens como um problema a ser enfrentado. Nessa perspectiva, a imagem da política passa a girar em torno de garantir o acesso dos jovens aos diversos direitos previstos pela Constituição Federal, tais como: educação, cultura, esporte e lazer, emprego, entre outras áreas setoriais que envolvem mais do que a visão de juventude como problema, incluindo a ideia de direitos, sem abandonar a questão do emprego, da renda e da economia.

Como é de se esperar, essa mudança de paradigmas sobre a juventude brasileira mudou, conseqüentemente, as ações do Estado no seu esforço de lidar com esse problema público. De fase problemática e transgressora, vinculadas à segurança pública, à saúde e ao uso de drogas; as políticas de prevenção à violência, de controle social mediada por programas de reabilitação e de reinserção social em torno do sistema carcerário e de correção e punição foram progressivamente transformadas em ações de participação, de inclusão social, de acesso a sistemas e serviços específicos entendidos como direitos, conforme analisaremos adiante.

O México apresenta um histórico institucional mais intenso no que se refere à atuação governamental sobre os jovens. O Estado mexicano compreendia o jovem, entre as décadas de 1940 e 1970, como um segmento importante, sobretudo para manter os valores da revolução mexicana. Os jovens eram vistos como elementos potencialmente perturbadores da ordem pública, e a cultura e o esporte desempenhariam um papel importante para disseminar valores oficiais entre os jovens e assim mantê-los sobre uma aparente normalidade da vida social (Pérez Islas, 2000).

No governo Zedillo (1994-2000), alguns setores da administração pública federal articularam discussões acerca da redução da maioridade penal (dos 18 aos 16 anos) para reformar algumas leis sobre os chamados menores infratores, com o objetivo de estabelecer penas mais severas para tal faixa etária. O México tem, historicamente, um grande desafio a ser enfrentado pelos tomadores de decisão em relação ao narcotráfico no norte do país e nos grandes centros urbanos. O aparato de segurança pública é um dos maiores da América Latina na luta contra os cartéis do tráfico de drogas. A taxa de homicídios no país é uma das mais altas na região.

Mudanças nos paradigmas da juventude também puderam ser notadas no histórico recente da política mexicana. Ao longo da década de 2000, os jovens mexicanos passaram a ser vistos pelo Estado como um segmento importante para o desenvolvimento econômico do país. O alto índice de desemprego juvenil e a baixa escolaridade entre os jovens pautaram uma visão do “problema juventude” no país em torno da necessidade de qualificação profissional para garantir o desenvolvimento do país (Pérez Islas, 2000). A compreensão, portanto, do “problema público acerca da juventude” passou a girar em torno da baixa qualificação profissional, sobretudo para a ampla maioria dos jovens de baixa renda.

A eleição de Vicente Fox (PAN) para a presidência no ano 2000 aprofundou a orientação neoliberal do país, que já vivenciava tal modelo econômico desde meados da década de 1980. A eleição de Fox marcou a ascensão de novos agentes na estrutura governamental. Esse fato trouxe consigo um novo olhar para o papel que os jovens deveriam desempenhar. De acordo com documentos do próprio ImJuve, o foco do novo ImJuve passou a ser o de fomentar ações e cursos com o intuito de garantir qualificação profissional aos jovens. Atrás dessas ações está o discurso oficial do governo de que o jovem mexicano deveria “contribuir para o desenvolvimento do país”.

Brasil e México experienciaram mudanças significativas no posicionamento governamental acerca da definição da juventude e

seus problemas públicos passíveis de atuação estatal. Ambos saíram de paradigmas muito próximos até a virada do século – aqui identificados como sendo de “juventude como etapa problemática” – caracterizada, sobretudo, por questões de violência, segurança pública, tráfico de drogas, analfabetismo e evasão escolar, gravidez na adolescência e, especialmente, pelo desemprego. As políticas públicas reflexo da ação estatal se aproximavam na medida em que priorizavam as questões da juventude urbana, descartando a multiplicidade de atores e de situações que a fase da vida implicava. Desta forma, ambos países convergiam suas atuações ao promoverem ações preventivas de orientação sobre saúde sexual, controle de natalidade e de doenças sexualmente transmissíveis, mas focavam, de forma mais objetiva, em políticas punitivas e corretivas, seguindo um eixo de segurança pública, do sistema prisional e de ações de reinserção social e de reabilitação pós-punição.

No entanto, a virada do século e o contexto político vivenciado por Brasil e México apresentaram caminhos diferentes na interpretação da juventude como problema e, conseqüentemente, na condução de políticas públicas elaboradas para esse público. Argumentamos que o Brasil apresentou grandes elementos do paradigma “juventude como sujeito de direitos” ao passo que as mudanças no México sobre a política de juventude se enquadraram no paradigma “juventude como ator estratégico do desenvolvimento”. O México apostou na imagem do empreendedorismo juvenil como uma forma de resolver os problemas do desemprego que assolava os jovens, bem como associou a imagem do jovem como um elemento para o desenvolvimento econômico do país. O Brasil, por sua vez, investiu na estratégia de mobilização social com os jovens por meio do discurso de direitos, utilizando diferentes estratégias, sem abandonar a ideia econômica de capacitação profissional típicas do modelo de desenvolvimento. Os dois paradigmas disputaram a compreensão da política em relação aos jovens, ambas tentando superar a ideia de que o jovem era um problema.

Em relação ao caso brasileiro, chama a atenção o documento “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas”, do Conselho Nacional de Juventude do Brasil, que serviu como orientador de como deveria ser a abordagem do governo para com os jovens. Segundo tal documento, as políticas públicas deveriam centrar na promoção dos direitos específicos para os jovens, considerando-os como portadores de direitos específicos.

A juventude é uma condição social, parametrizada por uma faixa-etária, que no Brasil congrega cidadãos e cidadãs com idade compreendida entre os 15 e os 29 anos. Sendo tema de interesse público, a condição juvenil deve ser tratada sem estereótipos e a consagração dos direitos dos/das jovens precisa partir da própria diversidade que caracteriza a(s) juventude(s). Em termos políticos e sociais, os e as jovens são sujeito de direitos coletivos. Sua autonomia deve ser respeitada, suas identidades, formas de agir, viver e se expressar valorizadas (Conselho Nacional de Juventude, 2006, p. 5).

A expressão “juventude como sujeito de direitos” aparece com intensidade nesse documento, como uma nova visão de como o Estado brasileiro deveria abordar os jovens, alterando a velha perspectiva de jovem problema, para jovem como sujeito prioritário de direitos, priorizando as políticas de educação, saúde e direitos humanos. Há, ainda, elementos no documento oficial mais relacionados à “juventude como ator estratégico” indicando ações para a juventude como elemento indutor do desenvolvimento econômico. Essa visão enfatizava políticas de qualificação da mão obra jovem, por meio de cursos profissionalizantes. O Brasil implementou o ProJovem como principal programa de inclusão de jovens de baixa renda no país, mas orientado por um campo maior sobre a juventude brasileira (Brasil, 2006). O ProJovem não estava deslocado, mas inserido em uma ideia maior da comunidade de políticas de juventude para promover uma reorientação do Estado com os jovens de baixa renda,

deslocando o eixo de compreensão dos jovens da segurança pública para o eixo da política social.

O México desenha sua política nacional durante o primeiro semestre de 2002. O Imjuve levou a cabo a proposta de desenhar um programa de caráter nacional. Os técnicos do instituto, juntamente aos especialistas acadêmicos e lideranças de entidades da sociedade civil, desenharam o Programa Nacional de Juventude 2002-2006, chamado de ProJuventud. O programa foi pensado como instrumento para que o Imjuve pudesse atuar de forma transversal com as demais áreas de governo (Instituto Mexicano de Juventude, 2006).

Incorporar integralmente a los jóvenes desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo. Formular una política incluyente e impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los jóvenes mexicanos como actores estratégicos del desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse (Ciudad de México, 2001).

A primeira versão do programa (2002-2006) priorizou o empreendedorismo juvenil, com microcréditos e cursos de qualificação que exemplificam a visão de mundo do grupo político que estava no poder (PAN), e também dos operadores da política de juventude no recriado Instituto Mexicano de la Juventud.

Embora cada paradigma fosse o núcleo central da elaboração dos discursos e documentos oficiais, na análise realizada percebeu-se que, na prática, muitas vezes havia elementos dos dois paradigmas nas estratégias utilizadas pelos dois países. As duas visões ou paradigmas estão presentes nos elementos que compõem as políticas de juventude em cada país, mas cada um com predomínio de um modelo em seu subsistema de políticas de juventude. No caso brasileiro, houve um claro predomínio da visão

“juventude como sujeito de direitos”, e no caso mexicano “juventude como ator estratégico do desenvolvimento”.

4.2 *Identificando problemas e instrumentos*

Apostando na ideia da indissociabilidade entre problemas, soluções e escolha de instrumentos para o desenho de políticas públicas, a breve trajetória retomada sobre as políticas de juventude no Brasil e no México, enquadradas em dois diferentes paradigmas de acordo com a literatura especializada internacional, abre espaço para os próximos passos dessa análise que busca identificar as alternativas e os tipos de instrumentos utilizados por cada um dos países no desenho das políticas promovidas para lidar com a questão da juventude.

É de se esperar, de antemão, que problemas públicos definidos pelos atores políticos e sociais sob imagens diferentes, busquem, como consequência, diferentes alternativas, instrumentos e ações distintas na formulação de políticas públicas que atendam às demandas e os objetivos traçados pelos *policymakers*. Identificados por paradigmas diferentes, Brasil e México formularam políticas para a juventude que se assemelham e se afastam, demonstrando que, apesar das diferentes categorias, a complexidade das políticas de juventude pode resultar em ações próximas, mas sempre elaboradas pelos mesmos instrumentos e com os mesmos resultados esperados.

O Quadro 3 estabelece a relação entre os tipos de paradigmas de juventude existentes e os tipos de políticas propostas, suas características, instrumentos e objetivos esperados que caracterizam essas categorias analíticas. Destaque inicial deve ser dado para a juventude como etapa problemática – categoria na qual Brasil e México se enquadravam até a virada do século XXI, promovendo políticas semelhantes, tais como prevenção e controle de problemas sociais relacionados às drogas e à gravidez na adolescência, com instrumentos relacionados à informação,

atuação direta na reabilitação e reinserção social. Também destacamos as categorias de “juventude como ator estratégico para o desenvolvimento” – característico da reestruturação da política mexicana após os anos 2000 – e “juventude como sujeito de direitos”– categoria que simboliza a política brasileira após eleição de Lula, em 2003.

Quadro 3. Paradigmas de juventude e instrumentos usados no Brasil e no México

Paradigma da fase juvenil	Políticas	Características dos programas	Instrumentos	Objetivos
Juventude como Etapa problemática Etapa de riscos e transgressão	Compensatórias Setoriais (predominantemente de justiça e saúde)	Assistenciais e controle de problemas específicos Relevância a juventude urbana popular	Programas de reabilitação Programas de reinserção social Programas do sistema carcerário	Controle social de setores juvenis mobilizados Prevenção da violência
Juventude como ator estratégico do desenvolvimento	Articuladas em políticas públicas	Equidade e transversalidade institucional	Programas de emprego de emergência	Prevenção da violência
Etapa de formação e aporte produtivo	Enfatiza a qualificação profissional Orientadas a incorporação da juventude como capital humano	Enfrentamento da exclusão Aporte juvenil a estratégias de desenvolvimento	Programas de capacitação Programas de desenvolvimento produtivo e empresarial	Inserção ao mercado Capital econômico
Jovem como sujeito de direitos Etapa de desenvolvimento social	Articuladas em políticas públicas Inclusão de jovens como sujeitos explícitos de direitos políticos, sociais, culturais e econômicos	Integrais Participativas Extensão de alianças	Políticas nacionais de redução da pobreza Programas de transferência direta ou condicionada de recursos Programas de desenvolvimento de voluntariado	Estratégia comunitária Prevenção da violência Estratégias participativas Capital social

Fonte: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008).

No caso brasileiro, a política de juventude foi marcada por grandes avanços institucionais e normativos. As ações tomadas durante o governo Lula foram fortemente pautadas em instrumentos de nodalidade, de autoridade,

de organização, e, em algumas ações específicas, em instrumentos de Tesouro, de acordo com a tipologia NATO de Hood (1983).

A Política Nacional de Juventude (PNJ) brasileira foi estruturada em quatro grandes instrumentos: estrutura administrativa denominada Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) – instrumento de organização; um órgão de participação institucional, o Conselho Nacional de Juventude (CNJ) – instrumento de autoridade, do tipo comitê consultivo; um programa de caráter nacional destinado a jovens de baixa renda com o objetivo de qualificar profissionalmente os jovens e elevar a sua escolaridade, denominado de ProJovem – formado basicamente por instrumentos de tesouro, com a designação de bolsas e pagamentos mensais; e a proposta da criação de marcos legais – instrumentos de autoridade – do tipo regulação, como o Estatuto da Juventude e a Proposta de Emenda à Constituição para inserir os jovens como sujeitos prioritários de políticas, denominado PEC da Juventude.

No que se refere à autoridade, regulamentações, autorizações, permissões e acessos foram garantidos aos jovens, de forma regulatória direta.

Ainda sobre instrumentos de autoridade, é importante distinguir a subcategoria de “comitês consultivos”, destacadas no caso brasileiro a partir da criação de instituições participativas, consultivas e de espaços públicos. O Brasil se caracterizou, entre 2003 e 2015, como referência na proposição de políticas mais ativas no que concerne à promoção da participação dos jovens, como os ciclos das conferências de juventude em 2008, 2011 e 2015, mobilizando milhares de jovens. A comunidade de políticas de juventude buscava fortalecer o debate público em torno da pauta, já que naquele momento tramitava, no Congresso Nacional, os principais marcos da política de juventude, como o Estatuto da Juventude, aprovado em 2013 (Ribeiro; Macedo, 2018; Rocha, 2020). Nota-se a forte utilização de instrumentos que unem autoridade e organização na estruturação do desenho das políticas que estruturaram a Política Nacional de Juventude

no Brasil. Conselhos Consultivos, Conferências Participativas, comissões interministeriais e reformas do aparato administrativo com a criação de secretarias são procedimentos tipicamente analisados pela metodologia NATO que dizem respeito às categorias de autoridade e organização. Exemplo da fusão entre instrumentos de autoridade e de organização é a criação da Secretaria Nacional de Juventude em 2005,² um grande aparato que deve ser entendido dentro de um contexto maior da criação de novos órgãos de políticas de reconhecimento no governo Lula.

Diretamente relacionado aos instrumentos de tesouro e de modalidade, o ProJovem, uma das mais complexas políticas públicas institucionalizadas pelo governo Lula para a juventude, foi instituído em 2005, no mesmo decreto que criou a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude, como parte do conjunto de ações para implantar a Política Nacional de Juventude. O do programa tinha como principal objetivo gerar oportunidades para os jovens completarem seus estudos, ampliando as oportunidades de ingresso ao mercado de trabalho e se estruturava na educação, qualificação e ação comunitária, ficando sob a coordenação da Secretaria Nacional da Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República.

A atuação do programa se desdobrava em inúmeras ações que garantiam bolsas, acessos a cursos, criação de financiamento e isenção de pagamentos em programas culturais e de educação. Esses elementos de tesouro, ou de recursos financeiros, são destaque no desenho de políticas públicas para a Juventude no Brasil e na América Latina. A atuação do Estado no enfrentamento dos problemas públicos se deu pelo financiamento direto e indireto, com alto poder de organização de ações e operação em

² A Secretaria foi criada pela Lei Federal nº 11.129, de 30 de junho de 2005, com o objetivo de articular todos os programas destinados, em âmbito federal para os jovens, conforme aponta o artigo 11: À Secretaria Nacional de Juventude, criada na forma da lei, compete, dentre outras atribuições, articular todos os programas e projetos destinados, em âmbito Federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos, ressalvado o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

rede de atores, de serviços oferecidos e de atuação em rede. São exemplos de instrumentos de tesouro: a oferta de bolsas de estudo, bolsas culturais, remuneração por ações comunitárias e subsídios, isenções e descontos em entradas e acesso facilitado em atividades de lazer, cultura, entretenimento e educação.

Essa organização também pode ser interpretada como um instrumento de nodalidade, promotor de informações, de campanhas e de centralização, “como um nó”, na rede de ações destinadas à promoção de políticas de Juventude no país (Quadro 4).

Quadro 4. Paradigmas, instrumentos e ações entre 2000 e 2015

País	Paradigmas	Tipos de Instrumentos	Ações e Políticas
Brasil	Juventude como sujeito de direitos	• Autoridade	- PEC da Juventude (42/2008);
			- Lei federal nº 11.129/2005 que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem);
			- Estatuto da Juventude (Lei nº12.852/2013);
		• Organização	- Secretaria Nacional de Juventude;
			- Conselho Nacional de Juventude;
		• Tesouro	- PROJOVEM;
			- Auxílio Mensal no valor de R\$100,00 por jovem que cursava o Projovem;
			-Desconto de 50% em atividades educativas e acesso a salas de cinema, cineclubes, teatros, espetáculos musicais e circenses, eventos educativos, esportivos, de lazer e entretenimento;
			- IDJovem;
		• Nodalidade	- Conferências Nacionais de Juventude;
			- Estímulo aos municípios a realizar conferências;

Fonte: Elaboração própria a partir da análise da legislação dos dois países.

Quadro 4. Continuação...

País	Paradigmas	Tipos de Instrumentos	Ações e Políticas
México	Juventude como ator estratégico do desenvolvimento	• Autoridade	- Ley del Instituto Mexicano de la Juventud de 1999, que instituiu a criação do Instituto Mexicano de la Juventud;
		• Organização	- Instituto Nacional de Juventude;
		• Tesouro	- Programa de “Becas Acadêmicas”
			- Descontos para cursar o ensino superior;
			- Cursos profissionalizantes com foco no empreendedorismo;
		• Nodalidade	- Programa de educação financeira;
			- Não há no México estratégias nacionais de mobilização;
			- Há divulgação dos programas de incentivo - bolsas estudantis.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise da legislação dos dois países.

Diferentemente do Brasil, o México priorizou um olhar para os jovens focados no mercado de trabalho, por meio da promoção de cursos de qualificação profissional. Em março de 2001, o ImJuve elaborou um programa especial de caráter transversal que serviria de marco de atuação, tanto do Instituto como do governo federal mexicano. Esta ideia surgiu a partir da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento e pelas próprias atribuições legais do ImJuve, entre as quais está estabelecido, como primeiro objetivo, definir e articular uma política nacional de juventude. Não houve incentivo à participação dos jovens ou de movimentos sociais juvenis organizados em espaços institucionais de participação, como foi o caso brasileiro. Instrumentos instrutivos, como a realização de conselhos, conferências e abertura para participação ativa não estavam presentes no desenho da política mexicana, como aparecia em destaque no caso brasileiro.

O Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve) implantou o “ProJuventud: Programa Nacional de Juventud 2002-2006: jóvenes actores estratégicos del desarrollo nacional” marcando no próprio nome o paradigma norteador (Instituto Mexicano de Juventude, 2006). O ProJuventud se define como sendo um instrumento para a “concretização de ações e atividades que regerá a política do Estado Mexicano em matéria de juventude” por meio de três objetivos específicos: 1) contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos jovens do país; 2) contribuir para a geração de maiores áreas de oportunidade para o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas da população jovem, bem como a sua autonomia; 3) promover condições de equidade para os setores juvenis em situações de exclusão (Marcial Vázquez, 2015; Rocha, 2020). No entanto, entrevistas elaboradas com gestores, lideranças de movimentos sociais e comunidades epistêmicas apontam, de forma crítica, para o fato de que o programa acabou por direcionar suas ações e propostas para políticas concentradas na concessão de bolsas acadêmicas, elaboração de cursos de empreendedorismo e ações de educação financeira. Um desenho de política, portanto, que visava quase exclusivamente a promoção de oportunidades educativas voltada para incrementar a oferta de emprego e o autoemprego, estabelecendo instrumentos de programas de orientação na linha empresarial (Rocha, 202).

A *policy image* da política, isto é, o enquadramento do olhar sobre o problema e sobre a solução ficou em torno da perspectiva liberal. O jovem passou a ser visto como indivíduo dotado de capacidades para melhorar a própria vida e, com isso, contribuir para o desenvolvimento do país. Caberia ao governo garantir as oportunidades para os jovens, sobretudo por meio de cursos de empreendedorismo e de capacitação profissional. É importante ressaltar que, no âmbito normativo, o caso mexicano não conseguiu avançar no uso de instrumentos de autoridade e de organização. As estratégias de intersectorialidade e de organização no IMJUV – um organismo público descentralizado do governo federal – não foram capazes de criar estruturas organizacionais ou de promover grande aparato normativo por meio de

leis e decretos oficiais. A própria criação do IMJUV, em 1999, foi a última normatização sobre juventude a ser regulamentada no país, não havendo garantias institucionais sobre as ofertas de ações e de políticas elaboradas pelo instituto.

5. Considerações finais

Este trabalho procurou entender a relação existente entre os processos de definição de imagem de política, seus problemas, alternativas e soluções, com os instrumentos utilizados no desenho de políticas públicas. Para tanto, retomamos e analisamos as políticas de juventude elaboradas pelos dois maiores países na América Latina, Brasil e México. Baseados na literatura especializada em juventude, categorizamos cada país em tipos de paradigmas de juventude, com base na definição de suas principais ideias e valores construídos sobre a questão da juventude.

Os dois paradigmas – ator estratégico do desenvolvimento (México) e sujeito de direitos (Brasil) – disputaram a compreensão da política em relação aos jovens, ambos tentando superar a ideia de que o jovem era um problema – chave de compreensão do aparato estatal da segurança pública e que aproximava os dois países até a virada do século XXI. O conceito de imagem política denominado na avaliação proposta é central para compreender a análise dos tipos de ações, instrumentos e desenhos de políticas propostos por cada um dos países.

A análise elaborada demonstra como a compreensão de problemas públicos resultou, no caso da política de Juventude no Brasil e no México, em desenhos de políticas públicas, ações e usos de instrumentos diferentes, até mesmo quando algumas propostas se assemelhavam. Esse é o caso da educação, por exemplo. Tanto no Brasil quanto no México, a educação foi alvo latente de atuação na superação de problemas socialmente construídos e justificados pelos elevados indicadores de baixa escolaridade e de evasão escolar da população jovem nos dois países. No entanto, as estratégias de

atuação, as políticas e os instrumentos utilizados por cada um dos países foram distintos. O Brasil, caracterizado por um paradigma de direitos da juventude, apostou em estratégias de tesouro com bolsas mensais, atuação em comunidades, incentivos à cultura, entretenimento e lazer como fontes agregadoras e diretamente associadas à educação. No México, o desenho da política educacional não levava em consideração tais questões sociais e integradoras. A educação, sobretudo profissionalizante e de empreendedorismo, era vista como estratégia não para a conquista de direitos da juventude, como no caso brasileiro, mas como instrumento de desenvolvimento econômico, superação do desemprego, alternativa aos problemas decorrentes do narcotráfico e veículo para a emancipação do jovem mexicano.

Outras diferenças no desenho das políticas, quando postas em perspectivas comparadas, estão relacionadas aos instrumentos de organização e de modalidade. No caso brasileiro, a política nacional de juventude proposta pelo governo Lula foi altamente institucionalizada e marcada pela estruturação física de espaços e instituições voltadas para a juventude – Secretarias, Conselhos, Conferências são destaque nessa construção. Também merece atenção a atuação interministerial e em rede formada pelo desenho da política de juventude no Brasil. Além da atuação de diversas pastas ministeriais, a relação entre atores da sociedade civil e, sobretudo, da comunidade epistêmica, advinda das grandes Universidades brasileiras, constituiu um alto poder de “nó” e de organização do Estado para com as ações para a juventude. Tais institucionalidades também são percebidas em instrumentos de autoridade, com a normatização via leis, decretos e até emendas à Constituição Federal brasileira.

Em contraponto ao ocorrido no Brasil, a política de juventude mexicana, ainda que entendida como um grande exemplo na América Latina, não apresentou o mesmo potencial organizacional, institucional e normativo. As ações legais, de autoridade, se restringiram à criação do

Instituto Mexicano de Juventude (IMJUVE), em 1999, não conseguindo instituir legalmente mais nenhuma norma para a juventude.

Por fim, e em diálogo direto com as abordagens teóricas adotadas por essa pesquisa, é importante destacar que os paradigmas criados pela literatura não são puros e fechados. Há, de forma clara e evidente, intersecções entre eles, tanto no caso brasileiro quanto no caso mexicano. A superação do modelo de juventude como problema, nos dois casos, dialoga com pressupostos do paradigma de direitos e do paradigma de ator estratégico. O destaque que buscamos dar nesse artigo a partir da comparação de instrumentos é justamente aquilo que consegue diferenciar melhor as políticas adotadas em cada país. Mesmo que ambos os projetos entendam a função da educação como forma de atuação sobre a juventude, os instrumentos para implementação e os propósitos dessa educação são distintos em cada país. Assim, as análises aqui realizadas mostram a importância da literatura de *policy process*, com destaque para a literatura de instrumentos e desenho de políticas, para melhor análise e interpretação dos casos.

Referências

1. ABRAMO, Helena Wendel. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro P. (ed.). **Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2005.
2. BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. 2. ed. Chicago, IL: University of Chicago Press. 1993.
3. BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Ferramentas e Instrumentos na Formulação dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (ed.). **Políticas públicas e participação social**. 1. ed. Natal: Editora da UFRN, 2018, v. 1, p. 55-83.
4. BRASIL. **Guia de políticas públicas de juventude**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.
5. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHÉ,

- Marta; MARQUES, Eduardo (ed.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
6. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018. 152 p. (Coleção Governo e Políticas Públicas).
 7. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 101, n. 101, p. 57-76, 2015. DOI: <http://doi.org/10.1590/S0101-33002015000100003>.
 8. CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam. **Juventude, juventudes: o que une e o que separa**. Brasília: UNESCO, 2006.
 9. CIUDAD DE MÉXICO. **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**. México: Diario Oficial de la Federación, 2001.
 10. COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972. DOI: <http://doi.org/10.2307/2392088>.
 11. COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. **Juventude e coesão social na América Latina**. Santiago do Chile: ONU, 2008.
 12. CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE – CONJUV. **Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.
 13. GONZÁLEZ AGUIRRE, Igor. Juventud y política en México, ¿una esfera pública que evanesce **InterNaciones**, v. 5, n. 13, p. 237-261, 2018. DOI: <http://doi.org/10.32870/in.v5i13.7073>.
 14. GROPPPO, Luis Antonio. Sentidos de juventude na sociologia e nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 1, p. 383-402, 2016. DOI: <http://doi.org/10.18764/2178-2865.v20n1p383-402>.
 15. HOOD, Christopher. **The tools of government**. 1. ed. London: The Macmillan Press. 1983. DOI: <http://doi.org/10.1007/978-1-349-17169-9>.
 16. HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; WOO, Jun Jie. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. **Policy and Politics**, v. 43, n. 2, p. 291-311, 2015. DOI: <http://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>.
 17. HOWLETT, Michael. **Designing public policies**. New York: Routledge, 2011.

18. HOWLETT, Michael. Aligning policy tools and their targets: nudging and utility maximization in policy design. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (ed.). **Handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018. p. 106-121.. DOI: <http://doi.org/10.4324/9781351252928-7>.
19. HOWLETT, Michael; RAMESH, Menon; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**. Uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.
20. INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social construction and policy design. *In*: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-126.
21. INSTITUTO MEXICANO DE JUVENTUDE – IMJ. **Jóvenes e instituciones en México 1994-2000: actores, políticas y programas**. México: IMJ, 2000.
22. INSTITUTO MEXICANO DE JUVENTUDE – IMJ. **Projuventud: Programa Nacional de Juventud 2002-2006: jóvenesactores estratégicos desarrollo nacional**. México: IMJ, 2006.
23. JUNJAN, Veronica. Policy design: just a fad or a fundamental concept (or how to deal with policy design in interesting times). *In*: DE VRIES, Michiel S.; NEMEC, Juraj; JUNJAN, Veronica (ed.). **The choice-architecture behind policy design: from policy design to policy practice in the European integration context**. Bratislava: NISPAcee, 2020. p. 21-31.
24. KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.
25. LASSWELL, Harold. **Preview of policy sciences**. New York: Elsevier, 1971.
26. LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, p. 1-41, 2021. DOI: <http://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.
27. LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa; LUI, Lizando. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. *In*: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves (ed.). **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 236-273.
28. LINDER, Stephen; PETERS, Guy. Research perspectives on the design of public policy: implementation, formulation, and design. *In*: PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (ed.). **Implementation and the policy process: opening up the black box**. Westport: Greenwood Press, 1990. p. 51-66.

29. MARCIAL VÁZQUEZ, Rogelio. Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones e instituciones. **Revista Universitaria de Desarrollo Social**, n. 3, p. 9-49, 2015.
30. MENDOZA ENRIQUEZ, Hipólito. Los estudios sobre la juventud en México. **Espiral**, v. 18, n. 52, p. 193-224, 2011.
31. ORGANIZAÇÃO IBEROAMERICANA DE JUVENTUD – OIJ. **Tratado Internacional de Derechos de la juventud**. Madrid, 2021. Disponível em: <https://oij.org/tratado-internacional-de-derechos-de-la-juventud/>. Acesso em: 18 jul. 2021.
32. PÉREZ ISLAS, José Antonio. Introducción: la heteroglosia sobre los jóvenes. In: PÉREZ ISLAS, José Antonio; CASTRO-POZO, Maritza Urteaga (ed.). **Historias de los jóvenes en México: su presencia en siglo XX**. México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2005. p. 9-15.
33. PÉREZ ISLAS, José Antonio. **Jóvenes: una evaluación del conocimiento**. La investigación sobre La juventuden México 1986-1999. México, D. F.: Instituto Mexicano de lajuventud, Centro de Investigacion de Estudios de lajuventud, 2000.
34. RIBEIRO, Eliane; MACEDO, Severine. Notas sobre dez anos de políticas públicas de juventude no Brasil (2005-2015): ciclo, agendas e riscos. **Revistas de Ciências Sociais, Jovens y Políticas Públicas em América Latina**, v. 31, n. 42, p. 107-126, 2018.
35. ROCHA, Heber Silveira. Políticas de juventude: formação do campo de políticas públicas no Brasil (1990-2005). **Agenda Política**, v. 7, n. 1, p. 193-216, 2019. DOI: <http://doi.org/10.31990/agenda.2019.1.8>.
36. ROCHA, Heber Silveira. **Formação de agenda governamental e políticas públicas: o caso das políticas de juventude do Brasil e do México**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.
37. ROCHA, Heber Silveira; BRASIL, Felipe Gonçalves. Actors, ideas, and changes in policy subsystems: an analysis of the National Youth Policy in Brazil. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 40, n. 3, p. 427-443, 2021. DOI: <http://doi.org/10.25091/S01013300202100030007>.
38. RODRÍGUEZ, Ernesto. Políticas públicas de juventude en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva

- generacional. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 1, n. 2, p. 15-43, 2003.
39. RODRÍGUEZ, Ernesto. **Políticas públicas de juventud en América Latina: avances concretados y desafíos a encarar en el Marco del Año Internacional de la Juventud**. Paris: UNESCO, 2010. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000188003>. Acesso em: 18 ago. 2019.
40. SABATIER, Paul. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.
41. SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Policy design for democracy**. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1997.
42. SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 16-39, 2003. DOI: <http://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300003>.
43. ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity and multiple streams. In: SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher M. (ed.). **Theories of the policy process**. 3. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014. p. 25.

Fonte de financiamento: FAPESP. Auxílio Jovem pesquisador processo 2020/07485-3.

Conflito de interesses: Nenhum.

Contribuição dos Autores: Felipe Gonçalves Brasil: concepção, escrita, análise, revisão do artigo. Heber Silveira Rocha: concepção, escrita, análise, revisão do artigo.

Aprovação do Comitê de Ética: não foi necessário.

Disponibilidade de Dados: não há dados a serem disponibilizados.

Editor: Priscilla Ribeiro dos Santos.

Felipe Gonçalves Brasil é docente nos cursos de graduação e de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo EACH/USP, Doutor e Mestre em Ciência Política pela UFSCar, Coordenador do Brazilian Policy Agendas Project. fbrasil.pp@gmail.com

Heber Silveira Rocha é professor doutor no curso de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo EACH/USP, Doutor em Ciência Política pela UNICAMP, Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV, Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela USP. rocha.heber@gmail.com

Recebido: 20 jun. 2023.

Aceito: 08 fev. 2024.