



SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 - DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

POLÍTICAS DE JUVENTUDE EM PERSPECTIVA COMPARADA: DESENHOS, INSTRUMENTOS E TÉCNICAS.

Heber Silveira Rocha / UNESP Araraquara
Felipe Gonçalves Brasil / USP - EACH

Resumo:

As políticas públicas são o resultado da interpretação e construção de imagens de problemas públicos; da seleção de alternativas viáveis; e da formulação de um desenho que agrega uma série de instrumentos e ferramentas com o objetivo de implementar e alcançar os resultados e metas estipulados via ação governamental, inserido em um contexto político, econômico e social. A recente construção dos estudos do *policy process* tem privilegiado o olhar e a análise para as grandes “fases” que compõem tal processo, preterindo, em certa medida, os elos que conectam tais etapas. A partir das lentes analíticas de *design* e instrumentos de políticas públicas, somado às perspectivas de políticas públicas comparadas, este artigo ilumina a relação entre formação de problema 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. Design de políticas públicas. *Policy problem*. Política pública comparada.

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 *design* de uma política. (Howlett 2011, 2018; Howlett, Ramesh e Perl, 2013; Lima e Aguiar, 2020). Essas escolhas, normalmente estudadas entre os processos de formação da agenda e de formulação de políticas públicas, não respeitam, necessariamente, um fluxo linear do *policy process*, ou seja, não são tomadas obrigatoriamente após o reconhecimento de um problema público. Soluções, estratégias e instrumentos de políticas existem mesmo antes do reconhecimento de uma questão (*issue*) como um problema público (*policy problem*) que demanda atuação governamental (Jones, 1984; Kingdon, 1984; March, Cohen e 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, 1984; Capella, 2007, Zahariadis, 2014)

A não-linearidade do processo de políticas públicas, como também a própria construção dos seus estudos, organizados em “fases” e “momentos” (como a já superada ideia de ciclo de políticas públicas), acabaram por enfraquecer ou mesmo preterir os estudos que se dedicam a acompanhar e analisar a construção do *design* das políticas e sua indissociável relação com a definição de problemas públicos. Acreditamos que isso ocorre devido a dois fatores principais: o primeiro deles se refere à característica de “elo de ligação” entre fases maiores e mais bem desenvolvidas pela literatura. Neste caso, a escolha de instrumentos no processo de desenho da política seria entendida como uma fase procedimental, menos importante, que liga o momento de formação de agenda, onde as ideias são postas em debate, com a fase implementação das políticas, por muito tempo considerada uma fase de linha de produção executada pela máquina pública. O segundo ponto, conseqüente do primeiro, diz respeito à característica técnica, racional e, de certa forma, automática com a qual a literatura e os próprios atores governamentais olham para os resultados de processos de disputas políticas. (Chindarkar, Howlett e Ramesh, 2017; Peters, 2020)

Se por um lado a vertente de estudos sobre políticas públicas que considera a importância das ideias, dos valores e dos interesses de atores e instituições sobre o processo de proposição e escolhas de soluções e de alternativas deslocou o debate do *design* para fases pré-decisórias, colocando a proposição de soluções como um elemento central de disputa na análise de modelos sintéticos de *agenda-setting* e de mudanças em políticas públicas, por

exemplo, por outro lado, o momento de formalização da política, entendido como o resultado formal que estabelece instrumentos de atuação e define o *design* da política, pela sua organização legal, normas e estruturas, acabou por ser entendido como resultado automático, tecnocrático e racionalizado do processo de disputa anterior, desconsiderando a escolha de instrumentos como parte do processo decisório diretamente relacionado com os momentos pré-decisório de identificação e construção de problemas públicos.

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, deLeon, 1994; Sabatier, 1999), repercutindo na apropriação de autores que operacionalizaram o lugar desses conceitos na elaboração de modelos sintéticos para análise de políticas públicas (Kingdon, 1984; Baumgartner e Jones, 1993). No entanto, apesar da notoriedade do papel da construção social de problemas, a relação entre problemas, soluções e escolhas de instrumentos para a construção de um desenho de políticas começa a ganhar espaço algumas décadas depois. Conforme sistematização da literatura de *policy design* conduzida por Lima e Aguiar (2020), referenciando as contribuições de diversos autores sobre a o uso de instrumentos na construção do desenho com o objetivo de desenvolver e implementar políticas que atinjam os objetivos almejados, “a orientação para o desenho exhibe direcionamento instrumental, preocupada com a conexão entre objetivos e instrumentos de forma a modificar a estrutura e/ou dinâmica dos problemas.” (Lima e Aguiar, 2020:5).

Essa é, portanto, a principal chave analítica deste trabalho: identificar a relação entre a construção de problemas e soluções com a escolha de instrumentos que formatam e configuram o *design* 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.

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. 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 marcado por disputas. Portanto, é fundamental compreender como cada um desses países – Brasil e México – adotou a construção do da juventude como um problema público a ser enfrentado, e quais

alternativas e instrumentos foram utilizados para construir o *design* das políticas objetivando resolver ou minimizar a imagem do problema construído.

A partir da literatura do *policy process*, destacando os estudos sobre a relação entre *policy problems* e *policy design*, este artigo tem por objetivo geral investigar quais foram os elementos, instrumentos e alternativas que caracterizaram a formação das políticas de juventude no Brasil e no México, em perspectiva comparada. Esse objetivo se desdobra em dois objetivos específicos: O primeiro é o de analisar a formulação de políticas de juventude em cada país, compreendendo os problemas identificados em cada contexto nacional, bem como a proposição de alternativas (soluções), instrumentos, público-alvo, delimitações e proposições realizadas pelos tomadores de decisão. O segundo objetivo específico reside, portanto, na análise comparada, baseada na construção de indicadores e de categorias de análises sobre políticas de juventude.

Para alcançar tais objetivos, elaboramos perguntas de pesquisa para melhor orientar o andamento da análise: A partir da construção e identificação de problemas públicos referentes à juventude: 1) Como *os policy makers* do Brasil e do México construíram o desenho das políticas em seus países? 2) Quais foram os valores e os interesses que ajudaram a constituir as políticas de juventude em cada país? 3) Quais alternativas, instrumentos e delimitações foram adotados em cada país 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 analisar 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. Nessa seção são apresentadas de forma descritiva e analítica as formas como cada nação, num determinado tempo e governo, 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 à ideia de processo de política, apresenta e discute os instrumentos utilizados para 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.

METODOLOGIA

O estudo é formado por diferentes métodos e ferramentas analíticas. Em primeiro lugar, utilizamos de revisão bibliográfica, resgatando artigos científicos sobre o processo de políticas públicas, especificamente sobre a construção de problemas públicos e *design* de políticas públicas. No que compete ao objeto, também são adotadas metodologias de revisão bibliográfica para contextualização da formação das políticas de juventude nos dois países analisados. Além disso, foram realizadas entrevistas com atores relevantes no processo de construção e de institucionalização da juventude como problema público passível de ação estatal. Partimos do pressuposto de que as orientações ideológicas (visões de mundo) contribuem para pautar tanto a construção do problema como para a escolha dos instrumentos que constroem o desenho das políticas de juventude.

Por fim, no que compete à análise comparada, é importante destacar que a literatura latino-americana de juventude (ABRAMO, 2005; CASTRO; ABRAMOVAY, 2006) 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. Embora cada visão tenha predominado em determinados momentos históricos, elas podem conviver simultaneamente.

O paradigma “juventude como período preparatório” compreende a juventude como um período de transição entre a infância e a vida adulta, conferindo centralidade aos programas de preparação, como é o caso da escola e dos demais cursos formais. O futuro seria orientador, justificando a ideia de postergar o ingresso nas funções sociais da vida adulta. Tal paradigma não compreende o jovem como sujeito ativo no tempo presente.

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). Esse paradigma afirma que é necessário ter uma perspectiva universalista. O grande limite colocado nesse paradigma é que este considera a juventude como um grupo homogêneo, desconsiderando a diversidade social e cultural existente no interior do segmento. Além disso, considera o jovem sempre na lógica da preparação, as políticas são voltadas para o futuro e não para o presente. De acordo com Castro e Abramovay (2006, p. 12), este enfoque perdurou entre as décadas de 1950 e 1980.

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. O Estado teria por finalidade implantar políticas públicas de caráter compensatório, focalizadas em setores vulneráveis. Os setores mais atuantes na produção de políticas sob este paradigma são os da saúde e justiça, por meio de programas que abordam os jovens a partir de seu envolvimento com drogas, álcool, gravidez precoce etc. Abramo (2005) faz críticas a essa concepção, haja vista que ela é responsável pela construção de uma imagem estigmatizada da juventude, como tão somente os dependentes químicos ou “agitadores sociais”.

O paradigma do “jovem como ator estratégico do desenvolvimento” o coloca como ator chave para o desenvolvimento da nação. Esta abordagem atribui aos jovens as possibilidades de resolverem os problemas do sistema produtivo por meio de conceitos como protagonismo, 34 energia, criatividade etc. Esta nova perspectiva enfatiza a formação educacional visando à resolução de problemas em comunidades locais por projetos sociais ou de voluntariado (ABRAMO, 2005, p. 21). Segundo Abramo, este é o enfoque mais difundido por organismos multilaterais e agências de cooperação internacional. A autora faz críticas a este modelo, pois ele é introduzido desconsiderando o contexto local e o modo de participação do jovem em cada realidade. Além disso, os jovens têm pouca participação nas discussões sobre o modelo de desenvolvimento econômico. 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 uma etapa da vida “per si”, 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. Este paradigma foi adotado a partir da década de 1990, em decorrência da superação das visões negativas e idealistas dos jovens, com a adoção de políticas intersetoriais para estes sujeitos que passam a ser considerados em sua integralidade. Além disso, as políticas adotadas sob este paradigma são centradas na noção de cidadania (ABRAMO, 2005, p. 22)

Estes paradigmas orientam os estudos sobre políticas de juventude desde meados da década de 1990 no campo de políticas de juventude na América Latina. No Brasil autores como Abramo (2005), Rocha (2012) e Castro e Macedo (2019) fizeram uso desses paradigmas para compreender como tais categorias analíticas orientaram a ação estatal ao longo de décadas. No México, autores como Marcial (2015), por exemplo, se utilizam desse referencial para compreender as políticas para os jovens, sobretudo com a instituição do Instituto Mexicano de Juventude (Rocha, 2020). Cada paradigma (conjunto de ideias e valores) orienta a ação governamental em cada país e em cada momento histórico. Dessa forma, as categorias propostas

serão utilizadas na comparação dos dois casos (Brasil e México). Tais paradigmas serão utilizados como categorias analíticas que guiam a análise comparada internacional deste trabalho, e nos ajudam a compreender não apenas as principais características de cada paradigma sobre a juventude em cada 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.

A JUVENTUDE COMO PROBLEMA PÚBLICO: OS CASOS DO BRASIL E MÉXICO

John Kingdon (2003), em seu modelo teórico de múltiplos fluxos, faz uma discussão sobre como a definição de problemas ajuda a compreender a natureza das políticas públicas. Os problemas não correspondem simplesmente a fatos, e não se resumem a um diagnóstico técnico formal de como questões impactam a sociedade, ou partes dela. A definição e a construção do problema é, portanto, elemento central do processo de políticas públicas marcado pelo conflito político. Deborah Stone (2002) afirma que a definição de problemas é uma representação estratégica de situações por parte dos atores políticos e sociais que envolve conflitos de visões e percepções acerca da realidade. É baseado nesses preceitos teóricos que se torna fundamental compreender Brasil e México identificaram a questão do “problema juventude” e quais soluções, alternativas e políticas públicas foram construídas para solucionar tais problemas. Importantes elementos para a transformação de questões em problemas públicos são a expansão do conflito e a mobilização de opinião, que jogam luz e direcionam a atenção e os olhares dos governos, da mídia e da opinião pública para determinados assuntos, os colocando em destaque no competitivo processo de atenção e de priorização dos *policymakers*.

No caso da política de Juventude, o grande estopim que colocou seus temas, problemas e públicos na rota de atenção sobre políticas públicas foi caracterizado pela forte atuação de organizações internacionais em meados e final dos anos 1980. Em 1985, a Organização das Nações Unidas (ONU) celebrou o Ano Internacional da Juventude com o lema “Participação, Desenvolvimento e Paz”. O acordo para celebrar essa temática foi iniciado em 1979, a partir da preocupação de vários governos devido às intensas mobilizações juvenis ao redor do mundo durante as décadas de 1960 e 1970. Os organismos internacionais e muitos governos centraram esforços institucionais para compreender os motivos e os significados da atuação dos diferentes coletivos e movimentos juvenis (RODRÍGUEZ, 2002; PÉREZ ISLAS, 2005). A atenção da sociedade e dos governos em torno desse tema aumentou consideravelmente com o direcionamento internacional sobre as temáticas relacionadas à juventude, sobretudo em países em desenvolvimento, com altas taxas de mortalidade, analfabetismo, evasão e desemprego.

Reflexo dessas preocupações globais promovidas por tais organismos, a partir de 1987 passaram a ser realizadas as Conferências Ibero-Americanas de Juventude, que, em 1992, institucionalizaram-se com a criação da Organização Ibero Americana de Juventude (OIJ). Em 1995, a ONU instituiu 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, 2002; 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, 2002)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 – Secretaria Nacional de Juventude (Brasil) e Instituto Mexicano de la Juventud (ImJuve), cada um a sua maneira e baseado nos seus propósitos de atuação. Estes dois países tornaram-se referência na discussão de políticas para jovens pelos órgãos internacionais, como a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) e pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Os dois países têm semelhanças e diferenças no processo de institucionalização da política pública de juventude. Nosso enfoque nessa seção é apresentar as diferenças de visões que pautaram a construção do problema em torno dos jovens.

O histórico das políticas de juventude no Brasil é marcado por disputas ideológicas sobre o que significa ser jovem no país. Para além de uma delimitação de faixa etária, as definições de jovem e de juventude sempre estiveram em pauta sob as lentes subjetivas da interpretação social. Por muitos anos, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980 olhava-se o jovem a partir de uma variável: a educação. Por um lado, 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. Por outro lado, 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). 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.

¹ A UNESCO em documentos citam o Brasil e o México como caso de sucesso em institucionalizar as políticas de juventude, por meio da criação de estruturas administrativas. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000188003>. Acesso em: 18 ago. 2019. 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. Disponível em: <https://oij.org/tratado-internacional-de-derechos-de-la-juventud/> Acesso em: 18 jul. 2021.

É a partir da eleição de Lula para a chefia do executivo federal, em 2002, que se iniciam as mudanças de como o governo federal compreendia o tema da juventude e do jovem no país. Essa alteração está diretamente relacionada à modificação da conjuntura política e a ascensão de novos atores sociais e políticos no cenário nacional (Castro e Macedo, 2019; Rocha, 2020). A aproximação entre estado e sociedade civil, as pautas político-partidárias do PT e a absorção de lideranças e atores das comunidades epistêmicas para dentro das institucionalidades estatais marcaram os governos Lula, impactando, também, nas políticas de Juventude propostas em seus governos. (Rocha e Brasil, 2021) O documento “Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas” (2006), elaborado pelo Conselho Nacional de Juventude evidencia as diretrizes de como deveria ser a abordagem do governo para com os jovens. Segundo tal documento, as políticas públicas deveriam centrar-se na promoção dos direitos específicos para tal fase da vida:

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(as) juventude(s). Em termos políticos e sociais, os e as jovens são sujeitos de direitos coletivos. Sua autonomia deve ser respeitada, suas identidades, formas de agir, viver e se expressar valorizadas (DOCUMENTO CONJUVE, 2006, p. 5).

A expressão “juventude como sujeito de direitos” aparece com intensidade nesse documento², 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:

Considerando os jovens como sujeitos de direitos, evita-se qualquer entendimento de que a juventude é uma faixa etária - problemática, essencialmente por ser a mais comum vítima dos problemas socioeconômicos do país. Evita-se também sua idealização no sentido de entendê-la como a única protagonista da mudança, em uma nova interpretação heróica de seu papel mítico. A juventude brasileira é fruto da sociedade brasileira e, em tempos de globalização e rápidas mudanças tecnológicas, devem ter condições, oportunidades específicas na construção de um país justo e próspero (DOCUMENTO CONJUVE, 2006, p. 7).

A construção social do problema da juventude no Brasil, no início dos anos 2000,

² A expressão “sujeito de direitos” aparece 6 vezes no documento. A palavra “direitos” aparece 139 vezes. O que demonstra a preocupação do documento em enaltecer a reivindicação de direitos para os jovens. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05611.pdf>.

entendia a necessidade de garantir o acesso dos jovens aos seus direitos básicos e formativos: à cultura, ao esporte, à educação e ao trabalho. Nesse cenário o problema público era caracterizado pela falta de oportunidades formativas tanto no setor do trabalho e emprego, resultando em grandes índices de jovens desempregados, quanto no setor da educação formal e profissional, caracterizada pela baixa escolaridade e alta evasão escolar. A ressignificação do problema da juventude baseado na carência de direitos e de acessos à serviços básicos se contrapunha ao debate que associava os jovens à violência e à criminalidade, criando uma nova imagem de política de juventude no país. Se outrora a compreensão de “problema” relacionado à juventude estava associado à pauta de segurança pública, sobretudo vinculados à criminalidade, ao tráfico e ao momento problemático de perda do jovem para o crime, a ressignificação da imagem de problema passa a considerar como foco prioritário o eixo de acesso ao trabalho e à escola como direitos fundamentais.

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 acessos a sistemas e serviços específicos entendidos como direitos, conforme detalhado adiante.

O México apresenta um histórico institucional mais intenso no que se refere à atuação da juventude. O Estado mexicano se fez presente na temática desde a década de 1940 com órgãos federais elaborando estratégias de cultura e educação para os jovens, sobretudo para manter um controle social após a revolução mexicana (MARCIAL, 2015). 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) afirma que havia dentro do governo mexicano disputas de visões que estavam presentes na sociedade. Uma visão muito presente era a que via o jovem como etapa problemática, isto é, o jovem como causador de diferentes “distúrbios”, tais como: alcoolismo, abortos clandestinos, desemprego, violência urbana, entre outros. Essa análise é compartilhada por outros autores especialistas na política de juventude mexicana, como percebido na passagem de Marcial:

Mientras tanto, ciudades como Tijuana, Monterrey, Guadalajara, Distrito Federal, Querétaro, Aguascalientes, Puebla, entre otras, sino expulsaban a sus jóvenes hacia Estados Unidos, los “sentía” o percibía sólo mediante cuestiones como las adicciones, el alcoholismo, el grafiti, las madres solteras, los abortos clandestinos, el desempleo y subempleo, y la violencia callejera, por mencionar algunas. Los mejores intentos por “atender a los jóvenes y su problemática” se dedicaron sistemáticamente a atacar estas cuestiones como causas, y no como las consecuencias de ese largo proceso de desatención a la juventud, implementando medidas “correctivas” que sólo funcionaban por poco tiempo para después volverse totalmente ineficaces (MARCIAL, 2015, p. 27).

No governo Zedillo (1994-2000), alguns setores da administração pública federal articularam discussões acerca da redução da maioria 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. Estiveram presentes nessas discussões comissões do Legislativo, deputados, entidades da sociedade civil e movimentos juvenis. Nesse período, a visão de que a juventude é uma etapa problemática da vida humana teve apoio em amplos setores sociais e políticos.

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 o tráfico de drogas. A taxa de homicídios no país é uma das mais altas na região. Esse problema permaneceu nos governos panistas (2000 a 2012), quando a taxa de homicídio juvenil foi em torno de 8 para cada 100 mil habitantes em 2007, e 25 em 2010³.

Mudanças nos paradigmas da juventude também puderam ser notados 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. Essa visão no período do governo mexicano está dentro do paradigma juventude como ator estratégico do desenvolvimento (Rocha, 2020).

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

³ Relatório Prevenção da Violência do Banco Mundial (2012). Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164110717447/MX-Country-Assessment.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

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 entrevistas, o foco do novo ImJuve passou a ser o de fomentar ações e cursos de qualificação profissional 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”. No Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2006, os jovens aparecem como um elemento central na estratégia para alcançar o desenvolvimento econômico:

[...] incorporar integralmente a los jóvenes al 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 en el desarrollo del país. Esto les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse⁴

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 no sentido em que priorizavam as questões da juventude urbana, descartando a multiplicidade de atores e de situações que a fase da vida implicada. 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

⁴ Disponível em: http://www.imjuventud.gob.mx/que_es/desarrollo.html/. (14 de mayo de 2002)

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, como a das conferências. Os dois paradigmas disputaram a compreensão da política em relação aos jovens, ambas tentando superar a ideia que o jovem era um problema. O Brasil com o discurso mobilizador de jovens como sujeito de direitos e o México como ator estratégico do desenvolvimento.

ENTRE O POLICY PROBLEM E O POLICY DESIGN

Apostando na ideia da indissociabilidade entre problemas, soluções e escolha de instrumentos para a formulação 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 a seguir 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 01 - Paradigmas de juventude e instrumentos usados.

<i>Paradigma da fase juvenil</i>	<i>Políticas</i>	<i>Características dos programas</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Objetivos</i>
Juventude como Etapa de Preparação Transição para a vida adulta	Orientadas para transição à vida adulta Extensão da escolaridade Tempo livre e recreativo Serviço militar	Universais Indiferenciados	Programas educativos Programas de uso de tempo livre Atividades esportivas, recreativas e culturais.	Jovens integrados Prevenção da violência Proteger dos riscos envolvidos no desenvolvimento da vida adulta
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 em torno do sistema carcerário	Controle social de setores juvenis mobilizados Prevenção da violência
Juventude como ator estratégico do desenvolvimento Etapa de formação e aporte produtivo	Articuladas em políticas públicas Enfatiza a qualificação profissional Orientadas a incorporação da juventude como capital humano	Equidade e transversalidade institucional Enfrentamento da exclusão Aporte juvenil a estratégias de desenvolvimento	Programas de emprego de emergência Programas de capacitação Programas de desenvolvimento produtivo e empresarial	Prevenção da violência 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: CEPAL/OIJ. Juventude e coesão social na América Latina. ONU. Santiago do Chile, 2008. A partir de KRAUSKOPF, D. La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica. In: DÁVILA, O. (comp.). Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales. Viña del Mar: CIDPA Ediciones, 2003.

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 autoridade e de organização, de acordo com a tipologia NATO de Christopher Hood. No que se refere à autoridade, regulamentações, autorizações, permissões e acessos foram garantidos aos jovens, sobretudo a partir da criação de instituições participativas, consultivas e de espaços públicos promovidos por instrumentos de organização. Exemplo do instrumento de organização é a criação da Secretaria Nacional de Juventude em 2005⁵, um grande aparato que deve ser entendido dentro de um contexto maior da criação de novos órgãos de políticas de reconhecimento no governo Lula. 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; 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, 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.

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. Esse programa tinha por finalidade atender a uma parcela de jovens entre 18 a 24 anos que não haviam completado o Ensino Fundamental. O principal objetivo do programa era gerar oportunidades para os jovens completarem seus estudos, ampliando as oportunidades de ingresso ao mercado de trabalho. O programa se estruturava na educação, qualificação e ação comunitária, e ficava sob a coordenação da Secretaria Nacional da Juventude da Secretaria Geral da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 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

⁵ 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.

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 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.

O programa, em seu formato original, além de ter seu foco na faixa etária (18 a 24 anos) e na escolaridade (Ensino Fundamental incompleto) também tinha outro condicionante: a população jovem que residia nas capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. A motivação central do programa estava relacionada à criação de oportunidades educacionais para os jovens que moravam nas áreas metropolitanas urbanas do país. O projeto pedagógico do ProJovem se estruturava em três eixos: (I) elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do Ensino Fundamental; (II) qualificação profissional com certificação de formação inicial; (III) desenvolvimento de ações comunitárias de interesse público

O Brasil se caracterizou, entre 2003 a 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, 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.

A lógica de participação de atores da sociedade civil para dentro do Estado brasileiro no período petista pautou intensamente o desenho da política de juventude. Esses tipos de relações entre Estado e sociedade civil denota o potencial da nodalidade apresentada no desenho das políticas de juventude, destacando a alta capacidade do governo de operar como um nó em uma rede de informações e de atores que estavam, simultaneamente nas Universidades ou atuando nos partidos políticos, mas também inseridos em espaços institucionalizados como o Congresso articulando politicamente com deputados. Pesquisadores e militantes que atuaram nas décadas de 1990 e início dos anos 2000 ocuparam cargos na direção da Secretaria Nacional de Juventude e foram membros do Conselho Nacional de Juventude. Essa característica da composição do núcleo

dirigente da política de juventude no Brasil, no período entre 2003 e 2015, fez com que a ação governamental fosse capilarizada e permeável às demandas sociais, sobretudo por meio da lógica da mobilização social das conferências e conselhos.

Quadro 02 – Paradigmas e instrumentos

	Paradigmas	Instrumentos de políticas
Brasil	- Juventude como sujeito de direitos	<ul style="list-style-type: none"> ● Certificação de Ensino Fundamental; ● Formação profissional; ● Participação cidadã. ● Ações comunitárias. ● Auxílio Mensal ● Atividades socioeducativas; ● Introdução ao mundo do trabalho; ● 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
México	- Juventude como ator estratégico do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> ● Programa de "Becas Acadêmicas" - Descontos para cursar o ensino superior ● Cursos profissionalizantes com foco no empreendedorismo ● Programa de educação financeira ● Programa de incentivo à participação comunitária ● Programa de orientação à saúde reprodutiva ● Convocatória de talento cultural

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 desarrollo nacional” marcando no

próprio nome o paradigma norteador. 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 na 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, 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 em políticas que concentradas na concessão de bolsas acadêmicas, elaboração de cursos de empreendedorismo e ações de educação financeira. Um desenho de política, portanto, que visava quase que 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, 2020)

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 intersetorialidade 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.

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 na formulação de políticas públicas. Para isso, retomamos e analisamos as políticas de juventude elaboradas pelos dois maiores países na América Latina, Brasil e México. Baseado na literatura especializada em juventude, categorizamos cada país em tipos de paradigmas de juventude, baseado 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, ambas tentando superar a

ideia 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 em Brasil quanto no caso mexicano, a educação foi alvo latente de atuação na superação de problemas socialmente construídos e justificados pelos altos 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 a 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 nodalidade. 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.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Helena Wendel. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, Helena; BRANCO, Pedro P. P. (org). Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics* (2nd ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press, 1993.
- BRASIL. Guia de políticas públicas de juventude. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2006.
- CAPELLA, Ana C. N. “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas”. In Hochman, G., Arretche, M. e Marques, E. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2007
- CASTRO, Mary Garcia; ABRAMOVAY, Miriam (org.). Juventude, Juventudes: o que une e o que separa. UNESCO, Brasília, 2006
- CASTRO, Elisa Guaraná de; MACEDO, Severine Carmem Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças. Revista Direito e Práxis [online]. 2019, v. 10, n. 2
- CAYRES, Domitila Costa. Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014 - Florianópolis, SC, 2015
- CHINDARKAR, Namrata, HOWLETT, Michael, RAMESH. 2017. “Introduction to the Special Issue: Conceptualizing Effective Social Policy Design: Design Spaces and Capacity Challenges.” *Public Administration and Development* 37(1): 3–14.
- COHEN, M.D., MARCH, J.G. and OLSEN, J.P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- CONJUVE. Conselho Nacional de Juventude et al (Org.) Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2006.
- DELEON, Peter. (1994). Reinventing the Policy Sciences: Three Steps Back to the Future. *Policy Sciences*, 27, 77-95.
- IMJ (2000). Jóvenes e Instituciones en México 1994 – 2000: Actores,. Políticas y Programas. Instituto Mexicano de Juventude, México.
- IMJ (2006). 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

- LASSWELL, H. (1971). *A Preview of the Policy Sciences*. New York, NY: American Elsevier Publishing Co., Inc.
- LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa. Modelando problemas, selecionando soluções e lidando com as expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho das políticas públicas. 44 Encontro Anual ANPOCS. 2020.
- MARCIAL, Rogelio. Políticas públicas de juventud en México: discursos, acciones e instituciones. *Revista Universitaria de Desarrollo Social*, 2015.
- NOVAES, R.C.R.; CARA, D.T.; SILVA, D. M.; PAPA, F.C. (Orgs.). Política nacional de juventude: diretrizes e perspectivas. Conselho Nacional de Juventude: Fundação Friedrich Ebert, 2006.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.
- 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, Jovenes y políticas públicas em América Latina*, v. 31, n. 42. 2018.
- ROCHA, Heber Silveira. Formação de agenda governamental e políticas públicas: o caso das políticas de juventude do Brasil e do México / Heber Silveira Rocha. – Campinas, SP : [s.n.], 2020
- ROCHA, Heber Silveira; BRASIL, Felipe Gonçalves. Atores, ideias e mudanças nos subsistemas de políticas públicas: uma análise da política nacional de juventude no Brasil. *Revista Novos Estudos CEBRAP*. 2021.
- RODRÍGUEZ, E. Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos al desarrollo de una perspectiva generacional. Primera parte. Documento presentado en el taller sobre las políticas públicas de juventud: su formulación e implementación, organizado por el programa Colombia Joven de la Presidencia de la República, Bogotá, Colombia, abr. 2002
- PÉREZ ISLAS, J. A. Jóvenes: Una evaluación del conocimiento. La investigación sobre la juventud en México 1986-1999. México D. F.: Instituto Mexicano de la Juventud - Centro de Investigación de Estudios de la Juventud, 2000.
- PÉREZ ISLAS, José Antonio. Introducción. La heteroglosia sobre los jóvenes. En historias de los jóvenes en México: su presencia en el siglo XX, coordinado por José Antonio Pérez Islas y Maritza Urteaga Castro – Pozo, 9–15. México: Instituto Mexicano de la Juventud, 2005b

PETERS, B. Guy. "Designing Institutions for Designing Policy." *Policy & Politics* 48(1): 131–47. 2020

SABATIER, P. (Ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press

STONE, Deborah. *Policy paradox: the art of political decision making*. Nova York: Norton & Company, [1988]. 2002.

ZAHARIADIS, N. (2014). Ambiguity and Multiple Streams. In P. Sabatier & Ch. Weible (Eds.), *Theories of the policy process*, 3rd ed. Boulder, CO: Westview Press, pp. 25–5