UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM MUDANÇA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

GILVAN DAVID DE SOUSA

**A institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente:
debates, tensões e perspectivas**

São Paulo

2018

GILVAN DAVID DE SOUSA

**A institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente:
debates, tensões e perspectivas**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 30 de novembro de 2017. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:
Mudança Social e Participação Política

Orientador:
Prof. Dr. Marcos Bernardino de Carvalho

São Paulo
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Sousa, Gilvan David de

A institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio ambiente : debates, tensões e perspectivas / Gilvan David de Sousa ; orientador, Marcos Bernardino de Carvalho. – 2018

177 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo em 2017

Versão corrigida

1. Participação política - Brasil. 2. Meio ambiente. 3. Jovens. 4. Participação. 5. Políticas públicas - Brasil. 6. Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente. I. Carvalho, Marcos Bernardino, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 323.0420981

Nome: SOUSA, Gilvan David

Título: A institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente: debates, tensões e perspectivas

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Área de Concentração:
Mudança Social e Participação Política

Aprovado em: 30 / 11 / 2017

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcos Sorrentino

Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”

Profa. Dra. Vânia Carvalho de Araújo

Universidade Federal do Espírito Santo

Profa. Dra. Ana Paula Fracalanza

Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidade

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de construção coletiva, tecida em diálogo com os colegas do grupo “Pesquisa em Dimensão Socioambiental e Mudança Social”, portanto, um agradecimento a cada membro do grupo pela contribuição por meio dos estimulantes debates.

Agradecimentos especiais a Diamantino Alves Correia Pereira e Marcos Bernardino de Carvalho, que foi o meu orientador nesta dissertação, pelo profissionalismo, dedicação, incentivo e generosidade em dividir com o grupo de pesquisa a vida acadêmica.

A Elizabeth Franco Cruz, Vânia Carvalho de Araújo e Marcos Sorrentino pelas contribuições teóricas e metodológicas, fundamentais para a concretização desta dissertação.

À CAPES pelo apoio financeiro ao longo do desenvolvimento desta pesquisa.

Enfim, a todos aqueles que, de alguma forma me apoiaram ou que foram privados de minha atenção e minha dedicação, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

SOUSA, Gilvan David. **A Institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente**: debates, tensões e perspectivas. 2018. 177 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Versão corrigida.

O Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA) foi instituído pela Portaria Interministerial nº 390, de 18 de novembro de 2015. A escolha dessa dissertação em avaliar características e caminhos dessa política pública foi feita pelo fato do discurso governamental considerá-la uma política construída a partir da demanda das organizações juvenis e possuir instrumentos legais e mecanismos que nortearam a sua institucionalização. O debate acerca das políticas públicas com ênfase em juventude e meio ambiente se insere no contexto de correlação de forças instituintes e instituídas e de valorização de uma gestão pública participativa e democrática no Brasil. O objetivo principal da pesquisa foi compreender os enunciados, discursos e modos de participação dos jovens no processo de institucionalização do PNJMA. Esta pesquisa seguiu uma abordagem essencialmente qualitativa, exploratória, bibliográfica, descritiva e de campo, a partir de um caso específico. Para a coleta de dados, foram utilizadas revisão da literatura, investigação documental e observação participante. Para análise do PNJMA, utilizaram-se técnicas da vertente francesa da análise do discurso, que busca uma melhor compreensão de um discurso, desde as suas características gramaticais até as ideológicas. As análises produzidas permitiram identificar os aspectos explícitos, implícitos e silenciados, manifestados por meio de estratégias discursivas do enunciador. Por fim, a partir do enfoque das forças instituintes e instituídas, nota-se que a construção de políticas públicas precisa dar ênfase à essência da política, ou seja, não importa se a liderança do processo parte do ator estatal ou não estatal, faz-se necessária a participação ativa dos cidadãos para construção de um mundo plural e comum a todos, isto é, a *res publica*.

Palavras-chave: Participação política - Brasil. Meio ambiente. Jovens. Participação. Políticas públicas - Brasil.

ABSTRACT

SOUSA, Gilvan David. **The institutionalization of the National Youth and Environment Plan**: Debates tensions and perspectives. 2018. 177 p. Dissertation (Master of Sciences) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2017. Revised Version.

The National Youth and Environment Plan (NYEP) was instituted by the inter ministry concierge (No. 390) on the 18th of November, 2015. The choice in the dissertation to evaluate characteristics and paths in public policy emerged from a governmental declaration on youth and the environment. The declaration spoke to the demands of young organizations to possess legal instruments and, mechanisms to guide their institutionalization. The debate about public policy emphasizing youth and, the environment correlates with insider and instituted forces that deal with the valorization of democratic participative public administration in Brazil. The principal objective of the study was to understand the statements, speeches and modes of participation of young people in the institutionalization process of NYEP. This study followed an essentially qualitative, explorative, bibliographical and descriptive approach of a specific case. For the collection of data, literary review, documental investigation and, participative observation were utilized. The French strand of analysis of speech was used with the NYEP. This method allowed a better understanding of speech from grammatical characteristics to ideologies. The analyses produced, permitted the identification of explicit, implicit and silenced aspects shown through the discursive strategies of the annunciator. Finally, from the perspective of the insider and, the instituted forces it was noted that the process of construction of public policy needed to give emphasis to the essence of politics. Ergo, It's not important if the leadership of the process comes from governmental or non-governmental actors. Hence, active participation of citizens is necessary to construct a common world or, *res publica*.

Key Words: Political Participation - Brazil. Environment. Youth. Participation.
Public Policy - Brazil.

RESUMEN

SOUSA, Gilvan David. **La institucionalización del Plan Nacional de Juventud y Medio Ambiente**: debates, tensiones y perspectivas. 2018. 177 p. Tesis (Maestría en Ciencias) – Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2017. Versión corregida.

El Plan Nacional de Juventud y Medio Ambiente (PNJMA) fue instituido por el Decreto Interministerial n°. 390, del 18 de noviembre de 2015. La elección de esta tesis de evaluar características y caminos de esta política pública fue realizada por el hecho de que el discurso gubernamental la considera una política construida a partir de una demanda de las organizaciones juveniles y de que posee instrumentos legales y mecanismos que guiaron hacia su institucionalización. El debate acerca de las políticas públicas con énfasis en juventud y medio ambiente se inserta en el contexto de correlación de fuerzas instituyentes e instituidas y de valorización de una gestión pública participativa y democrática en Brasil. El objetivo principal de la investigación fue comprender los enunciados, discursos y modos de participación de los jóvenes en el proceso de institucionalización del PNJMA. Esta investigación utilizó un abordaje principalmente cualitativo, exploratorio, bibliográfico, descriptivo y de campo, a partir de un caso específico. Para la recolección de datos fueron utilizadas revisión de literatura, investigación documental y observación participante. Para el análisis del PNJMA se utilizaron técnicas de la vertiente francesa de análisis del discurso que busca una mejor comprensión de un discurso ya sea desde sus características gramaticales hasta ideológicas. Los resultados de los análisis permitieron identificar los aspectos explícitos, implícitos y silentes, manifestados por medio de estrategias discursivas del enunciador. Finalmente, a partir del enfoque de las fuerzas instituyentes e instituidas, se nota que la construcción de políticas públicas necesita poner énfasis en la esencia de la política, o sea, no debe importar si el liderazgo del proceso parte del actor estatal o no estatal, se hace necesaria la participación activa de los ciudadanos para la construcción de un mundo plural y común para todos, es decir, la *res publica*.

Palabras-clave: Participación política – Brasil. Medio ambiente. Jóvenes.

Participación. Políticas públicas – Brasil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Área de Uso Consolidado
AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i> (em português: Síndrome da Imunodeficiência Adquirida, SIDA)
ANA	Agência Nacional de Águas
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
Ater	Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento (em inglês: <i>Inter-American Development Bank, IDB</i>)
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEJUVENT	Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados
CENAN	Centro de Acolhida Missionária
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CGEA	Coordenação-Geral de Educação Ambiental do Ministério da Educação
CJ	Coletivo Jovem
Coijuv	Comitê Interministerial da Política de Juventude
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNIJMA	Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, mais conhecida como Rio 92
DAP	Declaração de Aptidão

DCRS	Departamento de cidadania e Responsabilidade Socioambiental do Ministério do Meio Ambiente
DEA	Departamento de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente
DS	Desenvolvimento Sustentável
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (em português: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FES	Fundação Friedrich Ebert
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IA	Instituto Aliança
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDJ	Índice de Desenvolvimento da Juventude
IEA	Instituto Elo Amigo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEJ	Instituto de Promoção e Estudos das Juventudes
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
JAP	Projeto Juventudes e Ação Política
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMJ	Microrregião do Médio Jaguaribe
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIJ	Organização Ibero-Americana de Juventude
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organizações das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCS	Produção e Consumo Sustentáveis
PEA	População Economicamente Ativa
PEAAF	Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PJMA	Programa Juventude e Meio Ambiente
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de alimentação Escolar
PNJ	Plano Nacional de Juventude
PNJMA	Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNMT	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (em inglês: <i>United Nations Environment Programme, UNEP</i>)
PPA	Plano Plurianual
PPG-7	Programa Piloto para as Florestas Tropicais do Brasil
PPJ	Políticas Públicas de Juventudes
PRA	Programa de Regularização Ambiental
Projovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens PROMUSPP Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProUni	Programa Universidade Para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
REBEA	Rede Brasileira de Educação Ambiental

RECID	Rede de Educação Cidadã
REDIJE	Rede de Integração de Jornais Estudantis
REJUMA	Rede de Juventude pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade
RENAJU	Rede Nacional de Organizações, Movimentos e Grupos de Juventude
RJNE	Rede de Jovens do Nordeste
RL	Reserva Legal
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SBF	Serviço Florestal Brasileiro
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGOV/PR	Secretaria de Governo da Presidência da República
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SINAJUVE	Sistema Nacional de Juventude
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNCSD	<i>United Nations Conference on Sustainable Development, Rio+20</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i> (em português: Fundo de População das Nações Unidas)
UR	Área de Uso Restrito
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>
WCS	<i>World Conservation Strategy</i>
WWF	<i>World Wide Fund For Nature</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DE JOVENS	32
3.1 DESNATURALIZANDO O CONCEITO DE JUVENTUDE	32
3.2 OS JOVENS DE QUE FALAMOS	37
3.2.1 Percepções da política e participação	46
3.3 REVISITANDO OS CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA	50
3.4 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ	56
3.5 PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL	63
3.6 REFLETINDO SOBRE O “PROTAGONISMO” JUVENIL	65
4 DO AMBIENTALISMO AO SOCIOAMBIENTALISMO	69
4.1 A QUESTÃO AMBIENTAL	69
4.2 TRÊS CORRENTES DO MOVIMENTO AMBIENTAL	75
4.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUSTENTABILIDADE	77
4.4 OS MOVIMENTOS AMBIENTALISTAS NO BRASIL	89
4.5 JUVENTUDE E MEIO AMBIENTE	96
5 PLANO NACIONAL DE JUVENTUDE E MEIO AMBIENTE	104
5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	105
5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE	111
5.3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PNJMA: CAMINHOS PERCORRIDOS	119
6 ANÁLISE DOS INTRA INTERDISCURSOS NO PNJMA	131
6.1 ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS DE LEGITIMAÇÃO	131
6.2 ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS DE PERSUAÇÃO	136
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	157
ANEXO A - PLANO NACIONAL DE JUVENTUDE E MEIO AMBIENTE	167
ANEXO B - RELATÓRIO “ARTICULAÇÃO COM SOCIEDADE CIVIL”	170
ANEXO C – ESTATUTO DA JUVENTUDE	173

1 INTRODUÇÃO

Ao pesquisar no Portal de Periódicos da CAPES/MEC para analisar o que se tem produzido sobre a temática desta pesquisa, constatei uma escassez de textos e produções científicas que relacionam os temas de “juventude e meio ambiente”. Em linhas gerais, são poucos os estudos em que os discursos subjacentes à institucionalização de políticas públicas são analisados a partir dessa interface. Notou-se que a maioria dos trabalhos que abordam a juventude e meio ambiente é de pesquisas em que se procura expor a percepção dos jovens em relação ao meio ambiente ou processos formativos para estímulo ao protagonismo de jovens nas questões ambientais. Poucos trabalhos são um estudo sobre a construção de políticas públicas com ênfase na participação de jovens ambientalistas nesse processo, isto é, algo sobre a correlação de forças entre os atores sociais, seus objetivos e sujeitos.

A minha motivação em pesquisar a participação da juventude na esfera social e política não decorre somente do interesse em aprofundar o conhecimento acerca deste segmento populacional, mas também está ancorada na minha trajetória pessoal, com a militância em movimentos juvenis e experiência profissional, com o trabalho em organizações não governamentais em defesa e promoção dos direitos dos jovens.

Em novembro de 2000, ainda estudante de Jornalismo na Universidade Federal do Ceará (UFC), fui contratado para acompanhar, no Ceará, as questões de comunicação do projeto Aliança com o Adolescente pelo Desenvolvimento Sustentável no Nordeste. O projeto consistia em uma aliança estratégica entre o Instituto Ayrton Senna, a Fundação Kellogg, a Fundação Odebrecht e a área social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o lançamento das bases do “desenvolvimento sustentável” em microrregiões nordestinas (por meio de projetos específicos chamados “centros de resultados”), enfocando o trabalho com os adolescentes, a partir do conceito de “protagonismo” juvenil largamente difundido no meio social da época¹.

¹ Aqui já vale dizer que esta pesquisa contribuiu para revisitar conceitos que estiveram presentes na minha formação profissional, de forma mais crítica e analítica, o que permitiu o meu amadurecimento enquanto militante e pesquisador na área da juventude.

Assim, inicialmente foram escolhidas três microrregiões nos estados da Bahia (Baixo Sul), Pernambuco (Bacia do Goitá) e Ceará (Médio Jaguaribe) que, juntas, segundo material distribuído pelo Projeto Aliança, abrangiam 18 municípios, com população de aproximadamente 500 mil pessoas, das quais 25% eram adolescentes e jovens entre doze e dezenove anos. Meu trabalho deveria ser desenvolvido na Microrregião do Médio Jaguaribe (MMJ), que compreendia os municípios do semiárido cearenses de Acopiara, Iguatu, Jucás, Quixelô e Orós. À medida que os centros de resultados fossem implementados na MMJ, os resultados deveriam ser visíveis à comunidade por meio de um sistema eficiente de comunicação. Daí a motivação para o surgimento do Programa de Comunicação.

Ademais, para ser coerente com o conceito utilizado no Projeto de protagonismo juvenil, as políticas e estratégias de comunicação da Aliança deveriam também ser *planejadas, executadas e avaliadas por adolescentes envolvidos no processo*. Por isso, além de acompanhar as questões de comunicação institucional da Aliança no Ceará, propus-me a preparar um grupo de adolescentes dos vários centros de resultados como “Jovens Correspondentes”, com o objetivo de promover o intercâmbio de informações entre os projetos, e entre esses e a comunidade beneficiada.

Em novembro de 2001 foi criado o Instituto Elo Amigo (IEA), com sede em Iguatu, município localizado na região do semiárido, a 395 quilômetros de Fortaleza. A entidade é classificada como sem fins lucrativos e assume a coordenação do projeto Aliança com o Adolescente, na MMJ, trabalho anteriormente realizado pelo escritório regional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em Iguatu. Portanto, fui contratado pelo IEA para continuar as atividades de comunicação institucional e levar adiante a formação de jovens para e pela comunicação.

Dessa forma, em 2002, por meio de oficinas específicas de comunicação, com duração de 32 horas, foi formado um grupo de 14 jovens correspondentes. Naquela época, eles estavam envolvidos em programas de rádio, jornais estudantis, boletins informativos e capacitação de adolescentes e de educadores. Vale ressaltar que as oficinas tiveram o caráter de “descobrir” os talentos já existentes nesses adolescentes, sendo acompanhadas de algumas técnicas de jornalismo e de produção radiofônica.

Concomitantemente, foi firmada uma parceria com a ONG Comunicação e Cultura, de Fortaleza, para a implantação dos Clubes dos Jornais na microrregião. Assim, surgiram clubes em quase todas as escolas públicas de ensino médio da MMJ,

expandindo para os municípios de Cariús e Catarina. Os adolescentes dos clubes demonstravam interesse e iniciativa na confecção dos jornais, trazendo discussões que extrapolavam os muros da escola e alcançavam as necessidades de informação da comunidade. Soma-se a isso a participação dos clubes na Rede de Integração dos Jornais Estudantis (REDIJE), que reunia clubes de todo o Estado.

Um marco importante desse processo foi a realização, em 14 de dezembro de 2002, do I Seminário de Jovens Comunicadores do Médio Jaguaribe, com a participação de mais de 50 adolescentes e jovens que atuavam em rádios comunitárias, além de projetos que usavam o rádio, jornais alternativos e jornais estudantis. No Seminário foi “cunhada” uma identidade para estes “jovens comunicadores”, definida por Daniel Raviolo, fundador e então diretor da ONG Comunicação e Cultura, como jovens “inconformados” com algo da realidade que os cerca e que atuam, por meio dos diferentes meios de comunicação, na discussão e na busca de soluções para as questões sociais do seu entorno. Assim, todos os jovens presentes no evento encontraram-se dentro desse conceito, inclusive eu.

A partir daí, decidi estudar os processos comunicacionais desses jovens do semiárido cearense que cada vez mais se reconheciam como “comunicadores”, no que diz respeito à apropriação de mecanismos de produção da informação, de forma a representar sua realidade, expectativas e interpretações do mundo. Optei por delimitar meus estudos ao uso do Rádio por dois motivos: pela abrangência e influência que esse meio possui nos municípios “interioranos”, devido a fatores sociais e culturais, principalmente; e o notório interesse dos jovens comunicadores por esse meio. E para focar melhor o meu objeto de estudo, escolhi o programa de rádio Terra Viva, produzido e apresentado por adolescentes e jovens e que era veiculado, semanalmente, em uma rádio comunitária da região. O programa tinha caráter e finalidades educativos, propondo-se a educar a população para a cidadania – trazendo temáticas relacionadas à infância e à adolescência –, a ensinar aos produtores rurais técnicas da agroecologia e a conscientizar sobre a importância da preservação ambiental.

Dessa forma, concluí o curso de Jornalismo em 2004 com a apresentação da monografia intitulada “Rádio Educadora de Cidadãos: jovens comunicadores do Médio Jaguaribe nos rumos do desenvolvimento sustentável e da educação ambiental”.

Recordo ainda que, entre as várias atividades que desempenhei no período que trabalhei para o IEA, também integrei a equipe de coordenação do II Seminário Itinerante, de 26 de julho a 3 de agosto de 2003, cujo tema foi “Por uma Política Pública de Juventudes”. O evento proporcionou o intercâmbio de 30 adolescentes e 12 educadores oriundos das três microrregiões integrantes do projeto Aliança com o Adolescente que, por meio de visitas de campo, conheceram de perto as experiências nos outros Estados, traçando um paralelo entre a realidade dos municípios envolvidos e despertando o sentimento de corresponsabilidade na discussão sobre Políticas Públicas de Juventudes (PPJ). O termo “juventudes” já era assim apresentado com a finalidade de expressar a diversidade dos grupos juvenis que se encontram nas áreas rurais, urbanas, ou integram grupos religiosos, partidos políticos, movimentos culturais.

Durante a preparação do Seminário, as políticas públicas foram colocadas em pauta nas microrregiões, através de “encontros preparatórios” e da realização de um levantamento de dados acerca das principais políticas sociais básicas existentes. Por meio dessa coleta de informações, os adolescentes identificaram as políticas públicas nas áreas de “Educação”, “Saúde”, “Esporte e Lazer”, “Arte e Cultura”, “Trabalho” e “Comunicação”.

Ainda como parte integrante do Seminário Itinerante, ocorreu nos dias 31 de julho e 01 de agosto de 2003, em Iguatu, o “Seminário de Políticas Públicas e Juventudes”, com cerca de 280 participantes, jovens e adultos de mais de 50 entidades (instituições públicas, sociedade civil e organizações não governamentais) do Ceará e de outros Estados do Brasil. O Seminário foi uma parceria entre o Instituto Aliança com o Adolescente, o Instituto Elo Amigo, do Ceará, o Serviço de Tecnologia Alternativa, de Pernambuco, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia, e o Redes e Juventudes, articulação em rede de 25 projetos e instituições, em sua maioria no Nordeste e dirigidas por jovens.

O objetivo principal do evento foi discutir a construção de políticas públicas voltadas para a juventude, com o jovem no papel de parceiro e interlocutor e não apenas como “espectador”. Como palestrantes e debatedores, participaram o Secretário de Esporte e Juventude do Ceará, André Peixoto Figueiredo Lima, o assessor de Juventude da Prefeitura Municipal de Santo André, em São Paulo, Jefferson Somma, e o professor doutor da Universidade Federal de Pernambuco

(UFPE) e membro da Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara, Luis De La Mora, entre outros.

Dentre as principais conclusões do Seminário, estava o consenso de que o jovem deve ser considerado como *sujeito de direitos* não só com participação na discussão, proposição, elaboração e controle de políticas públicas a ele direcionadas, mas também naquelas que envolvem o conjunto da sociedade. Foi aí que comecei a me envolver mais diretamente na discussão e construção de políticas públicas voltadas para o público jovem.

Em 2005, mudo minha residência para cidade de Salvador, na Bahia, a fim de trabalhar na equipe do Instituto Aliança e coordenar o projeto Juventudes e Ação Política (JAP), iniciativa conjunta do Instituto e as organizações sociais Ágere Cooperação em Advocacy, de Brasília, Cipó – Comunicação Interativa, de Salvador, e uma rede nacional de jovens, a Rede Sou de Atitude, e apoiada pela agência internacional de cooperação, Fundación AVINA. A proposta do projeto era contribuir para a discussão, formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas de, com e para as juventudes brasileiras. Dessa forma, participei, em âmbito local e nacional, de uma série de ações envolvendo a sociedade civil e o poder público para a construção das PPJ, tais como, em 2005, a criação da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), e a realização das Conferências Nacionais de Juventude em 2003 e 2008. Nessa última, fui como representante da Fundación AVINA, pois, ao final de 2007 passei a integrar os quadros da equipe brasileira da entidade, que articulava a estratégia de trabalho com a juventude na América Latina e Caribe. Assim, conheci “por dentro” outro campo de interesse nas políticas de juventude: o das agências internacionais, organismos multilaterais e fundações empresariais que propagavam o discurso do jovem como “agente do desenvolvimento” numa visão estratégica vinculada ao conceito de ecoeficiência. Atuei na AVINA até o final do ano de 2009, quando recebi convite para participar de um intercâmbio sociocultural com outros jovens de diferentes nacionalidades na Suíça. Na ocasião, tive a oportunidade de contatar pessoas e organizações que atuavam, em Genebra, no campo da defesa de direitos.

Ao retornar ao Brasil, em 2011 mudei para Vargem Grande Paulista, em São Paulo, e comecei a trabalhar como consultor para a Associação Civitas, entidade social que desde 2007 tem implantado em diversas regiões do Brasil as “Escolas de Formação Cultural, Social e de Cidadania para Jovens”. Com uma metodologia que

utiliza várias ferramentas de aprendizagem, as Escolas Civitas já formaram mais de 600 jovens entre 16 e 29 anos em dez estados do Brasil. Entre minhas funções, estava a preparação dos jovens para incidência nas PPJ e articulação com o Conselho Nacional de Juventude. Foi então que, em 2014, a Civitas foi eleita para o CONJUVE na cadeira de participação juvenil e assumi a representação institucional no primeiro ano de mandato, até ser substituído antes da realização da 3ª Conferência Nacional de Juventude, em dezembro de 2015, em Brasília.

Nesse período no CONJUVE, tive acesso a mais informações sobre os programas e políticas voltadas para a juventude. Foi então que percebi ainda mais que dentre essas políticas, aquelas voltadas para a juventude e meio ambiente eram propagadas nos discursos, seja do âmbito governamental seja das organizações e redes de juventude, como as mais consolidadas do ponto de vista do *processo de participação dos jovens no posicionamento do tema na pauta governamental e na sua formulação*.

Dessa forma, começaram as minhas interrogações sobre quais os níveis de interferência que os jovens engajados em causas socioambientais tiveram na elaboração do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA), que é o objeto de minha investigação. Vale dizer que me instigava a possibilidade de estudar quais eram as arenas de debate, os procedimentos adotados, as tensões existentes, os espaços de poder criados ou reproduzidos que normalmente são observáveis no processo de construção de uma política pública. Isso possibilitaria uma compreensão mais ampla da relação Estado e sociedade, especialmente no que se refere aos limites e possibilidade de materialização de uma gestão pública democrática e participativa, minha área de interesse específica.

Os primeiros passos na elaboração da pesquisa foram dados ainda no primeiro semestre de 2014 quando, matriculado na modalidade de aluno especial, cursei a disciplina “Filosofia da Ciência”, ministrada pelos professores Marcos Bernardino de Carvalho e Silvia Helena Zanirato. A disciplina ajudou-me sobremaneira a refletir sobre a natureza do conhecimento científico, seus fundamentos e implicações, bem como as bases epistemológicas que fundamentam escolhas teórico-metodológicas necessárias ao desenvolvimento de qualquer pesquisa científica. Agradou-me a ênfase dada pelos professores aos aspectos éticos e sociais da atividade científica a cada diálogo em sala.

Em especial, destacaria os textos utilizados que nos aproximaram do pensamento de Morin (2005), que defende a ideia de “complexidade” do pensamento científico, com a capacidade de compreensão da problemática organizacional (partes e todo do conhecimento); e de Boaventura de Sousa Santos² que, ao propor que estamos em tempos de “transição paradigmática”, ajudou-me a escolher um caminho de investigação a partir de uma vertente epistemológica e metodológica antipositivista, ou seja, com uma constante postura de abertura aos processos de forma a conciliar o necessário rigor científico a uma adequada compreensão da realidade investigada. Por fim, o conjunto de leituras e debates em sala de aula fizeram-me perceber que a interdisciplinaridade não deve ser entendida numa visão reducionista de uso de “receitas metodológicas”, e sim como um “processo de diálogo” entre disciplinas com claras bases teóricas e metodológicas, mas “conscientes de seus limites e do caráter parcial do recorte da realidade” (RAYNAUT, 2011).

Meu trabalho de conclusão da disciplina foi o projeto de pesquisa que apresentei posteriormente na seleção de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (PROMUSPP), no segundo semestre de 2014. Vale ressaltar que também foi essencial para definição do meu objeto e redação do projeto de pesquisa a participação durante todo o ano de 2014 no Grupo de Pesquisa em Dimensão Socioambiental e Mudança Social, coordenado pelos professores Marcos Bernardino de Carvalho e Diamantino Alves Correia Pereira, no qual permaneço vinculado até os dias atuais. Entre outras coisas, isso permitiu problematizar os fundamentos teóricos no processo de construção de conhecimento e ampliar minha reflexão acerca da relação entre democracia, espaços de participação cidadã e movimentos sociais (ambientalistas, identitários, por moradia, questão fundiária etc.). Assim surgiu esta pesquisa intitulada “A institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente: debates, tensões e perspectivas”.

Sabe-se que os jovens estão entre os grupos etários mais atingidos por diversas vulnerabilidades sociais. Dessa forma, vê-se no território brasileiro um crescente interesse dos diferentes setores da sociedade em querer solucionar o “problema da juventude” – notadamente no campo da segurança pública, da saúde, do mundo do trabalho etc. –, o que estimulou nos últimos anos a criação de políticas

² SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências (7a ed.). Porto: Afrontamento, 1995.

públicas no âmbito federal, estadual e municipal para atender as demandas deste segmento. Contudo, ainda são iniciativas dispersas, fragmentadas e paliativas.

Constantemente, esta visão de “jovem-problema” e práticas políticas desarticuladas são contestadas pela pressão das organizações que trabalham em defesa dos direitos da juventude e por grupos, organizações e movimentos juvenis. É nesse contexto que também ocorre uma maior abertura de espaços de participação dos jovens na elaboração e avaliação de políticas e programas governamentais, especialmente àquelas voltadas para a especificidade deste segmento populacional, seja com recortes temáticos (saúde, esporte, trabalho etc.) seja com identitários (jovens mulheres, jovens negros, jovens rurais etc.).

De acordo com o discurso oficial, o processo de institucionalização do PNJMA se deu a partir da demanda da juventude e contou com a participação de um conjunto de atores ao longo dos últimos anos, especialmente jovens engajados em causas ambientalistas.

Nesse sentido, os meus questionamentos iniciais foram:

- Quais as relações que podem ser estabelecidas entre juventude, participação e meio ambiente no processo de construção de políticas públicas no Brasil?
- Quais as formas de participação de jovens engajados em causas socioambientais nos processos de elaboração e implementação de políticas e programas de juventude?
- Como se deu a participação dos jovens nos múltiplos processos de relacionamento com o aparato estatal (órgãos governamentais, burocracia etc.)?

No próximo capítulo, discorro sobre os pressupostos e procedimentos metodológicos utilizados no decorrer da investigação. Assim, em tempos de transição paradigmática (SANTOS, 1995), esclareço que esta pesquisa está mais próxima de uma vertente epistemológica e metodológica antipositivista, interdisciplinar e que valoriza o meu “olhar” e as possíveis leituras dos fatos, acontecimentos e informações como um observador-participante de movimentos de juventude e das interrelações destes com o Estado brasileiro nos últimos quinze anos.

Também aqui esclareço que a investigação seguiu uma abordagem essencialmente qualitativa, exploratória, bibliográfica, descritiva e de campo, a partir de um caso específico; apresento o processo de coleta de dados e as técnicas da vertente francesa da análise do discurso que foram utilizadas.

No capítulo intitulado “A participação social e política de jovens”, procurou-se discorrer sobre o conceito de juventude para além das categorias particulares que remontam as questões de faixa-etária, estado de ânimo ou vigor físico. Assim, ele “encerra uma enorme diversidade de variáveis biológicas, psicológicas, sociais, culturais, políticas e ideológicas” (GIL, 2011, p. 27). Muitas vezes são visões e compreensões contraditórias que disputam espaço no imaginário social demonstrando as dificuldades de elucidação acurada do termo, caso seja desprovido de uma análise contextual sócio-histórica.

A seguir, apresento alguns itens da pesquisa Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013) que mostrou que 24% dos jovens brasileiros indicaram que “meio ambiente e desenvolvimento sustentável” é um tema relevante para ser discutido pela sociedade e que 25% dos jovens apontam que “a destruição do meio ambiente” é o problema que mais os incomoda hoje no País. Além disso, 51% dos jovens que já participam de algum grupo ou coletivo de juventude organizado indicam que, caso fossem participar de um segundo grupo, este teria como objetivo “a defesa do meio ambiente ou a ecologia”. Portanto, há uma percepção na juventude de que a destruição do meio ambiente é um problema, assim como há interesse em discuti-lo e buscar meios para solucioná-lo.

A partir daí, também discorro sobre as várias formas de entendimento de “participação”, vocábulo que é frequentemente usado em inúmeros ambientes, especialmente no discurso político de pessoas, instituições, ONGs, sindicatos, grupos marginalizados etc. Historicamente, o ser humano tem demonstrado uma necessidade social inerente de “participar”, desde as tribos primitivas até as formas associativas da atualidade (BORDENAVE, 1994, p. 17). Ademais, procurou-se compreender o entrelaçamento dos conceitos de participação e cidadania, fundamentais para a vida democrática. E por fim, apresentar algumas reflexões sobre o discurso do “protagonismo” juvenil, amplamente difundido no meio governamental e das organizações não governamentais como uma forma de participação da juventude na vida social e política.

No capítulo “Do ambientalismo ao socioambientalismo”, sinalizamos que os movimentos ambientalistas ou ecológicos ganham relevância no cenário mundial em meio à crise dos dois sistemas político-econômicos que estiveram em contraposição durante a maior parte do século XX. Nesse contexto, surgiram ativistas que foram denominados ambientalistas, ou ecologistas, ou “verdes” que pretenderam compor

uma espécie de terceira via ao fracasso desses modelos societários fundamentados em uma matriz industrial-produtivista. Assim, os movimentos ecológicos (ou ambientalistas) surgem como uma reação ao discurso e à prática capitalista do crescimento econômico, não no sentido de mera contraposição, mas de repensar a sua lógica.

Neste capítulo, corrobora-se com a classificação de Martinez-Alier (2007) que compreende os movimentos ecológicos a partir de três linhas: “culto ao silvestre” ou “à vida selvagem”, “credo da ecoeficiência” e “ecologia dos pobres”. Este último se insere no conjunto de movimentos de “justiça ambiental” que fazem uma crítica à ideia de ecoeficiência que, como veremos neste capítulo, apropria-se dos conceitos de “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” para legitimar sua lógica capitalista de expansão de mercado e acumulação. Ao final, aponta-se para a sinalização de Birolli (2016) do surgimento de uma nova geração de “verdes” denominada “geração naturalista”, na qual se inserem os jovens membros da Rede de Juventudes pelo Meio Ambiente e Sustentabilidade (REJUMA), ator político fundamental para inserção do PNJMA na agenda governamental.

Posteriormente, no capítulo “Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente”, pretende-se compreender o cenário, a participação dos atores políticos e a correlação de forças – instituintes e instituídas – que resultou na institucionalização do PNJMA. Antes disso, porém, percorre-se brevemente o conceito de políticas públicas e como se desenvolveram nas últimas décadas as políticas voltadas para os jovens no território brasileiro. Enfim, discorre-se sobre a centralidade da valorização das forças sociais instituintes pelo fato de que uma política pública não se realiza apenas pelos seus aparatos legais, burocráticos. Pelo contrário, esta é somente uma de suas dimensões, sem condições de contribuir, isoladamente, com a transformação das sociedades e com a construção de um ideário emancipatório do campo dos movimentos ambientalistas (BIASOLI, 2015).

No último capítulo, “Análise dos intra interdiscursos no PNJMA”, realizaram-se as análises utilizando técnicas da vertente francesa da análise do discurso, que busca uma melhor compreensão de um discurso, desde as suas características gramaticais às ideológicas. Para a realização das análises, foram consideradas as denominadas estratégias discursivas, que são identificadas como plano de ação, mais ou menos intencional, no qual o falante adota como objetivo discursivo e que reúne um conjunto amplo de recursos linguísticos (IÑIGUEZ, 2004, p. 307). Assim, utilizou-se a

abordagem das estratégias discursivas de *legitimação das ações e dos próprios discursos* e as estratégias de *persuasão*. O *corpus* foi formado pelo texto do PNJMA publicado em diário oficial e entrevistas semiestruturadas com representantes das duas comunidades discursivas em foco na pesquisa: poder público e jovens ambientalistas.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Antes de abordar propriamente os procedimentos metodológicos que foram adotados na pesquisa, faz-se necessário tecer algumas considerações que foram amadurecidas durante o percurso feito no PROMUSPP e que orientaram todo o processo investigativo.

A primeira é que, em tempos de transição paradigmática (SANTOS, 1995), o caminho percorrido nesta pesquisa está mais próximo de uma vertente epistemológica e metodológica antipositivista, com uma constante atitude de abertura aos processos que melhor possibilitem conciliar o necessário rigor científico a uma adequada compreensão da realidade investigada.

A concepção humanística das ciências sociais enquanto agente catalisador da progressiva fusão das ciências naturais e ciências sociais coloca a pessoa, enquanto autor e sujeito do mundo, no centro do conhecimento, mas, ao contrário das humanidades tradicionais, coloca o que hoje designamos por natureza no centro da pessoa. Não há natureza humana porque toda a natureza é humana. É, pois, necessário descobrir categorias de inteligibilidade globais, conceitos quentes que derretam as fronteiras em que a ciência moderna dividiu e encerrou a realidade. (Idem, p. 71-72)

A segunda consideração diz respeito à interdisciplinaridade, que não é entendida aqui numa visão reducionista de uso de “receitas metodológicas”, e sim uma postura investigativa que reconhece a necessidade de se analisar a complexidade do mundo e das inter-relações do ser humano neste mundo sob múltiplas perspectivas. Nesse sentido, corrobora-se com Raynaut quando afirma:

A interdisciplinaridade é sempre um processo de diálogo entre disciplinas firmemente estabelecidas em sua identidade teórica e metodológica, mas conscientes de seus limites e do caráter parcial do recorte da realidade sobre a qual operam. Isso implica, por parte dos pesquisadores, respeitar os saberes produzidos por outras disciplinas, recusando qualquer forma de hierarquia *a priori* entre elas, relativa ao poder explicativo dos fatos sob os quais trabalham. (RAYNAUT, 2011, p. 103).

A terceira refere-se ao reconhecimento e valorização do meu “olhar” e as possíveis “leituras” dos fatos, acontecimentos e informações do ponto de vista de um observador-participante de movimentos de juventude e das inter-relações deles com o Estado brasileiro nos últimos quinze anos; em vistas da construção de políticas públicas voltadas para a população jovem. Nessa linha de raciocínio, observa-se que, quando o pesquisador pesquisa o seu objeto, pesquisa também a si próprio. Certamente, há uma preocupação com o rigor do recorte, cuidados para não haver

incoerências, busca da maior objetividade possível; entretanto, sabe-se que é impossível destituir a *subjetividade* de todas as análises. A própria escolha do objeto, o recorte feito, os caminhos de análise escolhidos, as escolhas teóricas já são investidas, em menor ou maior grau, de uma determinada visão de mundo. Portanto, o rigor não se faz pelo tipo de metodologia, ou mesmo o instrumental metodológico é garantia de cientificidade, mas pelo compromisso ético do pesquisador.

Dessa forma, ao planejar os procedimentos teórico-metodológicos não se pode desconhecer uma próxima relação entre a visão de mundo do pesquisador e a escolha dos métodos de investigação, pois, como assevera Caleffe e Moreira (2006), os pressupostos ontológicos dão origem aos epistemológicos, que, por sua vez, dão origem às metodologias, aos métodos e às técnicas de coleta de dados.

Portanto, desde já vale esclarecer que acompanhei o processo de construção dos marcos legais e os momentos mais significativos da institucionalização de programas e políticas de juventude no âmbito federal, inclusive aquele que foi o meu objeto de estudo. Soma-se a isso a minha inserção no CONJUVÉ no biênio 2004/2005 como representante da sociedade civil pela Associação Civitas, na cadeira de “participação juvenil”, que possibilitou observar e participar da evolução das inter-relações entre o poder público e outros atores (organismos internacionais, pesquisadores, partidos políticos e coletivos de jovens atuantes em diferentes temáticas) no processo de discussão das políticas para a juventude no Brasil, o que possibilitou ter acesso a documentos e atores-chave no período de coleta de dados.

Certamente, isso não implica a recusa do estabelecimento de um certo “afastamento do objeto” para observação dos processos em andamento, contudo, acredita-se que esse distanciamento ocorre de forma “dialógica” com os atores envolvidos na pesquisa, por meio da negociação dos critérios de compreensão da realidade e, dessa forma, ressignificar a relação observador-observado.

A partir do que foi exposto, assevero que esta pesquisa seguiu uma abordagem essencialmente qualitativa, exploratória, bibliográfica, descritiva e de campo, a partir de um caso específico (Creswell, 2007).

Nesse sentido, os questionamentos iniciais foram:

- que relações podem ser estabelecidas entre juventude, participação e meio ambiente no processo de construção de políticas públicas no Brasil?
- quais as formas de participação de jovens engajados em causas socioambientais no processo que resultou na institucionalização do PNJMA?

- como se deu a participação desses jovens ambientalistas nos múltiplos processos de relacionamento com o aparato estatal (órgãos governamentais, burocracia etc.)?

Para responder a estas interrogações, definiu-se como objetivo geral: **“Compreender os enunciados, discursos e modos de participação dos jovens no processo de institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente”**.

Os objetivos específicos foram:

- Identificar os instrumentos e mecanismos³ utilizados para promover a organização e a manutenção da participação dos jovens na formulação do PNJMA.
- Analisar o documento final do PNJMA, a fim de compreender as formulações discursivas e os intra interdiscursos presentes no texto.

A fim de alcançar estes objetivos, procurou-se realizar uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de participação, juventude e socioambientalismo, com a intenção de conhecimento dos temas relevantes para esta investigação. Também foi efetuada uma pesquisa documental⁴ sobre o PNJMA, com o objetivo de compreender os principais acontecimentos que contribuíram para a institucionalização da referida política.

Em relação aos procedimentos de coleta de dados, foram utilizadas: revisão da literatura, investigação documental, entrevistas informais, e observação *in loco*. Para a revisão da literatura, neste trabalho, foram selecionados livros, publicações em periódicos impressos e digitais, trabalhos acadêmicos como teses e dissertações, bem como a legislação pertinente. Também foram levantadas informações em sites e publicações do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério da Educação (MEC), da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude.

Como exposto anteriormente, para a realização deste trabalho foi adotada uma estratégia qualitativa de pesquisa, mais adequada à natureza dos fenômenos em

³ Instrumentos referem-se a diretrizes e parâmetros estabelecidos em documentos que são utilizados para nortear e qualificar a gestão democrática das políticas públicas. Já mecanismos são comissões internas, capacitação, conferências, fluxo de comunicação etc., utilizados no processo decisório.

⁴ Na pesquisa documental “as fontes incluem documentos históricos, como leis, declarações estatutárias e também os relatos de pessoas sobre os incidentes ou períodos, nos quais elas estiveram envolvidas de fato”. E além disso: “podemos acrescentar outros registros governamentais, por exemplo, anais do congresso, registros ministeriais, debates, discursos políticos, registros e relatórios de comissões administrativas e governamentais” (MAY, 2002, p. 208-209).

estudo. Portanto, entre as diversas possibilidades de análise utilizadas nesta seara investigativa, aqui se optou por utilizar as técnicas e ferramentas da Análise do Discurso (AD), para análise do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente, instituído pela Portaria Interministerial nº. 390, de 18 de novembro de 2015. Estas técnicas foram escolhidas por colocarem a atenção aos processos de produção e interpretação linguística, caracterizados por tensões sociais e por contemplarem a dimensão da mudança social por meio do discurso.

Assim, buscou-se analisar os enunciados presentes no PNJMA, a partir de sua formação discursiva, com o intuito de compreender os sentidos e posições ideológicas. A escolha desta política pública levou em consideração os seguintes fatores: o fato de o discurso governamental considerar ser uma política construída com participação efetiva do público ao qual se destina e possuir instrumentos legais e mecanismos que possibilitam identificar os processos de formulação desta política, no marco de um período de difusão de um discurso oficial de valorização de uma gestão pública participativa e democrática⁵.

Vale esclarecer que a AD não é patrimônio da linguística, pois já contou com contribuições da Antropologia, Sociologia, Psicologia, Comunicação, Filosofia etc., e cada uma delas desenvolveu métodos específicos de análise (VAN DIJK, 1985 apud IÑIGUEZ, 2004, p. 107). Nesta mesma direção, Gil (2002) afirma que não há uma “análise do discurso”, mas diversos estilos de análise. O que os diferentes estilos de análise compartilham “é uma rejeição da noção realista de que linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou descrever o mundo, e uma convicção da importância central do discurso na construção da vida social” (GILL, 2002, p. 244).

A opção, neste estudo, é utilizar a vertente francesa de AD, que sistematiza a abordagem de textos diversos de forma a buscar uma melhor compreensão de um discurso – desde as suas características gramaticais até as ideológicas, e outras. Essa abordagem considera que qualquer discurso, seja ele enunciado na forma escrita ou falada, traz aspectos explícitos, implícitos e silenciados, manifestados por meio de estratégias discursivas do enunciador.

Nesse sentido, Caregnato e Mutti esclarecem:

A AD trabalha com o sentido e não com o conteúdo do texto, um sentido que não é traduzido, mas produzido; pode-se afirmar que o *corpus* da AD é

⁵ Período da criação da Política Nacional de Participação Social.

constituído pela seguinte formulação: ideologia + história + linguagem. A ideologia é entendida como o posicionamento do sujeito quando se filia a um discurso, sendo o processo de constituição do imaginário que está no inconsciente, ou seja, o sistema de ideias que constitui a representação; a história representa o contexto sócio-histórico e a linguagem é a materialidade do texto gerando “pistas” do sentido que o sujeito pretende dar. Portanto, na AD a linguagem vai além do texto, trazendo sentidos pré-construídos que são ecos da memória do dizer. (CAREGNATO e MUTTI, 2006, p. 681)

É importante ressaltar que as palavras utilizadas em um discurso não são o principal aspecto a ser considerado, mas sim as posições que elas sustentam ao serem empregadas, e ainda, o contexto do qual elas fazem parte, pois na realidade as palavras mudam de sentido de acordo com a formação discursiva e de uma formação discursiva à outra. Dessa forma, pode-se dizer que “os sentidos não estão nas palavras elas mesmas. Estão aquém e além delas” (ORLANDI, 2002, p. 16). Portanto, “palavras iguais podem significar diferentemente porque se inscrevem em formações discursivas diferentes” (Ibidem).

Também é importante para as análises compreender o significado de interdiscurso que é definido pelo autor como memória discursiva, ou seja, “aquilo que fala antes, em outro lugar” (Ibidem). O interdiscurso torna possível enunciados que são retomados sob a forma do pré-construído e estes interferem no modo como o sujeito “se apresenta” em uma determinada situação discursiva (ou seja, constrói-se o “sujeito do discurso”).

O caminho tomado para realizar as análises foi a identificação das estratégias discursivas, aqui entendidas como “plano de ação, mais ou menos intencional que o falante adota como um objetivo discursivo” (IÑIGUEZ, 2004, p. 307). Assim foram utilizadas como recurso de análise as estratégias de legitimação e de persuasão.

Em relação às *estratégias discursivas de legitimação* (MARTÍN ROJO, 2004), foram consideradas duas que se adequavam aos objetivos da análise, a saber:

- uma construção semântica da própria versão dos sucessos como verdadeira e confiável;
- uma autorização sociopolítica do próprio discurso legitimador.

De acordo com Faria e Linhares (1993), as *estratégias de persuasão* são:

- a construção das personagens no discurso e sua relação com as personagens efetivamente existentes;
- a seleção lexical, isto é, a escolha do vocabulário usado nos discursos;
- as relações entre os conteúdos explícitos e os implícitos, que possibilitam criar um efeito ideológico de sentido;
- o silêncio sobre determinados temas, ou seja, aquilo que não é dito.

O *corpus* da pesquisa foi formado pelo texto do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente, sendo que para identificar os discursos explícitos e implícitos neste documento oficial, esclarecendo abordagens e conceitos utilizados pelo sujeito-poder público, também foram considerados os conteúdos presentes nos seguintes documentos:

- Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Juventude e Meio Ambiente⁶, instituído pela Portaria Interministerial nº 319, de 19 de setembro de 2012;
- Estatuto da Juventude⁷, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013;

Também integra o *corpus* entrevistas realizadas em junho de 2017 com três pessoas que representam as duas comunidades discursivas em foco na pesquisa: poder público e jovens ambientalistas.

A entrevista como coleta de dados sobre um determinado tema científico é a técnica mais utilizada no processo de trabalho de campo. Através dela os pesquisadores buscam obter informações, ou seja, coletar dados objetivos e subjetivos. Os dados objetivos podem ser obtidos também através de fontes secundárias tais como: censos, estatísticas, etc. Já os dados subjetivos só poderão ser obtidos através da entrevista, pois que, eles se relacionam com os valores, às atitudes e às opiniões dos sujeitos entrevistados. (BONI e QUARESMA, 2005, p. 72)

Dessa forma, foram entrevistados: Marccella Berte (ex-coordenadora de juventude do MMA), 31 anos; Alex Bernal (coordenador da equipe técnica do Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar do MMA e foi representante do Ministério no GTI Juventude e Meio Ambiente), 35 anos; e Adrielle Saldanha (ex-conselheira nacional de juventude e membro da REJUMA, na qual atua desde a sua fundação), 30 anos.

Utilizamos a técnica da entrevista semiestruturada, na qual o pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. Assim, o entrevistado pode discorrer sobre o tema proposto e, caso tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele, o pesquisador pode fazer perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista. Esse tipo de entrevista contribui para delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento

⁶ Composto por Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação e Secretaria Nacional de Juventude, o GTI iniciou seus trabalhos em 21 de novembro de 2012 e encerrou suas atividades em 19 de junho de 2013.

⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em 20 mai. 2017.

maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados. Outra vantagem é a sua elasticidade quanto à duração, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados assuntos (BONI e QUARESMA, 2005).

Vale dizer que a interação entre o entrevistador e o entrevistado é essencial para favorecer respostas espontâneas, o que permite ao pesquisador tocar em assuntos mais complexos e delicados. Desse modo, esse tipo de entrevista colabora na investigação dos aspectos valorativos dos informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. Portanto, as respostas espontâneas dos entrevistados fizeram surgir questões inesperadas, as quais foram de grande utilidade na pesquisa.

A definição dos entrevistados obedeceu a lógica de *bola de neve*, na qual um entrevistado indica o outro, associada a uma preocupação em encontrar representantes que tiveram uma participação relevante em alguma etapa da formulação da política em estudo até a sua publicação em diário oficial. Assim a primeira entrevista foi com Marccella Berte, a seguir com Alex Bernal e, por fim, com Adrielle Saldanha. As duas primeiras foram realizadas pessoalmente e a última por Skype, sendo que todas as entrevistas foram devidamente registradas (com o conhecimento e autorização dos entrevistados) e transcritas para análise.

No processo de análise especificamente das entrevistas, utilizou-se o recurso da análise textual interpretativa. Esta técnica foi escolhida por possibilitar a atuação sobre textos, ou seja, transcrições de entrevistas, diários de campo ou documentos, conforme o entendimento de Gil Flores (1994): esta técnica pode ser aplicada à informação ou dados gerados pela própria pesquisa; utilizando categorias para organizar conceitualmente e apresentar a informação, de forma a extrair deles significado e sentido relevante à investigação. Além disso, o autor ressalta a utilização desta técnica em pesquisas que tratam a realidade social como um resultado de uma construção dos sujeitos participantes, nas interações com outros membros da sociedade.

Ademais, uma vez que o discurso é social, não necessariamente se torna uma limitação da pesquisa utilizar um número determinado de documentos (texto escrito) ou de entrevistas (texto falado) com 3 ou 10 sujeitos. Também não se aplica como algo limitante a localização geográfica ou a “amplitude” do discurso. O que está em jogo são as *formações discursivas*, bem como os próprios discursos. Portanto, corrobora-se com IÑIGUEZ quando afirma:

Normalmente “representatividade” é um conceito interpretado em um sentido estatístico. Ou seja, refere-se aos/às componentes de uma amostra que foram extraídos de uma população segundo um determinado procedimento e que, por isso, a “representam” no sentido de que aquilo que se descreve ou se conhece para a amostra é generalizável para o conjunto da população. Na AD, a “representatividade” não significa que o/a participante é estatisticamente representativo da população considerada, ou que esteja próximo à média em idade, *status* socioeconômico, etc. Ao contrário, significa que o/a participante está atuando *como* se estivesse no “papel” no sentido de que o que é importante sobre essa pessoa em concreto que participa de uma interação não são suas qualidades pessoais e sim o fato de que é membro de um grupo ou coletivo (IÑIGUEZ, 2004, p. 136-137).

Assim, percebe-se que as técnicas e ferramentas de AD se configuram em adequadas para solucionar as limitações metodológicas ao colaborar para compreender as narrativas, preencher as lacunas e desvendar os implícitos e o que não foi dito.

Por fim, todo o material coletado desde o início da investigação recebeu um tratamento para possibilitar a identificação de padrões de significados a partir da visão daquele universo específico, uma interpretação do mundo real presente nas linhas e entrelinhas dos documentos oficiais e da perspectiva dos sujeitos entrevistados.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICA DE JOVENS

3.1 Desnaturalizando o conceito de juventude

Quando se ouve falar nos mais diferentes ambientes sociais a palavra “juventude”, rapidamente vem à mente um conjunto de constructos que não se explicam simplesmente por categorias particulares que remontam às questões de faixa-etária, estado de ânimo ou vigor físico.

De acordo com Abramo (2007), “a juventude é um retrato projetivo da sociedade” e esta fase da vida simboliza os “dilemas” presentes nas sociedades contemporâneas. A autora explica ainda que uma maneira difundida de conceituação se fundamenta na vertente sociológica funcionalista que percebe a juventude como um momento de transição no ciclo de vida, ou seja, uma passagem da infância para a vida adulta.

É, assim, o momento crucial no qual o indivíduo se prepara para se constituir plenamente como sujeito social, livre, integrando-se à sociedade e podendo desempenhar os papéis para os quais se tornou apto pela interiorização dos seus valores, normas e comportamentos. Por isso mesmo é um momento crucial para a continuidade social: é nessa oportunidade que a integração do indivíduo se efetiva ou não, trazendo consequências para ele próprio e para a manutenção da coesão social. (ABRAMO, 2007, p. 79)

Nesse sentido, a juventude não ocorre sem contradições. Entre elas, ressalta-se que nesta etapa da vida o indivíduo alcança as condições físicas e biológicas para assumir certos papéis e tarefas no âmbito social, mas que ainda não lhes são permitidos pela sociedade. Daí a sociologia “enquadrar” esta fase como “suspensão da vida social”, relacionando ao fato de que os jovens “não exercem as funções produtivas e reprodutivas e não têm acesso ao poder” (SOUZA, 2006). Abramo (1994) recorda que este período também foi definido como uma situação de “moratória” em que uma certa relativização das normas sociais sobre o comportamento dos jovens abre a possibilidade da experimentação.

Esta visão enfatiza o processo de aprendizagem social dos jovens – desenvolvimento social e pessoal de capacidades e ajuste aos papéis adultos – e, especialmente, as possíveis disfunções que podem ocorrer neste percurso. Isso

significa que a representação social⁸ do “jovem problema” disseminada pelo senso comum e os meios de comunicação gera uma preocupação social sobre possíveis *anomias*⁹ no processo de integração social e, de forma mais ampla, na desregulação da ordem social estabelecida.

“Não por acaso, parte considerável da sociologia da juventude constituir-se-á então como uma sociologia do desvio: *jovem* é aquilo ou aquele que se integra mal, que resiste à ação socializadora, que se desvia em relação a um certo padrão normativo. Se as formas do desvio variam, em função de níveis distintos de estratificação social e cultural, o desvio como tal, ainda que não sempre em suas modalidades extremas, é inerente à experiência juvenil”. (PERALVA, 1997, p. 18)

Vale dizer que desde a segunda metade do século XX – e com implicações objetivas e subjetivas até a contemporaneidade – essa visão permanece no imaginário da sociedade ocidental e provoca reações de medo frente ao jovem e a necessidade de estabelecer ações “de contenção, intervenção ou salvação”, e dificilmente “relações de troca, de diálogo, de intercâmbio”. (ABRAMO, 2007)

Um outro aspecto relevante no debate é que as dificuldades vivenciadas pelo indivíduo “jovem” diante de situações contraditórias fizeram com que a “crise” – aqui entendida como algo que traz a possibilidade de ruptura – se tornasse um tema frequente nos estudos de juventude.

Na década de 1950, a crise da juventude estava ancorada na imagem da delinquência, os “rebeldes sem-causa”, necessitando da presença dos adultos para vigiar os atos transgressores dos jovens advindos de setores operários e de classe média – que “teriam as condições objetivas de ajuste” – para reintegrá-los à sociedade¹⁰. Nos anos de 1960 e 1970, o enfoque passou a ser dado a toda uma geração¹¹ de jovens “ameaçando a ordem social nos planos político, cultural e moral” (ABRAMO, 2007), por meio de uma atitude contestatória de oposição a regimes autoritários, tecnocracia e formas de dominação. Foi o período identificado pelos movimentos pacifistas, de contracultura, *hippies*. Um dos legados desse período foi a

⁸ Conjunto de explicações, crenças e ideias que nos permitem evocar um dado acontecimento, pessoa ou objeto. Estas representações são resultantes da interação social, pelo que são comuns a um determinado grupo de indivíduos.

⁹ Ausência de lei ou de regra, desvio das leis naturais; anarquia, desorganização.

¹⁰ Medidas específicas de controle e “ressocialização”.

¹¹ Sobre esse conceito se falará mais adiante ao apresentar o conceito de Birolli de “geração naturalista”.

construção de uma visão romanceada da juventude como um período etário caracterizado por inconformismo, idealismo, mudança social e utopia¹².

No Brasil, é particularmente nesse momento que a questão da juventude ganha maior visibilidade, exatamente pelo engajamento de jovens de classe média, do ensino secundário e universitário, na luta contra o regime autoritário, através de mobilizações de entidades estudantis e do engajamento nos partidos de esquerda; mas também pelos movimentos culturais que questionavam os padrões de comportamento – sexuais, morais, na relação com a propriedade e o consumo. Vale a pena lembrar que tal medo gerou, aqui, respostas violentas de defesa dessa ordem: os jovens foram perseguidos pelos aparelhos repressivos, tanto pelo comportamento (o uso de drogas, o modo de se vestir etc.) como por suas ideias e ações políticas. (ABRAMO, 2007, p. 82)

Nos anos de 1980 – conhecidos como “década perdida” por conta da crise econômica, inflação, aumento das desigualdades, entre outros fatores – a imagem da juventude estava atrelada ao individualismo e à indiferença ou apatia frente aos assuntos públicos. Dessa forma, “o problema relativo à juventude passa então a ser a sua incapacidade de resistir ou oferecer alternativas às tendências inscritas no sistema social” (ABRAMO, 2007). Esta tendência de visibilidade social dos jovens sofre pouca variação nos anos de 1990, mas no caso brasileiro intensificam-se os estudos sobre juventude¹³.

Os anos 90 foram anos de intensificação e diversificação da produção acadêmica brasileira sobre juventude. Se até então eram escassos os títulos sobre o tema, na década de 90 foram realizados e publicados trabalhos que estudavam os mais diversos segmentos juvenis sob os mais variados aspectos e perspectivas teóricas: punks e darks, rappers, skinheads, torcedores de futebol, funkeiros, grafiteiros, alunos de ensino médio, de ensino supletivo, de escola pública, de escola noturna, galeras cariocas, trabalhadores, trabalhadores das ruas; além da ação política, dois grandes interesses estiveram presentes em vários dos trabalhos: drogas e violência. Ponto em comum de muitos desses trabalhos foi, em maior ou menor grau, a identificação dos segmentos estudados não apenas como alunos, trabalhadores ou moradores de periferia, mas como “jovens”, membros de uma juventude, cujas peculiaridades perpassam as diferentes classes e condições sociais. (SOUZA, 2006, p. 53-54)

¹² Os autores Martínez e Valenzuela (1986) observam que a produção sociológica latino-americana sobre juventude teve como elemento central a classificação do comportamento juvenil em termos de rebeldia ou conformismo em relação aos processos de mudança social.

¹³ O crescimento da produção acadêmica sobre o tema pode estar vinculado a um contexto de valorização da própria juventude pela sociedade. As pesquisas consideram como significativo um certo caráter geracional às transformações da sociedade contemporânea. Nesse sentido, estudar a juventude seria estudar a própria mudança. (PERALVA, 1997)

Destaca-se, nesse período, a associação da juventude com imagens da violência e do desregramento, de forma que os jovens aparecem como vítimas e promotores de uma “dissolução do social”.

[...] os jovens se tornam depositários desse medo, dessa angústia, o que os faz aparecer, mesmo para aqueles que os defendem, e que desejam uma transformação social, como a encarnação das impossibilidades de construção de parâmetros éticos, de parâmetros de equidade, de superação das injustiças, de formulação de ideais, de diálogo democrático, de revigoração das instituições políticas, de construção de projetos que transcendam o mero pragmatismo, de transformação utópica. Ou seja, como encarnação de todos os dilemas e dificuldades com que a sociedade ela mesma tem se enfrentado. E nessa formulação, como encarnação de impossibilidades, eles nunca podem ser vistos, ouvidos e entendidos como sujeitos que apresentam suas próprias questões, para além dos medos e esperanças dos outros. Permanecem, assim, na verdade, semi-invisíveis, apesar da sempre crescente visibilidade que a juventude tem alcançado na nossa sociedade, principalmente no interior dos meios de comunicação. (ABRAMO, 2007, p. 83-84)

Vale recordar que as manifestações dos “caras-pintadas” no Brasil suscitaram distintas interpretações no âmbito da sociologia, além de significativo debate na sociedade. Certamente que o *impeachment* de Fernando Collor de Mello não foi atribuído apenas à mobilização juvenil, mas também é preciso reconhecer que a forma como foi realizada a exposição midiática propiciou uma difusão da ideia de que uma parcela de responsabilidade deste fato histórico se deveu à juventude.

Explicar as mobilizações dos “caras-pintadas” não se mostrou uma tarefa fácil, dada a percepção predominante de apatia e individualismo juvenis e a ausência de qualquer indício de organização da juventude. [...] as manifestações juvenis de 1992 suscitaram perplexidade, quer pela percepção de que despertava um poder político cujos limites não eram bem conhecidos, quer pela percepção de extrema vulnerabilidade da juventude tão facilmente manipulável pelo poder da mídia. Tanto num caso, como no outro, quer pela desenvolvida consciência política, quer pela extrema alienação, o impacto das manifestações dos “caras-pintadas” veio reforçar a ideia de juventude como portadora de um potencial de risco ou de ameaça para a estabilidade social. (SOUZA, 2006, p. 43-44)

Outro aspecto é levantado por Pais (1990) quando diz que a sociologia da juventude apresenta duas tendências. A primeira evidencia a *diversidade*, com a existência de diferentes culturas juvenis, que se enfileiram “em função de diferentes pertencas de classe, diferentes situações econômicas, diferentes parcelas de poder, diferentes interesses, diferentes oportunidades ocupacionais etc.”. A segunda, diz respeito a um *conjunto social* cujo principal atributo é o de ser constituído por indivíduos pertencentes a uma dada *fase da vida*, prevalecendo a busca dos aspectos

mais uniformes e homogêneos que caracterizariam essa fase da vida – aspectos que fariam parte de uma *cultura juvenil*, específica, portanto, de uma geração definida em termos etários. Esse conceito de geração será tratado no próximo capítulo quando relacionarmos juventude às questões ambientais.

Também uma outra forma de perceber a juventude é um processo difundido na sociedade de *postergação da vida adulta*, corporificado no *desejo de permanecer sempre jovem*. O “estilo jovem” independeria da idade cronológica e assumiria uma estética da vida cotidiana. Nesse sentido, Melucci (1997) assevera:

Na sociedade contemporânea, de fato, a juventude não é mais somente uma condição biológica, mas uma definição cultural. Incerteza, mobilidade, transitoriedade, abertura para mudança, todos os atributos tradicionais da adolescência como fase de transição, parecem ter se deslocado bem além dos limites biológicos para tornarem-se conotações culturais de amplo significado que os indivíduos assumem como parte de sua personalidade em muitos estágios da vida [...]. Nesse sentido, a adolescência parece estender-se acima das definições em termos de idade e começa a coincidir com a suspensão de um compromisso estável, com um tipo de aproximação nômade em relação ao tempo, espaço e cultura. Estilos de roupas, gêneros musicais, participação em grupos, funcionam como linguagens temporárias e provisórias com as quais o indivíduo se identifica e manda sinais de reconhecimento para outros. (MELUCCI, 1997, p. 9)

A ideia de juventude como uma etapa provisória, um período de definições consideradas transitórias, também ganha visibilidade no imaginário social. Contudo, Corti e Souza (2004) contrapondo-se a esta ideia de transitoriedade, afirma:

Mesmo concordando haver um caráter de transitoriedade na experiência juvenil, como em todas as outras fases da vida, fica claro que ela não se limita à expectativa de um tempo futuro. Afinal, os jovens participam ativamente da vida social, trabalhando, votando, vivendo sua sexualidade. Eles vivem o seu próprio tempo, desfrutando das vantagens e enfrentando as desvantagens de sua condição. Assim, negam-se a viver em função de um futuro incerto e buscam construir sentidos para a sua vida no presente. (CORTI e SOUZA, 2004, p. 23)

Nesta perspectiva, a transição do mundo jovem para a fase de vida adulta deixou de ser uma trajetória linear e “previsível” e ficou mais vinculada a um período de incerteza (FREITAS, 2004). O *presente* passa a ser foco das atenções quando se fala em juventude e reconhecer a participação da população jovem na vida social, no presente, e não numa promessa de futuro, é fundamental.

Com o exposto até o momento, vê-se que mais do que tentar “capturar” os jovens em conceitos, imagens, definições que sempre são fluidas, é preciso perceber que o “jovem”, “ser jovem”, “juventude” são construções que adquiriram significados

diferentes em sociedades e épocas determinadas e que o conceito de juventude “encerra uma enorme diversidade de variáveis biológicas, psicológicas, sociais, culturais, políticas e ideológicas” (Gil, 2011, p. 27). Muitas vezes são visões e compreensões contraditórias que disputam espaço no imaginário social demonstrando as dificuldades de elucidação acurada do termo caso seja desprovido de uma análise contextual sócio-histórica. Corrobora-se, aqui com Corti e Souza, quando afirmam:

Em suma, podemos afirmar que a juventude é sobretudo uma construção social e não um processo natural. Sendo assim, é muito variável. Isto quer dizer que ela não consiste apenas numa fase do ciclo biológico, representada por uma idade cronológica (ter 15 ou 16 anos) e por certos estados fisiológicos como a maturidade do aparelho reprodutor, mas vai muito além disso. Ser jovem implica possuir determinadas características e exercer certos papéis sociais. Como as sociedades não são iguais umas às outras, os papéis sociais atribuídos aos jovens variam entre elas – e dentro delas. Por isso não se pode formular um conceito universal e homogêneo de juventude, pois como categoria social ela muda conforme a sociedade em questão. (CORTI e SOUZA, 2015, p. 22)

Ademais Sanfelice aponta que:

[...] não há uma única juventude local, regional ou mundial. Não há, portanto, movimento jovem ou dos jovens tomados em uma forma abstrata. Mas, com certeza, há movimentos da juventude das periferias dos centros urbanos, da juventude das classes médias, da juventude burguesa e da juventude de culturas diferenciadas. (SANFELICE, 2013, p. 70).

Neste contexto é que se insere o debate atual da ação política de jovens e de sua incidência no campo das políticas públicas. Perceber a presença dos jovens na sociedade – e olhar com mais atenção para suas potencialidades e necessidades – não em uma visão estereotipada e estigmatizada como *fonte* ou *resolução*¹⁴ de problemas, mas como “sujeitos” que vivenciam todas as dinâmicas destes tempos de incertezas, ansiedades e de falta de perspectiva (BAUMAN, 2001, p. 196).

3.2 Os jovens de que falamos

O Brasil possui 51,3 milhões de jovens entre 15 e 29 anos de idade¹⁵ (IBGE – Censo Demográfico 2010), o que equivale a ¼ da população do País. Uma parcela

¹⁴ Hipervalorização da juventude.

¹⁵ Esse arco de idade é definido no Estatuto da Juventude sancionado em agosto de 2013.

significativa deles vem demonstrando determinação em assegurar seus direitos e ocupar um lugar de destaque no processo de rediscussão dos rumos do nosso sistema sociopolítico, tema sobre o qual mais se refletiu nesta pesquisa.

Os jovens estão entre os grupos etários mais atingidos por diversas vulnerabilidades sociais. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no ano de 2012, eram 9,6 milhões de jovens no País que não estudavam nem trabalhavam (a geração “nem-nem”), isto é, uma em cada cinco pessoas deste segmento populacional. Ademais do total das adolescentes de 15 a 17 anos de idade que tinham um filho ou mais, somente 28,5% estudavam e 68,7% delas não estudavam e nem haviam completado o ensino médio. Já o Mapa da Violência 2014 informa que, em 2012, dos 56.337 homicídios registrados no Brasil 53,7% das vítimas eram jovens entre 15 e 29 anos. De acordo com a pesquisa, esse número cresceu nos últimos 30 anos. Em 1980, homicídios vitimavam 19,6 jovens a cada grupo de 100. Em 2012, a cifra passou para 57,6. O mesmo estudo aponta que os homicídios atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e áreas metropolitanas dos centros urbanos.

As previsões para as próximas décadas indicam um envelhecimento populacional no Brasil. De acordo com o estudo realizado pelo IBGE em 2008 intitulado “Projeções da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050”, até 2050 quase 30% da população do país terá acima de 60 anos e a idade média deverá chegar aos 81 anos.

Vale aqui, para efeito da pesquisa, também caracterizar os interesses e comportamentos da juventude brasileira, a partir de um enfoque nas questões relativas à participação política. Nesse sentido, optou-se por trazer alguns dados da pesquisa Agenda Juventude Brasil, realizada em 2013 pela Secretaria Nacional de Juventude que, segundo seus organizadores, aborda justamente esta temática. A referida pesquisa é estatisticamente representativa do universo da população entre 15 e 29 anos, residente no território brasileiro. Para tal, valeu-se de uma amostra composta por 3.300 entrevistas, distribuídas em 187 municípios, contemplando as 27 Unidades da Federação. A amostragem foi feita de forma probabilística nos primeiros estágios, combinada com controle de cotas de sexo, idade e território (urbano ou rural).

Na figura 1, pode-se ver a distribuição da juventude pesquisada segundo sexo e faixas etárias. Vale esclarecer que a pesquisa definiu as faixas etárias em 15 a 17 anos, 18 a 24 anos e 25 a 29 anos de idade, diferentemente dos parâmetros de intervalos quinquenais de idade (15-19 anos, 20-24 anos e 25-29 anos) por este recorte ser habitualmente adotado na construção de políticas públicas no País, destacando as diferenças de momentos

Figura 1: Idade e Sexo

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

do ciclo de vida dos jovens que vai da adolescência à estruturação da vida adulta. A distribuição entre homens e mulheres no segmento juvenil brasileiro é equilibrada, tal como indicado no Censo de 2010.

Com relação à cor (Figura 2), seis em cada dez entrevistados declarou-se de cor preta ou parda (15% e 45%, respectivamente); os de cor branca são 34%. Esses dados apresentam uma diferença expressiva e muito interessante em relação aos dados levantados pelo IBGE no Censo 2010, em que a proporção de pretos, pardos e brancos nesse segmento etário foi de 7,9%, 45,9% e 44,7%, respectivamente.

Figura 2: Cor

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

Dessa forma, a proporção de jovens que se declara preta é quase o dobro do que aquela encontrada no Censo. De acordo com os pesquisadores, uma explicação possível para essa diferença é a de que, no Censo, a informação de cor de todos os que compõem a família é dada por apenas um de seus membros – comumente a mãe ou o pai – enquanto na pesquisa Agenda Juventude Brasil coletou-se, exclusivamente, a autodeclaração dos próprios jovens.

No que se refere à situação de domicílio (urbano e rural), verificou-se que um, em cada cinco jovens, passou pelo menos parte da infância no campo. Um dado citado no documento da pesquisa é que o Brasil experimenta uma perda constante de população rural jovem, numa proporção que equivale à metade do total de pessoas

que migra do campo para a cidade. As razões apontadas pelos jovens entrevistados para a migração do campo para a cidade: acompanhar a família ou relacionadas a trabalho e estudos.

De modo geral, os resultados de escolaridade estão próximos daqueles indicados no último censo demográfico e confirmam tendência, indicada pelos dados da PNAD 2012, de diminuição dos jovens que não passaram do Ensino Fundamental e aumento dos que chegaram ao Ensino Médio. O censo apontou Alfabetização/EJA e Fundamental: 35,9%; Médio 46,3%; Superior 16,2%; nunca estudou 1,6%. Na pesquisa Agenda Juventude Brasil, os resultados são: 16% dos jovens atingiram o Ensino Fundamental incompleto, enquanto 11% deles concluíram o Fundamental; 21% alcançaram o Ensino Médio incompleto e 38% concluíram o Ensino Médio; por fim, 13% deles seguiram até o Ensino Superior (incluindo Pós-graduação). De acordo com os pesquisadores, essa geração é mais escolarizada que as precedentes, mais de 50% chegou ao Ensino Médio, enquanto esse nível de escolaridade foi alcançado por apenas $\frac{1}{4}$ de seus pais (Figura 3).

Figura 3: Escolaridade

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

Quando perguntados sobre a natureza administrativa das instituições onde estudam ou estudaram, as respostas dos jovens mostram que, no primeiro ciclo do Ensino Fundamental, 62% estudaram somente em escola pública, contra 31% em escola particular; no segundo ciclo do Ensino Fundamental, 69% frequentaram apenas escola pública e 21% somente escola particular; e, por fim, no Ensino Médio regular, foram 65% apenas na escola pública e 18% somente na escola particular. Em apenas três níveis, uma maior parcela de jovens estuda ou estudou no setor privado: a Educação Infantil (em que 47% a fizeram apenas em escola particular, contra 44%

somente em pública), o Ensino Médio Técnico (com 14% frequentando apenas a escola particular e 7% a escola pública), e o ensino superior (que teve 31% estudando só em instituição particular e apenas 5% em pública).

Vale notar que mais de seis em cada dez entrevistados (66%) gostariam de estudar até o Ensino Superior ou mais, sendo 45% apenas até o Ensino Superior, 9% até o Mestrado, 8% até o Doutorado, e 3% até uma especialização *lato sensu*. Outros 14% gostariam de chegar até o fim do Ensino Médio regular, 5% até o Ensino Médio técnico e 2% até o fim do Ensino Fundamental completo. Apenas 9% dos jovens entrevistados não gostariam de estudar mais.

Em relação à sua condição de atividade (Figura 4), vê-se uma expressiva presença no mundo do trabalho (74%, sendo que 53% trabalham e 21% procuram trabalho) em relação ao espaço escolar (37%). É importante perceber que mais de um quinto desses jovens vivem conjuntamente os dois mundos, ao conciliar escola e trabalho (14%) ou ao procurar trabalho enquanto estuda (8%).

Os dados são semelhantes àqueles levantados pelo Censo 2010, que apontam 53,5% dos jovens de 15 a 29 anos trabalhando

e 36% estudando. A proporção daqueles que estão simultaneamente no mundo da escola e no mundo do trabalho também é coerente com os dados da pesquisa: 22,8%. Essa relação, diferencia-se de acordo com a idade: enquanto a maioria dos adolescentes de 15 a 17 anos está estudando (65%), e apenas 16% trabalhando, no segmento entre 25 e 29 anos a equação se inverte: mais de 70% estão na PEA (trabalhando ou procurando trabalho), enquanto apenas 12% ainda estudam.

De acordo com os realizadores da pesquisa, ao observar os percursos de formação, inserção profissional e constituição de família nuclear dos jovens, por faixa etária e diferença de sexo, verifica-se um descompasso entre a entrada no mercado de trabalho e a constituição de família, uma vez que homens e mulheres jovens têm, em média, o mesmo percentual de estudantes, mas a inserção no trabalho é bem superior para homens e inversa, no caso dos filhos, para as mulheres. Ao comparar as faixas de idade, vemos que entre os adolescentes (15 a 17 anos de idade), a

Figura 4: Condição de Atividade

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

atividade mais importante é realmente o estudo¹⁶, uma vez que mais de 80% deles estudam e 22% trabalham, enquanto 2,8% são casados ou vivem com seus companheiros (as) e 6,1% têm filhos. Para os jovens de 18 a 24 anos de idade, o quadro

Figura 5: Estratos Socioeconômicos

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

muda significativamente, dado que 33% deles estudam, 54% trabalham, enquanto 1/3 deles é casado e tem filhos. Já entre os mais velhos, de 25 a 29 anos de idade, a situação é inversa aos de 15 a 17 anos, sendo que apenas 14% deles estudam e a maioria trabalha (72%), metade deles está casada e 58% têm filhos.

Considerando a renda domiciliar per capita (Figura 5), 28% estão nos estratos baixos (até R\$ 290,00/mês), 50% nos médios e 11% nos estratos altos (acima de R\$ 1.018,00/mês). O recorte de renda segue o aplicado no estudo sobre estratos econômicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)¹⁷.

A maioria dos jovens pesquisados se declarou católica (56%); os evangélicos representam pouco mais de ¼ da amostra (27%). Cerca de um em cada seis jovens não tem religião (16%, incluído 1% de ateus).

Um dos dados relevantes da pesquisa permite visualizar o peso que a violência tem na vida dos jovens. Metade deles já perdeu uma pessoa próxima (parente ou amigo) de forma violenta: por acidente de carro ou por homicídio. Nesse sentido, a pesquisa assevera que a juventude brasileira não apenas se configura como o alvo mais frequente da violência urbana, especialmente nas periferias, em suas diversas

¹⁶ Na percepção dos jovens, verifica-se que seis em cada dez indicam como sendo muito importante a contribuição da escola para fazer amigos. Nesse sentido, é preciso refletir sobre o papel da escola na sociabilidade dos jovens, levando em conta que este continua sendo um espaço privilegiado em nossa sociedade para a constituição de redes de relação e interações sociais, estimulando e fortalecendo laços de amizade e afeto por meio dos quais os jovens se percebem e se realizam enquanto sujeitos sociais. (SNJ, 2013)

¹⁷ Comissão para Definição da Classe Média no Brasil, disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Relatório-Definição-da-Classe-Média-no-Brasil1.pdf>>. Acesso em 10 de jun. de 2016.

formas, mas também como vítima indireta da violência que, quando não a acomete, atinge um semelhante ou alguém de seu convívio¹⁸.

O tema da violência, de acordo com a pesquisa (Figura 6), também está em primeiro lugar quando perguntados sobre as maiores preocupações (citada por 43% dos jovens). Em segundo lugar, aparece a questão do emprego ou profissão (pouco mais de 1/3 da mostra, 34%) e, depois, num terceiro patamar, as questões de saúde (26%) e educação (23%). Drogas, crise econômica e família aparecem num quarto degrau, com uma parcela de 17% a 18% de jovens fazendo referência a cada um desses temas.

Figura 6: Maiores Preocupações

A percepção da violência está relacionada com as questões discriminatórias. Quando interrogados se já sofreram algum tipo de discriminação, 26% dos entrevistados disseram que sim, dos quais 7% disseram ser por causa da aparência, 6% por sua condição social e 5% por sua cor/raça. De acordo com os pesquisadores, mesmo se apenas a última alternativa seja explícita ao abordar a questão racial, as discriminações quanto à aparência são normalmente identificadas com processos de racismo (pele escura, cabelos crespos ou traços e estrutura faciais não brancos) e, de forma mais abrangente, ao conjunto de expressões estéticas relacionadas às culturas africanas, afro-brasileiras e indígenas (linguagem, vestimentas, penteados, expressões religiosas etc.). Ao relatar quando e onde ocorreu a pior experiência de desrespeito e ou discriminação sofrida, a maior parte dos entrevistados relatam que foi na “infância e no início da adolescência”, especialmente no “ambiente escolar”, seguido respectivamente pelo

¹⁸ Ao separar, dentre as causas das mortes, aquelas que se referem a assassinatos, teremos que 1/4 da população jovem do Brasil carrega a condição de ter tido uma pessoa muito próxima vítima de homicídio. As vítimas, na maioria dos casos, são amigos, irmãos, primos ou tios desses jovens, ou seja, companheiros de geração. O mesmo dado também pode indicar que esse fenômeno de jovens que perderam amigos e conhecidos está relacionado, em muitos casos, com o contexto socioespacial, ou seja, o local de moradia e as relações ali estabelecidas para além das relações familiares.

local de trabalho e pelo domicílio. Dessa forma, a escola aparece, mais uma vez, como “um espaço em que valores e identidades são construídos e reforçados”. (SNJ, 2013)

Sobre o que se refere àquilo que mais incomoda na sociedade brasileira (Figura 7), os jovens indicaram nos primeiros lugares a corrupção (67%), o poder dos traficantes (46%) e a grande desigualdade entre ricos e pobres (42%). A destruição do meio ambiente ficou em 6º lugar na escala de respostas dadas pelos entrevistados (25%).

Figura 7: O que mais incomoda no Brasil

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

De acordo com os pesquisadores, é possível perceber que o tema de destaque recorrente nas respostas dadas nas aferições aos problemas que mais preocupam “os próprios jovens” e aos problemas “do país” é o da violência (neste segundo tópico presente em dois itens: o poder dos traficantes, mencionado por quase metade, e o despreparo da polícia, citado por $\frac{1}{4}$ dos jovens). Também vale notar que para parcela significativa dos jovens (42%) a desigualdade volta a aparecer como um problema central na nossa sociedade¹⁹.

Dentre os assuntos que os jovens mais gostariam de discutir com seus pais ou responsáveis, os principais citados pelos entrevistados foram: educação e o futuro profissional (45%), violência (32%), drogas (31%), desigualdade social e pobreza (27%), religião (24%), cidadania e direitos humanos (21%).

Já em relação aos temas a serem conversados com os amigos, os mais citados foram: drogas (41%), sexualidade (31%), violência (30%), educação e futuro profissional (29%), relacionamentos amorosos (26%), racismo (23%) e artes (21%). Sobre os assuntos a serem discutidos com a sociedade em geral, foram citados principalmente:

¹⁹ Na pesquisa, os jovens mais pobres demonstram, comparativamente aos mais ricos, maior sensibilidade ao tema: 85% dos entrevistados pertencentes a estratos de renda baixa consideram-no crucial e 12% mais ou menos importante, versus 74% e 20% dos de renda alta, respectivamente. Também vale notar que “enfrentar mudanças climáticas” (mencionado por 67% dos jovens pobres e por 58% dos ricos) e “controlar o aumento da população” (apontado por 66% e 46%, respectivamente) são desafios citados com maior recorrência pelos jovens de renda baixa do que pelos estratos de renda alta.

desigualdade social e pobreza (40%), drogas (38%), violência (38%), política (33%), cidadania e direitos humanos (32%), educação e futuro profissional (25%), racismo (25%) e meio ambiente e desenvolvimento sustentável (24%).

(Figura 8)

Vale destacar que a pesquisa revela que quanto aos assuntos “política, cidadania e direitos humanos”, os jovens de baixa renda declaram que tem *menor interesse* em

	pais ou responsáveis		sociedade		amigos	
	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
Drogas	31	3º	38	3º	41	1º
Violência	32	2º	38	2º	30	3º
Educação e futuro profissional	45	1º	25	6º	29	4º
Desigualdade social e pobreza	27	4º	40	1º	19	8º
Cidadania e direitos humanos	21	6º	32	5º	13	10º
Racismo	16	9º	25	7º	23	6º
Política	14	10º	33	4º	12	12º
Sexualidade	17	8º	9	10º	31	2º
Religião	24	5º	10	9º	15	9º
Meio-ambiente e desenvolvimento sustentável	11	11º	24	8º	12	11º
Relacionamentos amorosos	17	7º	2	12º	26	5º
Artes (música, teatro, literatura etc.)	8	12º	4	11º	21	7º
Nenhum/ mais nenhum (espontânea)	4		0		1	
Não sabe	1		1		1	

Figura 8: Assuntos com pais, amigos e sociedade

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

ver tais temas na agenda da sociedade, comparativamente aos demais grupos: 28% deles, 36% dos segmentos médios e 35% dos entrevistados de estratos de renda alta acham que a política é tema importante a ser discutido pela sociedade.

No que diz respeito a “cidadania e direitos humanos”, 26% dos jovens pertencentes aos estratos de renda baixa, 35% dos situados em estratos intermediários e 37% daqueles com patamar de renda alta compartilham tal opinião.

Outro aspecto da pesquisa Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2103) assevera que, ao expressarem quais valores julgavam os mais importantes, o temor a Deus foi citado por 40% dos entrevistados (e em primeiro lugar por 22% deles); o respeito às diferenças foi mencionado por 39% (sendo 13% como primeira opção); seguido pela igualdade de oportunidades (33%), respeito ao meio ambiente (31%), solidariedade (28%) e pela justiça social (20%).

Segundo a pesquisa, ao observar o “respeito ao meio ambiente” de acordo com os recortes de sexo, idade e renda, tem-se que: a) é mais relevante para mulheres do que para os homens; b) quanto maior a idade dos entrevistados menor a relevância e c) quanto maior a renda também menor o interesse (mesmo se a variação é menor se comparada àquelas do sexo e da idade).

3.2.1 Percepções da política e participação

Segundo os pesquisadores, as respostas dadas pelos jovens no decorrer da investigação revelam o interesse pela política, pela vida democrática e participação nos rumos da sociedade. Dessa forma, destacam que “a participação e mobilização nas ruas e ações diretas são vistas como a forma mais potente para melhorar o Brasil”. A política é valorizada pela maioria dos jovens: 83% dos jovens acham que a política é muito, ou mais ou menos importante. E apenas 16% acham que a política não é nada importante. Porém, os pesquisadores alertam que “nem sempre essa importância se traduz em envolvimento pessoal”. A partir de um recorte de “renda”: 47% dos jovens de estratos de renda baixa consideram a política muito importante, opinião que é compartilhada por 56% dos entrevistados de estratos médios e por 70% dos de alta renda.

Ao serem questionados sobre os fatores mais importantes para: a) sua vida presente; b) melhorar de vida; e c) garantir direitos, os entrevistados deram as seguintes respostas: para a vida presente, o fator mais importante é a família; para melhorar de vida, o esforço pessoal; para a garantia dos direitos, as políticas do governo. (Figura 9)

Figura 9: Percepção para melhorar de vida

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

É notória para os jovens a percepção sobre a capacidade da juventude de efetuar mudanças. Cerca de nove em cada dez responderam que os jovens podem mudar o mundo, sendo que, para sete, eles podem mudá-lo muito. Os jovens de renda

mais alta mostram-se mais otimistas quanto ao potencial da juventude: 77% deles avaliam que os jovens podem mudar muito o mundo, enquanto que 66% daqueles situados em estratos de renda média e 69% dos pertencentes a estratos baixos se posicionam nessa direção.

Quando perguntados sobre a política, 83% dos entrevistados reconhecem a importância, mesmo se depois não identificam em si uma participação ativa na vida política da sociedade (Figura 10).

Figura10: Política

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

Dentre as principais formas de atuação política (Figura 11) destacadas pelos entrevistados que, de acordo com a pesquisa, estava relacionada com uma mudança e melhora na situação da sociedade brasileira, cerca de 45% mencionam a participação em mobilizações de rua e outras ações diretas; outros 44% citam a atuação em associações ou coletivos que se organizam por alguma causa; 36% citam a atuação em associações ou coletivos organizados; a atuação em conselhos, conferências, audiências públicas ou outros canais de participação desse tipo (36%); a atuação pela Internet (35%); e a atuação em partidos políticos (30%).

Figura 11: Participação política

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

No total, 46% dos entrevistados disseram participar ou já ter participado de pelo menos algum grupo dentro de uma lista de possibilidades e 54% disseram nunca ter participado de nenhum deles. (Figura 12)

Figura 12: Participação em grupos organizados

Fonte: Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013)

Vê-se que a somatória dos que

participam, participaram e nunca participaram mas gostariam é de 85%, um dado importante que reforça o interesse dos jovens na participação. Porém, é preciso refletir melhor quanto à percepção dos jovens sobre o que significa participar. Quando a pergunta é sobre o envolvimento pessoal em formas de associativismo e participação política ou social, a maioria dos entrevistados afirmou que nunca participou nem participaria da maior parte dos tipos de associações, entidades e grupos citados.

Dentre estas formas associativas, destacam-se: partido político (88%); entidade ou movimento por alguma outra causa (81%); cooperativa (74%); entidade ou grupo de mídias livres ou alternativas (66%); associação de defesa do consumidor (63%); grupo ou associação de trabalho voluntário não religioso (60%); entidade ou movimento em defesa de grupos discriminados (60%); associação profissional ou sindicato de trabalhadores (59%); movimento ligado a saúde, moradia, educação ou transportes (56%); sociedade de amigos do bairro, associação comunitária ou de moradores (55%); grupo religioso que se reúne para ações assistenciais ou políticas (55%); grupo artístico ou cultural (51%); e associação estudantil, grêmio ou centro acadêmico (50%). Os únicos tipos de grupos em que a maior parte nunca participou, mas gostaria de participar foram: **grupo de defesa do meio ambiente ou ecológico (51%)** e clube, associação esportiva, recreativa ou de lazer (42%).

No que se refere às conferências de políticas públicas, embora sejam ainda pouco conhecidas entre os jovens: cerca de 8 em cada 10 entrevistados (81%) nunca ouviram falar delas.

Observando segundo a variável renda, destaca-se a maior ênfase dada pelos jovens de estratos de renda alta à “atuação pela internet” (39%) e à “atuação em conselhos, conferências, audiências públicas ou outros canais de participação desse tipo” (39%), comparativamente aos de renda baixa (30% e 33%, respectivamente). Da mesma forma, observa-se o maior destaque dado à atuação em partidos políticos pelos jovens mais pobres, ante os mais ricos: 34% dos entrevistados pertencentes a estratos de renda baixa referem-se a estes, frente a 25% dos situados nos estratos de renda alta. Os jovens pertencentes aos estratos de renda alta participam, em proporção maior do que aqueles de menor renda, de pelo menos uma das formas elencadas pela pesquisa: são 33% deles ante 22% dos jovens de estratos médios e 16% dos mais pobres. Entre os entrevistados que mencionaram algum tipo de participação em algum desses grupos ou associações, essa participação foi principalmente presencial em: grupo religioso que se reúne para ações assistenciais ou políticas (17%); clube, associação esportiva, recreativa ou de lazer (16%); grupos artísticos (13%); e sociedade de amigos do bairro, associação comunitária ou de moradores (9%). Em nenhuma das associações e grupos, a participação virtual superou a presencial.

Por fim, vê-se que os dados trazidos pela pesquisa confirmam certas tendências identificadas em pesquisas anteriores sobre a juventude brasileira. A novidade está justamente em cruzar informações que descrevem as situações vividas pelos jovens com suas percepções e opiniões. Vale destacar a associação realizada pelos jovens entrevistados entre a “noção de direito” com as políticas públicas. Há também um “crescimento da vivência de espaços democráticos” e, nesse sentido, os jovens apontam para a necessidade de criação de mais “ações governamentais” para resolução das suas problemáticas.

Esse desejo de maior intervenção governamental, no entanto, não se contrapõe à disposição deles na participação política por meio dos canais institucionais (alto interesse de engajamento no processo eleitoral, por exemplo), mas valorizando também diferentes formas de atuação política (seis em cada sete jovens entrevistados declararam que participam, já participaram ou gostariam de participar de coletivos e movimentos). Nesse sentido, é possível perceber entre os jovens o crescente interesse nas questões relativas à “participação” e à “cidadania”, especialmente na atual conjuntura política brasileira.

No entanto, como vimos anteriormente, a questão da juventude é associada normalmente a determinados “problemas” (privações, desvios): debates, seminários ou publicações relacionando jovens, direitos e cidadania não raras vezes trazem os temas da prostituição, das drogas, das doenças sexualmente transmissíveis, da gravidez precoce, da violência. Como assevera Abramo (2007), os jovens são relacionados ao tema da cidadania no sentido de privação e mote de denúncia, e quase nunca, são identificados como “sujeitos” capazes de participar dos processos de definição, invenção e negociação de direitos.

Certamente, nas últimas décadas a partir de uma posição política de promoção e estímulo à participação dos diferentes atores sociais, também os jovens são chamados a “participar”. Contudo, vale a pena revisitar a seguir estes conceitos de participação e cidadania, para se compreenderem os diferentes matizes nos quais se dá esta participação, de forma a não subestimar – nem hipervalorizar – as formas como os jovens participam da vida sociopolítica brasileira.

3.3 Revisitando os conceitos de participação e cidadania

Participação é uma palavra que está, frequentemente, sendo usada em inúmeros ambientes, especialmente no discurso político de pessoas, instituições, organizações não governamentais, sindicatos, grupos marginalizados etc. Historicamente, o ser humano tem demonstrado uma necessidade social inerente de “participar”, desde as tribos primitivas até as formas associativas da atualidade (BORDENAVE, 1994, p. 17).

Fazer parte. Tomar parte. Ter parte. Frases que, em uma análise superficial, poderiam representar a mesma coisa, porém são níveis de participação totalmente diferentes e complementares ao mesmo tempo. Por exemplo, uma pessoa nascida no Brasil faz parte da população brasileira, mas não toma parte das decisões importantes do País; ou mesmo, alguém faz parte de uma organização, mas pode não ter parte com os princípios e valores dela; ou, ainda, pode-se fazer parte de uma associação, não significando, porém, que se tome parte de todas as reuniões. Nota-se, assim, que é possível fazer parte sem necessariamente tomar parte, sendo este último um nível mais intenso de participação (Ibidem, p. 22).

Embora o tomar parte seja caracterizado como uma participação ativa, existem ainda diferenças na qualidade desta modalidade de participação. Uma pessoa pode

ser dedicada, responsável, leal, por causa de um dinamismo pessoal e não propriamente em virtude do compromisso com a organização, desligando-se no momento em que encontrar melhores condições em outro lugar. Isso implica dizer que não é o quanto, mas sim o como se toma parte que realmente faz a diferença. Nesse sentido, também é possível compreender alguns movimentos que aconteceram nas últimas décadas em diferentes partes do mundo que representavam, em última instância, um anseio das pessoas em participar das decisões que as afetam direta ou indiretamente.

Possivelmente, a insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte”. (Ibidem, p. 23)

Estas ações coletivas que visam ampliar a participação adquirem, em determinados contextos sociopolíticos e culturais, diferentes matizes e intensidades no que se refere ao tipo, formato e objetivos. Porém, “seja pelas muitas oportunidades de desfrute material para uns, seja porque, para outros, a luta pela sobrevivência exaure todas as energias” (TEIXEIRA, 2002, p. 24), também é possível paradoxalmente encontrar nas sociedades contemporâneas sinais de uma apatia, uma indiferença por qualquer questão coletiva.

“No seu recente estudo, Manuel Castells observa que enquanto o capital flui livremente, a política continua irremediavelmente local. A rapidez de movimento torna o verdadeiro poder extraterritorial. Podemos dizer que, não conseguindo mais as instituições reduzir a velocidade de movimentos do capital, os políticos perdem poder cada vez mais – circunstância simultaneamente responsável por uma crescente apatia política, um progressivo desinteresse do eleitorado por tudo que tenha caráter “político”, à exceção dos saborosos escândalos encenados pelas elites à luz dos refletores, e a queda da expectativa numa possível salvação gerada pelo governo, sejam quais forem seus atuais ou futuros ocupantes. O que é feito e pode ser feito nos escalões de governo influi cada vez menos na luta cotidiana dos indivíduos” (BAUMAN, 2000, p. 27).

Nesse contexto de descrença com a “política” da forma como está sendo atuada na democracia representativa, é pertinente se aproximar do conceito de cidadania. Assim, à medida que aconteciam transformações nas formas de organização da sociedade, momentos históricos e em lugares precisos, também ocorriam mudanças significativas na compreensão do conceito de cidadania. Por

exemplo, na sociedade grega cidadão era o habitante da *polis* – excetuando-se os estrangeiros (*metekos*), os escravos e as mulheres –, que gozava de três direitos fundamentais: igualdade, liberdade e participação no poder²⁰.

Igualdade significava: perante as leis e os costumes da polis, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos e devem ser tratados da mesma maneira. [...] **Liberdade** significava: todo cidadão tem o direito de expor em público seus interesses e opiniões, vê-los debatidos pelos demais e aprovados ou rejeitados pela maioria, devendo acatar a decisão tomada publicamente. [...] **Participação no poder** significava: todos os cidadãos têm o direito de participar das discussões e deliberações públicas da polis, votando ou revogando decisões. (CHAUÍ, 1997, p. 432)

A participação dos gregos era restrita ao processo eleitoral e, mesmo assim, era exercida por aqueles que dispunham de patrimônio. Contudo, vale ressaltar que para os gregos a “política não era uma questão técnica (eficácia administrativa e militar) nem científica (conhecimentos especializados sobre administração e guerra), mas ação coletiva, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria polis” (Ibidem, p. 432).

Também encontramos um referencial para o conceito de cidadania na passagem do feudalismo para o capitalismo, principalmente na Europa. Ao redor dos castelos feudais da Idade Média, foram construídas aldeias ou burgos. Enquanto na sociedade como um todo prevalecia a relação de vassalagem (juramento realizado por um inferior de submissão e pedido de proteção a um superior), nos burgos a divisão social do trabalho fez surgir uma outra forma de organização, a corporação de ofícios. Tecelões, pedreiros, ferreiros, médicos, comerciantes, organizaram-se em confrarias, em que os membros estavam ligados por um juramento de confiança recíproca.

Embora internamente as corporações também fossem hierárquicas, era possível uma certa mobilidade social devido a acordos firmados entre seus membros; e, nas relações com outras corporações, todos eram considerados livres e iguais. Essas corporações deram origem a uma nova classe social denominada burguesia que, posteriormente, se tornou detentora do poder econômico e, dessa forma, passou a reivindicar o poder político para si.

²⁰ Em clara referência aos ideais da Revolução Francesa de igualdade, liberdade e fraternidade.

Em seguida, ainda na Europa, durante o período do Renascimento, encontram-se as ideias de “autodisciplina”, “patriotismo” e de “preocupação com o bem comum”, especialmente inspiradas na cidadania romana. Contudo, mesmo se todas essas concepções antigas influenciassem os conceitos modernos de cidadania, foi a partir da consolidação do liberalismo – corrente de pensamento que defende a não intervenção do Estado nas regras e normas das atividades econômicas – que se definiu a estreita relação de cidadania com a ideia de sujeito independente e possuidor de direitos.

Vale recordar que os “direitos” foram se delineando ao curso dos séculos, muitas vezes por meio de lutas e reivindicações das classes trabalhadoras. Os direitos civis seriam os primeiros a surgir, no século XVIII, os políticos estão ligados ao processo de luta política do século XIX, e os sociais aos processos de lutas do século XX. E os acontecimentos mais representativos para a conquista de direitos foram: a Revolução Gloriosa, em 1688, na Inglaterra; a Luta pela Independência, em 1776, nos Estados Unidos; a Revolução Francesa, em 1789, na França; e a Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945.

Atualmente, vários autores apontam a cidadania como sendo uma articulação de direitos e deveres civis, políticos e sociais. No que se refere aos direitos, os civis correspondem aos direitos relativos às liberdades negativas (contra a interferência do poder soberano na autonomia privada), tais como propriedade, liberdade de ir e vir e de contrair contrato; os políticos devem garantir ao cidadão de um determinado estado a participação livre na atividade política, a livre expressão do pensamento, a liberdade de religião, de imprensa e de organização; os sociais correspondem às necessidades básicas, assegurando o direito a um bem-estar econômico mínimo, saúde, educação, habitação e alimentação.

Já em relação aos deveres, usualmente predomina a visão liberal que destaca a importância de o cidadão respeitar o acesso de seus concidadãos aos direitos básicos; sendo que, para isso, todos devem submeter-se à constituição do Estado, diante da qual todos seriam iguais e protegidos de discriminação. O sistema adotado pela maioria das nações da atualidade é a democracia representativa – que, muitas vezes, é vista somente no aspecto do usufruto do voto. Isso, porém, não desconfigura a utilização de mecanismos de dominação ideológica e manutenção do poder pelas classes dominantes em muitas destas nações.

No que se refere à relação entre direitos de cidadania e o Estado, Vieira (2009, p. 22) afirma que existe uma “tensão” interna entre os diferentes direitos presentes no conceito de cidadania. De acordo com o autor, os direitos civis e políticos (de primeira geração) exigiriam, para serem realizados, um Estado mínimo; já os direitos sociais (segunda geração) necessitariam de uma presença maior do Estado para serem assegurados. Assim, afirma o autor, “a tese atual de Estado mínimo corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas a estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos” (VIEIRA, 2009, p. 23).

Já na segunda metade do século passado, surgiram novos direitos: os chamados de “terceira geração”. O enfoque não é mais dado ao indivíduo, mas a grupos humanos, tais como “povo, nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade” (Ibidem, p. 23). Nesse conjunto se colocam o direito dos povos, direito ao desenvolvimento, direito à paz, etc. Na perspectiva dos “novos movimentos sociais”, esses direitos seriam relacionados aos *direitos difusos*, como direito ao meio ambiente e do consumidor, além dos direitos das mulheres, das crianças, das minorias étnicas, dos jovens, etc. “Já se fala hoje de ‘direitos de quarta geração’, relativos à bioética, para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética”, assevera Vieira (2009, p. 23).

Nessa mesma linha de direitos de “terceira geração”, Gohn afirma:

Ela diz respeito à busca de leis e direitos para categorias sociais até então excluídas da sociedade, principalmente do ponto de vista econômico (lutas pela terra a partir de favelados, por exemplo, categoria social antes considerada como marginal ao sistema econômico, hoje vista como parte dele, como bolsão de miséria e do subemprego), e do ponto de vista cultural (lutas contra a exclusão social de certas categorias sociais, como as mulheres, as minorias étnicas etc.). Assim, a cidadania coletiva privilegia a dimensão sociocultural, reivindica direitos sob a forma de concessão de bens e serviços, e não apenas a inscrição desses direitos em lei; reivindica espaços sociopolíticos sem que para isso tenha de se homogeneizar e perder sua identidade cultural. (GOHN, 1995, p. 196)

Com o exposto até então, vê-se que a cidadania inclui e ultrapassa a questão dos deveres e direitos legitimados por meio do Estado. Ela é percebida dentro de uma visão mais ampla de estratégias de ações no sentido de criar uma sociedade que atenda diretamente às aspirações da pluralidade dos seus membros, ou seja, ultrapassa o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o

indivíduo, para incluir a relação com grupos, coletivos, “pautas” que se encontram no espaço público.

Conforme recorda Gohn (1995), citada anteriormente, uma das reivindicações dessa “cidadania coletiva” é por “espaços sociopolíticos”, não “homogeneizantes” e sem perda da identidade cultural. Para Canclini (2006) entra em cena, então, a questão da cidadania cultural – considerando a grande diversidade presente nas sociedades contemporâneas e o multiculturalismo planetário – que reforça o ser cidadão não apenas como uma categoria que tem *o reconhecimento de seus direitos* pelos aparelhos estatais por terem nascido em determinado território, mas relacionando também com *as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento*.

Por exemplo, o movimento *hip-hop* teve origem em meados da década de 1960 nos subúrbios das grandes cidades estadunidenses – habitados por uma maioria de afro-americanos. Os elementos da cultura *hip-hop*: o rap (*rhythm and poetry*, ou seja, ritmo e poesia, que é a expressão musical e verbal da cultura), o grafite (arte plástica expressa por desenhos coloridos nos muros da cidade) e o *break dance* (estilo de dança praticado nas ruas) eram usados para expressar as inquietações dos marginalizados, denunciando o racismo e a situação de pobreza vividos pela população negra.

Com a mercantilização da cultura *hip-hop* pelas TVs internacionais, cinema e indústria fonográfica, houve uma grande difusão desse movimento pelo mundo, possibilitando a diversos grupos marginalizados – especialmente na América Latina – conhecerem e se identificarem com o estilo *hip-hop* de cantar, dançar, “grafitar”, falar, comportar-se, vestir-se e, principalmente, de denunciar as mazelas da sociedade excludente na perspectiva de *luta pelos direitos, pela cidadania*.

Fazer consumidores tornarem-se cidadãos, este é um dos grandes desafios que interpela a sociedade contemporânea. Mas para isso, de acordo com Canclini, são necessários alguns requisitos:

- a) uma oferta vasta e diversificada de bens e mensagens representativos da variedade internacional dos mercados, de acesso fácil e equitativo para as maiorias; b) informação multidirecional e confiável a respeito da qualidade dos produtos, cujo controle seja efetivamente exercido por parte dos consumidores, capazes de refutar as pretensões e seduções da propaganda; c) participação democrática dos principais setores da sociedade civil nas decisões de ordem material, simbólica, jurídica e política em que se organizam os consumos. (CANCLINI, 2006, pp. 70-71)

Este último item, quando se reporta à participação democrática da sociedade civil, diz respeito desde o controle da qualidade dos alimentos nos supermercados até as concessões de rádios e TVs abertas; desde a denúncia de especuladores que escondem os produtos de primeira necessidade até a mobilização para cassação de mandatos de políticos corruptos.

3.4 Participação política e participação cidadã

Para Teixeira (2002, p. 26), participação política:

São formas diferenciadas de expressão e ação coletiva, com ou sem conteúdo político explícito a depender dos seus objetivos e contextos. O importante é considerar o elemento político na relação social, mesmo quando se pretende negar o Estado na busca de autoafirmação coletiva e autogoverno e na tentativa de construção de uma identidade como ator político. (TEIXEIRA, 2002, p. 26)

Nesse sentido, é fundamental apreender o significado da expressão: *poder político*, que não se confunde com autoridade ou Estado, ao determinar uma relação em que os atores, com os recursos disponíveis no espaço público, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como “sujeitos de direitos e obrigações”. (Ibidem, p. 26).

Esta concepção de participação política corrobora com o pensamento de Dallari (1984) no que tange a identificá-la como direito e como dever. O jurista argumenta que o direito à participação resulta de o fato do homem ter que necessariamente viver em sociedade. Dessa forma, por meio de inúmeras lutas sociais durante séculos, chegou-se a compreensão, ratificada na Declaração dos Direitos do Homem, de que *todos têm o direito de decidir sobre os destinos da sociedade na qual vivem*. Já ao relacionar a participação com dever, ele assevera que todos os indivíduos têm o dever de participar da vida social, procurando exercer influência sobre as decisões de interesse comum. De outro modo, não participar levaria a uma ditadura de uma minoria sobre todos. Ainda segundo Dallari (1984), para uma efetiva participação é importante que todos tenham a mesma possibilidade de agir com liberdade para formar e externar opiniões e que ninguém seja impedido de manifestar livremente sua vontade em relação aos assuntos políticos.

Cotta (apud Teixeira, 2002) situa o fenômeno da participação política entre algumas dicotomias: **direta ou indireta** (normalmente ambas estão presentes no

processo político, diferenciando-se em intensidade e extensão a depender da conjuntura e dos atores envolvidos); **institucionalizada** ou “**movimentalista**” (atuam com lógicas diferentes, ou seja, no caso dos movimentos a lógica é “consensual solidarística”, presidida por valores éticos, morais e comunitaristas, contrapondo-se à “racional-competitiva” em que prevalecem critérios de eficácia, presentes em sistemas econômicos e políticos); **orientada para a decisão** ou **para a expressão** (a primeira é definida por uma intervenção de atores da sociedade civil no processo decisório de forma organizada, não episódica; já a segunda possui um caráter mais simbólico, e objetiva, primordialmente, marcar presença na cena política ainda que possa exercer algum tipo de influência no processo decisório). Ao apresentar estas polaridades não se quer valorizar uma ou outra, e sim chamar a atenção para considerá-las no que se refere à sua possibilidade de fortalecer a democracia, e às suas limitações para efetivá-la.

De acordo com Bobbio (1986), este tipo de participação não depende apenas das regras que podem constituir uma democracia de tipo “procedimental”, mas de mecanismos próprios, institucionais ou não. “Os institucionais podem conferir-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas contêm o risco de envolver os agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade técnico-burocrática” (TEIXEIRA, 2002, p. 29). Por isso é importante a existência de outros mecanismos fora do aparato Estatal, de forma a assegurar uma maior autonomia e potencializar a ação dos movimentos sociais frente ao Estado, à sociedade política, ao mercado. E Teixeira (2002, p. 30) assevera: que “a combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à redefinição da participação como exercício da cidadania ativa”.

Nesse momento, pode-se falar de participação cidadã:

Ao referir-se à “participação cidadã” tenta-se, portanto, contemplar dois elementos contraditórios presentes na atual dinâmica política. Primeiro, o “fazer parte ou tomar parte”, no processo político social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres. A dimensão cívica articula-se à ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômico-sociais, encontram-se excluídos do exercício dos direitos, do “direito a ter direitos”. (TEIXEIRA, 2002, p. 32)

Vale ressaltar que Teixeira (2002) faz uma clara distinção entre participação cidadã e outras formas tais como uma “participação social e comunitária”, cujo enfoque é prestação de serviços à comunidade ou à sua organização de forma isolada, ou mesmo a simples participação em grupos ou associações para “defesa de interesses específicos ou expressão de identidades” (TEIXEIRA, 2002, p. 31). A participação cidadã possui objetivos mais amplos, constituindo-se numa atividade pública de interação com o Estado e, uma vez que se sustenta na sociedade civil e não se reduz aos mecanismos institucionais, diferencia-se da *atividade política strictu sensu*. Portanto, com a participação cidadã as demandas específicas dos atores sociais são expressas e debatidas no espaço público e não simplesmente reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas.

Neste momento, vale destacar também o que Peruzzo (1998) denomina “participação popular”²¹, classificando-a em três diferentes modalidades: a primeira pode ser chamada de **participação passiva**, ou seja, que consente, submete-se e simplesmente delega o poder de decisão a outra pessoa; depois, tem-se a **participação controlada**, que pode ser fruto de uma conquista ou de uma concessão, de qualquer modo é colocada em meio a determinadas restrições, certos limites, para melhor ser manipulada; e, por último, a **participação poder** que “é constituída com base em processos que favorecem a participação democrática, ativa e autônoma, propiciando, de modo mais completo, o crescimento das pessoas ou das organizações coletivas enquanto sujeitos” (PERUZZO, 1998, p. 78).

Mesmo se a participação poder não seja passiva nem manipulada, ela normalmente é limitada, no que se refere a não atingir todas as instâncias da estrutura política ou ser detentora de todas as decisões. O exercício do poder é compartilhado e expressa-se por meio da cogestão (coparticipação ativa no gerenciamento da organização, mesmo se em âmbito ainda limitado) e da autogestão (participação direta na tomada das decisões fundamentais de uma organização). Como bem

²¹ Essa expressão, de acordo com Teixeira (2002), também tem sido utilizada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos da população em seus projetos e políticas, numa perspectiva de redução de custos (mutirões, parcerias), com o objetivo de legitimar programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural. Certamente, podem-se acrescentar algumas iniciativas de grupos empresariais nessa mesma dinâmica.

relembra Calderón (2012) ao postular que o aumento da participação implica em uma *redistribuição do poder*.

Com o exposto, percebe-se a importância da participação na vida do ser humano. Contudo, ele não nasce sabendo as maneiras de como participar da vida social, muito menos de como exercer a sua cidadania em contextos sociopolíticos determinados. Nesse sentido é que podemos falar de um processo de aprendizagem das formas de participação. Processo este que é mediado culturalmente dentro dos grupos sociais primários – família, amigos, vizinhos; secundários – escola, associações profissionais, sindicatos, empresas; e terciários - partidos políticos, movimentos sociais. (BORDENAVE, 1994, p. 23).

Podem-se, então, explicitar os processos de micro e de macroparticipação. A microparticipação refere-se àquela que acontece nas comunidades, sindicatos, associações de bairro, cooperativas, conselhos setoriais, centros de voluntariado, grêmios estudantis, grupos de igrejas, clubes esportivos ou de serviços, e muitas outras expressões associativas. Já a macroparticipação, ou participação social, diz respeito “ao processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (Ibidem, p. 25), o que significa o envolvimento com as estruturas políticas e culturais da sociedade.

Participar em nível “micro” é uma preparação fundamental para a macroparticipação, desde que haja o cuidado de não se tornar um fim em si mesmo, ou seja, limitar-se a reivindicar ao poder público, ou a articular a comunidade, somente com o intuito de obter resultados imediatos (construção de quadras esportivas, postos de saúde etc.), sem ampliar para conquistas estruturais para a sociedade como um todo.

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. (PATEMAN, 1992, p. 60-61)

Nesse sentido, Bordenave (1994) apresenta três esferas essenciais para o exercício da *práxis* e da educação participativa: na comunidade, na escola e no município, onde é possível participar efetivamente dos processos de tomadas de decisões de ordem material, simbólica, jurídica e política. Não se pode esquecer também da abertura de canais efetivos de participação, de outra forma ela não

acontece ou se sustenta. Peruzzo (1998, p. 282) apresenta as organizações da sociedade civil (partidos políticos, sindicatos, movimentos e entidades sem fins lucrativos), o planejamento participativo, a educação formal, a identidade cultural comunitária entre outros, como os canais mais palpáveis em nível global. E a autora conclui: “é no dia a dia, no relacionamento com as instituições que afetam diretamente a vida das pessoas, como uma associação de moradores ou o poder público local, que se firmam os alicerces da educação para a cidadania” (Ibidem, p. 282).

Este tipo de educação significa promover a conscientização do cidadão e, conseqüentemente, a sua ação no fortalecimento das organizações de controle público, popular e comunitário da sociedade civil sobre o Estado. Esse processo está fundamentado em princípios éticos de reciprocidade e solidariedade, diferentemente do individualismo exacerbado apregoado pelo sistema capitalista, em que os interesses de algumas pessoas ou grupos se sobrepõem em relação aos interesses comuns da coletividade.

É importante destacar que o entendimento que se tem de conscientização não é mera aquisição de informações e conhecimentos. Pois, como afirma Bauman:

O saber pode ser usado de forma “cínica”: sendo o mundo o que é, pensemos numa estratégia que me permitirá utilizar as suas regras para tirar o máximo de vantagem; quer o mundo seja justo ou injusto, agradável ou não, isso não vem ao caso. Quando é usado “clanicamente”, esse mesmo conhecimento do funcionamento da sociedade pode nos ajudar a combater o que vemos de impróprio, perigoso ou ofensivo à nossa moralidade. Por isso o saber não determina a qual dos dois usos recorreremos. Isso é, em última análise, uma questão de escolha. Mas sem este conhecimento, para começo de conversa, não haveria sequer opção. Com conhecimento, os homens e mulheres livres têm pelo menos alguma chance de exercer sua liberdade”. (BAUMAN, 2002, p. 10)

Contudo, as pessoas não podem ser “sujeitos” no exercício de sua liberdade, especialmente na tomada de decisões, de forma democrática, ativa e autônoma, sem a presença de dois processos comunicativos: a informação e o diálogo. “Sem comunicação não pode existir a participação” (BORDENAVE, 1994, p. 68) O acesso abrangente à informação, tanto quantitativamente como qualitativamente, sobre os problemas, os planos e os recursos públicos, possibilita aos cidadãos se posicionarem favoravelmente ou contrariamente aos direcionamentos dados pelo poder público nos âmbitos municipal, estadual e federal. Além de favorecer a tomada de decisões por parte da população no que se refere ao uso dos instrumentos de participação política como o voto, o referendun, o plebiscito. Porém, como recorda Calderón (2012): “/o

que no puede olvidarse es que la mera información puede ser un prerequisite pero no es participación, puesto que no devuelve ningún poder al ciudadano, y que a mayor entrega de poder, más participativo será un proceso”.

Para compreender melhor isso, faz-se necessário expor o pensamento de Paulo Freire sobre Comunicação e Educação. Ele usa estes dois vocábulos como sinônimos, na medida em que o processo comunicativo e o processo educativo se encontram na interação entre sujeitos que, reciprocamente, comunicam/aprendem-ensinam sobre si e sobre o mundo em que estão inseridos.

Comunicação (é) a coparticipação dos sujeitos no ato de pensar... implica numa reciprocidade que não pode ser rompida. O que caracteriza a comunicação enquanto este comunicar comunicando-se, é que ela é diálogo, assim como o diálogo é comunicativo. A educação é comunicação, e diálogo, na medida em que não é transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados. (Freire apud Lima, 1981, p. 59)

De fato, para Freire o conhecimento – que é gerado a partir desta coparticipação dos sujeitos no ato de pensar – é construído no espaço das relações entre “sujeito-sujeito”, “sujeito-mundo” e “sujeitos-mundo”. O diálogo, mesmo sendo usado de formas diferenciadas nos escritos do pesquisador, torna-se a mais efetiva comunicação, pois “dialogar não significa invadir, manipular, ou fazer slogans”, e sim, “um devotamento permanente à causa da transformação da realidade” (LIMA, 1981, p. 65).

O diálogo possibilita ao cidadão interagir, expressar-se, dentro dos espaços de microparticipação. O desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação simplificou e barateou os equipamentos técnicos (celulares, gravadores, filmadoras, *ipads*), aproximando cada vez mais as pessoas da produção dos processos comunicacionais.

Na medida em que os grupos e associações intensificam sua intervenção no debate de assuntos e problemas locais, será cada vez mais necessário o domínio da população dos meios e técnicas da comunicação grupal, o método parlamentar, os recursos visuais. Por outro lado, para que seja possível o debate popular em nível regional ou nacional, terão de ser postos a serviço desta macroparticipação os meios de comunicação social mais modernos e abrangentes, e ainda os recursos da telemática, da televisão interativa e mesmo dos satélites de comunicação. (BORDENAVE, 1994, p. 72)

Uma tendência do senso comum é fazer uma confusão entre comunicação e os meios de comunicação, também conhecidos como *Meios de Comunicação de*

Massa. Thompson (1995) afirma que mesmo se o termo “comunicação de massa” é apropriado para se referir a um conjunto amplo de instituições e produtos da mídia é enganador sob certos aspectos. O primeiro deles é considerar a expressão “massa” pelo fato de que as mensagens são enviadas para uma ampla audiência, considerando-se somente a questão quantitativa e esquecendo-se da pluralidade de receptores. Depois, relaciona-se à falsa ideia de uma audiência constituída por uma massa de pessoas inertes e indiferenciadas, não se percebendo que a recepção das mensagens desses meios possa ser um processo ativo, inerentemente crítico e socialmente diferenciado. Estes meios possuem características totalmente diferentes daquelas da conversação cotidiana.

Ao contrário da situação dialógica de uma conversação, em que aquele que escuta é também um respondente em potencial, a comunicação de massa institui uma ruptura fundamental entre o produtor e o receptor, de tal modo que os receptores têm relativamente pouca possibilidade de contribuir no curso e no conteúdo do processo de comunicação. Por isso, seria mais apropriado falar em “transmissão” ou “difusão” de mensagens, em vez de “comunicação” como tal. (THOMPSON, 1995, p. 288)

Alguns autores defendem que estes meios devem ser chamados de Meios de Comunicação Social, porque eles exercem uma considerável influência na sociedade contemporânea e, por conseguinte, também deveriam ter obrigações éticas de estar “a serviço” da sociedade no cumprimento de algumas funções sociais de educação, conscientização política, informação, facilitação da troca de bens e serviços, divertimento, colaboração na participação popular, promoção do diálogo e da cooperação, entre outras.

Aqui vale fazer referência à Internet que, para além de transformar substancialmente a forma e o conteúdo dos processos de comunicação nas sociedades contemporâneas ao redefinir os papéis de emissor-receptor, também proporciona uma nova via de expressão (e relação) de indivíduos, grupos e organizações no espaço público. Ela permite derrubar barreiras de fronteiras e de distâncias no espaço territorial e social; contribui para reduzir a falta de transparência em empresas e governos; e combate hierarquias e formas de controle social, seja entre indivíduos seja entre cidadãos e governos. Vale lembrar a pesquisa Agenda Brasil apresentada no início deste capítulo que demonstra o interesse dos jovens nas redes como canais de participação (35% dos entrevistados, um percentual maior do que para atuação em partidos políticos, 30%).

Dessa forma, rapidamente está se constituindo uma nova arquitetura de participação por meio da Internet e das redes sociais, com a participação direta do cidadão na relação com o Estado, com a sociedade civil e o mercado.

A rede se converteu em um espaço público fundamental para o fortalecimento das demandas dos atores sociais para ampliar o alcance de suas ações e desenvolver estratégias de luta mais eficazes. [...] Em suma, a rede é um espaço público que possibilita novos caminhos para interação política, social e econômica. Principalmente pelo fato de que nela qualquer cidadão pode assumir, ao mesmo tempo, uma variedade enorme de papéis – como cidadão, militante, editor, distribuidor, consumidor, etc. – superando as barreiras geográficas e, até certo ponto, as limitações econômicas. (MACHADO, 2007, p. 268)

Vê-se, com o exposto até o momento, que o uso das terminologias como “participação” e “cidadania” modificam-se ao longo da história ocidental segundo contextos econômicos, sociais e políticos e, mesmo quando usado em articulação com a forma de governo democrática, podem designar um grande número de ações políticas. A seguir, apresenta-se brevemente como esses processos de construção de uma “nova cidadania” ocorreram no Brasil nas últimas décadas.

3.5 Participação e cidadania pós-redemocratização no Brasil

Ao analisar o momento histórico de abertura democrática e atuação dos movimentos sociais, pós-ditadura militar, Cardoso (1994) assevera que a cidadania tem a ver com a relação entre Estado e sociedade civil, entre a esfera pública e a esfera privada, assegurando a criação, a implementação e o controle de leis e políticas públicas que atendam realmente à coletividade, sem prescindir da diversidade existente nos grupos sociais. Dagnino (1994) localiza este processo no contexto do surgimento de novos movimentos sociais urbanos – cidadania entrelaçada ao acesso à cidade – e movimentos que estão sob bandeiras específicas, tais como de mulheres, de homossexuais, de negros, de ambientalistas etc. São ainda válidas as análises da autora no que se refere à segmentação temática dos movimentos sociais a partir de novos direitos que estão em constante criação para atender às demandas específicas, a fim de desmascarar o que ela chama de “autoritarismo social”, ou seja, o estabelecimento de categorias de pessoas e a determinação do lugar delas na sociedade de acordo com critérios discriminatórios de classe, raça e gênero. Dessa

forma, a autora defende que não é possível entender a cidadania na perspectiva de um “reducionismo econômico”, e sim no âmbito cultural da cidadania enquanto “estratégia política”.

Este período histórico também representou uma ampliação do número de movimentos, redes, coletivos e organizações sociais criadas e dirigidas por jovens ou com uma expressiva participação deles. Naquela época os sindicatos de trabalhadores do ABC realizaram grandes manifestações por melhorias nas condições de trabalho; a Igreja Católica, em especial as vozes de Dom Evaristo Arns, arcebispo de São Paulo, de Dom Hélder Câmara, arcebispo emérito de Olinda e Recife, e de Leonardo Boff, representante mais conhecido da Teologia da Libertação, denunciava os abusos do Regime Militar contra os direitos dos cidadãos e defendia o engajamento social do clero, além das atividades promovidas pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A imprensa, especialmente a chamada "alternativa", contrapunha-se ao governo a ponto de serem colocadas bombas em bancas de jornais que vendiam as publicações contestadoras.

O ponto máximo do período da redemocratização foi sem dúvida o movimento pelas Diretas-Já, campanha que mobilizou milhões no final do mandato do presidente João Figueiredo, buscando pressionar o Legislativo a aprovar a restituição do voto direto para presidente. A campanha pelas Diretas-Já marcou a década de 1980 no Brasil, e uniu personalidades e movimentos de todos os campos. Cardoso (1994) identifica neste período histórico duas grandes fases: a primeira com a emergência destes movimentos que trouxeram uma grande expectativa por seu caráter de “espontaneísmo” e de “autonomia”, e possibilitarem uma ruptura das relações clientelísticas do modo do sistema político de então; e a segunda com um tendência a um processo de “institucionalização”, ao serem estabelecidas novas relações entre os movimentos e os partidos políticos – que estavam sendo criados – e estes primeiros e as agências públicas.

Dagnino (1994) reconhece neste processo de busca por direitos como um dos elementos da construção de uma nova cidadania, que evolui com a própria constituição de uma cultura democrática. Nesse sentido, a autora elenca um conjunto de critérios que ajudam a analisar o contexto social e político na década de 1990 e que podem auxiliar na compreensão de recentes movimentos urbanos vistos no Brasil, a saber: a) A redefinição da ideia de direitos, ou seja, o “direito a ter direitos”, emergindo das lutas específicas e da prática concreta dos movimentos; b) A

construção de sujeitos sociais ativos; c) Uma nova proposta de sociabilidade, a partir de um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, com o intuito de romper o que a autora considera um “autoritarismo social”; c) A necessidade de transcender o foco privilegiado da relação com o Estado, ou do Estado com o indivíduo, para incluir fortemente a relação com a sociedade civil; d) O direito de participar efetivamente da própria definição do sistema político; e) Incorporar tanto a noção de igualdade como a da diferença.

Novas leis, novos direitos foram criados por conta dessa mobilização da sociedade. Contudo, vale recordar Milton Santos (2007) quando assevera:

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve estar sempre vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania. (SANTOS, 2007, p. 105)

Todo este debate acerca dos conceitos de participação e cidadania, com seus variados mecanismos de efetivação nos espaços institucionais e não institucionais, e as mudanças no cenário político pós-redemocratização que afetaram sobremaneira as formas e os canais de participação no Brasil, irão contribuir para, posteriormente, compreendermos como os jovens de hoje estão envolvidos nesses diferentes espaços de participação, reivindicando a construção de políticas públicas no Brasil, especialmente voltadas para este segmento.

3.6 Refletindo sobre o “protagonismo” juvenil

Desde o período de redemocratização, diversos autores buscam encontrar na juventude novas formas de participação política. Certamente, estas “novas formas” não seriam privativas dos jovens, mas estariam presentes na atuação de outros atores sociais que de alguma forma reinventavam a forma de participação política chamada “tradicional”.

Como vimos anteriormente, há um crescente interesse dos jovens pelo tema da participação e um conceito amplamente difundido²² é o de *protagonismo juvenil*²³, com o objetivo de oferecer à juventude um modelo de ação política.

De acordo com Souza (2006), a alternativa de participação que advém desse modelo não promove a política, mas tem o efeito de anulá-la. São pelo menos duas as maneiras defendidas pela autora que explicitam como isso ocorre: pela *instrumentalização da ação*, reduzida à atividade-meio com vistas a um objetivo material e quantificável, e pela *fabricação do consenso*.

De acordo com a sua origem etimológica, a palavra protagonista vem do grego *prōtagōnistēs*, e que significa aquele que “combate na primeira fila; que ocupa o primeiro lugar; personagem principal” (SOUZA, 2006). Originalmente, a palavra protagonista designava, o principal competidor dos jogos públicos, mas também de uma assembleia, reunião, luta judiciária ou processo. Assim, a ideia de luta (*agōnía*) e a ideia de um espaço público estão na origem da terminologia.

Souza (2006) recorda que a defesa do protagonismo juvenil recai muitas vezes relembrando essa sua origem etimológica, porém com uma certa operação discursiva: uma assepsia da palavra, em que permanece a ideia de espaço público – e, portanto, de política –, mas de um espaço público transformado em cenário, em que não existe luta (*agōnia*) e em que o lutador é substituído pelo “ator” social:

[...] o jovem protagonista é invariavelmente lembrado como o “ator principal” no cenário público, posição de destaque que supõe algum tipo de ação política. Contudo, uma ação política despida da luta e transformada em atuação social. [...] o discurso atual prescreve à juventude uma “nova forma” de política, que ocorre mediante a atividade/atuação individual e que contribui para a integração dos jovens. O apelo ao protagonismo ou à posição principal presta-se, sobretudo, para motivar os jovens à integração. (SOUZA, 2006, p. 9)

Numa perspectiva histórica, como vimos anteriormente, o cerne dos estudos sobre juventude deslocou-se da noção de crise para a situação de exclusão-inclusão.

²² Especialmente nas propostas de trabalho de diversas organizações não governamentais (ONGs), nos meios de comunicação, nos partidos, nas fundações empresariais, nos organismos internacionais, nas lideranças de grupos de jovens, nos encontros, seminários e congressos para discussão da relação entre educação e juventude.

²³ Esta terminologia tem sido utilizada para desmentir uma imagem da juventude apática e alienada, especialmente após um enfraquecimento do movimento estudantil. Nesse sentido, jovens de todo o Brasil estimulados por programas e projetos governamentais ou promovidos por organizações empresariais ou da sociedade civil têm prestado serviço voluntário por meio da valorização da cidadania, da educação e da solidariedade em prol da “solução dos problemas sociais”.

Portanto, essa abordagem de “integração” dos jovens para “evitar” a desestabilização social foi amplamente difundida em programas e projetos governamentais de combate às drogas, à violência juvenil, etc. É um tipo de “participação” baseada primordialmente na atividade, em ações “concretas”, ou seja, no “fazer coisas”. Na maior parte das vezes, este fazer consiste em realizar trabalho não-remunerado em prol da “resolução de problemas sociais”. Desse modo, este gesto passa a ser identificado com “participação cidadã” e “cidadania”.

Assim é que a participação da juventude é considerada meio de evitar o descontrole e assegurar a coesão social. Por sua vez, o sucesso das medidas de integração depende menos da coerção, disciplinamento ou repressão que da motivação do jovem, objeto da intervenção. Pode-se afirmar, portanto, que o protagonismo juvenil seja um discurso que suscita no jovem a necessária motivação para ser integrado, na medida em que manifesta uma suposta posição de destaque da juventude diante do objetivo de uma certa mudança social e apela ao “sentir-se útil” ou à valorização do indivíduo que se propõe a fazer. (Ibidem, p. 9)

Já o “consenso” fabricado não abre espaço para a resistência ou oposição, pois não permite a fala autônoma e transgressora – pluralidade de pontos de vista que se encontram e promovem o debate, a discordância, a contestação, a reivindicação e a transgressão do estabelecido. Dessa forma, a política funciona como mecanismo de integração, posto que o jovem não é “sujeito”, mas “objeto” da intervenção. Portanto, assevera a autora, o discurso estabelecido na sociedade do “protagonismo” juvenil pode ser “uma resposta à expectativa adulta de reencontro da juventude com a política (...)” (SOUZA, 2006). Porém, uma política esvaziada de sentido.

Com o exposto, vale recordar o pensamento de Hannah Arendt sobre o “agir” na política. A autora observa que no mundo contemporâneo o espaço público foi considerado “tanto sob o aspecto teórico quanto sob prático, como um meio de assegurar as provisões vitais da sociedade e a produtividade do livre desenvolvimento social” (ARENDT, 1993, p. 118-119). Assim, ela afirma que a política se tornou um meio para garantir a subsistência e outras necessidades da vida social, tais como a esfera do *labor* (vida) e trabalho (mundanidade), ou seja, da subsistência, do consumo e da produção. Portanto, a política fica esquecida como espaço de “ação”.

Se é verdade que a política não é mais nada além do que é infelizmente necessário para a preservação da vida da humanidade, então com efeito ela começou a ser liquidada, ou seja, seu sentido transformou-se em falta de sentido (ARENDT, 1993, p. 119).

Dessa forma, para reencontrar o “sentido da política”, o ser humano precisaria participar na renovação do espaço político, ou seja, agir no mundo constantemente (no sentido de natalidade, pois, no pensamento arendtiano, cada ser humano que aparece no mundo é uma nova promessa de mudança, de renovação). O espaço político se relaciona com as realizações humanas, vinculando a política à liberdade, já que a liberdade política corresponde à participação ativa dos cidadãos em um mundo plural e comum a todos, ou seja, a *res publica*²⁴.

Portanto, contrariamente a uma perspectiva de “protagonismo” juvenil que apregoa uma participação “cidadã”, “social”, “comunitária” baseado no “fazer”, como uma estratégia, como exposto no início desse capítulo, “integradora” do jovem no meio social, é possível pensar em uma participação política na perspectiva do “agir” arendtiano para renovação do espaço público e exercício de uma cidadania ativa.

Neste capítulo, foram abordados alguns conceitos, em uma perspectiva histórica e teórica, sobre juventude, participação e cidadania, bem como uma das formas difundida nas últimas décadas de estímulo à participação de jovens no meio social, comunitário e no espaço público. A seguir, pretende-se aproximar-se da temática ambiental, de forma a ampliar o olhar sobre o contexto sócio-histórico e político no qual se insere a institucionalização do PNJMA, objeto de investigação dessa pesquisa.

²⁴ Expressão latina que significa literalmente “coisa do povo”, “coisa pública”.

4 DO AMBIENTALISMO AO SOCIOAMBIENTALISMO

4.1 A questão ambiental

Os movimentos ambientalistas ou ecológicos ganham relevância no cenário mundial em meio à crise dos dois sistemas político-econômicos que estiveram em contraposição durante a maior parte do século XX (CARVALHO, 2013, p. 100). Independentemente das estruturas políticas específicas de cada um, estes modelos tinham em comum o desencadeamento de processos de degradação físico-natural e sociocultural nas sociedades onde eram implantados. Nesse contexto, surgiram ativistas que foram denominados ambientalistas, ou ecologistas, ou "verdes" que pretenderam compor uma espécie de terceira via ao fracasso destes modelos societários fundamentados em uma matriz industrial-produtivista.

Sonhadores, os militantes destes movimentos, ao mesmo tempo que não abriam mão da crítica à perversidade reprodutora de extremos (de riqueza e pobreza) típica do capitalismo, ou da denúncia do estelionato totalitário do chamado 'socialismo real', desrespeitador das liberdades e criador de novas desigualdades, não abandonaram também os princípios da solidariedade, de luta por igualdade e justiça social que um dia alimentaram as utopias socialistas que não se realizaram. Justiça e respeito ambiental, para estes, entendia-se apenas como a outra face de uma moeda em que a justiça econômica e social também se estamparia. O que chamavam de causa ambiental e o que os mobilizava em seu movimento ecológico, inclusive para a criação dos primeiros partidos verdes, surgidos nos anos 1970 e 1980, não tinha o entendimento reduzido de agora (à questão climática, e ao aquecimento global, por exemplo), mas traduziam perspectivas de novos arranjos sociais, econômicos e políticos, para as relações entre as pessoas e, portanto, destas com os demais integrantes da natureza. (Ibidem, p. 101-102)

Joan Martínez Alier (2015, pág. 21) coloca os movimentos ecológicos (ou ambientalistas) como uma reação ao discurso e à prática capitalista do crescimento econômico²⁵, não no sentido de mera contraposição, mas de repensar a sua lógica. Por exemplo, se todas as nações do mundo tiverem como referência o modelo de desenvolvimento estadunidense e europeu, o planeta certamente entraria em colapso. Portanto, a solução para o consumo desigual entre países em desenvolvimento e aqueles desenvolvidos não passa por elevar os padrões de consumo dos primeiros. Isso seria insustentável para o planeta.

²⁵ A economia convencional identifica crescimento econômico e desenvolvimento econômico como equivalentes. Entretanto, crescimento econômico significa apenas aumentar a escala dos processos econômicos atuais, e isso talvez não possa ser feito de maneira sustentável.

De acordo com Dowbor (2011), atualmente somos 7 bilhões de pessoas no planeta, com uma taxa de aumento populacional de 1,1%, o que equivale a cerca de 80 milhões de pessoas a mais a cada ano. O pesquisador alerta que toda esta gente quer consumir, a partir da criação em nossa sociedade global de um “modelo de consumo de luxo”, que funciona enquanto apenas “os países ricos e os ricos dos países pobres a ele tiverem acesso”. Ele recorda que o economista asiático, Chandran Nair, fez um cálculo que demonstra a desproporção do consumo a partir desta taxa de crescimento demográfico: nos Estados Unidos, onde se consome um frango e meio por pessoa por mês, são 9 bilhões de frangos que vão para a panela todo ano. Na Ásia, ainda, quase não se consome carne. Nos Estados Unidos são 300 milhões de habitantes. Na Ásia, 4 bilhões. Portanto, a conclusão é que “quando a Ásia começar a comer frango, haja ovo, haja galinha”. Assim, conclui o pesquisador brasileiro, com “esta progressão do consumo com o resto do planeta querendo se apropriar do modelo americano, o planeta fecha para balanço. Repensar o consumo não é mais questão de se gostar ou não, é questão de quando e como” (DOWBOR, 2011, p. 1).

Vale dizer que Tilio Neto (2010) defende que para uma ampla compreensão do aumento do consumo (e também em suas duas facetas: esgotamento de recursos e geração de resíduos) não é suficiente olhar somente para o crescimento populacional. É preciso também considerar as “modificações dos padrões de consumo ao longo do tempo” e as “diferenças entre estes padrões nas várias regiões do globo”.

Quanto às alterações ao longo do tempo, os padrões de consumo teriam acompanhado as mudanças no modo de vida das populações. Entre 1950 e 2007 a população mundial aumentou duas vezes e meia (de 2,5 para 6,7 bilhões), enquanto o consumo de determinados recursos cresceu de forma mais rápida. O consumo de grãos teria aumentado três vezes, o de água quatro vezes e o de combustíveis fósseis cinco vezes. A diferença entre o aumento do consumo e o aumento populacional é atribuída à disseminação de um modo de vida moderno e urbano, em substituição a modos de vida tradicionais e rurais. Segundo dados da ONU em 1950 apenas 30% da população mundial era urbana, mas em 2008 essa proporção poderia ultrapassar os 50%. Quanto às diferenças ao redor do globo, os padrões de consumo variam de acordo com o grau de desenvolvimento de cada região ou país. Os Estados Unidos, por exemplo, representam 4,6% da população mundial (294 milhões de habitantes), mas consomem cerca de 25% de todo o petróleo extraído no mundo. A Índia, com mais que o triplo dessa população (1 bilhão de habitantes), tem um consumo per capita de grãos cinco vezes menor, e de energia quinze vezes menor. Em outro exemplo Estados Unidos e Canadá somam juntos 5% da população mundial, mas são responsáveis por um terço de tudo o que é gasto mundialmente em consumo privado residencial. Ao mesmo tempo o sul da Ásia e a África subsaariana, que somam um terço da população mundial, respondem por apenas 3% desse consumo. (TILIO NETO, 2010, p. 12-13)

Não raramente o avanço tecnológico²⁶ é apresentado como a solução para o crescente consumo global, tanto na extração de recursos quanto na geração de resíduos. Contudo, a partir deste uso intensivo da tecnologia na economia pós-industrial, podem-se elevar os níveis de consumo a patamares muito maiores do que aqueles vistos na economia industrial. Um exemplo dado por Tilio Neto (2010) é a fabricação de um automóvel (produção industrial) que utiliza “uma quantidade de material equivalente a duas vezes o peso do produto final” e para a confecção de um microchip (produção pós-industrial de alta tecnologia) “o peso da matéria-prima chega a ser 630 vezes o do produto final”. Vale dizer que os resíduos gerados na produção e no descarte dos bens pós-industriais também são bastante significativos em termos de volume de lixo, poluição e toxicidade. Portanto, a solução para o consumo desigual não é necessariamente elevar os padrões de consumo dos países menos desenvolvidos (TILIO NETO, 2010, pág.13).

É claro que o sistema capitalista, por si só, não foi o único responsável na História pela deterioração do meio ambiente no planeta. Inegável, porém, que a parte de responsabilidade do capitalismo na produção deste resultado funesto é das maiores. (COMPARATO, 2013, p. 282)

Independentemente de certos matizes terminológicos, é difundido entre os pesquisadores que a relação do homem e seu meio natural está pautada em um "amplo espectro de relações e elaborações que tratam do ambiente enquanto posições filosóficas, área de estudo (ecologia), teorias e posições políticas, modelos de economia etc." (LOSEKANN, 2014, p. 33). Dentro desta complexidade do ser e do viver humano na Terra é que se coloca a questão ambiental.

Nesse sentido, Leff (2001) afirma a existência de uma “crise da civilização”, ancorada no atual modo de compreensão do mundo e do relacionamento sociedade-natureza. Para este autor, um dos indicadores desta crise é o fato de a Ciência Moderna não ser capaz, a partir dos atuais instrumentos disponíveis, de oferecer soluções adequadas para os problemas ambientais. Isso está diretamente relacionado com a fragmentação do saber (unitarização e disciplinarização da ciência) e com a racionalidade a serviço do capital.

²⁶ As novas tecnologias também trazem consigo perigos desconhecidos como aqueles advindos do uso de sementes transgênicas e do armazenamento de resíduos radioativos.

A crise ambiental é a crise de nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo. Esta crise se apresenta a nós como um limite no real que resignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite da pobreza e da desigualdade social [...] a crise ambiental é sobretudo um problema de conhecimento (LEFF, 2001, p. 191).

Esta ciência moderna fragmentada e disciplinar gera uma visão reducionista da problemática ambiental e, de forma simplista, não raras vezes coloca na sociedade a responsabilidade para reversão deste quadro de degradação ambiental. Isso fica evidente quando o senso comum, a mídia, os governos promovem um discurso que diz ser “cada um de nós” responsável igualmente pelos problemas ambientais e, portanto, “todos devem fazer a sua parte” na resolução dos mesmos. Pode-se aqui citar o caso da reciclagem e da política dos três R’s (Reduzir, Reutilizar e Reciclar) para ilustrar esta falácia de “iguais responsabilidades”. Layrargues (2002) desconstrói os argumentos utilizados neste discurso a partir de estatísticas e cálculos de contabilidade e afirma que a reciclagem de alumínio, antes de tudo, é um grande negócio para as indústrias de enlatados, alertando que esta solução mais fortalece e legitima a luta de classes do que supera problemas ambientais. Contudo, numa visão de sociedade complexa, também não é possível negar que essa mesma reciclagem, considerada uma farsa do capital para o autor, é hoje a principal responsável pela sobrevivência de mais de milhares de catadores de recicláveis.

Com o exposto até agora, vê-se que há uma diversidade de compreensões sobre a questão ambiental, notadamente identificada como “problemática ambiental” ou “crise ambiental”. Como assevera Layrargues:

Dependendo da ótica que se observa, uns entendem que a crise ambiental se instaurou no momento em que a explosão populacional se mostrou incontrolável, outros acreditam que a raiz da crise está no crescimento econômico, outros ainda acentuam a visão de mundo reducionista, antropocêntrica, cartesiana e utilitarista da natureza, e outros, para não alongar demais a lista, depositam a responsabilidade pela crise ambiental no sistema que se organiza social e produtivamente em função de uma ideologia individualista e competitiva (LAYRARGUES, 2004, p. 1).

No que se refere ao âmbito da política, o Estado deveria mediar as decisões que afetam a todos os seres humanos, portanto, a questão ambiental deveria ser central no debate e na ação estatal, visando à satisfação dos interesses da coletividade. Contudo, vê-se que o poder estatal dentro de um modelo capitalista de produção apresenta soluções pouco efetivas para a conservação do meio natural e

no estabelecimento de relações sociais mais justas. Isso fica claro quando as escolhas governamentais não priorizam recursos financeiros para execução de uma política regulamentadora eficaz no campo ambiental e os investimentos tecnológicos para uma “produção mais limpa” são avaliados prioritariamente por meio de análises econômicas e não dão o mesmo peso aos aspectos ambientais e sociais. Nesse sentido, pode-se verificar que as relações sociais entre os seres humanos influenciam diretamente as relações ecológicas. Portanto, atualmente grande parte dos ambientalistas, políticos e pesquisadores afirmam que os problemas ambientais têm origem na relação entre o sistema político-econômico atual e o meio ambiente.

É neste contexto que Castells (1999) identifica o advento dos movimentos ambientalistas com o estabelecimento das bases de uma nova cultura orientada a repensar a forma como são articuladas a sociedade, a economia e a natureza. O autor ainda assevera que o enfrentamento dos problemas ambientais requer uma transformação nos meios de produção e consumo, bem como de nossa organização social e de nossas vidas pessoais.

Contudo, devido à diversidade dos atores dos movimentos sociais, da sociedade civil e dos setores de mercado que assimilaram o discurso ambiental, não é possível falar de um único movimento ambientalista.

Nessa "nebulosa associativa", especialmente em tempos recentes, o termo "ambiental" deixou de ser uma referência clara a um conjunto de posições com um mínimo denominador comum em termos de compatibilidades ideológicas, políticas, ou simplesmente referentes a um mesmo adversário. Assim, seria mais correto, segundo Acserald (2010), tratar do ambientalismo segundo as suas práticas, que traduzem clivagens diversas. Tratar os atores do ambientalismo como aqueles que defendem a "proteção do meio ambiente" já não nos diz muita coisa. Mais do que nunca se faz necessário adotar o plural e tratar dos "ambientalistas" ou dos "ambientalismos". (LOSEKANN, 2014, p. 19-20)

E justamente por esta diversidade de "ações coletivas" e de "discursos" é que Castells (1999) também identifica o fenômeno do ambientalismo como uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes²⁷ e de alto grau de penetração. Martinho (2003) também aponta que o mesmo

²⁷ De acordo com Börzel (1997), a palavra rede converteu-se nos últimos anos, tanto em uma etiqueta da moda quanto em um novo paradigma de arquitetura da complexidade, utilizada pelas mais diversas ciências. Já Martinho (2003) afirma que o conceito de rede tem a ver com certas características peculiares, dentre as quais são ressaltados os aspectos de não-linearidade, auto-organização, horizontalidade, descentralização, não-hierárquica. Nesse sentido, o autor identifica “rede” com um “fenômeno organizacional, capaz de autorregulação, produzindo uma dinâmica de conectividade”.

contexto histórico analisado por Manuel Castells em “A Sociedade em Rede”²⁸, com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação que permitiu o incontrolável fluxo de capitais pelo planeta, propiciou a articulação de múltiplas e diversificadas formas de organização da sociedade civil e de movimentos sociais – especialmente conectados em redes ambientalistas.

Uma multifacetada constelação de redes de ONGs, pessoas e grupos de afinidade em cada uma das áreas da ação política e social humana – educação, saúde, cultura, assistência social, meio ambiente, gênero, defesa de direitos e economia solidária, entre outros – passou a existir. Embora grande parte dessas articulações seja informal ou dependa da temperatura política para fomentar a mobilização coletiva, elas subsistem por longos períodos de tempo como instrumento de organização das lutas. As redes tornaram-se a principal forma de expressão e organização coletiva, no plano político e na articulação de ações de grande envergadura, de âmbito nacional ou internacional, das ONGs e dos novos movimentos sociais. (MARTINHO, 2003, p. 11)

Para Castells (2013, p. 161) “ao longo da história, os movimentos sociais foram e continuam a ser as alavancas da mudança social”. O pesquisador identifica entre os fatores que desencadeiam este fenômeno o aparecimento de “uma crise nas condições de vida que tornam insustentável a existência cotidiana para a maioria das pessoas” e uma “profunda desconfiança nas instituições políticas que administram a sociedade”. Além disso, ele discorre sobre os processos de “transformação tecnológica e organizacional” na sociedade contemporânea que definem a emergência da “autocomunicação de massa, baseada em redes horizontais de comunicação multidirecional, interativa, na internet (...)” se apresentam como o novo contexto “em que os movimentos sociais do século XXI se constituem” (Ibidem, p. 162).

De acordo com Leff (2002, p. 152), numa possível síntese dos princípios organizadores dos movimentos ambientalistas, tem-se:

- Maior participação nos assuntos políticos e econômicos, particularmente na autogestão dos recursos ambientais.
- Inserção nos movimentos pela democratização do poder político e da descentralização econômica.
- Defesa de seus recursos e seu ambiente, para além das formas tradicionais de luta por terra, emprego e salário.
- Busca de novos estilos de vida e padrões de consumo afastados dos modelos urbanos e multinacionais.

²⁸ Primeiro volume da enciclopédica trilogia “A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura”.

- Busca de sua eficácia por meio de novas formas de organização e luta, longe dos sistemas institucionalizados e corporativistas do poder político.
- Organização em torno de valores qualitativos (qualidade de vida) por cima dos benefícios que podem derivar da oferta do mercado e do Estado de Bem-Estar.
- Crítica à racionalidade econômica fundada na lógica do mercado, da maximização do lucro, da eficiência e produtividade tecnológica e dos aparelhos associados de controle econômico e ideológico.

Nesse sentido, vê-se que os movimentos ambientalistas possuem desde a sua gênese o desenvolvimento de uma consciência crítica e solidária; e na sua práxis, a luta cotidiana de resistência contra interesses que priorizam o viés econômico e as forças políticas excludentes e monopolistas. Pode-se dizer então que suas estratégias de ação política propõem uma ruptura com as formas tradicionais de organização e com os canais de intermediação política. Isso permite abrir novos espaços para o confronto e a negociação, relacionados com os conflitos e tomadas de decisões relativas à apropriação da natureza e à participação social na gestão ambiental. A seguir, temos brevemente a categorização de correntes do movimento ambientalista feita por Martinez-Alier, enfatizando o Ecologismo dos Pobres, que se insere nos movimentos de “justiça ambiental”.

4.2 Três correntes do movimento ambiental

Martinez-Alier (2015, p. 21) classifica os movimentos ecológicos em três linhas: “culto ao silvestre” ou “à vida selvagem”, “credo da ecoeficiência” e “ecologismo dos pobres”²⁹.

A primeira delas consiste na defesa da parte da natureza que permanece intocada. Essa corrente não ataca o crescimento econômico em si, mas se posiciona contra os interesses materiais que utilizam a natureza como um meio para atingir objetivos externos a ela. A segunda corrente se preocupa em ter uma visão da economia em sua totalidade, e como resultado centra-se na ideia de eficiência técnica.

²⁹ O nome ecologismo dos pobres foi sugerido em 1988 pelo historiador peruano Alberto Flores Galindo, mas Martínez Alier é quem o popularizou desde então. A expressão refere-se não apenas a uma ótica sobre o meio ambiente desenvolvida a partir dos países pobres. Refere-se também ao modo como populações marginalizadas (como povos indígenas e camponeses), tanto nos países ricos quanto nos países pobres, mantêm muitas vezes relações sustentáveis com a natureza. Essas ideias também aparecem reunidas sob outros nomes como ecologismo popular, movimento de justiça ambiental, ecologismo do sustento, ecologia da libertação, entre outros.

Portanto, o valor que se confere à natureza nunca é intrínseco; deriva sempre de uma visão da natureza como recurso natural, capital natural ou serviços ambientais. A ecoeficiência acredita poder contribuir para o desenvolvimento e o bem-estar material da humanidade mediante a defesa que ela faz da boa utilização dos recursos, capaz de gerar ganhos tanto para a economia quanto para o meio ambiente. Nessa perspectiva se inscreve a ideia de um desenvolvimento não apenas possível, mas também sustentável. O que está por trás de tudo isso é a ideia de incluir no preço dos produtos os danos ambientais que estes implicam, ou seja, buscar o desenvolvimento sustentável – conceito que será abordado mais adiante –, a desmaterialização da produção e a precificação do meio ambiente.

A terceira linha, ecologismo dos pobres, analisa os impactos do crescimento econômico sobre o planeta, especialmente com relação ao deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte de resíduos. Essas atividades estariam avançando sobre novas fronteiras de expansão³⁰, indo dos países ricos em direção aos países pobres. Essa corrente também entende as pressões sobre o meio ambiente como um elemento que tem servido para impulsionar um crescimento econômico desigual e assimétrico ao longo da história. Desse ponto de vista os países industrializados têm-se tornado cada vez mais dependentes dos países do Sul, já que a pressão sobre a natureza se torna mais significativa no Sul, mas o crescimento econômico que ela possibilita favorece principalmente o Norte.

Uma das modalidades desta linha de ecologismo é o que Martinez-Alier (2015) chama de "ecologia política" ao identificar conflitos ecológicos distributivos – disputas de poder e decisões envolvendo questões ecológicas. Esta vertente refere-se à transferência das pressões ambientais (e de seus custos) das unidades mais fortes do sistema para as mais débeis. A contaminação e a expropriação de recursos prejudicam determinadas partes, para que outras sejam favorecidas. Esse mecanismo é observado nos níveis local, nacional, regional e global.

Em geral considera-se que os conflitos ecológicos distributivos ocorrem entre países ricos e pobres. Martínez-Alier (2015) entende que se trata, mais precisamente, de um conflito entre *duas visões de mundo distintas*, com diferentes graus de abrangência em suas percepções sobre o sistema Terra. Trata-se também de um

³⁰ Comparato (2013) explica a demanda constante de expansão do capitalismo que busca sempre novos mercados.

embate entre o modo de produção industrial e uma experiência humana em harmonia com o mundo. Essa dicotomia apareceria ainda na forma de atritos e contradições entre a tecnologia ocidental e o conhecimento indígena tradicional, ou entre a privatização de terras e de recursos e a resistência popular. Nos termos de Martínez-Alier (2015), há uma relação conflituosa entre destruir a natureza para se ganhar dinheiro e conservá-la para se poder sobreviver.

Pelo que foi exposto, vê-se que esta vertente de ecologismo popular critica a ideia de ecoeficiência. Mas ao mesmo tempo ele não equivale à sacralização da natureza, pois refere-se à *manutenção sustentável da subsistência humana*. Ele pauta o antagonismo entre uma visão ecológica do mundo e uma visão pautada em interesses imediatos e particulares; entre uma visão holística, global e de médio e longo prazo, e uma visão fragmentada, seccionada e de curto prazo.

Contudo, difunde-se amplamente na sociedade a visão da ecoeficiência. Nesse sentido, o projeto de institucionalização da questão ambiental perpassou por um processo diplomático, ideológico e social, que buscou elevar a problemática ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional e, conseqüentemente, influenciar o ciclo de formulação e implementação de políticas públicas em todos os níveis (NOBRE, 2002). Isso foi possível, também a partir da construção de conceitos como “desenvolvimento sustentável” e “sustentabilidade” que mundialmente estão estabelecendo parâmetros e conteúdos para o enfrentamento desta problemática. Daí a importância de nos aproximarmos destes conceitos no próximo tópico.

4.3 Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade

Numa perspectiva histórica, pode-se considerar que os fundamentos que deram origem ao termo Desenvolvimento Sustentável (DS) se encontram na década de 1960, quando o debate sobre a questão ambiental estava ancorado nas preocupações com o crescimento demográfico. Obras como “*The population Bomb*” (1968), de Paul Ehrlich; “*The Tragedy of The Commons*” (1968) – na qual já se discorre sobre a possibilidade de uma superpopulação ameaçar a capacidade de suporte da biosfera –, de Garrett James Hardin; e “*The Limits to Growth*”, publicado pelo Clube de Roma; já preludiavam a existência de uma contradição entre crescimento econômico e preservação ambiental.

Conforme observado por Nobre (2002), vale dizer que este último livro influenciou diretamente a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo (1972) e grande parte dos debates durante toda a década. Este estudo coordenado por Dennis Meadows retomava uma perspectiva neomalthusiana para a questão, onde a finitude³¹ dos recursos era reintroduzida na discussão econômica e, se as variáveis de crescimento industrial, população e recursos naturais não se alterassem, inevitavelmente todos os cenários projetados resultariam em catástrofe.

O autor assevera ainda que, a partir destas previsões, entre as propostas de solução estaria a *redução do uso dos recursos naturais* e, necessariamente, a redução dos índices de crescimento das economias nacionais, inaugurando a proposta polêmica do “crescimento zero”. Rapidamente reações apareceram frente a estas previsões de iminente colapso do modelo capitalista de desenvolvimento. Entre elas, a de que era possível substituir a matéria-prima por outros fatores de produção como o trabalho e o capital reprodutível ou, em uma outra abordagem, destacando alguns problemas nas conclusões do estudo, como no caso da falsidade da premissa de que a estrutura econômica, política e social permaneceria a mesma no longo prazo.

Destaca-se aqui a reação contrária à proposta de “crescimento zero” por parte dos países do Terceiro Mundo. Eles não admitiam a possibilidade de o desenvolvimento econômico ser responsável pela degradação do ambiente e acreditavam que a alternativa de frear os índices de crescimento nacional seria uma nova estratégia imperialista dos países do Primeiro Mundo. No caso destes últimos, a maior preocupação foi apoiar políticas rigorosas de controle da poluição, sem aludir à revisão de padrões de produção, de consumo e de estilo de vida.

Na ótica do modelo econômico desenvolvimentista - que deu o tom às políticas de expansão econômica do pós-guerra -, a superação da pobreza extrema, da fome e da marginalização social das maiorias viria naturalmente como resultado dos investimentos em grandes obras de infraestrutura, tais como rodovias, hidrelétricas e projetos de irrigação. Nesse sentido, não era passível de negociação qualquer

³¹ Uma visão abandonada desde os fisiocratas em meados do século XIX.

estratégia de superação da crise ambiental a partir do arrefecimento do *progresso*, concebido como resultado de taxas elevadas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Isso significava uma clara mensagem de que também os interesses dos países em desenvolvimento deveriam ser contemplados com o estabelecimento de uma agenda internacional para resolução da problemática ambiental.

Nesse contexto, surgem também outros documentos importantes para a gênese do termo desenvolvimento sustentável, como a Declaração de Cocoyoc (1974) e o relatório da fundação Dag-Hammaraskjold (1975) e, especialmente, neste período, começa a se conformar o conceito de “ecodesenvolvimento”. Bastante heterogêneo, este termo foi formulado por Maurice Strong, em 1973, primeiro executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e que depois viria a integrar a comissão que elaborou o Relatório Brundtland.

De acordo com a proposta do PNUMA de 1975, o ecodesenvolvimento seria um tipo de desenvolvimento alicerçado na dimensão regional e local e ao uso adequado dos recursos naturais. Portanto, para sua implantação seria necessário um amplo conhecimento do ambiente e cultura locais, bem como a participação dos atores sociais locais – indivíduos e instituições – na elaboração do planejamento das estratégias. Vale destacar que foi Ignacy Sachs um dos maiores defensores e propagadores deste conceito, ampliando o conteúdo original e propondo estratégias para alcançá-lo. Em suma, o ecodesenvolvimento se constituía em um conjunto de postulados ligado a um estilo de desenvolvimento que contemplava especialmente os interesses de ambientalistas e das populações dos países pobres.

Obviamente, por trazer à tona questões problemáticas para implementação no cenário internacional – de forma especial em relação às economias centrais – tais como mudanças nos hábitos de consumo e no processo produtivo e, ademais, por seu conteúdo político centrado na ideia de emancipação das populações pobres, o ecodesenvolvimento não foi capaz de firmar suas bases no campo da ação concreta e nem capaz de criar um ambiente favorável ao diálogo com os representantes dos interesses capitalistas. Resultado: abandono do conceito alguns anos mais tarde. Assim, o problema fundamental da relação entre crescimento econômico e preservação de recursos naturais permanecia não resolvido.

Nos anos de 1980 uma nova formulação se apresentou no debate acerca da questão ambiental. O pessimismo da década anterior que colocava em lados antagônicos “desenvolvimentistas” e “preservacionistas” foi substituído por uma visão

otimista em relação ao crescimento econômico no quadro das economias de mercado ocidentais. Nesta perspectiva a economia de mercado – no marco de políticas neoliberais marcadas pela retirada das restrições governamentais – seria o instrumento regulador na resolução dos problemas ambientais. Vale destacar aqui que este ponto de vista é notoriamente antagônico com a visão dos anos 1970 em que justamente a economia capitalista é a responsável-causal da degradação dos recursos. Neste contexto é proposto o conceito de “Desenvolvimento Sustentável”.

Como a conjuntura do período não era favorável a uma proposta centrada numa crítica ambientalista da economia ou mesmo numa solução somente orientada pela sobriedade no uso dos recursos e nos hábitos de consumo, era preciso discutir a questão ambiental no marco de termos negociáveis entre os interesses diametralmente divergentes. Deveria ser um esforço para encontrar pontos de convergência entre posições que Sachs (2007) identificou como “estritamente econômico e o incondicionalmente ecológico”. Dessa forma, a terminologia DS foi utilizada pela primeira vez na publicação do *World Conservation Strategy* (WCS) pela *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) em 1980. Este documento tinha como enfoque definir um tipo de desenvolvimento compatível com a conservação dos recursos naturais, ou seja, sustentável.

A estratégia utilizada no documento foi de desviar a atenção dos aspectos mais problemáticos que dificultavam o avanço das negociações no âmbito internacional – notadamente em relação aos pressupostos assumidos pelo abandonado conceito de “ecodesenvolvimento” –, tais como a ordem institucional, econômica e política, a mudança nos padrões de consumo e aumento demográfico, e colocar a preservação ambiental no centro do debate. Contudo, segundo Lima (2003), uma das características da ideia de DS foi o esvaziamento de seu conteúdo político, especialmente em relação às concepções de Ignacy Sachs em que era fundamental um modelo de desenvolvimento com potencial emancipador para os países pobres.

[...] veio para o primeiro plano a necessidade de preservar, conservar, de maneira que, ao retornarem as velhas questões (crescimento econômico, desigualdades sociais, instituições políticas internacionais, etc.), elas viriam reorganizadas segundo este ponto de vista, abrindo caminho para o “desenvolvimento sustentável” tal como seria definido depois pelo Relatório Brundtland. (NOBRE, 2002 p.38)

O resultado desta mudança na maneira de se apresentar o problema mostrou-se positivo enquanto estratégia para introduzir o conceito de DS na arena da política

internacional. Vê-se este redirecionamento dos debates, a partir da sessão especial do PNUMA de 1982 em Nairóbi, com a mudança de atitude dos países em desenvolvimento em relação à problemática ambiental. Dessa forma, conforme observa Nobre (2002), em lugar de um ponto de vista que afirmava a incompatibilidade entre modo de produção capitalista e preservação ambiental, agora, tornou-se possível alcançar um acordo com aqueles países em torno de um conceito de desenvolvimento que incluísse as questões ambientais sem prejudicar seus interesses econômicos – e nem os interesses do “grande capital”.

Em 1983, a ONU indicou a então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, para chefiar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (*WCED* – sigla do inglês *World Commission on Environment and Development*), que deveria aprofundar propostas mundiais na área ambiental. No início da década de 1980, uma das primeiras definições do conceito de sustentabilidade já havia sido apontada por Lester Brown na *Worldwatch Institute* (*WWI*). Em 1987, a comissão apresentou o documento *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido como Relatório Brundtland. O documento passou a utilizar a expressão Desenvolvimento Sustentável com a seguinte definição: *forma como as atuais gerações satisfazem as suas necessidades sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades*³². É a partir daí que este conceito passa a ficar internacionalmente conhecido.

O Relatório Brundtland discorreu sobre a incompatibilidade entre desenvolvimento e os padrões utilizados de produção e consumo, chamando a atenção para uma nova relação “ser humano-meio ambiente”. Ao mesmo tempo, não sugeria a estagnação do crescimento econômico, mas sim a conciliação com as questões ambientais e sociais – percebe-se o vínculo com o conceito de “ecoeficiência” apresentado anteriormente. O documento enfatizou problemas ambientais, como o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio (conceitos não usuais para a época), e expressou preocupação em relação ao fato de

³² Nesta formulação, o conceito de DS assevera a possibilidade de a economia mundial manter seus níveis de crescimento sem comprometer a disponibilidade de recursos naturais no longo prazo, e o instrumento indicado como capaz de proporcionar este quadro é o avanço científico e tecnológico. Vale dizer que a percepção neste período cresce a consciência em relação aos problemas ambientais na sociedade proporcionalmente à crença de que a ciência e a tecnologia possuem os instrumentos necessários para reverter os problemas gerados por elas.

a velocidade das mudanças estar excedendo a capacidade das disciplinas científicas e de nossas habilidades de avaliar e propor soluções.

Entre as medidas apontadas pelo relatório, constam soluções, como:

- Limitação do crescimento populacional;
- Garantia de recursos básicos (água, alimentos, energia) a longo prazo;
- Preservação da biodiversidade e dos ecossistemas;
- Diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias com uso de fontes energéticas renováveis;
- Aumento da produção industrial nos países não-industrializados com base em tecnologias ecologicamente adaptadas;
- Controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores;
- Atendimento das necessidades básicas (saúde, escola, moradia).

Em âmbito internacional, as metas propostas são:

- Adoção da estratégia de desenvolvimento sustentável pelas organizações de desenvolvimento (órgãos e instituições internacionais de financiamento);
- Proteção dos ecossistemas supranacionais como a Antártica, oceanos etc., pela comunidade internacional;
- Banimento das guerras;
- Implantação de um programa de desenvolvimento sustentável pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Algumas outras medidas para a implantação de um programa minimamente adequado de desenvolvimento sustentável são:

- Uso de novos materiais na construção;
- Reestruturação da distribuição de zonas residenciais e industriais;
- Aproveitamento e consumo de fontes alternativas de energia, como a solar, a eólica e a geotérmica;
- Reciclagem de materiais reaproveitáveis;
- Consumo racional de água e de alimentos;
- Redução do uso de produtos químicos prejudiciais à saúde na produção de alimentos.

Nobre (2002) afirma ainda que o Relatório Brundtland não tinha a preocupação de ser um tratado científico, mas sim um documento eminentemente político com o intuito de contribuir decisivamente para a inserção dos problemas ambientais no espaço público e a inter-relação destes com os problemas de desigualdade, de pobreza e de políticas de comércio internacionais. Esse enfoque rapidamente atraiu

a atenção dos países em desenvolvimento ávidos por entrar de forma mais qualificada nas negociações globais neste tema.

Em relação às críticas suscitadas pelo Relatório Brundtland, os primeiros questionamentos estão relacionados com a premissa do “crescimento econômico exponencial” que reduz as possibilidades de colocar em debate o superconsumo dos países industrializados. De acordo com Illich (2000), outra crítica diz respeito ao conceito de DS está fundamentado no mito das necessidades, ou seja: a) numa perspectiva desenvolvimentista do capital que entende o ambiente como “meio” ou repositório de recursos a serem utilizados para satisfação das necessidades humanas: b) numa perspectiva cultural, vê as necessidades a partir de valores ocidentais ignorando as inúmeras diferenças socioculturais entre as nações; c) não há uma distinção entre desejos e necessidades, não admitindo que necessidades sejam socialmente construídas: d) ressalta uma visão antropocêntrica, ao não reconhecer as “necessidades” dos demais participantes da “comunidade da vida”.

Em sua versão sustentável, o ideal desenvolvimentista do modo de produção capitalista pressupõe a possibilidade do aumento da riqueza e prosperidade social sem que isto necessariamente implique aumento da degradação ambiental e das injustiças sociais. Entretanto, essa pretensão do sistema capitalista é essencialmente utópica, tendo em vista que, considerando seus fundamentos históricos, os princípios de sustentação social e política do capitalismo tardio são irreconciliáveis com a apropriada atenção aos problemas ecológicos e sociais contemporâneos, sobretudo, ao se notar que os elementos constituintes do capitalismo não se desvinculam de uma concepção política liberal, centrada na hegemonia de uma ideologia burguesa que apregoa o sucesso econômico como o único caminho possível para a sociedade. (VIZEU, F.; MENEGETTI, F. K.; SEIFERT, R. E., 2012, pág. 578-579)

Anos depois, em 1992, o conceito de DS irá se consagrar definitivamente por ocasião da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como ECO-92 (ou Rio-92), realizada no Rio de Janeiro. Conforme observa Nobre (2002), neste momento, a partir da criação da Agenda 21, ele demonstrou ser uma estratégia adequada para a institucionalização da questão ambiental – ao definir três princípios básicos a serem cumpridos: desenvolvimento econômico, proteção ambiental e equidade social – no âmbito da agenda política internacional, na esfera governamental, agências de auxílio, empresas e políticas públicas. Também demonstrou o seu potencial de geração de consensos ao se inserir em outras agendas mundiais de desenvolvimento e de direitos humanos.

Destaque para este período foi a entrada mais decisiva do mundo empresarial no debate da questão ambiental. Nos anos de 1990, o consultor Britânico John Elkington sugeriu que o DS seria o modelo que contemporaneamente poderia orientar a ação e prática empresarial para a sustentabilidade. O consultor afirmava que a atividade empresarial que utilizava a lógica do DS era uma prática que “produzia lucros” e, simultaneamente, configuraria em uma prática “socialmente justa” e “ambientalmente correta”. Esse modelo ficou conhecido como o *Triple Bottom Line* (3BL): *Profits, People, Planet*, amarrando num único conceito os ideais da prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social. Isso significaria que na atualidade uma organização empresarial de sucesso precisaria medir seus resultados não apenas pelo viés econômico-financeiro, mas também pelo desempenho social e ambiental. Vale dizer que organizações como a *Global Reporting Initiative* e a *AccountAbility* são promotoras desse conceito e seus relatórios de desempenho estão entre aqueles mais considerados pelas principais corporações mundiais.

Foram organizadas outras conferências mundiais a partir da Rio-92, como a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, realizada dez anos mais tarde, na África do Sul. Nessa ocasião, mesmo se não houve avanços significativos nas perspectivas positivas deixadas dez anos atrás, o DS ganhou força e ainda se configurava como uma possível e aceitável solução para os problemas ambientais e sociais enfrentados pelo mundo.

Vale dizer que o setor corporativo estava, até então, relativamente ausente do processo. Contudo, após a Rio+10 em Johannesburgo, este contexto se modifica.

A partir desse momento, o setor corporativo passa a se envolver mais diretamente no debate, o que se materializa por um movimento em busca do que foi denominado de “ação sustentável”, associada às estratégias de economia nos processos produtivos e à busca de imagens positivadas no mercado. Assim, o debate sobre desenvolvimento sustentável ganha, progressivamente, contornos empresariais e/ou corporativos e vai sendo, gradativamente, substituído pela noção de “sustentabilidade”, em uma direta associação aos mecanismos de competitividade de mercado e ecoeficiência. Embora, em alguns casos, também à noção de ação cidadã pela via do movimento social. (IRVING, 2014, p. 27)

Em junho de 2012 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio 2012 ou Rio+20. Convocada por resolução da Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2009, essa conferência teve como objetivo reforçar o compromisso político internacional em relação ao DS, identificando os progressos e as lacunas nos

compromissos já firmados sobre este assunto no âmbito da Nações Unidas, assim como desafios emergentes ainda não trabalhados. Ela teve o seu foco em dois temas centrais: a transição para a economia verde e a governança global do “desenvolvimento sustentável”.

Com maior visibilidade ao longo da Rio+20, a economia verde como ferramenta e instrumento para o DS foi o discurso que mais se propagou na conferência, tornando-se tema central de discussão entre os atores envolvidos. Tal repercussão fez com que temas como energia, florestas, biodiversidade e saúde humana ficassem em segundo plano nos principais eventos durante a cúpula. Compreendida de maneira muito diversificada, a ideia que preponderava era que seria por meio da economia verde que se poderiam harmonizar o desenvolvimento econômico e a melhoria ambiental, com aumento de renda, emprego e melhoria dos padrões de vida, com o uso sustentável do meio ambiente por meio do mecanismo de preço dos mercados.

Contrária a esse discurso, a Cúpula dos Povos se configurou em evento paralelo à Rio+20. Assim, a sociedade civil divulgou um documento no qual fez críticas às instituições financeiras e às nações desenvolvidas que fazem parte do G8 e do G20 e acusou a ONU de ter sido “capturada” pelos interesses dessas instituições.

Assim, o documento produzido na Cúpula dos Povos³³ propôs um enfrentamento ao modelo disseminado no evento oficial da Rio+20. Eis alguns trechos:

[...] As instituições financeiras multilaterais, as coalizões a serviço do sistema financeiro, como o G8/G20, a captura corporativa da ONU e a maioria dos governos demonstraram irresponsabilidade com o futuro da humanidade e do planeta e promoveram os interesses das corporações na conferência Rio+20 oficial. Em contraste a isso, a vitalidade e a força das mobilizações e dos debates na Cúpula dos Povos fortaleceram a nossa convicção de que só o povo organizado e mobilizado pode libertar o mundo do controle das corporações e do capital financeiro. [...]

Há vinte anos, o Fórum Global, também realizado no Aterro do Flamengo, denunciou os riscos que a humanidade e a natureza corriam com a privatização e o neoliberalismo. Hoje afirmamos que, além de confirmar nossa análise, ocorreram retrocessos significativos em relação aos direitos humanos já reconhecidos. A Rio+20 repete o falido roteiro de falsas soluções defendidas pelos mesmos atores que provocaram a crise global. À medida que essa crise se aprofunda, mais as corporações avançam contra os direitos

³³ Maior evento da sociedade civil global paralelo à Rio+20, com aproximadamente 40.000 participantes.

dos povos, a democracia e a natureza, sequestrando os bens comuns da humanidade para salvar o sistema econômico-financeiro. [...]

"A atual fase financeira do capitalismo se expressa através da chamada economia verde e de velhos e novos mecanismos, tais como o aprofundamento do endividamento público-privado, o superestímulo ao consumo, a apropriação e concentração das novas tecnologias, os mercados de carbono e biodiversidade, a grilagem e estrangeirização de terras e as parcerias público-privadas, entre outros". [...] (CÚPULA DOS POVOS, 2012)

Também vale destacar a realização, durante a Cúpula dos Povos, da II Jornada Internacional do Tratado de Educação Ambiental. Na ocasião, foi lançada a "Carta Aberta das Educadoras e Educadores por um Mundo Justo e Feliz", documento complementar ao texto do tratado, e lançada a Rede Planetária do Tratado de Educação Ambiental, composta por redes, fóruns, organizações e movimentos sociais.

O Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global foi o resultado de um processo de elaboração coletiva internacional que envolveu educadoras e educadores de oito regiões do mundo e serviu de apoio para ações educativas, inspirou a criação de organizações da sociedade civil, redes de educação ambiental e políticas públicas de educação ambiental. Também durante a Rio 92, foi criada a Rede Brasileira de Educação Ambiental (REBEA), que agrega pessoas e organizações que atuam com educação ambiental nos mais diversos territórios e espaços institucionais brasileiros.

Ao final da Rio+20, a nova proposta de economia verde não teve a repercussão que se esperava. De acordo com Sonk (2015), ela não apresentava fundamento ou inovação que a distinguisse do próprio conceito de DS, tornando-se um nome dado a um conjunto de ideias genericamente discutidas como "práticas sustentáveis". De fato, a versão final do documento apresentado pela conferência não cita o termo "economia verde", apesar de todo o esforço das Nações Unidas em apresentar e tentar validar este conceito.

Já os difundidos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável) tornaram-se o novo marco discursivo para nortear os países na busca de consensos no enfrentamento da questão ambiental. Eles substituíram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tiveram o seu arco de validade concluído em 2015. Ter no discurso oficial a apresentação do estabelecimento dos ODS como um dos principais resultados da conferência traduz a insuficiência dos debates e da pactuação de metas concretas e relevantes. Vale dizer que dos 283 parágrafos do

documento final da conferência, ficaram estabelecidas apenas seis metas concretas, sendo que três delas tratam de pesquisa de informações, uma refere-se ao financiamento do processo de desenvolvimento dos países “subdesenvolvidos”, uma fomenta o compartilhamento de informações e apenas uma poderia ser considerada uma meta mensurável, ao sugerir que, até 2020, 10% das áreas litorâneas e marinhas estejam recuperadas e conservadas.

Ao se buscar elucidar o termo DS também é preciso relacioná-lo com outro muito utilizado nos discursos governamentais e empresariais: sustentabilidade. Para Cavalcanti (2003), este termo significaria a “possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema”. Para Ferreira (2012), ele estaria mais vinculado à qualidade de sustentável, isto é, de manter algo “mais ou menos constante, ou estável, por longo período”. Já para Acselrad (2001), as seguintes questões discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade:

- Da eficiência, antagônica ao desperdício da base material do desenvolvimento, com reflexos da racionalidade econômica sobre o “espaço não-mercantil planetário”;
- Da escala, determinante de limites quantitativos para o crescimento econômico e suas respectivas pressões sobre os recursos ambientais;
- Da equidade, articuladora analítica entre princípios de justiça e ecologia;
- Da autossuficiência, desvinculadora de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos de mercado mundial, como estratégia apropriada para a capacidade de autorregulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento;
- Da ética, evidenciadora das interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida do planeta.

De acordo com Meyer (2015), as obras que podem ser consideradas referência no Brasil no que tange ao debate das questões apontadas são “Desenvolvimento Sustentável: desafio do século XXI” de José Eli da Veiga e “Muito além da economia verde” de Ricardo Abramovay. Estes dois autores se alinham com as correntes que problematizam a relação entre crescimento econômico e problemática ambiental, contudo sem romper totalmente com o sistema econômico e político-hegemônico.

(...) Veiga, por exemplo, critica aqueles autores que questionam a noção de DS pelo seu lado semântico, qualificando como ingênua e reducionista a atitude daqueles que ignoram a relevância política do termo, sendo que, para o autor, a noção sempre expressou a esperança e real possibilidade de que a humanidade poderá sim se relacionar com a biosfera de modo a evitar

colapsos apontados na década de 1970. (...) no livro “Muito além da Economia Verde”, Abramovay discorre acerca da possibilidade de mudanças sociais significativas no interior do sistema capitalista, incluindo a discussão de resoluções para as problemáticas socioambientais. O autor critica, à luz da sociedade em rede atual, aqueles que imputam ao capitalismo o que ele chama de “natureza eterna e imutável”. O autor critica a separação estanque que comumente é feita entre Estado, mercado e sociedade civil; para ele, tais relações são muito mais complexas e podem caminhar em direção ao que o autor denomina de uma “nova economia”. (MEYER, 2015, pág. 95-96)

Por fim, é inegável que os conceitos de DS e sustentabilidade persistam na prática, no imaginário e no discurso – muitas vezes retórico – dos diferentes atores sociais (ainda que localizados em campos diametralmente opostos) ligados de alguma forma à problemática ambiental; e também é amplamente utilizado em contextos que, historicamente, não estiveram diretamente envolvidos no processo de debate da questão ambiental. E muito disto se deu em função de um alargamento de significado progressivo destes conceitos desde sua proposição e, nas últimas décadas, passando a incorporar noções como governança, ampliação dos espaços democráticos, cidadania e inclusão social.

Nesse sentido, a utilização retórica destas terminologias serviriam para conferir uma imagem “ecologicamente correta” a governos e empresas, visando, para os primeiros, respaldar atos político-administrativos, e, para o meio empresarial, agregar valor aos seus produtos.

Desenvolvimento sustentável é também ideologia, pois mascara e distorce o real ao fazer das suas ideias a versão dominante, mas não verdadeira de algo, e seu compartilhamento como necessidade central nos discursos empresariais demonstra como a ideologia se impôs ante a reflexão permanente e contínua da realidade, motivando justamente o aparecimento da sustentabilidade. O termo surgiu e ganhou força como forma de promover uma ideologia materializada em ações modestas para dissuadir a opinião pública, evitando que a realidade se apresente como ela realmente é. A sustentabilidade é um termo contraditório por se apresentar como uma verdade salvadora, como um mito salvador ante o apocalipse iminente. A sustentabilidade apresenta-se como termo esclarecido, ou seja, como algo instrumental que afeta a sociedade tal como qualquer outro conhecimento científico das ciências tradicionais. Para que ela se torne conhecimento emancipado para o indivíduo e para a coletividade, precisa fazer parte de uma práxis transformadora, em que a condição humana seja o fim em si mesma e não os interesses econômicos concentrados nas mãos de poucos. (VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E., 2012, pág. 581)

Com o exposto até o momento, vê-se que a discussão acerca de “desenvolvimento sustentável”, mesmo no sentido ampliado com o qual é difundido na sociedade, é controverso e desencadeia uma série de tensões em distintos âmbitos da vida social, política e econômica. De qualquer forma, não é possível negar que,

independentemente das contradições por onde esse conceito transita, ele traz na sua origem a possibilidade de interpretação do desenvolvimento relacionado com compromisso ético intra e intergeracional, para além do ponto de vista estritamente economicista.

Portanto, corrobora-se com Irving quando diz que:

A noção de desenvolvimento sustentável é polissêmica, tensionada e inacabada, desde sua origem, com fortes implicações éticas, políticas e ideológicas. E, por essência, representa uma "ideia-força" contraditória, o que reafirma a exigência de um debate crítico a respeito. (IRVING, 2014, p. 25)

4.4 Os movimentos ambientalistas no Brasil

De acordo com Losekann (2014), os estudos da historiografia recente contestam que o ambientalismo que encontramos no Brasil seja uma mera reflexão importada da Europa. Citando a pesquisa documental histórica realizada por Pádua (2002), a autora expõe que na história do pensamento brasileiro se encontra uma reflexão acerca do ambiente, e já no século XVIII elaborada enquanto "problema ambiental". Ademais, o citado estudo revela que os trópicos e suas colônias foram fundamentais para o surgimento do pensamento ambiental em geral - especificamente sobre a questão da "destruição ambiental" - e essencial para o surgimento da "consciência ecológica no universo da modernidade". Dessa forma, a pesquisadora sustenta que o Brasil tem uma tradição ambientalista própria.

É claro que um pensamento ambientalista e mesmo a percepção de conflitos ambientais não significam a existência de mobilização social. O pensamento colonial ambientalista era progressista e desenvolvimentista. Embora seja imprescindível salientar a importância da elaborada associação entre destruição ambiental e o sistema escravista, não era uma ideologia revolucionária - pretendia a modernização da economia agrária visando ao progresso da região. O ambientalismo dos intelectuais da época não se fazia por meio de protestos ou ações coletivas de resistência. Tampouco se questionava o viés antropocêntrico presente na colônia e apreendido do iluminismo europeu. (LOSEKANN, 2014, p. 35)

A autora assevera que o pensamento ambiental no Brasil esteve relacionado à exploração econômica e aos debates sobre desenvolvimento, seja pelos europeus seja mesmo pela elite brasileira de então. Nesse sentido, ela afirma que a aceleração ou estagnação da economia brasileira esteve sempre ligada ao uso ou esgotamento das fontes de extração natural, normalmente apresentadas no discurso político como

"a solução" para o progresso do país. Losekann (2014) defende ainda que encontramos no território brasileiro resquícios desta relação colonial de distribuição de perdas e ganhos ambientais identificados por movimentos de "justiça ambiental" como "colonialismos internos" (LOSEKANN, 2014, p. 38). Essa concepção de ambientalismo sem uma percepção mais crítica e na qual a natureza fundamentalmente é vista como recurso a ser explorado permanece no Brasil até hoje.

Assim já na constituição de 1934 é incluída expressamente a proteção da natureza como uma obrigação do Estado, compartilhada entre seus entes federados, inaugurando a construção institucional da política ambiental brasileira. Foram criados diversos códigos (florestal, de caça e pesca, das águas), os Parques Nacionais e leis de proteção aos animais. O Código Florestal de 1934 é considerado um marco importante, pois pela primeira vez foram criadas regras e aplicados padrões desejáveis de proteção ambiental. Segundo Medeiros, Irving e Garay (2007, p. 83), a construção institucional com a tendência para criação de espaços protegidos foi inaugurada nesta época e marcou profundamente a política ambiental brasileira. Mas foi somente a partir da década de 1970 que houve um avanço no que se refere à regulamentação ambiental, à criação de dispositivos legais de *enforcement*³⁴ e às políticas de iniciativas de governos na implantação de espaços protegidos. No âmbito do Estado brasileiro, até 1984, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a Secretaria de Meio Ambiente e a lei n. 6938/81 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, estabelece um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), constituindo-se um dos primeiros conselhos instituídos no Brasil.

A partir da segunda metade do século XX, vê-se o surgimento de movimentos que criticam não exclusivamente o modo de produção capitalista, mas também a qualidade de vida das pessoas de diferentes segmentos da sociedade. É neste contexto de proliferação de movimentos na década de 1960³⁵ relacionados ao cotidiano dos jovens, das mulheres, das minorias étnicas (que demandam mudanças objetivas nas situações vividas por eles) e do agravamento dos problemas sociais,

³⁴ Termo jurídico para o conjunto de meios que o sistema disponibiliza aos titulares para que possam reagir contra a violação dos seus direitos: a) Punindo e fazendo cessar a infração; b) Prevenindo novas infrações; c) Obtendo a reparação dos danos resultantes da infração.

³⁵ As décadas de 1950 e 1960 são marcadas pela atuação de grupos conservacionistas que pressionam, junto a organizações internacionais, a criação de fundações conservacionistas.

culturais e étnicos, que os problemas ambientais ganham maior visibilidade pública. A destruição da natureza e os problemas resultantes dessa apropriação desenfreada dos recursos naturais são temas que começam também a fazer parte do cotidiano das pessoas: poluição dos oceanos e do ar atmosférico, buraco na camada de ozônio, "efeito estufa", chuvas ácidas, ilhas de calor, produção crescente de lixo etc. Num primeiro momento, os problemas ambientais parecem ferir apenas a relação homem/natureza, mas vão além disso, pois ferem as relações sociais (doenças respiratórias, intoxicação, câncer de pele etc.).

Nesse sentido, Rodrigues (1998, p. 24) afirma:

A questão ambiental, tal como é entendida hoje, diz respeito, especialmente ao "produto" da intervenção da sociedade sobre a natureza. Não mais apenas "problemas da natureza", meio físico, mas também e sobretudo a problemática decorrente da ação societária. Somam-se assim ao vulcanismo, tectonismo etc., ações decorrentes da intervenção social.

O movimento ambientalista se fortaleceu no Brasil na década de 1970³⁶. Durante a ditadura militar, foram reprimidos diversos movimentos, tais como o sindical e o estudantil. A esquerda brasileira sustentava que o país era subdesenvolvido por causa do "imperialismo" aliado à oligarquia latifundiária interna. Portanto, para que a classe operária tivesse força política era preciso urgentemente modernizar o país. A burguesia industrial atrai investimentos para o Brasil, com apoio da tecnocracia civil e, sobretudo militar. Em 1969, tem-se a consolidação do modelo desenvolvimentista industrial no Brasil, sob a tutela do capital transnacional sem nenhum respeito à natureza.

Tecnocratas brasileiros, participantes de seminários e colóquios internacionais declaram que 'pior que a poluição é a miséria' e tentam atrair os capitais estrangeiros para o país. A pressão da preocupação ambientalista que cresce em nível internacional (Conferência de Estocolmo – 1972) obriga as instituições financeiras públicas e privadas a colocarem exigências para a realização de investimentos aqui: há que se ter preocupação com o meio ambiente. Assim, antes que se houvesse enraizado no país um movimento ecológico, o Estado criou diversas instituições para gerir o meio ambiente, a fim de que os ansiados investimentos pudessem aqui deportar. (GONÇALVES, 1990, p. 15)

³⁶ Vale dizer que o Brasil estava alinhado com a posição dos países em desenvolvimento, durante a Conferência de Estocolmo, cuja preocupação ambiental visava impor limites ao desenvolvimento de países. Em 1973 foram criadas a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) vinculada ao ministério de interior e agências de regulação, como a CETESB, em Estados mais industrializados. Aqui, a relação do Movimento Ambientalista passa a se integrar às lutas de outros Movimentos Sociais (MST, Chico Mendes, etc.) e à atuação empresarial.

Após a redemocratização, aconteceram avanços significativos no debate da problemática ambiental no território nacional: um capítulo na Constituição de 1988 (artigo 225) estabelece o meio ambiente enquanto um direito de todos, incluindo as gerações futuras; criação de instituições estatais responsáveis pela política ambiental de forma unificada (por exemplo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA, criado em 1989); e posteriormente a constituição gradativa de diversos órgãos colegiados de elaboração, execução e fiscalização da política ambiental. Também nesse período, novos atores coletivos não estatais (universidades, ONGs, fundações para o desenvolvimento da ciência etc.) somam-se ao processo de construção de políticas de proteção ambiental³⁷.

Como consequência da realização da Rio-92³⁸, o governo brasileiro criou, em 1993, o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Entre as suas principais atividades naquele período, houve a criação de um programa com fundos internacionais para a proteção das florestas e o Programa Piloto para as Florestas Tropicais do Brasil (conhecido como PPG-7), financiado pelo então grupo dos países mais industrializados do mundo. Esse programa implementou projetos experimentais, como o agroflorestal, e criou reservas para o extrativismo sustentável dos produtos florestais, como borracha e castanhas brasileiras.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o ministério foi expandido com a incorporação de projetos de irrigação e Gustavo Krause (PFL) tornou-se ministro. Em 1999, após a reeleição de Cardoso, o MMA foi reestruturado e entregue a José Sarney Filho. O então ministro nomeou Mary Allegretti³⁹ para o cargo de secretária de coordenação da Amazônia (secretaria mais importante do ministério naquela gestão). Nas eleições seguintes, Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência e nomeia Marina Silva como ministra do Meio Ambiente em janeiro de 2003. Esse ato significou para muitas ONGs ambientalistas um simbolismo ímpar, pois afirmavam que a área ambiental não tinha sido priorizada pelos governos anteriores.

³⁷ Althusser (1980) também mostra que o Estado não é um bloco monolítico, ele tem fissuras. Dessa forma a ação política dos movimentos sociais podem aproveitar a porosidade para implantar suas pautas.

³⁸ A realização da conferência no Brasil contribuiu significativamente para promover a profissionalização e internacionalização de organizações ambientalistas brasileiras.

³⁹ Allegretti era reconhecida como ativista e atuou com Chico Mendes. Fundadora de uma ONG de defesa de políticas socioambientais, com um foco especial em reservas extrativistas, também tinha laços fortes com o movimento dos seringueiros e da então senadora Marina Silva.

A nomeação de Marina era politicamente viável tanto por ela exercer um papel de liderança no Partido dos Trabalhadores (PT) como por ser uma ativista ambiental com legitimidade nacional e internacional. Vale dizer que durante as diferentes campanhas em que Lula lançou sua candidatura presidencial (1989, 1994, 1998), grupos diferentes do movimento ambientalista o apoiaram, especialmente na de 2002, em que foi eleito. Em especial nessa última ocasião, diferentes expoentes do ativismo ambiental brasileiro contribuíram para montagem de seu plano de governo na área ambiental e convidavam o candidato para reuniões com apresentações e reflexões sobre o cenário ambiental brasileiro.

Durante a administração de Marina Silva (2003-2008), o MMA implementou o Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia. Também foi fortalecido o setor florestal com a criação de 270 unidades de conservação, além da ampliação de mais 20 unidades federais. Registrou-se o equivalente a 695.363 km² de novas áreas protegidas no Brasil. No campo institucional, foram criados o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade e Florestas, o Serviço Florestal Brasileiro e elaborou-se e aprovou a Lei 11.284/2006, de gestão de florestas. Ela foi a ministra que primeiro realizou conferência nacional no então governo para que a sociedade pudesse participar da elaboração das políticas ambientais. Contudo, a gestão de Marina Silva não conseguiu frear junto ao governo federal as políticas que entravam em contradição com as propostas dos movimentos ambientalistas, como, por exemplo, em 2003, a legislação de comercialização de produtos agrícolas geneticamente modificados no Brasil.

As dificuldades de Marina para manter a pauta dos movimentos ambientalistas continuaram no segunda mandato de Lula (2007-2010). A percepção de que não haveria prioridade para as questões ambientais foi se comprovando a partir do aumento do foco governamental na construção de grandes obras de infraestrutura e no considerável apoio ao setor do agronegócio. Até que em maio de 2008, após Lula anunciar a revisão do Decreto 6.321/2007 – que fortalecia os mecanismos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia – e entregar o Plano Amazônia Sustentável para Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Marina deixa o MMA e é seguida por um grupo de

ambientalistas⁴⁰ que ocupava cargos no ministério. A crítica feita por ela e seus partidários era que a agenda ambiental entrava em um período de “retrocesso” em relação à política de desenvolvimento econômico fundamentada na *expansão do agronegócio* e na *implementação de obras de infraestrutura de grande porte*.

Em maio de 2008, subiu ao MMA o ex-deputado estadual pelo PT, em várias ocasiões, Carlos Minc (também fundador do Partido Verde, em 1980). Como ministro, ele declarou que continuaria a focar nas políticas de *combate ao desmatamento* e de *promoção ao desenvolvimento sustentável*. Foi na sua gestão que o IBAMA aprovou a licença ambiental prévia para a continuidade da obra da hidrelétrica de Belo Monte e a medida provisória desobrigando a exigência de licença ambiental para expansão e revitalização de estradas (alinhada com a agenda de infraestrutura na segunda administração de Lula).

Em 2011, a presidente Dilma Rousseff (PT) nomeou a secretária executiva de Minc, Izabella Teixeira, para a pasta do MMA. Ela foi a primeira ministra do Meio Ambiente sem atuação partidária ou conexões com a sociedade civil. Nesse período, grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência no parlamento. Entre 2011 e 2012, uma coalizão de grupos de interesse do agronegócio atuou ativamente na aprovação de um novo Código Florestal – o que foi considerado pelo grupo de ambientalistas que apoiava Marina Silva como o maior retrocesso na política ambiental brasileira. Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a Bolsa Verde e o Cadastro Rural.

De acordo com organizações ambientalistas, a gestão de Teixeira mudou seu comportamento com as ONGs: financiamento de projetos reduzido e as organizações sociais tiveram pouco espaço para participar das tomadas de decisões políticas.

A nomeação de Teixeira como ministra foi, para vários entrevistados, claramente associada ao crescente poder de uma perspectiva específica de ação governamental que privilegiava uma política de desenvolvimento focada em grandes obras de infraestrutura e uma política social de transferência de renda para os mais pobres. Nesse contexto, por exemplo, uma das novas políticas prioritárias do ministério é a Bolsa Verde, um programa que pertence ao Brasil Sem Miséria, o carro-chefe do governo na área social. (ABERS; OLIVEIRA, 2015, p. 349)

⁴⁰ Este mesmo grupo participou ativamente no lançamento da candidatura de Marina Silva à Presidência da República em 2010 e a apoiou na criação do partido Rede Sustentabilidade, em 2013.

Aqui vale recordar que as diferentes leituras dos fatos e dos acontecimentos por parte das organizações ambientalistas relacionam-se também com o pensamento de Viola e Leis (2002) acerca do multissetorialismo, ou seja, diz respeito à composição do ambientalismo no Brasil enquanto distribuição de militantes e suas ocupações profissionais. Os autores defendem que, antes do ano de 1985, o ambientalismo assumia um caráter bissetorial: o Estado, por meio das legislações de controle e da preservação dos ambientes naturais, com a criação de instituições competentes, e o movimento ambientalista, por meio de entidades ecológicas eram os “dois setores” preocupados com a agenda ambiental. Nesse sentido, as entidades ambientalistas procuravam se contrapor ao Estado por meio de grupos de pressão, crítica e denúncia. Atualmente, diversos outros setores disputam este campo da problemática ambiental. Viola e Leis (2002) destacam pelo menos oito setores deste multissetorialismo do ambientalismo no Brasil e no mundo:

- Associações e grupos comunitários ambientalistas;
- Agências governamentais de meio ambiente;
- ONGs, sindicatos e movimentos sociais que assumem a questão ambiental como pauta relevante em suas lutas, mas assumem outros objetivos como prioridade;
- Acadêmicos e instituições que desenvolvem pesquisas em torno da problemática ambiental;
- Empresas e empresários que começam a adequar seus processos em torno dos princípios da sustentabilidade;
- Políticos que tentam incorporar o tema nas agendas políticas por meio da criação de políticas públicas;
- Religiosos que atribuem à problemática ambiental a consciência do sagrado e divino;
- Jornalistas, artistas e educadores comprometidos com a problemática ambiental e com capacidade para influenciar na consciência das massas.

Além de diversos, os setores ainda têm limitações políticas, conflitos internos e divergências ideológicas e de interesses sobre a questão ambiental. É neste contexto de disputas discursivas e multissetorializado que estão inseridas as decisões e preocupações políticas no Brasil no que se refere à questão ambiental. E soma-se a isso a perspectiva de Birolli (2011, p. 3) ao ver a questão ambiental sob o prisma geracional, ao citar a definição de “desenvolvimento sustentável” do Relatório Brundtland. Este aspecto abordaremos a seguir.

4.5 Juventude e meio ambiente

De acordo com Birolli (2016) os jovens que vimos nas ruas, na história recente do País (Jornadas de Junho de 2013), e nas redes de Internet expressam um outro momento de “revolta”, reinventando experiências políticas de gerações anteriores. Os movimentos juvenis da atualidade criam novas bandeiras e reinterpretam outras que já haviam sido apresentadas em outros momentos históricos – como é o caso do ambientalismo, do feminismo, das lutas antirraciais etc. Vale dizer que o atual contexto de bipolarização da política brasileira repercute diretamente nos movimentos de juventude e assim se compreendem essas experiências de revoltas como uma “crise de autoridade que questiona mais uma vez limites estabelecidos e põe em questão os poderes como eles estão instituídos” (BIROLI, 2016, p.119). Dessa forma, os movimentos juvenis contestam as “práticas” e, sobretudo, os “valores” e as “lógicas” que sustentam o atual modelo político fisiologista e de coalisão.

Nesse contexto, Birolli identifica uma geração “neoconservadora”, que articula o sentimento latente na juventude de “nostalgia” no sentido de buscar na história as respostas dos males do presente, e o que chama de “geração naturalista”:

Há outras formas de lidar com a história e as experiências acumuladas por uma juventude que parece querer fazer “justiça com o passado”, [...] recuperando seus projetos malogrados: é o caso do retorno do “parto humanizado”, do culto aos “povos tradicionais e seus saberes”, no retorno à América Latina (do passado), nas viagens ao interior do Brasil às Chapadas. Nessa busca, os jovens também resgatam figuras do passado – *no lós hay no presente* –, que são transformados em modelos de inspiração, mas não de ação: Eduardo Galeano, Mujica, “Mafalda”, Saramago, Leonardo Boff, Frei Beto, referências da geração dos anos 60 que falam com os jovens hoje, ainda que nenhum deles possa propor modelos políticos, como fora o caso de “intelectuais orgânicos” de antes. O ressentimento, assim como a nostalgia, é um traço bastante presente entre os jovens atualmente. No entanto, esse retorno ao passado por uma parte da juventude parece movido por uma vontade de resgatar aquilo que poderia ter ganhado vida e se perdeu na escuridão da história [...] É o que faz com que os jovens “naturalistas” tenham empatia não pelos “vencedores” que imprimiram uma derrota ao mundo, mas pelos “vencidos” – abraçando “a moral dos escravos” – e também pelo que se perdeu: os povos tradicionais e seus saberes, o modelo extrativista, a vida natural e, sobretudo, a vida coletiva e os laços sociais, que cada hora mais se desfazem com a modernidade. (BIROLI, 2016, p.120)

[...] A ideia de restringir o agronegócio, ou mesmo a tecnologia dos agrotóxicos capazes de aumentar a produção, como defendem muitos jovens, teria parecido um argumento absurdo há vinte ou trinta anos atrás, o tempo da minha geração. Mas, também atualmente, o argumento de que é preciso aumentar a produção agrícola para acabar com “a fome” – que só cresce ano a ano – já não convence os ativistas, que não ignoram a especulação que se faz com alimentos, convertidos em commodities. “A

grande influência civilizadora”, sinônimo no passado de conquista da natureza, não encanta a juventude [...] (BIROLI, 2016, p. 126)

A juventude que foi às ruas em junho de 2013 – e ainda está lá com novas manifestações, como nos casos recentes dos estudantes secundaristas contra a “reorganização das escolas”, proposta pelo governo estadual de São Paulo – está transbordando seus sentimentos de “injustiças” e se abate contra o poder instituído, daí suas opções pelos trabalhadores de baixa renda, pelos pobres, pela periferia, pelas minorias, pelas crianças, pelos velhos, pelos animais, pela natureza saqueada, enfim, por todos aqueles “oprimidos”, o que demonstra sua profunda insatisfação com a ordem (pré)estabelecida. (BIROLI, 2016, p. 128)

Birolli esclarece que a sua tese de doutorado intitulada “Gerações em conflito A juventude contemporânea entre o passado e o presente” foi o resultado de uma reflexão teórica sobre o tema das gerações e da ruptura geracional, a partir do convívio com jovens ativistas das causas ambientais que conheceu em 2011.

Foram esses jovens que me falaram pela primeira vez na ideia de uma ruptura geracional, que é como eles sentiam a irresponsabilidade das autoridades públicas aliadas das grandes corporações que nada, ou quase nada, estão fazendo para garantir a sobrevivência das gerações presentes e futuras. Estive com eles em diversos eventos, reuniões, festas, marchas, trocamos e-mails, comentários e notícias no Facebook. Gravei entrevistas, anotações, fotos, vídeos. Quando os conheci praticamente todos eles pertenciam a uma rede, REJUMA - Rede de Juventude e Meio Ambiente - autogerida e cujo foco de interesse é “incidir” – uma palavra que eles gostam de usar - nas políticas públicas de meio ambiente. (BIROLI, 2016, p. 17)

De acordo com a página oficial da a REJUMA, a rede “busca fortalecer as ações locais e nacionais dos jovens empenhados na construção de sociedades sustentáveis, através da troca de experiências, da cooperação e da participação em espaços de discussão de educação ambiental e construção de políticas públicas”⁴¹. A rede surgiu a partir dos projetos e programas relacionados a questão da educação ambiental executados pelo MMA e pelo MEC.

A criação da REJUMA coloca-se no contexto do uso da temática ambiental como elo aglutinador de estímulo à “participação” e à “integração social” dos jovens, conforme fica evidente no trecho a seguir da publicação intitulada “Juventude, Cidadania e Meio Ambiente – Subsídios para a elaboração de políticas públicas”, do então Programa Juventude e Meio Ambiente, coordenado pelo Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental:

⁴¹ Site <www.rejuma.org.br>. Acesso em 10 de jul. 2014.

Contudo, para além dos diferentes usos políticos e dos abusos comerciais, as questões ecológicas têm um grande potencial para produzir tanto a crítica ao consumismo quanto para reafirmar importantes valores societários que pressupõem também novas relações com o meio ambiente. Não por acaso, a partir dos anos 90, projetos sociais governamentais e não governamentais dirigidos à juventude, acionam o “ideário ecológico” para motivar a participação e a dinâmica da integração social de diferentes segmentos juvenis no campo e na cidade. (BRASIL, 2006, pág. 9)

Em 2003, o MMA, por intermédio de Soraia Mello, realizou uma reunião com jovens voluntários em ONGs ambientalistas com o intuito de convidar os mesmos para a I Conferência Infantojuvenil de Meio Ambiente (CNIJMA)⁴². Isso aconteceu em São Paulo, e processos semelhantes ocorreram em todos os estados do Brasil, mobilizando os então chamados Conselhos Jovens para que estes, em seus territórios, mobilizassem as escolas para a I CNIJMA e os jovens para a Conferência de Meio Ambiente (Adulto). Esta mobilização dos Conselhos Jovens pelo território nacional convergiu para a realização, no mesmo ano, do I Encontro Nacional de Juventude e Meio Ambiente (ocorrido antes da I CNJMA). Foi durante este evento que surgiram mudanças significativas no processo em andamento até então: a) os “Conselhos Jovens” passaram a se chamar “Coletivos Jovens de Meio Ambiente” (CJs), b) e houve uma articulação de jovens que originou a REJUMA.

Adrielle Saldanha, ex-elo da REJUMA para o Estado do Rio de Janeiro e ex-conselheira nacional de juventude, recorda esse momento de início dos CJs e criação da REJUMA:

A Marina designou pros Estados e, obviamente, pros parceiros que ela tinha na área ambiental. E o Minc, como deputado estadual, e eu tava dentro do gabinete dele, responsável ali pela questão ambiental e juventude, me inseriu nesse processo. E aí a gente... eu crio o Conselho Jovem de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. [...] E lembro que a gente participou do primeiro encontro de Juventude e Meio Ambiente, foi quando a gente funda a REJUMA. [...] Ela foi uma rede criada a partir dos Coletivos Jovens, a partir dessa necessidade de todo mundo se envolver e de trabalhar em rede... a gente tinha os articuladores, que eram os elos estaduais, e eu era um desses elos. (Adrielle, 2017)

⁴² A Conferência, em sua versão Infanto-Juvenil, possuía um caráter pedagógico, com o intuito de aprofundamento conceitual e mobilização acerca das questões socioambientais nas escolas e comunidades. A faixa etária participantes era de 11 a 15 anos. A proposta de realização do evento está no contexto do lançamento em 2003 dos resultados de uma pesquisa do Instituto Juventude, que apresentava o tema “meio ambiente” pouco priorizado pelos jovens – considerado como sendo um tema de interesse apenas por 1% dos jovens entrevistados (encontrando-se em 18º lugar na pesquisa). Vale notar aqui a diferença encontrada sobre o interesse dos jovens na temática ambiental na pesquisa realizada anos depois pela SNJ e que foi apresentada no capítulo 3.

[...] o MEC e o MMA, na época da Marina Silva, ela cria a portaria que dá a institucionalidade a Conferência Infantojuvenil, a ideia dos Conselhos Jovens, que eram... antes de ser Coletivos eram Conselhos, era única e exclusivamente pra organizar Conferências. E aí, nesse primeiro encontro de Juventude e Meio Ambiente, cria a REJUMA e se intitula Coletivo Jovem, entendendo que conselho é conselho [...] E aí causa um impacto... causa um impacto porque a gente vira e diz “nós não somos mão de obra e queremos uma política pública”. A REJUMA surge nesse ímpeto. (Adrielle, 2017)

Em seguida, os CJs passaram a contribuir diretamente na estratégia do MMA e do MEC de promoção da educação ambiental, a partir uma nova identidade:

Entende-se por Coletivos Jovens de Meio Ambiente, grupos informais que reúnem jovens representantes, que podem ser ou não de organizações e movimentos de juventude e que tenham como objetivo, o envolvimento com a questão ambiental e o desenvolvimento de atividades relacionadas à melhoria do meio ambiente e à qualidade de vida. Esses Coletivos são como redes locais que dentre outras ações e realizações, articulam pessoas e organizações, circulam informações de forma ágil, pensam criticamente o mundo a partir da sustentabilidade, planejam e desenvolvem ações e projetos, produzem e disseminam propostas que apontem para sociedades mais justas e equitativas, dentre outras ações e realizações. (BRASIL, 2006, p. 24)

Como recorda Silva (2015), a REJUMA disseminou-se rapidamente, engajando jovens politicamente aderentes à causa ambiental. Ademais, a realização das Conferências Infantojuvenis possibilitava a entrada de mais jovens na rede, pois a REJUMA se tornava o passo seguinte para a participação desses jovens. Isso fez com que nos anos seguintes, a partir do apoio financeiro governamental para realização de encontros, oficinas e viabilização da participação de jovens da rede, em diferentes momentos políticos do cenário nacional das políticas de juventude, a REJUMA adquirisse um *status* de relevância como interlocutora dos jovens ambientalistas frente ao Estado brasileiro, especialmente no âmbito federal, e também em diferentes contextos nos âmbitos estaduais e municipais.

No que se refere ao apoio governamental técnico e financeiro a este processo dos CJs e REJUMA, tem-se:

- Realização de quatro edições da Conferência Nacional Infantojuvenil (2003, 2005/2006, 2009, 2013). De acordo com o site oficial⁴³, o objetivo era: “Envolver estudantes, professores, juventude e comunidade no enfrentamento do desafio de construirmos juntos uma sociedade brasileira educada e *educando ambientalmente para a sustentabilidade*”.

⁴³ Disponível em <<http://conferenciainfanto.mec.gov.br>>

- No período de 2003 a 2010, foram realizadas cinco edições do Encontro Nacional de Juventude e Meio Ambiente, apoiados pelos MMA, MEC e a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ). Esses encontros se propunham a ser espaços de formação, articulação e fortalecimento dos movimentos de juventude ambientalista.

- A REJUMA chegou a agregar nos três primeiros anos de sua fundação cerca de 600 jovens provenientes de quase todos os estados brasileiros (SILVA, 2015, p. 55).

- Foram criados cerca de 400 CJs⁴⁴ em todos os estados e diversos municípios brasileiros.

- Foram criadas 4.600 COM-VIDAs⁴⁵, espaço criado a partir da realização da primeira CNIJMA em 2003, com o objetivo de construir a Agenda 21 na escola. De acordo com o MEC, era uma forma de organização com a proposta de consolidar, na comunidade escolar, um espaço permanente para realizar ações voltadas à melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.

Em 2005, a REJUMA passa a integrar o Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), que trataremos mais detalhadamente no próximo capítulo, representando o movimento ambientalista no segmento juvenil. Essa inserção da Rede dentro do CONJUVE se estendeu por quatro gestões (2005/2006, 2007/2009, 2010/2011, 2012/2013), sendo que os representantes da REJUMA no CONJUVE tinham como pauta a articulação do GT-Meio Ambiente e do Programa de Juventude e Meio Ambiente (que depois viria a ser o Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente – PNJMA).

Vale dizer que, a partir do momento em que os jovens integrantes da REJUMA interagem com outras pautas da juventude e circulam em outros ambientes de discussão e formulação de políticas públicas, começam a construir uma identidade própria – não desejavam mais ser identificados nos espaços políticos como um “programa governamental”, mas reivindicar um lugar ao lado de outros atores sociais da sociedade civil – e as relações com os órgãos governamentais são tensionadas. Isso fica evidente na fala de Adrielle:

[...] o MEC e o MMA, eles tentam tutelar a REJUMA e os Coletivos Jovens, e tutelam por muitos anos. Até que, [com] Tiago Alexandre como conselheiro

⁴⁴ Dado retirado do Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial Juventude e Meio Ambiente – GT Juventude e Meio Ambiente, composto pelo MMA, pelo MEC e pela SNJ, 2013.

⁴⁵ Idem.

nacional de juventude pela REJUMA é que a gente começa a inserir a REJUMA como uma organização política de juventude; política não partidária, mas política de... de brigar mesmo, a gente quer construir política pública, chega da gente ser tutelado por MEC e MMA. E aí começa... a gente começa a politizar os coletivos jovens. Politizar no sentido de, tipo, “olha, a gente tem o espaço, a gente é reconhecido, e agora a gente precisa se estruturar”. Então, o MEC tentou tutelar a REJUMA por muitos anos. A SNJ, veio nesse ímpeto da gente criar o Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente; institucionalizar ele, de fato, e fazer a revisitação, reestruturar ele e tudo mais, é... tentou, de certa forma, meio que tutelar, mas aí a REJUMA já estava fortalecida quanto organização. E a gente enquanto CONJUVE, já tinha um corpo mais fortalecido, também, ao ponto de dizer “olha, não há mais chance alguma do governo nos tutelar, nós somos autônomos, e assim trabalhamos”. **Eu acredito que, nesse momento é que a gente faz essa ruptura, de não tutela. A REJUMA perde uma musculatura que tinha, que era, por exemplo, a gente conseguir participar de reuniões, de participar de eventos às custas dos ministérios. A REJUMA perde esse apoio financeiro que a gente tinha do governo.** Só que, quando a gente perde essa apoio financeiro, muitos de nós, que fazíamos parte da Rede, já estávamos ocupando cargos políticos, cargos dentro de outros conselhos, é... já estávamos no governo e já tínhamos uma certa articulação que a gente acabava conseguindo fazer com que a gente participasse de determinados espaços e conseguisse, por exemplo, ir à Brasília, a gente conseguisse fazer reuniões com mais frequência, presencial. É, mas assim, foi bem difícil, porque eles tentaram tutelar, ao mesmo tempo, sabe... mas acho que a REJUMA, ela teve esse papel fundamental de dizer “olha, chega de tutela, nós somos jovens, militantes, queremos construir política pública; se vocês quiserem construir conosco, são muito bem-vindos, mas, senão, a gente vai continuar lutando”. Então, acho que a gente conseguiu, meio que essa autonomia, e fazer com que as coisas andassem. (Adrielle, 2017, grifo nosso)

Thiago Alexandre Moraes, citado por Adrielle, foi conselheiro de juventude nas gestões 2010/2011 e 2012/2013 e coordenador do GT Juventude do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS). Nesse período, ele contribuiu para ampliar a articulação da REJUMA em diferentes fóruns de debate de políticas públicas. Foi membro do Comitê Facilitador da Sociedade Civil Brasileira para a Rio+20, representando a REJUMA na categoria de “movimento social”.

Um momento importante que demonstra esta “ruptura”, citada por Adrielle, entre a REJUMA e os órgãos governamentais que a sustentavam e a crescente politização dos membros da rede, é a realização da oficina de Planejamento Estratégico da REJUMA, dias 17, 18, 19 e 20 de novembro de 2011, no Centro de Acolhida Missionária (CENAN), no Rio de Janeiro. Essa oficina foi uma iniciativa dos membros da rede e contou com o apoio financeiro da representação no território brasileiro da Fundação Friedrich Ebert (FES).

No relatório final, tem-se a missão da REJUMA construída coletivamente:

Fortalecer os processos de construção de sociedades sustentáveis – socialmente justas e ecologicamente equilibradas – por meio da intervenção socioambiental, envolvendo as diversas juventudes para incidir criativa e

transversalmente nas lutas sociais e nas políticas públicas para a superação do modelo de desenvolvimento hegemônico. (REJUMA, 2011, p. 7)

Vale observar que os termos que identificam os meios de “construção de sociedades sustentáveis” mudam de “troca de experiências”, “cooperação” e “participação em espaços de discussão” para “intervenção socioambiental”, “incidir nas lutas sociais” e “nas políticas públicas”, com a finalidade de “superação do modelo de desenvolvimento econômico”. Vê-se assim um movimento de transição de um “programa governamental” para uma articulação que busca identidade, autonomia e propósito, e que busca um alinhamento com a esfera da sociedade civil e dos movimentos sociais.

Isso também fica mais visível no objetivo definido de participação na Rio+20:

Posicionar-se enfaticamente com visão crítica e propositiva sobre as questões ambientais brasileiras, de modo a fortalecer a REJUMA e integrar a sociedade civil. (REJUMA, 2011, p. 24)

E nos princípios elaborados na ocasião (que também corroboram com a perspectiva de “geração naturalista” apresentada anteriormente):

- Autogestão e horizontalidade como caminho gerador de empoderamento e autonomia individual e coletiva;
- Participação inclusiva e universalizante para intervenção socioambiental, a partir do diálogo não violento;
- Confiança nas relações entre seus elos em processos transparentes de comunicação e diálogo efetivo, inclusivo e acessível;
- Solidariedade, apoio e participação em todas as formas de lutas contra opressões e explorações econômicas, sexistas, homofóbicas, racistas, étnicas, geracionais, imperialistas e machistas;
- Jovem educa jovem numa visão crítica, transformadora e libertadora, orientada por solidariedade, diálogo, respeito à diversidade, humanização dos processos educativos e ciclos de ação-reflexão-ação;
- Compreensão do meio ambiente não como natureza intocada, mas sim como teia de interações culturais, sociais, econômicas, ecológicas e éticas da qual os seres humanos fazem parte;
- Compreensão do ser humano de forma integral, oportunizando para que se sinta parte da teia da vida por meio de práticas místicas e lúdicas que promovam o reencantamento;
- Valorização e desvelamento de formas sustentáveis de vida de modo a contrapor o modelo hegemônico capitalista e neoliberal, responsável pela crise planetária;

- Multiliderança com alternância nas interlocuções e responsabilidades;
- Valorização de experiências individuais, bem como potencialização do elo e sua realidade como meio de formação, trazendo à rede os diversos saberes;
- Estímulo à criação e manutenção de espaços na perspectiva da Educação Ambiental, de maneira crítica e emancipatória, legitimando, local e globalmente, sujeitos como protagonistas de uma nova realidade;
- Ética do cuidado na relação entre os elos. (REJUMA, 2011, p. 7-8)

Atualmente a REJUMA está desarticulada. Entre diversos fatores que contribuíram para isso, também se encontram a falta de recursos para manutenção de suas atividades e também o movimento realizado pelos seus jovens militantes no seguimento de “suas trajetórias”, priorizando outros âmbitos da vida (conclusão dos estudos, busca de emprego, filhos etc.). Porém, foi importante resgatar brevemente o histórico desta rede que contribuiu para a institucionalização do Plano Juventude e Meio Ambiente, tema deste estudo e que abordaremos no capítulo seguinte.

5 PLANO NACIONAL DE JUVENTUDE E MEIO AMBIENTE

Conforme vimos no capítulo anterior, a resposta amplamente propagada para a problemática ambiental, especialmente pelos países membros das Nações Unidas e organismos internacionais de cooperação (bilaterais e multilaterais), é identificada com o “desenvolvimento sustentável”. Porém, Frey (2001, p.1) assevera que mesmo adquirindo uma posição de destaque nas agendas governamentais – especialmente após o lançamento do Relatório Brundtland –, dificilmente se percebe a aplicação de ações e medidas eficazes adotadas no âmbito governamental no sentido desse “suposto” compromisso com a defesa do meio ambiente e das gerações futuras.

Para o autor (ibidem, p.2), portanto, o DS configura-se em “um problema político e de exercício de poder que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político”. Assim, ao mesmo tempo em que se vê nos Estados nacionais a criação de arranjos institucionais específicos para tratar da temática ambiental no âmbito da administração pública (secretarias, ministérios e órgãos de governo) e na esfera pública nacional e internacional (conselhos, comitês, fóruns), os sistemas políticos têm-se mostrado incapazes de traduzir e transformar as demandas ambientais em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento (FREY, 2001, p.2).

Pelo menos os resultados referentes às determinações de metas concretas nas conferências internacionais e às políticas públicas adotadas em boa parte dos países ficam significativamente aquém das recomendações que boa parte dos cientistas e ambientalistas consideram indispensáveis a fim de alcançar a estabilização do clima mundial e um desenvolvimento ecologicamente sustentável. Ou seja, o reconhecimento de um déficit de ação não leva necessariamente a correspondentes acordos e medidas. Evidentemente, existem fatores inerentes aos sistemas políticos e econômicos impedindo que a orientação para o bem comum possa se impor no momento da negociação de acordos, como também na fase da implementação das estratégias de políticas públicas. (Ibidem, p. 2)

Segundo Cunha (2013), no Brasil, as políticas públicas ambientais sempre foram motivo de intensos conflitos e tensões entre os diferentes segmentos da sociedade e embora importantes avanços tenham sido conquistados, houve retrocessos nos últimos anos, principalmente com a alteração da legislação ambiental. Para Walker (1981, p. 90 apud HANNIGAN, 2009, p. 112):

Muitas políticas [públicas ambientais] emergem em pedaços de uma série complicada de barganhas e compromissos que refletem os interesses,

objetivos e necessidades das agências estabelecidas, comunidades profissionais e ambições de empreendedores políticos.

Portanto, neste capítulo, pretende-se compreender o cenário, a participação dos atores políticos e a correlação de forças – instituintes e instituídas – que resultaram na institucionalização do PNJMA. Antes disso, porém, faz-se necessário percorrer brevemente o que nesta pesquisa se entende por políticas públicas e como se desenvolveram as políticas voltadas para os jovens no território brasileiro.

5.1 Políticas públicas

Antes de mais nada, vale recordar que qualquer tentativa de estabelecer uma definição de política pública será arbitrária (SECCHI, 2010). Dito isso, sabe-se que o conceito vai se delineando como um ramo da Ciência Política na primeira metade do século XX quando, nos EUA, a produção acadêmica centra-se nos estudos sobre a *ação dos governos*. Assim, a introdução das políticas públicas como ferramenta da ação governamental se dá no contexto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências (SOUZA, 2006, pág. 22). Ainda de acordo com Souza (2006), a definição mais conhecida continua sendo a proposição de Laswell ao afirmar que importa saber como, porquê, onde e quem se beneficia com determinadas políticas públicas formuladas e implementadas pelo governo (Ibidem, p. 24).

No decorrer dos anos, modelos explicativos foram sendo desenvolvidos para se compreender *como e por que* o governo faz ou deixa de fazer alguma ação, que é a base para o entendimento da construção de políticas públicas. Muitos foram os modelos construídos e, a seguir, tem-se uma síntese (Quadro 1):

Quadro 1: Modelos e teorias de políticas públicas.

Modelo	Descrição
Tipo de política pública desenvolvida por Theodor Lowi (1964; 1972):	A política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram as questões dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracias, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge um maior número de pessoas e impõe perdas concretas a curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é das políticas constitutivas. Que lidam com procedimentos;

Incrementalismo desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992)	Os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. É no incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.
O Ciclo da Política pública desenvolvido pelo sociólogo inglês Stephen Ball e por colaboradores (Bowe; Ball; Gold, 1992; Ball, 1994a; Kingdon, 1984)	Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo numa dinâmica e um aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, seleção da opções, implementação e avaliação. Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (<i>agenda setting</i>) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas.
Modelo <i>Garbage Can</i> ou “lata de lixo”, de Cohen, March e Olsen (1972)	Esse modelo argumenta que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (<i>policy makers</i>) têm no momento.
Modelo “Arenas Sociais”	Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema (<i>policy makers</i>); b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a <i>policy community</i> , comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. Esses empreendedores podem constituir, e em geral constituem, redes sociais.
O modelo do “Equilíbrio Interrompido” (<i>punctuated equilibrium</i>), elaborado por Baumgartner e Jones (1993)	O modelo do “equilíbrio interrompido” é baseado em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças as políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o <i>status quo</i> , como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (<i>policy image</i>), e a mídia teria papel preponderante nessa construção.

Fonte: Clementino (2011), com base em Souza (2006).

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes, e existem muitas divergências conceituais. Possivelmente, uma das perspectivas mais utilizada nos estudos atuais é a do ciclo de políticas que, como vimos no quadro anterior, faz uma análise da construção da política pública a partir de momentos ou fases do processo

político. As críticas a este modelo dizem respeito ao caráter funcionalista, racional e que tenta “manter o controle” sobre o processo político. Isso ocasiona não raras vezes uma visão fragmentada de um processo que é complexo e carrega o risco de se imaginar que a política se comporta de forma “previsível”.

Contudo, a ideia do ciclo da política contribui sobremaneira para se identificarem as especificidades em cada “etapa”, com toda a complexidade e entrelaçamento que existe entre as distintas fases, o que possibilita revelar melhor os processos de institucionalização de uma determinada política. Destaca-se assim neste modelo (numa perspectiva histórica) uma compreensão do contexto social e político na qual é definido um problema; da construção de um imaginário coletivo sobre a necessidade de enfrentamento deste dado problema; e da correlação de forças entre os atores sociais envolvidos – visíveis e invisíveis – no processo.

Vale dizer que a articulação do ciclo de políticas com o modelo de “arenas sociais”, a partir de um olhar sobre a tessitura de redes – as conexões que articulam os agentes entre si para além das propriedades de cada um –, poderia ampliar a observação das interrelações estabelecidas entre as estruturas presentes, os atores sociais, as ações, estratégias, identidades, valores etc. O enfoque deste modelo valoriza os contatos pessoais, vínculos, conexões entre os integrantes do governo e destes com indivíduos que representam grupos de interesse que constituem a *policy community*⁴⁶. Ademais, os indivíduos podem estar dentro do próprio Estado, ocupando cargos na administração governamental, mas a sua trajetória pessoal pode caracterizá-los como membros ativos de organizações e grupos de interesse – formalmente estruturados ou difusos – e buscam influenciar o processo de decisão que tem lugar no setor público.

Para além da diversidade de modelos de análise e tipologia, e os pontos comuns entre eles, Souza (2007, p. 69) destaca a visão holística presente no tema das políticas públicas, de forma que “indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes

⁴⁶ Para Kingdon (1984), são indivíduos que advogam por propostas de políticas e que estão dispostos a investir seus recursos (tempo, energia, reputação, recursos financeiros) para promover determinada posição em troca de retornos futuros. Já Pross (1986) emprega o termo *policy community* para descrever um grupo de atores (público e privado) interessados em um determinado tema.

fatores”. E a autora (2006) sintetiza o que ela considera os principais elementos constitutivos das políticas públicas:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Outro aspecto que contribui para ampliar a visão sobre o tema é apresentado por Secchi (2010) ao dizer que há autores que defendem uma abordagem “estatista” e outros defendem um viés “multicêntrico” no estabelecimento de políticas públicas. A abordagem estatista (*state centered policy making*) considera que o monopólio da formulação e implementação é de atores estatais, ou seja, o que identifica uma política como “pública” é a personalidade jurídica do formulador. Portanto, nesta concepção o principal agente é o ator estatal. Certamente, de acordo com o pesquisador, outros atores sociais não estatais influenciam no processo de elaboração, mas não são eles que lideram este processo. Já nas abordagens de caráter multicêntricas o enfoque não é dado em quem formula a política, mas na origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Nesse sentido, qualificar a política como “pública” advém do enfrentamento de um problema que é reconhecido como público.

Vale ressaltar que as perspectivas multicêntricas, mesmo com diferentes nuances conceituais e práticas, considera juntamente com os atores estatais como agentes relevantes as organizações privadas, as organizações não governamentais, os organismos multilaterais, as redes de políticas públicas (*policy networks*). De acordo com Heidemann, esta abordagem é mais adequada:

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas” (HEIDEMANN, 2010, p.31).

Dessa forma, também é possível compreender as políticas públicas a partir da abordagem das concepções de instituído e instituinte. O *instituído* está relacionado à autoridade formal legalmente constituída no âmbito de sua competência, com documentos e aparatos burocráticos, coletivamente vinculante e existência oficial. E o conceito de *instituinte*, relacionado ao processual/incremental presente nos movimentos sociais e nos grupos de convivencialidade, onde o fazer político é cotidiano e feito de pactos explícitos e implícitos. A institucionalização de políticas públicas passa por esses dois pilares, que por sua vez se relacionam através dos processos da *regulação* e da *emancipação* (SANTOS, 2002, 2008). A regulação fundamenta-se nos princípios *do Estado, do mercado e da comunidade*, sendo legitimados pela ciência e o direito. A emancipação possui três lógicas de racionalidade: a *estético-expressiva da arte e da literatura*, a *moral-prática da ética e do direito*; e a *cognitivo-instrumental da ciência e da técnica*.

Nesse sentido, Biasoli (2015) assevera que a análise de um fenômeno encerra a compreensão de que uma determinada política precisa incorporar desde sua formulação à sua implementação as forças sociais instituintes que, no entendimento de Santos (2002), são forças relacionadas a grupos de enfrentamento político e cultural, de resistências contra-hegemônicas.

Segundo Negri e Hardt (2014), as forças instituintes são lutas singulares que reivindicam seus próprios poderes de ação democrática. São contrapoderes na luta pelo comum, que contêm três características básicas:

1. São enraizadas com as questões locais e com a luta global comum;
2. Buscam mecanismos horizontais de organização, criando práticas democráticas de tomada de decisão;
3. Lutam pelo comum, no sentido de que contestam as injustiças do neoliberalismo e da propriedade privada – mas não com viés socialista, pois também se apõem à propriedade pública e ao controle do Estado, propondo um modelo de governança com múltiplos pontos de entrada.

Nessa mesma linha, Frey (2000) afirma que uma política pública não pode ser identificada apenas como uma lei, ou um conjunto de programas, nem tampouco uma estrutura legal, mas compreendida a partir de três dimensões que se entrecruzam: i) dimensão *polity*: que se refere ao arcabouço institucional, às instituições políticas, composta pelas instâncias administrativas, órgãos e estruturas que abrigam as

políticas públicas; ii) dimensão *policy*, ancorada nos conteúdos concretos das políticas públicas, traduzidos em programas, leis, normas, projetos etc.; e a iii) dimensão *politics*, que se refere aos processos políticos e se insere na conjuntura de composição de forças dos atores (indivíduos, grupos ou organizações), dos poderes postos em jogo na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas.

Assim, conforme observa Biasoli (2015), a importância de valorizar as forças sociais instituintes reside no fato de que uma política pública não se realiza apenas pelos seus aparatos legais, burocráticos, ou seja, pelo seu conteúdo. Pelo contrário, esta é somente uma de suas dimensões, sem condições de contribuir, isoladamente, com a transformação das sociedades e com a construção de um ideário emancipatório do campo dos movimentos ambientalistas.

É nesse sentido que Biasoli defende a relevância de considerar uma quarta dimensão das políticas públicas, a saber:

A dimensão da política do cotidiano, relacionada às motivações subjetivas para participação individual e coletiva no fazer política cotidianamente, busca um envolvimento com a radicalidade que o momento atual exige, que contribua com a qualificação do eixo da participação, da cidadania e da democracia com a qualidade política necessária para que o potencial emancipatório das práticas de políticas públicas progressistas se consolide. (BIASOLI, 2015, p. 59, grifo nosso)

Esta dimensão é sempre instituinte e composta por dois eixos: *pedagógico* e *planejamentos participativos*. A vertente pedagógica em todo o ciclo da política permitiria “às distintas classes sociais, atores e organizações” a se aproximarem da complexa questão socioambiental e, assim, “contribuir com a emergência de uma nova cultura política”. Ademais, os desafios impostos pela contemporaneidade exigem novas respostas das sociedades humanas. Portanto, como assevera Biasoli (2015), uma *práxis* de planejamentos incrementais, abertos e processuais – que vão se monitorando, avaliando e ajustando o percurso –, feitos *com* os sujeitos envolvidos, e não *para* os sujeitos, permitiriam a “construção intencional e compartilhada do futuro” na direção escolhida pelos próprios atores envolvidos neste processo.

Por fim, a construção das políticas públicas a partir do enfoque das forças instituintes e instituídas permite revalorizar a essência da política, ou seja, não importa se a liderança do processo parte do ator estatal ou não estatal, e sim que dê a perspectiva e legitimidade do adjetivo “pública”, na direção indicada por Biasoli:

Aqui, a aposta está em **políticas públicas construídas na autonomia, empoderamento e multiplicidade de atores**, na tomada de decisão compartilhada que, segundo Salm (2009), é coproduzida em rede, composta pelas instâncias comunitárias que compõem a sociedade e **não em um Estado onipresente, refém de um Estado historicamente corporativo, sujeito às variáveis que compõem as gestões de governo e suas prioridades político-partidárias**. (BIASOLI, 2015, p. 56, grifo nosso)

É neste contexto de correlação de forças instituintes e instituídas que se considera neste estudo o debate acerca das políticas públicas voltadas para a juventude. No próximo tópico, será abordado o processo de reflexão, de debate e aprovação de indicações internacionais que orientaram diversos países à adoção em suas estruturas de governo de instituições especializadas em juventude, como ministérios, secretarias, institutos e coordenações de programas. Vale dizer que os documentos internacionais normalmente apontavam para que estes órgãos nacionais especializados incorporassem a participação das organizações de jovens na definição e acompanhamento das políticas. Também será feita uma breve retrospectiva dos marcos históricos, institucionais e regulatórios que contribuíram no sentido de constituição no Brasil de uma Política Nacional de Juventude.

5.2 Políticas públicas de juventude

Os organismos internacionais (especialmente as entidades vinculadas à Organização das Nações Unidas) vem, continuamente, estimulando os países a formularem políticas públicas voltadas para a juventude. Essa perspectiva já remonta o ano de 1965, quando a ONU aprovou a “Declaração sobre o fomento entre a juventude dos ideais de paz, respeito mútuo e compreensão entre os povos”. Duas décadas depois, declarou o ano de 1985 como “Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz”, afirmando que “os jovens” são uma categoria formada por diversos subgrupos e, portanto, as demandas específicas de segmentos do mundo juvenil (jovens deficientes, das zonas rurais e urbanas e das mulheres jovens) deveriam ser atendidas pelas políticas públicas.

A Agenda 21 Global (definida na Rio 92), acordada e assinada por mais de 170 países, traz a temática “juventude” em 17 de seus 40 capítulos e estabeleceu no **capítulo 25 - A infância e a juventude no desenvolvimento sustentável** as diretrizes, objetivos e atividades a serem seguidas pelos países signatários, incluindo o Brasil, colocando na pauta dos governos a necessidade de melhorias nas condições

de vida deste segmento da população, bem como a relevância do diálogo entre gestão governamental e juventude.

Em termos práticos, esta “onda jovem” significa o aumento relativo da população em idade ativa, o que pode ter efeito positivo sobre a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico e, por isso, tem sido qualificado como bônus demográfico. A partir deste quadro, delineia-se nova perspectiva sobre a juventude, em que perde força a conotação problemática do jovem e ganha relevo um enfoque completamente inovador: **a juventude torna-se ator estratégico do desenvolvimento**. Medidas decorrentes deste novo enfoque, no geral, reatualizam a visão preparatória da juventude, exigindo, por um lado, investimentos massivos na área de educação em prol do acúmulo de “capital humano” pelos jovens; por outro, exigindo também a adoção do corte geracional nos vários campos da atuação pública – saúde, qualificação profissional, uso do tempo livre etc. – e o **incentivo à participação política juvenil, com recurso à noção de protagonismo jovem**. (IPEA, 2009, p. 26, grifo nosso)

Vale recordar que na década de 1980 teve início um período de recessão e de expansão da pobreza no Brasil e na América Latina (IPEA, 2009, pág. 16). Nesse momento, com o intuito de encontrar novas formas de crescimento econômico, deu-se um enfoque aos jovens como *capital humano*, ou seja, solucionar o problema de desemprego de jovens por meio de projetos de capacitação ocupacional e inserção produtiva com ênfase no chamado *empreendedorismo juvenil*. Dessa forma, vários programas e projetos sociais executados em parceria entre governos e organizações do terceiro setor foram criados, recebendo o apoio de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiou programas de capacitação de jovens em diferentes países da América Latina.

Em 1995, tem-se a elaboração do “Programa de Ação Mundial para a Juventude até o Ano 2000 e Além”, com dez áreas prioritárias⁴⁷: Educação, Emprego, Fome e Pobreza, Saúde, Meio Ambiente, Drogas, Delinquência Juvenil, Atividades de Tempo Livre, Gênero e a Participação Efetiva dos Jovens na Vida Social e nos Processos de Tomada de Decisão. Em 1998, foi realizado o 3º Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, intitulado “Participação da Juventude no Desenvolvimento Humano”⁴⁸, no qual foi construído o “Plano de Ação de Braga para Juventude”. Este Plano, junto com a “Estratégia de Dakar” para a Juventude, elaborada na capital do Senegal em 2001, indicam a construção de políticas públicas

⁴⁷ Em 2005, outras cinco áreas prioritárias foram adicionadas: Globalização, Tecnologia de Informação e Comunicação, AIDS, Jovens e Prevenção de Conflitos e Relações Intergeracionais.

⁴⁸ Durante a 1ª Conferência Mundial de Ministros de Juventude, realizada em Portugal, na qual é aprovada a “Declaração de Lisboa”.

de juventude com enfoque integrado e intersetorial, de longo prazo, e a partir do diálogo entre organizações juvenis e instituições governamentais.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012, os jovens estiveram na programação oficial por meio da pré-conferência intitulada *Youth Blast* – Conferência de Jovens para a Rio+20, evento do *Major Group for Children and Youth* (Grupo de Interesse de Crianças e Jovens da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU). De acordo com os organizadores, o evento serviu de etapa preparatória dos jovens para atuarem nos processos oficiais da Conferência, além de possibilitar trocas de experiências e levantamento de proposições para as questões que foram debatidas no processo oficial.

No que se refere à implementação de políticas de juventude, a Rio+20 contribuiu para dar continuidade à ideia do jovem como *agente do desenvolvimento*, por meio agora da agenda Pós-2015 que posteriormente se materializou nas ODS.

Aqui vale dizer que no Brasil, diferentemente de alguns países latino-americanos, o processo de entrada da agenda de criação de políticas específicas para o segmento juventude foi mais lento⁴⁹. A ideia começa a ganhar força em meados da década de 1990, especialmente com o surgimento de atores políticos voltados para o tema (organismos internacionais, pesquisadores, organizações e movimentos juvenis, entidades da sociedade civil, entre outros) e, como vimos anteriormente, o desenvolvimento e a consolidação da agenda internacional sobre a temática dos jovens. Nesse período surgem, nos planos local e regional, organismos públicos destinados a articular ações no âmbito do Poder Executivo e Legislativo, estabelecendo parcerias e consultas com as organizações de juventude, da sociedade civil e do setor privado para a implantação de projetos, programas de ação e marcos legais para a juventude.

Entre 1995 a 2002, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, ainda que não se possa falar de políticas estratégicas orientadas para os jovens brasileiros na esfera federal, algumas propostas foram executadas, sobretudo com base nas ideias de prevenção, controle ou efeito compensatório de problemas que atingiam a juventude. Em geral, o debate em torno da formulação dessas políticas foi permanentemente influenciado

⁴⁹ Ações dirigidas para indivíduos na faixa etária da juventude não eram novidade. O primeiro Código de Menores (Código Mello Matos) foi sancionado em 1927 e no governo de Getúlio Vargas foi aprovado o decreto em 1940 que obrigava a aplicação de aulas de Educação Moral, Cívica e Física para a infância e juventude. Nos anos de 1970 e 1980, mobilizações da sociedade civil em defesa dos direitos de crianças e adolescentes resultaram na criação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, marco legal que instituiu a proteção integral das crianças e adolescentes brasileiros.

pelo tema da violência, vinculado ao consumo e tráfico de drogas. Durante esse período, e ainda hoje, a constatação e o reconhecimento dos problemas, que afetam uma grande parcela da população jovem, fizeram com que a juventude fosse vista numa condição de risco social e/ou vulnerabilidade. Em resposta, foram criados diversos programas que focalizaram as práticas de transgressão e de risco dos jovens, que devem ser evitadas e combatidas. Dois exemplos muito vistos neste período foram: desenvolvimento de programas esportivos e culturais, orientados para controle social e ocupação do tempo livre dos jovens rapazes e iniciativas dirigidas às jovens mulheres para que elas não engravidassem. (CLEMENTINO, 2011, pág. 72)

Essa perspectiva foi duramente criticada por pesquisadores e organizações sociais, pois possibilitava a construção estigmatizada da juventude, principalmente dos destinatários das ações públicas: jovens pobres e moradores de bairros periféricos. Também prevalecia nesse período a abordagem sob a qual o jovem era encarado como sujeito em preparação para a vida adulta. Assim, a educação se convertia na política por excelência dirigida a eles (visão da “moratória” apresentada no primeiro capítulo). Portanto, os programas eram formulados na perspectiva de formação de jovens com o intuito de contribuir nas áreas que seriam as bases *futuras* do desenvolvimento do País, sem maiores preocupações em garantir qualidade de vida para uma parcela da população no *presente*.

Após as eleições de 2002, o debate sobre políticas para a juventude ganhou força em diversos espaços:

- Na Câmara dos Deputados foi criada a Comissão Especial de Políticas Públicas de Juventude – CEJUVENT, a partir de um requerimento do então deputado Reginaldo Lopes (PT de Minas Gerais) e parlamentares de diversos partidos políticos. Nesse espaço foi criada a primeira versão do Plano Nacional de Juventude, que tramita na Câmara dos Deputados sob o título de Projeto de Lei nº 4.530;

- A elaboração do Índice de Desenvolvimento da Juventude (IDJ)⁵⁰ da UNESCO e as propostas desenvolvidas por cerca de cem organizações de juventude no evento “Vozes Jovens I e II”, organizado pelo Banco Mundial, em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República e o sistema ONU no Brasil;

- Projeto Juventude⁵¹, do Instituto Cidadania, que realizou uma série de levantamentos, debates e pesquisas sobre a situação da juventude no País. Nesse

⁵⁰ Criado segundo critérios semelhantes aos adotados no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com o objetivo de revelar a situação da juventude brasileira em três aspectos: educação, saúde (perfil de mortalidade) e renda.

⁵¹ Disponível em: <<https://registrojuventude.files.wordpress.com/2011/02/dicas-projeto-juventude-final-1.pdf>>. Acesso em 10 de jul. 2017.

projeto, que envolveu boa parte dos especialistas brasileiros no tema, se desenvolveu um consistente banco de informações, estudos e propostas sobre políticas públicas de juventude;

- Plataformas e redes juvenis em âmbito nacional, a partir de organizações e movimentos da juventude com vistas a participar da formulação e definição das prioridades governamentais. Entre outras, podem-se citar a REJUMA, a Rede Sou de Atitude, o Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis, a Rede Nacional de Organizações, Movimentos e Grupos de Juventude (RENAJU) e a Rede de Jovens do Nordeste (RJNE), que já existia desde 1998.

- Grupo de trabalho interministerial de juventude pelo Governo Federal para identificar diretrizes para formulação de uma política nacional de juventude. Criado em 2004 com a participação de 19 Ministérios, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República. O maior resultado deste GT foi a criação, em 2005, por meio da Lei 11.129, da **Secretaria Nacional de Juventude (SNJ)**, do **Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)**⁵² e do **Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem)**⁵³.

- Também em 2005 é criado o **Programa Juventude e Meio Ambiente** (que serviu de base para construção do PNJMA, como veremos no próximo tópico), como uma estratégia do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental (MEC e MMA), com o objetivo de “estimular, ampliar e potencializar o debate e a ação socioambiental das juventudes brasileiras”⁵⁴. Vale dizer que o Programa foi formulado a partir da sistematização de uma pesquisa realizada entre 2004 e 2005 com mais de 150 jovens integrantes dos CJs de diferentes estados. Um dos seus objetivos era o fortalecimento e expansão dos CJs e da REJUMA.

⁵² O Conjuve é composto por 1/3 de representantes do poder público e 2/3 da sociedade civil, contando, ao todo, com 60 membros, sendo 20 do governo federal e 40 da sociedade civil. Com a criação deste Conselho, diversos estados e municípios também criaram estruturas similares.

⁵³ O Projovem inicialmente teve como foco os jovens entre 18 e 24 anos, que não haviam concluído o ensino fundamental. No final de 2007, foi reformulado, com a integração de seis programas federais existentes na época. Assim passou a ter quatro modalidades: Urbano, Campo, Trabalhador e Adolescente. Vale dizer que pela primeira vez na história do Brasil, um programa específico de juventude, no caso o Projovem reformulado, aparece no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal.

⁵⁴ Programa Juventude e Meio Ambiente. Série documentos técnicos nº 9. Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental. MMA/MEC. Brasília, 2007.

- Criação do **Comitê Interministerial da Política de Juventude (Coijuv)**⁵⁵, um órgão permanente para gestão e monitoramento das políticas públicas no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV/PR). A SNJ exerce a secretaria-executiva do Coijuv e fornece apoio institucional e técnico-administrativo, sendo responsável pelo assessoramento e pela organização dos trabalhos. De acordo com as informações no site oficial do Governo Federal⁵⁶, entre as suas atribuições estão as tarefas de: elaborar e propor a regulamentação do fundo nacional previsto no Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE); elaborar o Plano Nacional de Juventude (PNJ) e acompanhar periodicamente o cumprimento dos objetivos e das metas propostos no Plano; subsidiar a elaboração de instrumentos de monitoramento e avaliação dos programas e das ações de âmbito federal para a juventude;

Vê-se neste período a abertura de espaços de participação para que grupos, organizações e redes juvenis contribuíssem na elaboração e avaliação de políticas e programas governamentais. Assim, também merecem destaque três momentos, realizados em Brasília, de diálogo nacional sobre a situação juvenil: a **1ª Conferência Nacional de Juventude**, em 2008, com cerca de 2.500 participantes, vindos de todos os cantos do país e pertencentes a uma imensa diversidade de segmentos, coletivos, organizações e movimentos (e mais de 400 mil participantes em todo o processo, que envolveu a realização de centenas de reuniões preparatórias, entre conferências municipais, estaduais, livres); a **2ª Conferência Nacional de Juventude**, em 2011, que reuniu delegações eleitas em mais de mil municípios de todos os 27 estados do país, onde foram realizadas mais de 1.500 conferências territoriais, municipais e estaduais, além das conferências livres, virtual e da consulta aos povos e comunidades tradicionais. Estiveram nessa segunda edição, representantes de 14 países da América do Sul, África, América do Norte e Europa; e a **3ª Conferência Nacional de Juventude**, em 2015, que reuniu cerca de 3 mil jovens, dos quais 2 mil delegados de todo o país, além de convidados, observadores e delegações internacionais. Nessa ocasião, por meio de um aplicativo para celulares, jovens podiam enviar propostas para serem debatidas na Conferência. Estas conferências,

⁵⁵ A proposta de criação do Coijuv surgiu em 2012, a partir de uma articulação entre a SNJ, alguns Ministérios no âmbito do Projovem (Cogep-Projovem), do Plano Juventude Viva e do CONJUVE. Com o Decreto nº 8.074/2013, a então presidente Dilma Rousseff institui o Coijuv, como órgão permanente de gestão, articulação e monitoramento das políticas de juventude. Em 2017, o presidente Michel Temer promulga o Decreto nº 9.025 e reativa o Comitê.

⁵⁶ Disponível em: <<http://juventude.gov.br/coijuv>>. Acesso em 20 de mai. 2017.

como veremos no tópico a seguir, foram fundamentais para o posicionamento da pauta de criação do PNJMA na agenda governamental. Inclusive, nessa terceira edição, o MMA colocou o Plano em consulta pública por meio das etapas preparatórias.

Além disso, destacam-se a aprovação de marcos legais⁵⁷ como a **Emenda Constitucional 65**, de 13 julho de 2010, que modifica o Artigo 227 inserindo o termo “jovem” no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição, a exemplo do que já ocorria com a criança, o adolescente e o idoso; e o **Estatuto da Juventude**, de 5 de agosto de 2013, foi um marco legal que assegura que os direitos já previstos em lei, como educação, trabalho, saúde e cultura, sejam aprofundados para atender às necessidades específicas dos jovens, ao mesmo tempo em que assegura novos direitos, como os direitos à participação social, ao território, à mobilidade e à **sustentabilidade e ao meio ambiente**.

Alguns programas de alcance nacional para a juventude:

Projovem: O Programa Nacional de Inclusão de Jovens é destinado aos jovens de 18 a 24 anos, que não têm carteira profissional assinada e que não concluíram o Ensino Fundamental. O curso proporciona aos jovens a conclusão do Ensino Fundamental, o aprendizado de uma profissão e o desenvolvimento de ações comunitárias. Ao longo de 12 meses, os alunos têm aulas das disciplinas próprias do Ensino Fundamental, cursos de língua inglesa, de informática básica e recebem qualificação profissional inicial adequada às oportunidades de trabalho de sua cidade. Os jovens recebem um valor financeiro mensal, desde que cumpram 75% da frequência às aulas e demais atividades previstas. Ao final do curso, os jovens são submetidos a uma avaliação nacional para receberem os certificados de conclusão do Ensino Fundamental.

ProUni: Programa Universidade para Todos concede bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para os estudantes brasileiros de baixa renda. O objetivo é democratizar o acesso à educação superior, ampliar vagas, estimular o processo de inclusão social e gerar trabalho e renda aos jovens brasileiros. As instituições de ensino que aderirem ao Programa ficam isentas de alguns tributos

⁵⁷ O Plano Nacional de Juventude integra o SINAJUVE e estabelece metas para a ação governamental no cumprimento das políticas públicas voltadas para os jovens. Um dos princípios do PNJ é que o Estado tenha o compromisso de apresentar a cada dez anos estratégias para atender aos direitos da juventude constantes no Estatuto da Juventude. Para isso, ele foi transformado no PL nº 4.530 de 2004, que está em tramitação na Câmara dos Deputados.

federais. Professores da rede pública que não tenham formação superior podem participar do ProUni sem comprovar renda.

Pronatec: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Entre o seu público prioritário, estão jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Vale ressaltar que existem algumas modalidades do programa, a partir de áreas específicas, como por exemplo o **Pronatec Campo** (voltado para produtores rurais e agricultores familiares jovens, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais), o **Pronatec Bolsa Verde - Extrativista** (voltado para extrativistas, povos e comunidades tradicionais que vivem em territórios atendidos pelo Programa Bolsa Verde ou em Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral).

FIES: Fundo de Financiamento Estudantil destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas.

Programa Juventude Rural: de Inclusão Produtiva, Formação Cidadã e Capacitação para Geração de Renda para os jovens rurais, em especial, ribeirinhos, indígenas e quilombolas; além do apoio ao fortalecimento institucional dos órgãos gestores estaduais e municipais de juventude.

Juventude Viva: Plano de Prevenção à Violência contra a Juventude Negra que visa prevenir a violência e combater sua banalização através de políticas de inclusão e ampliação de oportunidades para os jovens negros.

Programa Estação Juventude: tem por objetivo informar sobre as Políticas Públicas de Juventude, construir percursos para a inclusão dos jovens e assegurar a integração territorial das políticas, programas e ações, com novas tecnologias e redes sociais.

No que se refere ao conhecimento destas iniciativas governamentais por parte dos jovens, a pesquisa Agenda Juventude Brasil (SNJ, 2013) indicou que, quando solicitados a opinar sobre a relação entre o governo brasileiro com as questões da juventude, **20% dos entrevistados responderam não saber nada sobre o tema**⁵⁸. Ainda segundo a pesquisa, mesmo se na época do estudo havia organismos gestores de políticas para juventude em cerca de 300 municípios, em torno de **1/5 dos**

⁵⁸ A maior parte dos jovens entrevistados (53%) afirmou que “os governos no Brasil conhecem as necessidades dos jovens, mas não fazem nada a respeito”; cerca de 1/5 (18%) que “os governos apoiam e promovem programas e ações voltadas para a juventude” e uma pequena parcela (8%) que “os governos não conhecem nem se preocupam com as necessidades dos jovens”.

entrevistados⁵⁹ declararam conhecer a existência dessas instâncias em qualquer âmbito federativo.

Com o exposto até o momento, vê-se no território nacional um aumento nos últimos anos da visibilidade dos temas da juventude e a construção de ações governamentais para responder às diversas questões colocadas para esse segmento. Contudo, apesar dos avanços nesse sentido, não só no Brasil, mas também em diversos países, sabe-se que muitos dos mais de um bilhão de jovens do Planeta permanecem sem acesso a direitos básicos, como saúde, educação, trabalho e cultura, sem falar dos direitos específicos, pelos quais vêm lutando, de forma cada vez mais expressiva: enunciando demandas e cobrando respostas, especialmente no que se refere à construção e aprimoramento das políticas públicas.

É neste contexto que se insere o debate ao redor do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente, uma das principais reivindicações da REJUMA junto ao poder público, que nutria a expectativa de uma política governamental que promovesse o fortalecimento da juventude ambientalista (notadamente identificada como CJs e a própria rede, como visto anteriormente), por meio da garantia de autonomia, formação, comunicação e financiamento (SILVA, 2014, p. 82). O processo de institucionalização desta política é o que se verá a seguir.

5.3 Institucionalização do PNJMA: caminhos percorridos

No que se refere ao processo específico que resultou no Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente, instituído pela Portaria Interministerial nº 390, de 18 de novembro de 2015, pode-se encontrar na dissertação de mestrado⁶⁰ de Kleiton Silva uma análise do processo de definição da agenda governamental (*agenda-setting*) e de institucionalização do então Programa de Juventude e Meio Ambiente (PJMA) até o ano de 2013, a partir dos relatos dos jovens da REJUMA que estiveram representando a rede no CONJUVE. Portanto, pretende-se a seguir retomar

⁵⁹ Interrogados sobre a existência de Conselho ou Secretaria de Juventude, 20% dos jovens disseram existir um desses órgãos no município, 23% no estado e 21% na esfera federal. O desconhecimento é ainda muito grande: foram 72%, 72% e 75% de respostas “não sei” quando questionados sobre cada instância federativa, respectivamente.

⁶⁰ O título da dissertação é “A Institucionalização do Programa de Juventude e Meio Ambiente: movimentações de uma política na agenda governamental”, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – UNESP/ Campus de Rio Claro, em 2014.

brevemente os dados apresentados na pesquisa (acrescentando algumas informações), bem como propor uma tentativa de resposta a uma das duas questões levantadas pelo autor ao final da dissertação, a saber: **Quais foram os desdobramentos do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)**⁶¹? Vale recordar que o GTI foi a instância governamental criada em 2012 com o intuito de “formular uma proposta viável de política” de juventude e meio ambiente.

Primeiramente, no *âmbito da juventude ambientalista*, vê-se na pesquisa de Silva (2014) a origem dos Coletivos de Jovens de Meio Ambiente e da REJUMA, bem como a ação política realizada em espaços oficiais por estes jovens ambientalistas no sentido de pautar o Estado brasileiro para instituir uma política voltada para as questões da juventude e o meio ambiente. Isso fica evidente na participação dos jovens em diferentes espaços de conferências para discussão de temáticas da juventude ou com ênfase no meio ambiente. Nesse sentido, tem-se:

- O tema juventude esteve entre as deliberações da II Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada em 2005:

“Promover a inclusão do **Programa Juventude e Meio Ambiente**, bem como dos eventos e ações promovidas por movimentos jovens, como referência de política de educação ambiental no SISNAMA, estimulando o **protagonismo juvenil**”. (CARVALHO, 2006, grifo nosso)

- Também nas deliberações da III Conferência Nacional de Meio Ambiente, realizada em 2008:

“Incentivar, garantir e dar condições à ampla participação dos (as) jovens na construção, execução, avaliação e decisão das políticas de meio ambiente, através da implementação do **Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente**, institucionalizado em PPA, bem como da Agenda 21 da Juventude, com a participação em colegiados e conferências, Comitês Gestores ou Conselhos da Juventude”. (CARVALHO, 2009, grifo nosso)

- No mesmo ano, em 2008, a 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, o meio ambiente foi a 4ª prioridade em um rol de 22 definidas pela plenária:

Criar uma Política Nacional de Juventude e Meio Ambiente que inclua o Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente, institucionalizado no PPA (Plano Plurianual), com a participação dos jovens nos processos de construção, execução, avaliação e decisão, bem como da Agenda 21 da juventude que fortaleça os movimentos juvenis no enfrentamento da grave

⁶¹ Grupos de Trabalho Interministeriais são espaços temporários, criados com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas no tocante às políticas públicas cujas temáticas são transversais a mais de um ministério, como é o caso da juventude e do meio ambiente.

crise ambiental, global e planetária, com a construção de sociedades sustentáveis. (BRASIL, 2008, grifo nosso)

- Na 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude, em 2011, tem-se a proposta 4 do eixo 2:

Fortalecer a política nacional de juventude e meio ambiente e **criar o programa nacional de juventude e meio ambiente**, intersetorializado e institucionalizado no PPA (Plano Plurianual), na LOA (Lei de Orçamento Anual) na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), bem como a agenda 21 da juventude, de modo a **fortalecer os movimentos juvenis** e a agenda 21 brasileira no enfrentamento das graves crises ambientais, **com a participação das juventudes nos processos de construção, execução, avaliação e decisão**, sustentada por pesquisas periódicas. (BRASIL, 2012a, grifo nosso)

- Em 2013, foram realizadas a IV Conferência Infantojuvenil de Meio Ambiente e a IV Conferência Nacional de Meio Ambiente (que contou com a participação de cerca de 18% de delegados nacionais entre 15 e 29 anos). Lê-se no eixo 4 na ação prioritária nº 14 da conferência nacional⁶²:

Instrumentalizar o **Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente** como estratégia para o fortalecimento da política nacional de educação ambiental, da política nacional de resíduos sólidos e o **empoderamento da juventude**. (BRASIL, 2013, grifo nosso)

Vale observar que diferentemente da Conferência Nacional de Meio Ambiente que tem caráter de consulta pública e deliberação junto ao SISNAMA às Infantojuvenis e às de Políticas Públicas de Juventude, respectivamente, possuem um caráter pedagógico e consultivo, ou seja, a primeira constitui-se como uma ação de educação difusa, com aprofundamento conceitual e mobilização acerca das questões socioambientais nas escolas e comunidades; e a segunda em um espaço de diálogo entre poder público e sociedade no sentido de discutir a situação da juventude e apontar quais as prioridades das políticas públicas para este segmento. Seja como for, todas as tipologias de conferência na sua essência possuem o mesmo princípio educativo, conforme exposto no capítulo anterior ao se referir à teoria da democracia. Contudo, é preciso reconhecer que não raras vezes as proposições sugeridas nestes espaços não conseguem ser implementadas devido às relações políticas que se estabelecem em outras esferas da democracia.

⁶² Disponível em <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80054/RESULTADO-FINAL-4CNMA1.pdf>>. Acesso em 10 de jun. 2017.

No que se refere ao *âmbito governamental*, Silva (2014) assevera que o PJMA esteve em dois momentos no elenco das prioridades da agenda governamental: no ano de 2009 e em 2012. De acordo com o pesquisador, o estudo possibilitou identificar o contexto político, os fatos políticos e atores políticos relevantes em cada um destes momentos. A seguir, alguns pontos em destaque:

- Os jovens entrevistados apontaram que os maiores esforços para a institucionalização do programa no ano de 2009 partiram da Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEA) do MEC e do Departamento de Educação Ambiental (DEA) do MMA. Essa conclusão veio a partir do empenho destes órgãos na primeira tentativa de constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial, já em meados de 2008 (composto por MMA, MEC e SNJ), que tinha como objetivo a “elaboração de diretrizes para uma política nacional de juventude e meio ambiente” (BRASIL, 2011, pág. 70). Entretanto, apesar dos esforços dos ministérios, não foi concluído o processo de instalação que oficializaria e regulamentaria o GTI;

- Com relação aos motivos da não institucionalização do PJMA durante esta primeira definição da agenda, os entrevistados atribuíram dois motivos principais: a) a inviabilidade técnica e financeira do programa, pois demandava a entrada de outros atores alheios ao processo, como por exemplo o Ministério do Planejamento; b) a mudança do corpo político dentro do MMA e do MEC. Estes fatores somados ao que Silva (2014) identificou como “pouco amadurecimento da proposta em termos práticos durante este período de 2003 a 2009” (definição de modelo de gestão e responsabilidades, de financiamento das ações e inserção PPA) enfraqueceu a pauta da institucionalização do PJMA no âmbito governamental;

- No segundo momento defendido pelo pesquisador, em 2012, foi realizado um evento oficial na Rio+20 intitulado “Encontro de Juventude e Educação para a Sustentabilidade Socioambiental”, no qual o MEC levou a minuta de criação do GTI para que fosse assinada na ocasião por alguns ministros e o secretário-geral da presidência. Estes ministros eram Aloizio Mercadante Oliva (Ministério da Educação), Izabella Teixeira (Ministério do Meio Ambiente) e Gilberto Carvalho (Secretário-geral da Presidência da República). Entretanto, os responsáveis por assiná-la se ausentaram e a criação do GTI foi postergado.

- As últimas informações constantes na dissertação de mestrado de Silva (2014) sobre este processo relatam a criação do GTI no início de 2013⁶³, que possibilitou a realização de reuniões em diversos ministérios e secretarias, além de reuniões internas na SNJ, no MMA e no MEC, e uma consulta pública que contou com aproximadamente 65 (sessenta e cinco) contribuições da sociedade ao PJMA. No relatório final apresentado pelo GTI constam “**um desenho do Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente** e as orientações para sua institucionalização, além das diretrizes para a **Política Nacional de Juventude e Meio Ambiente**” (BRASIL, 2013, pág. 5).

O GTI foi um marco importante para o processo de institucionalização do PNJMA. Além de uma mudança de perspectiva no debate dos objetivos de criação do programa que, até então, estava voltada para fortalecimento dos CJs e da REJUMA, também vale destacar que as linhas de ação propostas para o PNJMA passaram a abranger – além da ênfase na educação ambiental – outros temas discutidos no âmbito das políticas públicas para a juventude: Educação ambiental, formação e produção de conhecimento; Trabalho decente e sustentável para a juventude; Direito da juventude ao território; Participação social da juventude nas políticas públicas para a sustentabilidade.

A seguir, destacam-se alguns trechos da entrevista realizada com Alex Bernal, ex-membro do CJ-Rio de Janeiro e da REJUMA, que foi o representante do MMA no GTI, que elucidam muitas referências feitas na dissertação de Silva (2014), bem como traz novas perspectivas de leitura daquele momento histórico a partir do “olhar” de um técnico do governo⁶⁴:

Constituição e objetivos

Naquela época o nome era programa, e não plano. Eu fui designado como o suplente do Ministério do Meio Ambiente. Quem era o titular era o Geraldinho, o Geraldo Abreu, diretor do DCRS – Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental, aqui do Ministério. O DEA – Diretoria de Educação Ambiental, que eu tô, atualmente, também tinha uma atuação grande dentro do programa de juventude e meio ambiente, que antes

⁶³ O Grupo de Trabalho Interministerial Juventude e Meio Ambiente – GTI Juventude e Meio Ambiente foi instituído pela Portaria Interministerial nº 319, de 19 de setembro de 2012. Composto por MMA, MEC e SNJ/SG/PR, que o coordenou, conforme a Portaria Interministerial nº 330, de 6/11/2012.

⁶⁴ Aqui vale recordar o conceito explicitado anteriormente de *policy community*, no que se refere a agentes governamentais que, por sua trajetória e identificação com determinadas pautas, seguem influenciando as políticas públicas a partir das conexões existentes com determinados grupos de interesse; neste caso, com o ideário dos CJs e da REJUMA.

chamava frente de juventude e meio ambiente. Não sei se você pesquisou que ele não tinha esse nome “nacional”. Ele veio a partir dessa demanda de uma política institucionalizada mesmo. [Antes] **essas ações que a gente realizava do coletivo jovem tavam dentro do programa de juventude e meio ambiente, mas era um programa que nunca tinha sido instituído oficialmente**, então, se você, como pesquisador, fosse procurar, “tá, mas qual é a portaria... decreto que institucionaliza esse programa?” Não existia. Ele era desenvolvido num âmbito, vamos dizer assim, informal. **Claro que tinham gestores que cuidavam disso, mas não tinha essa institucionalização, que era uma demanda da própria juventude. Era uma necessidade, pra que o programa tivesse força, tivesse recurso, tivesse, enfim, garantia de continuidade para além dos governos.** (Alex, 2017, grifo nosso)

Então, com esse grupo de trabalho interministerial, que era formado por MEC, MMA e SNJ, a gente teve um período, acho que foram seis meses de construção de um novo texto base pra ser apresentado pra sociedade. Nesse texto base, a gente, enfim, tinha muita dificuldade, porque aí já era um outro momento político de efetivação dessa iniciativa de juventude e meio ambiente, porque já tinha passado a época dos gestores que tinham sido os formuladores dessa ideia de programa de juventude e meio ambiente, e que sempre teve o grande protagonismo do MMA e do MEC. E aí, entrava, então, em cena a SNJ, a Secretaria Nacional de Juventude, que tava numa espécie de coordenação da elaboração desse programa nacional de juventude e meio ambiente, uma vez que a portaria designava que [ela fosse a] secretaria executiva [...], de fato a secretária [nacional de juventude] na época, que era a Severine, designa a Ângela Guimarães pra tá à frente desse processo, e ela começa a conduzir as reuniões. A gente faz muitas reuniões pra elaborar esse programa e ele, naquele momento, carecia de uma identidade. **Existia uma necessidade de trazer uma nova perspectiva para o programa: que fosse uma perspectiva que não reproduzisse o que tinha sido feito até então. Era necessário, assim, dar uma cara pra essa [atual] gestão que agora tava elaborando o programa.** (Alex, 2017, grifo nosso)

Para além dos CJs

Porque, **o programa juventude e meio ambiente dava centralidade pros coletivos jovens, como espaço no qual o programa aconteceria.** O desenvolvimento, a criação, o acompanhamento desses coletivos jovens era, vamos dizer assim, como se fosse o indicador de que o programa tava acontecendo. **Só que nesse outro momento, já não era isso, já não era para os coletivos jovens serem a bola da vez, pra serem, o carro chefe do programa.** O programa **deveria dialogar com outros grupos, com outras juventudes, com outros temas, com outras pautas**, e não adotar essa estratégia dos coletivos jovens que, de certa forma, ficava também um pouco ligado com o grupo da Marina Silva, que era a antiga Ministra do Meio Ambiente. Era o grupo que tinha realmente criado essa ideia de fazer política relacionando esses dois temas, a juventude e o meio ambiente. (Alex, 2017, grifo nosso)

Atores, conteúdos e processos

Então, assim, em 2012 já era um outro momento político, já tinha, enfim, outras pessoas a frente de ambos os órgãos, MMA e MEC, e a SNJ, que nunca tinha tido protagonismo nessa pauta, entrava também como um dos órgãos promotores do tema. Então, assim, **se você pega o texto [do relatório final do GTI], você percebe que ele, talvez seja exagero dizer, mas ele parte meio que do zero.** (Alex, 2017, grifo nosso)

É um texto que traz uma série de princípios, diretrizes, tem toda uma introdução, [...] os temas que estão aqui são mais globais; são temas que o governo entende que são importantes. A gente tem uma série de temas elencados pra serem trabalhados dentro do programa de juventude e meio ambiente, e existiu, inclusive, uma dificuldade de se chegar nesse texto por conta dessa indefinição do que, realmente, deveria ser esse novo Programa Nacional de Juventude e Meio ambiente. E aí, no final **consegue-se chegar em quatro eixos, que seriam os principais; quatro formas de garantir que esse tema de juventude e meio ambiente acontecesse. Esse texto vai pra consulta pública.** E aí, a gente fez as *web* conferências [sobre cada um dos quatro eixos] e abriu um tempo pra que os jovens pudessem fazer alterações ao texto. (Alex, 2017, grifo nosso)

Só que esse texto final, ele ainda, eu acho, carece de uma vocação de política pública, assim, tanto que quando a gente apresenta o texto final pros gestores há um certo questionamento, como se fosse assim: “pô, vocês tão apresentando uma política que ela é muito – vai me faltar o termo, mas como se ela quisesse resolver todas os problemas da juventude e meio ambiente [...], assim, vocês precisam dizer, realmente, o que vocês querem fazer pra que isso seja uma política pública executável”. (Alex, 2017, grifo nosso)

[Mesmo] a gente tendo conseguido reunir MEC, MMA e SNJ, nenhum dos três tinha muito fôlego pra tocar essa pauta. Era uma agenda que tinha sido “cavada”... esse espaço pra construir o programa, **por todo um histórico, de participação dos órgãos nessa pauta, e por pressão da sociedade por meio das conferências nacionais,** que tinha reiterado a necessidade desse programa durante, praticamente, todas as edições anteriores à [Conferência Nacional de Juventude em] 2012, mas já era uma coisa meio que um tentando passar a bola pro outro; quem realmente vai tocar, o que realmente vai ser feito, porque, **uma vez que o programa estivesse instituído, da onde ia sair o recurso, isso tudo era uma coisa ainda incerta, era como se a gente tivesse mais preocupado, naquele momento, em dar resposta pra sociedade.** Eu, no caso, falando enquanto analista ambiental que via o processo acontecendo aí com esse programa, de fato, vamos dizer assim, termina esse processo do GTI, **tá aí o relatório, pronto, apresentado pros Ministros, fica uma coisa ainda, como se fosse assim “isso ainda não tá maduro pra ser instituído enquanto programa”.** E aí, eu acho que é nesse tempo que a [ministra do meio ambiente] Isabela Teixeira convida a Marccella Berte pra atuar nessa área de juventude aqui no Ministério. (Alex, 2017, grifo nosso)

Notadamente na fala de Alex percebe-se o tensionamento dos órgãos governamentais – MMA, MEC e SNJ – que precisavam dar uma resposta à demanda da sociedade – expressa nas conferências infantojuvenis, de juventude e de meio ambiente – pela criação de um programa voltado para juventude e meio ambiente que

tivesse as características de “uma política pública executável”, como exigia a racionalidade técnica e procedimental. Além disso, mesmo com avanços no conteúdo e na visão estratégica, como indicou Alex, o documento final carecia de “uma vocação para política pública”, ou seja, ainda era muito abrangente e não havia uma definição sobre quem teria a responsabilidade de execução e como suas ações seriam financiadas.

Com o exposto até o momento, pode-se retormar a questão levantada por Silva (2014) como ponto a ser investigado em pesquisas posteriores a dele, a saber: **Quais foram os desdobramentos do GTI?**

Conforme dito por Alex Bernal, em 2013 o MMA cria a coordenação de juventude com a contratação da jovem ativista Marccella Berte, que transitava entre os CJs, REJUMA e integrava o Partido dos Trabalhadores – neste último, foi coordenadora nacional de movimentos sociais. A seguir, Marcella relata sobre a sua relação com os grupos juvenis e o “lugar” do debate do tema juventude no MMA:

[...] o pessoal da REJUMA, do Coletivo Jovem, sempre foi muito “cabreiro” com essa história de eu ser do PT. Eles achavam que partido político não era legal, que a “Era” era a “Era das Redes”, e que a gente tinha que ser tudo de rede e tal, enfim, eu sempre tive essa trajetória que tinha esses dois pés, digamos assim, um pé, nesse processo [dos coletivos, redes], que foi um processo muito importante, mobilizou muita gente, e esse outro pé [no partido político], que também mobilizou muita gente, os dois estão em decadência, atualmente, na minha opinião. (Marccella, 2017)

[...] eu sou convidada pelo assessor da ministra do meio ambiente, a Isabela Teixeira, a participar de uma assessoria para assuntos da juventude e lá a gente monta uma coordenação, que tem como integrantes um conjunto de jovens gestores e analistas ambientais espalhados pelas diferentes agendas do Ministério, que participavam de um comitê interno de juventude. Esse comitê interno foi publicado em Diário Oficial⁶⁵, essas pessoas foram escolhidas e legitimadas pelo Ministério para participar da construção desse processo [do PNJMA] e nelas eu confiei grande parte das decisões que eu tomei, com relação aos caminhos que a gente ia dar. (Marccella, 2017)

⁶⁵ O Comitê Interno de Juventude foi instituído por meio da portaria nº 412, publicada no Diário Oficial da União em 19/11/2013. As competências dele eram formular, executar e monitorar ações de juventude e meio ambiente; subsidiar órgãos e comitês gestores ligados ao tema; articular e integrar as agendas de juventude, além de estabelecer o diálogo permanente com organizações públicas e privadas para promover a efetividade das ações relacionadas aos jovens e o meio ambiente. Além de representantes das secretarias do MMA, também participavam do Comitê representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, do Serviço Florestal Brasileiro (SBF), da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A coordenação do comitê era do departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental do MMA, no qual ficava a Coordenação de Juventude.

Com a criação da coordenação de juventude, o MMA assume a liderança deste processo de elaboração do PNJMA, em relação ao MEC e SNJ que naquele período viam internamente enfraquecida a pauta da juventude e meio ambiente. Essa liderança decorreu também por conta do intenso trabalho de Marccella de articulação interna ao Ministério, junto com outros Ministérios e no CONJUVE, no qual permaneceu como representante do MMA em duas gestões entre 2013 e 2016; até ser exonerada do cargo no MMA por conta da transição política com as mudanças internas ao governo ocorridas com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Entre as atividades realizadas neste período, destacam-se:

- De fevereiro a maio de 2014, sob a facilitação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), foram realizadas quatro oficinas de planejamento estratégico com representantes das agendas prioritárias do MMA. Também participaram representantes do MEC, da SNJ, da Secretária de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). **Estas oficinas demarcaram uma nova fase de enfoque na formulação do PNJMA, ou seja, um “alinhamento” da proposta feita pelo GTI de Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente com as agendas estratégicas do MMA.** Dessa forma, de cada agenda estratégica foi elaborada uma árvore de problemas, causas críticas e plano de ação. Este material passou a compor o conteúdo do PNJMA no que se refere às ações do MMA. Em relação aos outros ministérios envolvidos no processo (MEC, SNJ/SEGOV/PR e Ministério do Desenvolvimento Agrário, que demonstrou interesse na agenda juventude devido às ações que estava discutindo para este segmento que depois, em 2015, resultou no Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural⁶⁶), cada um deveria indicar suas ações a partir das diretrizes estabelecidas no Programa. Segundo Marccella:

Agora, o que a gente fez, internamente, dentro do Ministério do Meio Ambiente – a parte mais importante do processo pós GTI – foi quando a gente resolveu fazer um planejamento estratégico e utilizou o método do marco lógico. Simplesmente foi chegar em todas as agendas ambientais [do MMA] e perguntar pra cada um dos gestores, nível de direção mesmo, de secretaria; a gente foi fazer um processo, realmente, de validação política do plano. [...] a gente foi perguntando quais eram os problemas ambientais que relacionavam a juventude e o meio ambiente, pra cada uma dessas agendas. Então, a gente foi construindo, a fundo, o conteúdo, o que tinha iniciado no GTI, aprofundou, em termos de agenda ambiental mesmo. Deu mais cara de

⁶⁶ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_3/ps02.pdf>. Acesso em 12 de jul. 2017.

juventude e meio ambiente [ao Plano] e não cara de juventude de uma forma geral ter ido, agenda por agenda, perguntado pros gestores, qual era esse problema, quais eram as causas desses problemas, e aí, com os analistas ambientais, a gente elegeu os pontos críticos; a partir dos pontos críticos a gente criou as ações do Plano. E os objetivos foram definidos com os secretários das pastas e com o secretário executivo do Ministério. (Marccella, 2017, grifo nosso)

- Em dezembro de 2014, também facilitada pela ENAP, foi realizada uma oficina de diálogo com a sociedade civil para compartilhar o produto (diretrizes e objetivos do PNJMA, bem como ações que seriam desenvolvidas pelo MMA) que saiu do trabalho feito nas oficinas com os gestores governamentais; além disso, teve o objetivo de dialogar sobre o modelo de gestão do Programa e elaborar a proposta de atuação da sociedade civil. Entre os participantes estavam representantes de diferentes grupos, não necessariamente de jovens, que discutiam as questões relativas à juventude e meio ambiente (CJs, REJUMA, Escoteiros, Engajamundo, Pastoral da Juventude Rural, Via Campesina, WWF, Federação dos Estudantes de Agronomia etc.).

[...] tinha bastante gente dos CJs, tinha gente da REJUMA, tinha gente de outros movimentos. A Adrielle [Saldanha da REJUMA] participou também; ela que tinha uma memória desde o início disso tudo, mas não sei se eu concordo totalmente com a opinião dela, mas enfim, o que eu queria te dizer? A gente colocou pra eles as árvores de problemas que a gente elaborou dentro do Ministério [...] eles se dividiram nesses temas todos [agendas estratégicas do MMA], construíram proposições em cima das ações [que estavam previstas]; colocaram novas ações. Ali, eles deixaram claro algumas coisas que eram fundamentais pra eles dentro daquele conjunto imenso de discussões. Então, foi bem legal. E aquilo a gente conseguiu pegar e trazer pra dentro do Plano de alguma forma. A gente conseguiu revisar o Plano, a partir daquela oficina. Isso a gente fez porque eu tinha total governança sobre esse momento. (Marccella, 2017)

- No final de 2014, o MMA já possui uma nova versão do Programa (que a partir de então passou a se chamar Plano, pois, de acordo com Marccella, a ideia naquele momento seria articular “dentro dele” outras ações previstas em diferentes programas governamentais, tais como o Pronatec), a partir do processo relatado de reuniões interministeriais, oficinas de “planejamento” com gestores do MMA e de “articulação” com a sociedade civil etc. Essa versão do Plano vai para consulta pública durante as etapas preparatórias⁶⁷ da 3ª Conferência Nacional de Juventude, que foi realizada em Brasília de 16 a 19 de dezembro de 2015 (cerca de um mês antes, no dia 18 de novembro, o PNJMA foi instituído).

⁶⁷ As etapas preparatórias ocorreram de maio a dezembro de 2015 e contou com etapas presenciais em todos os estados, etapas livres e com uma plataforma digital.

Sobre o resultado da consulta pública, Marccella assevera:

A consulta pública da Conferência Nacional de Juventude, essas ações que tavam lá pra serem discutidas, dentro do aplicativo, essas ações **eram as ações que o Ministério do Meio Ambiente tinha definido**. Que aconteceu com o processo de consulta pública? De uma forma geral, o que eu posso dizer, ações que não foram priorizadas, ações que foram criticadas, **novas ações foram poucas, por que? Por conta da dificuldade que a juventude tinha de formular**. Teve muita coisa que não era de responsabilidade desse Plano, que era responsabilidade do IBAMA, enfim, de outros agentes políticos..., mas de uma forma geral, **a grande criatividade foi do governo, em formular política pública**. Você vê? Você coloca tanta autonomia, tanta participação, tanto engajamento, que no final das contas, **a inovação da formulação mesmo do que tinha que ser [política pública de] juventude e meio ambiente, foi a partir de um processo de diálogo interno [ao governo]**. No final das contas, foi isso. (Marccella, 2017, grifo nosso)

Vale observar que, mesmo com uma militância no campo das organizações da sociedade civil antes de compor os quadros do governo, Marccella parece reforçar uma visão “estatista” das políticas públicas em detrimento da “multicêntrica” – conforme apresentado no início deste capítulo – ao considerar a “inovação” somente no que se refere ao “conteúdo” tecnicista-racional do processo (*rationale* do planejamento). Contudo, não é possível desconsiderar a relevância de outros atores (organismos multilaterais, universidades etc.) e, em especial, dos jovens (em coletivos, redes, movimentos etc.) como forças instituintes que contribuíram significativamente para colocar o PNJMA na agenda governamental; o que fez o governo realizar todo este processo de institucionalização. Sem esta perspectiva mais abrangente, como observou Biasoli (2015), não é possível pensar transformações efetivas na sociedade em caráter emancipatório.

Segundo Marccella, o PNJMA publicado em diário oficial reflete prioritariamente as agendas estratégicas do MMA, mesmo se outros quatro ministérios participaram (e assinaram) a portaria que o instituiu. Ademais ela esclareceu que, até o final de sua gestão em 2016 à frente da coordenação de juventude do MMA, apesar do exaustivo trabalho de construção e negociação interna ao MMA e com os outros ministérios, não se conseguiu finalizar o detalhamento do PNJMA para além das ações assumidas pelo próprio MMA.

Então, esses objetivos, que estão no Plano, na versão final, foram objetivos revisados pelo Ministério do Meio Ambiente, adequados as principais agendas ambientais [do MMA]. As diretrizes foram revisadas, também, pelo Comitê interno de Juventude do MMA, mas muito veio do GTI. Agora, as ações, elas não foram publicadas em diário oficial, por que? Porque são

ações que, em muitos casos, não tinham dotação orçamentária, não tinham um valor a ser estipulado pra esse Plano que fosse dar conta de investir e desencadear todas essas ações e metas e tudo mais. Então, existe uma matriz de ações, metas, resultados esperados, responsáveis, prazo, detalhada que ainda ficou sendo negociada no final da minha gestão com os quatro ministérios, porque, no final, ainda chegou o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e eles queriam colocar recursos, inclusive, no Plano. (Marccella, 2017)

Por fim, com o intuito de ampliar a compreensão sobre este processo dinâmico e multifacetado que é a relação entre Estado e sociedade, pretende-se nas próximas seções analisar os enunciados e os discursos presentes no documento final do PNJMA publicado em diário oficial.

6 ANÁLISE DOS INTRA INTERDISCURSOS NO PNJMA

Neste capítulo foi analisado o teor do intradiscurso presente no PNJMA, destacando-se trechos, analisando-os e discutindo-os de acordo com o texto publicado em diário oficial. Para compreender melhor a formação discursiva presente no Plano, também foram utilizados o Relatório do GTI Juventude e Meio Ambiente, o Estatuto da Juventude e as entrevistas com representantes do poder público que participaram diretamente da elaboração do PNJMA em distintas etapas. Como apresentado mais detalhadamente capítulo 2, a técnica utilizada foi a Análise do Discurso por meio das estratégias discursivas de *legitimação* e de *persuasão*.

Foi considerado o *universo discursivo*, que se refere a uma questão conjuntural, para essa investigação, *a crise ambiental e as respostas dadas pelo Estado brasileiro nas duas últimas décadas, com políticas desenvolvimentistas e, especificamente, na área ambiental, de incentivo a grandes obras de infraestrutura e à expansão do agronegócio*. O *campo discursivo*, ou seja, temático, considera-se o *debate e formulação de políticas públicas para a juventude*. Daí tem-se o *espaço discursivo* do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente, instituído por portaria interministerial no final de 2015, como objeto desta análise.

6.1 Estratégias discursivas de legitimação

Uma das estratégias de *legitimação* do discurso identificada foi a *autorização sociopolítica do próprio discurso legitimador*, no momento em que o enunciador coloca o processo de institucionalização do PNJMA no contexto dos processos que resultaram na construção de políticas públicas voltadas para a juventude brasileira nas últimas décadas. Nesse âmbito, foram identificadas três categorias que denominei de *jurídico-legal* (justificativas relacionadas aos marcos legais), de *contextual* (justificativas relacionadas ao cenário e contexto sociopolítico) e *demandas sociais* (justificativas relacionadas às pautas da sociedade em questão).

Primeiramente, no que se refere à categoria *jurídica-legal*, o PNJMA se alinha com o Estatuto da Juventude, de forma a demonstrar credibilidade e solidez.

O Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA) foi instituído pela Portaria Interministerial no 390, de 18 de novembro de 2015. O Plano tem como objetivo a promoção e integração das políticas públicas ambientais **que**

efetivem os direitos da juventude à sustentabilidade e ao meio ambiente, garantidos no Estatuto da Juventude.

O PNJMA deverá integrar o **Sistema Nacional de Juventude-SINAJUVE**, instituído pela Lei no 12.852, de 5 de agosto de 2013.

Os princípios do Estatuto da Juventude deverão orientar a implementação do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente. (PNJMA, 2015, grifo nosso)

Destaque para a menção do objetivo do Plano que é “efetivar os direitos à sustentabilidade e meio ambiente” de forma a colocar-se como um instrumento na consecução de novos direitos estabelecidos já na Constituição Federal de 1988 e, dentre eles, o artigo 225 que determina o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

Outro fator que, segundo Alex Bernal, foi fundamental para a institucionalização do PNJMA foi a habilidade política de Marccella Berte em negociações internas para articulá-lo com o Planejamento Estratégico do MMA. Assim, o PNJMA ganha legitimidade dentro do âmbito governamental, que demanda por ações e programas articulados e integrados, valorizando a intersectorialidade nas políticas públicas.

[...] quando a gente institucionaliza o Plano, que ganha esse nome de Plano, já são as agendas estratégicas do MMA. Então, a gente pode discutir o quanto que essas agendas estratégicas são também demandas da sociedade. Tudo bem, podem ser, todas elas podem ser demandas que também vêm da sociedade, **mas claramente, são agendas que o MMA definiu como suas agendas estratégicas**, e aí, foi uma luta mais interna, aqui dentro do MMA. Já falando como quem acompanhou a elaboração do planejamento estratégico do MMA, foram mais lutas internas entre os secretários, entre os diretores, pra se definir o que que vai ser uma agenda estratégica; o que vai tá lá no planejamento estratégico como a prioridade do MMA. E a Marccella, eu acho que, por uma percepção política dela, ela percebe que, naquele momento, era mais importante garantir que a Ministra, que a direção do MMA percebessem que **a juventude era um tema que poderia fortalecer o planejamento estratégico do MMA**, e, por isso, deveria ser efetivada. (Alex, 2017, grifo nosso)

No que se refere à categoria *contextual*, o enunciador relaciona o PNJMA com o debate em torno da crise ambiental no âmbito global e o político brasileiro. Isso fica evidente em trechos do documento do GTI:

O aquecimento do planeta nas últimas décadas tem sido extremamente rápido em comparação com as mudanças climáticas durante os últimos dois milênios. **O reconhecimento da necessidade de integrar as preocupações ambientais às instituições sociais públicas, privadas e ao setor econômico ganhou amplitude na última década, tanto nacional quanto internacional.** Os serviços prestados pelos ecossistemas no mundo são fundamentais para o desenvolvimento das nações. No entanto, o

esgotamento dos recursos naturais como as florestas, terras agrícolas e bacias hidrográficas, além dos danos decorrentes de poluentes no ar e na água, os padrões atuais de produção e consumo têm impactado de maneira negativa na vida dos jovens de todo o mundo. (BRASIL, 2013, p. 34, grifo nosso)

Vivemos em uma crise civilizatória. Se por um lado vemos o modelo de desenvolvimento atual, caracterizado como predatório, injusto e excludente levando a escassez dos recursos naturais, por outro **temos o desafio de implementar o paradigma da sustentabilidade** que consiste em **garantir um desenvolvimento ambientalmente adequado, socialmente justo e economicamente viável**, incorporando questões relativas a ética, política e cultura. (BRASIL, 2013, p. 35, grifo nosso)

Este modelo sustentável, para ser alcançado, exige profundas transformações nos sistemas de gestão e concepção das políticas, **visando estratégias que busquem garantir condições de governabilidade compatíveis com um projeto global de sustentabilidade**. (BRASIL, 2013, p. 35, grifo nosso)

Dessa forma, ao falar de “paradigma da sustentabilidade” o enunciador refere-se à noção de “Desenvolvimento Sustentável” que procura conciliar o crescimento econômico com as questões ambientais e sociais, em uma perspectiva de “ecoeficiência”. Como exposto no capítulo 4, essa terminologia é muitas vezes utilizada de forma retórica para respaldar atos políticos e administrativos do poder público.

O desenvolvimento sustentável é um conceito que, embora ele não seja o ideal, ele é recorrente nas políticas públicas. É essa a explicação que eu daria. O termo sociedade sustentável não é recorrente nas políticas públicas... e aí eu não sei, agora, analisar a fundo porque a gente usou um conceito e não o outro. Não consigo te dizer. Na redação final, porque ficou assim e não ficou ‘assado’. (Marccella, 2017)

Vale destacar que valoriza sobremaneira as duas posições⁶⁸ fundamentais que articulam a maioria dos discursos sobre políticas de juventude no âmbito internacional e nacional, a saber: a) O jovem como “sujeito de direitos” e b) O jovem como “agente do desenvolvimento”.

Mas, é necessário aproximar cada vez mais os jovens da construção e implementação de políticas públicas, ressaltando todas as suas prioridades e contribuições no debate sobre sustentabilidade. As experiências

⁶⁸ A Convenção Ibero-americana dos Direitos da Juventude da Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) reforça a defesa de que este segmento deve ser tratado como cidadãos plenos, sujeitos de direitos e agentes estratégicos de desenvolvimento (CLEMENTINO, 2011, pág. 71). Essas posições se reproduzem com frequência nos meios de comunicação; nas assembleias e órgãos governamentais de âmbito municipal, estadual e federal; nos organismos internacionais e nos discursos produzidos por ONGs.

observadas nas redes de juventude de todo o país **demonstram a importância do envolvimento desse segmento da sociedade na busca de novos caminhos para o desenvolvimento sustentável**. (BRASIL, 2013, p. 34, grifo nosso)

O Programa deverá articular, integrar, desenvolver, executar e potencializar ações de formação de jovens, incorporando conteúdos e metodologias que promovam a reflexão, a instrumentalização e a ação para o enfrentamento individual e coletivo da crise socioambiental global, considerando o jovem, em especial as jovens mulheres, como **sujeito de direitos** específicos e singulares que demanda políticas públicas do Estado para se desenvolver plenamente. (BRASIL, 2013, p. 35, grifo nosso)

Elaborar, articular, executar e fortalecer ações governamentais e não governamentais de juventude e meio ambiente, visando **garantir os direitos da juventude brasileira em sua diversidade**, como **segmento estratégico** no processo de construção e consolidação de sociedades sustentáveis e garantindo as condições **para o enfrentamento à crise socioambiental**, que atinge desigualmente os diversos grupos sociais. (BRASIL, 2013, p. 40)

Para se ter uma ideia do interdiscurso – tendo como referência a noção de “desenvolvimento sustentável” –, tem-se a seguir alguns trechos de uma notícia publicada no dia 29 de janeiro de 2016⁶⁹ pela representação oficial da Fundo de Populações da ONU (UNFPA) no Brasil. Nos depoimentos de jovens representantes da sociedade civil coletados durante a 3ª Conferência Nacional de Juventude, em 2015, em Brasília (DF):

“Acredito que toda mudança positiva que aconteceu na história da humanidade foi realizada por uma geração inconformada com sua realidade, que teve a coragem de sonhar e principalmente a ousadia de agir. **A agenda pós-2015 traz esperança, mas vai além, traz um chamado à juventude para que possa tomar posse do destino do nosso mundo, do nosso planeta, e transformar como temos guiado e pautado o desenvolvimento**”. [...] “Quando vivemos um momento como o que encontramos na política e na economia do Brasil, **mais uma vez a população jovem assume um papel de protagonista**, [...] de agir na construção de uma sociedade melhor, mais sustentável, mais progressista, e que cresce envolvendo todas as classes nesse processo”. (Marcus Barão, da Confederação Nacional de Jovens Empreendedores do Brasil e membro do CONJUVE – grifo nosso)

“Os jovens sempre estão em condições e ocupam uma faixa etária importante, em que se concentra toda a força, a energia e o dinamismo do ser humano; nessa idade jovem a pessoa vive com maior ambição de ver um mundo melhor, e nessas condições o futuro se faz, o jovem faz o futuro. **A juventude está disposta a colaborar com os governos na implementação das políticas que visam a melhoria do mundo através, sobretudo, dessa agenda do desenvolvimento sustentável**”. (Silvino

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/novo/index.php/1167-participacao-e-fator-decisivo-para-sucesso-dos-ods-afirmam-jovens>>. Acesso em 25 de set. 2017.

Mendonça, secretário Executivo do Fórum Nacional de Juventude e População de Guiné Bissau – grifo nosso)

“Hoje, no Brasil, temos várias agendas e isso dificulta muito a tomada de decisões. E aí temos esse boom demográfico juvenil que pode ocupar os espaços – e não os espaços ditos de juventude, como os conselhos de juventude, mas estar como juventude nos conselhos de meio ambiente, nos conselhos de direitos humanos, e aí, nesses espaços, **disputar o conceito de desenvolvimento, trazer essa perspectiva da economia, do social e do ambiental juntos**”. (Silvia Siqueira Campos, representante do Movimento Infante-Juvenil de Reivindicação-Mirim Brasil e do Fórum Latino-Americano e Caribenho de Juventudes – grifo nosso)

“Uma das formas das pessoas jovens contribuírem para o processo é participarem ativamente das discussões e dos projetos voltados para os 17 ODS. **Os jovens precisam levar essa discussão para seus coletivos de base, ocupar espaços como os conselhos de juventude, pautar essa discussão, participar dos debates e levar para suas comunidades a grande importância do desenvolvimento sustentável.** Essa importância se dá através da participação social da juventude”. (Tatiane dos Anjos, 27 anos, participante da 3ª Conferência Nacional da Juventude – grifo nosso)

Já na categoria *demanda social*, o PNJMA é apresentado como uma resposta governamental às reivindicações dos jovens por políticas públicas. Assim, vê-se no documento do GTI:

A **participação da juventude** no processo de mobilização para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, em 2012, foi fundamental para a articulação de uma agenda de juventude para sociedades sustentáveis, combinando políticas de promoção da autonomia e emancipação dos jovens e uma nova governança mundial pela sustentabilidade. Dentre as propostas apresentadas pelos jovens brasileiros está a **reivindicação para que sejam asseguradas políticas públicas de juventude que atendam às reais demandas da população**. (BRASIL, 2013, p. 35-35, grifo nosso)

Um Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente, **a principal reivindicação da juventude com relação à temática ambiental neste período**, tende a ser o instrumento pelo qual o governo irá além das estratégias de educação ambiental. O desafio é **colocar a juventude no centro da estratégia de desenvolvimento sustentável**. Ao perpassar o desenvolvimento integral da juventude inserida no território em que vive e suas dinâmicas de diferentes dimensões. (BERTE, 2013, pág. 169, grifo nosso)

Destaca-se também o trecho de apresentação do manual orientador⁷⁰ das Conferências Livres de Juventude e Meio Ambiente, no processo de realização da 3ª Conferência Nacional de Juventude:

⁷⁰ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/responsabilidade_socioambiental/juventude/manual-orientador.pdf>. Acesso em 28 de set. 2017.

O PNJMA é uma resposta do Governo Federal às propostas eleitas como prioridades em Conferências Nacionais ao longo dos últimos anos. A 1ª Conferência Nacional de Juventude elegeu a bandeira “Sustentabilidade e Meio Ambiente” como 4ª prioridade da juventude brasileira em 2008. Propostas de criação de uma ação de políticas públicas específicas de juventude e meio ambiente também foram eleitas como prioridades em outras 4 conferências (2ª Conferência Nacional de Juventude, 2ª, 3ª e 4ª Conferências Nacional de Meio Ambiente). **O PNJMA é resultado de um histórico de demandas da juventude e de elaboração da política pública de juventude e meio ambiente.** Esse processo contou com a participação de um conjunto de atores ao longo dos últimos anos, especialmente os (as) Conselheiros (as) Nacionais de Juventude por meio do GT de Meio Ambiente do CONJUVE e por meio de consulta pública realizada pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) instituído pelos Ministros da Educação, Meio Ambiente e da Secretaria Geral da Presidência da República. (BRASIL, 2015, grifo nosso)

Ao dizer que o PNJMA é resultado de um histórico de demandas de juventude, o enunciador dá ênfase ao “processo histórico” de debate entre “um conjunto de atores” para a institucionalização da política. Vê-se aqui a visão multicêntrica das políticas públicas apresentada anteriormente nesta dissertação. Nesse sentido, mesmo se a elaboração final do documento foi realizada por técnicos do Governo Federal, Alex Bernal reconhece o papel da juventude no processo de inserção do tema na agenda governamental:

Eu acho que se não fossem os jovens, nunca teria saído esse plano. Nunca teria se efetivado uma ação mais estruturada, porque, de fato, os jovens fizeram um trabalho muito, muito importante de mobilização, de articulação, pra que o Governo reconhecesse isso como uma política necessária. Se a gente for olhar os temas, a gente pode até falar assim “ah, esses temas, são mais de interesse do MMA..., são mais fruto de uma construção interna do MMA”. Mas, **quem deu luz, quem jogou com força pra coisa acontecer foram os jovens.** Foram essas pessoas, **esses sujeitos que durante todo esse tempo, batalharam e fizeram ações, articuladas; e fizeram, coisas criativas pra que esse movimento de juventude e meio ambiente acontecesse.** Então, ampliando o nosso foco, numa visão histórica, **não tem como não dar a esses jovens o papel principal de construção do programa.** Só que as respostas do Estado e a forma como o Estado metaboliza as demandas da sociedade são muito, muito contraditórias. Muito cheio de vai e vem, e ocorre num tempo muito distinto do que a sociedade apresenta. A sociedade cobra, então, é isso. (Alex, 2017, grifo nosso)

6.2 Estratégias discursivas de persuasão

Aqui vale dizer que se optou na consecução das análises em não distinguir em tópicos as estratégias de persuasão, mas reconhecê-las à medida que surgiam, pois o discurso não é algo linear, “controlável”.

A estratégia de persuasão de *construção das personagens* aponta para o posicionamento do enunciador, transferindo a sua responsabilidade para aquele a quem atribui o seu discurso. No texto do PNJMA, foram identificadas as seguintes personagens discursivas:

Quadro 2: Personagens discursivas no PNJMA

Personagem discursiva	Papeis, responsabilidades
1. Jovens	Participar nas políticas públicas de meio ambiente, em especial no controle social da gestão ambiental. Reconhecer o valor ecossistêmico do território. Participar na redução de emissões de gases de efeito estufa, na adaptação à mudança do clima e nas negociações internacionais sobre o tema. Participar na gestão de resíduos sólidos. Participar na gestão dos recursos hídricos. Receber formação e participação no enfrentamento da injustiça ambiental. Atuar como agente de transformação em relação aos desafios apresentados pela redução da biodiversidade. Identificar-se com o território, com conhecimento do valor ecossistêmico presente nele e engajar-se no desenvolvimento regional. Ter sido aprimorado o seu conhecimento sobre o uso adequado de produtos químicos e substâncias perigosas.
2. Juventude Rural	Participar na regularização ambiental.
3. Jovens de povos e comunidades tradicionais	Atuar em produção sustentável. Participar nos processos decisórios sobre o aproveitamento das oportunidades relacionadas ao uso dos conhecimentos tradicionais e do patrimônio genético de seus territórios.
4. Movimentos juvenis (atuantes no tema “juventude e meio ambiente”)	Serão estimulados e fortalecidos.
5. Redes juvenis (atuantes no tema “juventude e meio ambiente”)	Serão estimulados e fortalecidos.
6. Organizações juvenis (atuantes no tema “juventude e meio ambiente”)	Serão estimulados e fortalecidos.
7. Conselho Nacional de Juventude (CONJUVÉ)	Serão observadas as deliberações pertinentes.
8. Movimentos (atuantes no tema “juventude e meio ambiente”)	Serão estimulados e fortalecidos.
9. Redes (atuantes no tema “juventude e meio ambiente”)	Serão estimulados e fortalecidos.
10. Organizações (atuantes no tema “juventude e meio ambiente”)	Serão estimulados e fortalecidos.
11. Institutos Federais	Realizar estudos, pesquisas e extensão.
12. Universidades	Realizar estudos, pesquisas e extensão.
13. União	Implementar o Plano.
14. Estados	Cooperar com a União para implementar o Plano.
15. Municípios	Cooperar com a União para implementar o Plano.
16. Organizações da sociedade civil	Cooperar com a União para implementar o Plano.

17. Outras entidades privadas	Cooperar com a União para implementar o Plano.
18. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	Execução e gestão do Plano.
19. Ministério da Educação	Execução e gestão do Plano.
20. Ministério do Desenvolvimento Agrário	Execução e gestão do Plano.
21. Sociedade Civil	Execução e gestão do Plano. Apoiar, orientar e supervisionar a implementação.
22. Ministério do Meio Ambiente	Coordenar a execução e gestão do Plano.
23. Especialistas	Participar das reuniões de execução e gestão.
24. Representantes de órgãos e entidades públicas (que exercem atividades relacionadas à juventude e meio ambiente)	Participar das reuniões de execução e gestão.
25. Representantes de órgãos e entidades privadas (que exercem atividades relacionadas à juventude e meio ambiente)	Participar das reuniões de execução e gestão.
26. Órgãos e entidades do poder executivo federal	Apoiar, orientar e supervisionar a implementação.
27. Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	Serão observadas as deliberações pertinentes.
28. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	Serão observadas as deliberações pertinentes.
29. Conselho Nacional de Educação (CNE)	Serão observadas as deliberações pertinentes.
30. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Serão observadas as deliberações pertinentes.
31. Outras instâncias de participação já constituídas	Serão observadas as deliberações pertinentes.

Fonte: Gilvan David de Sousa, 2017.

A partir do quadro acima, vê-se que das trinta e uma (31) personagens discursivas identificadas, sete (7) estão relacionadas aos “jovens”. Assim, tem-se: “jovens” de forma geral, “juventude rural”, “jovens de povos e comunidades tradicionais”, “organizações juvenis”, “redes juvenis”, “movimentos juvenis” e “Conselho Nacional de Juventude”. Para esta investigação, interessa as personagens discursivas identificadas diretamente com os jovens, que seriam “jovens”, “juventude rural” e “jovens de povos e comunidades tradicionais”.

➤ **Personagem discursiva: “jovens”**

Para realizar a análise dos papéis atribuídos sujeitos discursivos “jovens”, optou-se por distinguir em duas subcategorias: a “participação” e a “formação”.

A. Participação

A partir dos objetivos específicos, tem-se:

- i. Ampliar e qualificar a **participação** dos jovens na **redução de emissões de gases de efeito estufa**, na **adaptação à mudança do clima** e nas **negociações internacionais sobre o tema**;
- ii. Ampliar a **participação** de jovens na **gestão de resíduos sólidos**;
- iii. Ampliar a **participação** de jovens na **gestão dos recursos hídricos**;
- iv. Aumentar a qualidade e a quantidade de processos de formação e **participação** de jovens no **enfrentamento da injustiça ambiental**;
- v. Ampliar o acesso às informações e às condições necessárias para que o jovem possa atuar como **agente de transformação** em relação aos desafios apresentados pela **redução da biodiversidade**;
- vi. Ampliar o número de jovens identificados com o território, com conhecimento de seu valor ecossistêmico e **engajados no desenvolvimento regional**;

O Estatuto da Juventude define participação juvenil como a **inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários** a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais” (Cap. 2, Art. 4º, inciso I). Já o documento do GTI aponta:

O Programa deverá envidar esforços para a criação de espaços de participação do jovem no acompanhamento e na gestão das políticas e programas para o meio ambiente, possibilitando que os jovens levem suas críticas, sugestões e contribuam para o aprimoramento dessas ações. Para tanto, serão implementadas ações com vistas à formação e capacitação da juventude para a gestão ambiental pública, reforçando o controle social das políticas ambientais e o estímulo ao desenvolvimento do senso crítico e do exercício da cidadania entre os jovens. (BRASIL, 2013 p. 51-52)

A inserção de jovens nos espaços de formulação e acompanhamento das políticas públicas em todos os níveis de governo (federal, estadual ou municipal) e no âmbito internacional pode contribuir para revitalização desses espaços e fortalecimento de um sistema democrático participativo. O Brasil não possui uma tradição em práticas de controle social do Estado. Porém, de acordo com os dados da pesquisa Agenda Juventude Brasil no capítulo 3, é possível perceber uma tendência

entre os jovens de crescente interesse nas questões relativas à cidadania, e um “crescimento da vivência de espaços democráticos”.

Dito isso, é muito significativo o proposto pelo PNJMA de promover a inserção dos jovens nesses espaços públicos institucionalizados em torno das negociações internacionais; nos conselhos de meio ambiente; nos comitês de bacias e nas áreas de proteção ambiental (APAs). Essa iniciativa pode gerar um movimento de revitalização desses espaços participativos. Entretanto, não perceber a participação como um instrumento de “gestão” (encerrada na racionalidade técnica da administração pública), e sim um processo de constante aprimoramento da democracia e de decisões conjuntas sobre a “coisa pública”.

Destaque para a questão da “gestão de recursos hídricos”, ressaltando as dificuldades que os jovens encontram nos espaços institucionalizados, que normalmente, requerem uma formalização associativa:

A gente fez uma discussão muito qualificada na Conferência Livre de Juventude e Água, dentro do encontro de educação ambiental e gestão de águas organizado pela ANA (Agência Nacional de Água) e pelo MMA. E ficou muito claro que os jovens querem participar desse processo. A política do jeito que ela tá construída hoje, não tem espaço pra juventude nos comitês de bacia; não tem espaço pra juventude nos conselhos de recursos hídricos, não tem uma cadeira da juventude lá. Ao mesmo tempo, as organizações que podem participar dos comitês de bacia, são organizações formais, que tem CNPJ. Os jovens, geralmente, não são organizados com CNPJ, justamente porque são jovens; e porque se organizam de forma informal. E muito se avançou na discussão da juventude; tanto que foi o foco do encontro que a gente fez, em 2015; que teve uma Conferência Livre dentro desse encontro oficial. Então, esse foi um processo muito interessante, sobre os jovens, sobre a questão da política nacional de recursos hídricos. E que, realmente, a política precisa se reformular pra se adequar a necessidade dos jovens. [...] Agora, o Fórum Mundial da Água tá estimulando a participação de jovens, enfim, já é um efeito positivo. (Marccella, 2017)

Além das dificuldades de inserção nesses espaços, sabe-se também que essas instâncias participativas (conselhos, conferências, audiências públicas) são bastante formais e, não raras vezes, sem poder de influenciar o processo decisório. Na maioria dos casos, existe ainda uma prevalência das decisões definidas pela presença muitas vezes majoritária da representação governamental, o que aumenta em muito o poder de manipulação dos consensos e dos resultados, e quanto mais ampla a representação dos diversos segmentos, no caso a inserção de jovens, maior a legitimidade das decisões.

B. Formação

A partir dos objetivos específicos, tem-se:

- i. Aumentar a qualidade e a quantidade de **processos de formação** e participação de jovens **no enfrentamento da injustiça ambiental**;
- ii. Ampliar o acesso às informações e às condições necessárias para que o jovem possa **atuar como agente de transformação** em relação aos **desafios apresentados pela redução da biodiversidade**;
- iii. Ampliar o número de jovens identificados com o território, **com conhecimento de seu valor ecossistêmico** e engajados no desenvolvimento regional;
- iv. Aprimorar o conhecimento dos jovens sobre o **uso adequado de produtos químicos e substâncias perigosas**;

Aqui também se identifica no discurso do enunciador a perspectiva de oferecer aos jovens processos formativos em uma linha crítica, que possibilitem o *enfrentamento das injustiças ambientais, redução da biodiversidade e valorização dos ecossistemas territoriais*. Temas relevantes e que, a depender de como forem trabalhados, possibilitam uma visão mais sistêmica da questão ambiental.

Fundamentadas na educação integral, e numa educação ambiental crítica e emancipatória, as ações de formação do Programa visam desenvolver, executar e potencializar iniciativas de formação de jovens, incorporando conteúdos e metodologias que promovam a reflexão, a instrumentalização e a ação individual e coletiva para o enfrentamento da crise socioambiental global. A educação ambiental é uma das dimensões da educação caracterizada pela prática pedagógica intencional, que visa à construção de conhecimentos, ao desenvolvimento de habilidades, atitudes e valores sociais; ao cuidado com a comunidade, a justiça e a equidade socioambiental; a proteção do meio ambiente natural e construído; e a promoção da responsabilidade cidadã por meio da reciprocidade das relações dos seres humanos entre si e com a natureza. Deve adotar abordagens que considerem a interface entre a natureza, a sociocultura, a produção, o trabalho, o consumo, superando as concepções despolitizadas, acríticas, ingênuas e naturalistas ainda muito presentes na prática pedagógica das instituições de ensino formais e não-formais. (BRASIL, 2013, p. 42)

Embora a crise ambiental se configura em uma problemática global, seus impactos ambientais não são democráticos, como assevera Martinez-Alier (2015) quando contrapõe o conceito de “ecologia dos pobres” ao de “ecoeficiência”. Por isso, a questão territorial, os conflitos distributivos, os interesses econômicos que se sobrepõem aos socioculturais, no território se situa a vida cotidiana das pessoas.

Nesse sentido, a ação no “território” é vista como fundamental para o enfrentamento dos atuais desafios da população brasileira, como exposto na visão estratégica disponível no site oficial⁷¹ do MMA:

Nos últimos 50 anos, a população brasileira subiu de 60 para 200 milhões de habitantes, a taxa de urbanização passou de 45% para cerca de 85% e o número de municípios quase triplicou, passando para 5.565. Ao mesmo tempo, do ponto de vista econômico, testemunhou-se um processo de diversificação e desconcentração produtiva no País, com a expansão de novas frentes de ocupação, em especial, para as regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil. Nesse contexto, mostra-se essencial uma visão estratégica do território que permita conciliar metas de crescimento econômico e de combate às desigualdades sociais com a conservação dos recursos naturais. No Brasil, essa visão estratégica tem como elemento central a preocupação com a valorização do território enquanto objeto de integração dos diversos planos, programas, políticas e projetos, superando a visão setorial e tornando mais fácil a compreensão dos problemas e a priorização das ações a serem implementadas. (MMA)

Contudo, apenas uma visão que “concilia” metas de crescimento econômico e de combate às desigualdades com a conservação dos recursos naturais não dá conta da complexidade dos conflitos ambientais em um território. Para além das questões demográficas, econômicas e tecno-científicas, há também outras de ordem cultural e ética.

Vale dizer que algumas características constituem o “modelo de desenvolvimento” apregoado pelo sistema capitalista: a orientação segundo princípios do mercado; a busca da lucratividade, produtividade e competitividade máximas. Tais características, inerentes ao processo de reprodução e expansão do capital tem impactos diretos sobre a qualidade do desenvolvimento socioambiental. Portanto, criam-se divisões societárias em zonas de inclusão e de exclusão social, num processo crescente de desigualdade social.

A poluição e os riscos ambientais provocados por indústrias petrolíferas, mineradoras e pelo agronegócio, dentre outros empreendimentos, não atingem a sociedade de maneira uniforme. É no território de grupos que historicamente tem seus direitos negados pelo Estado (populações negras, indígenas, populações ribeirinhas, etc.) que são instalados os empreendimentos mais impactantes. Geralmente, essas populações têm menos recursos políticos, financeiros e informacionais para se contrapor a grupos econômicos, colocando em risco a saúde e os modos de vida

⁷¹ Disponível em <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial>>. Acessado em 5 de set. 2017.

dessas populações. Essa realidade provoca efeitos no campo, mas também nas cidades, pois, sabe-se que as “favelas” são alvos de um mercado imobiliário privatizante.

Portanto, normalmente as demandas dos movimentos ambientalistas por justiça ambiental – que nenhum grupo social assuma desproporcionalmente as consequências ambientais negativas de determinada obra, política ou projeto – se insere também em um envolvimento efetivo em todas as etapas do processo de decisão sobre o acesso e uso dos recursos naturais. No caso da juventude, essa perspectiva “formativa” de “acesso às informações e às condições necessárias” para que os jovens conheçam “os valores ecossistêmicos” e os desafios da “redução da biodiversidade” precisa ser acompanhada por uma visão crítica da questão ambiental, de forma a ressaltar os direitos de populações à vida digna em seus territórios frente às injustiças ambientais e aos processos de mercantilização da natureza. Certamente, aproximar o PNJMA de uma concepção de “enfrentamento das injustiças ambientais”, contribui para *dar credibilidade* ao discurso do enunciador junto a diferentes audiências do espaço público. Contudo, como assevera o pensamento de Alier (2015) apresentado no capítulo 4, os movimentos ambientalistas que se enfileiram nesta corrente de justiça ambiental defendem que é preciso “repensar a lógica” de todo o sistema hegemônico, numa perspectiva de “ecologia política”.

Entretanto, não se está na mesma direção de repensar a lógica hegemônica quando se propõe “aprimorar o conhecimento” dos jovens para o uso “adequado” de produtos químicos e substâncias perigosas. Subentende-se que é preciso “capacitar” os jovens para utilizar tais produtos e substâncias. E quais seriam essas substâncias “perigosas”? Aqui é preciso considerar os aspectos *explícitos e implícitos* da enunciação. Uma possível resposta se encontra nos objetivos específicos indicados pelo GTI Juventude e Meio Ambiente para construção do PNJMA:

Garantir condições de trabalho decente no campo e condições de segurança adequada no manuseio de agrotóxicos. (BRASIL, 2013, p. 41)

Vale recordar que o conceito de “trabalho decente” tem sido impulsionado pelas Nações Unidas, especialmente na agenda política latino-americana. Ele se apoia em quatro pilares: os direitos e princípios fundamentais do trabalho, a promoção do emprego de qualidade, a extensão da proteção social e o diálogo social. Na Assembleia Geral da ONU, em 2006, foi definida como meta de políticas e estratégias

nacionais e internacionais de desenvolvimento a promoção do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos, especialmente mulheres e jovens (incluída na meta 1B dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio). Daí a terminologia utilizada no PNJMA, numa perspectiva interdiscursiva de trazer para o documento todo o acúmulo no imaginário social que foi construído em diferentes âmbitos da sociedade no que se refere à formulação de políticas públicas para a juventude.

Nessa mesma linha de raciocínio se insere o tema de “trabalho e renda” relacionado com “desenvolvimento sustentável”. De acordo com Marccella, é uma agenda que retrata as preocupações do governo com esse tema:

[..] “apoio a trabalho e renda que visem o desenvolvimento sustentável”... bom, a questão da dimensão do trabalho, ela surge no GTI. Ela não existia antes na primeira versão do MEC e do MMA, dos coletivos de jovens e meio ambiente. (Marccella, 2017)

E a geração de novos empregos também está no tema de “gestão de resíduos sólidos”:

Como é que o jovem pode participar da gestão de resíduos sólidos? Sendo catador de material reciclado, por exemplo. É algumas pessoas me criticaram: “mas você quer isso pra juventude? Você quer que o jovem seja catador de material reciclado?” Não. Quero que exista o projeto popular da reciclagem, que o movimento dos catadores defende. [...] Eu não vejo que isso é degradação do trabalho desses jovens, pelo contrário, vejo isso como promissor; e que grandes recicladores empresários estão aí, abraçando esse mercado. [...] O jovem pode ser um diferencial. Eles podem, junto com o conhecimento e escolarização, [fazer o] que os mais velhos têm mais dificuldade. Eles podem agregar mais valor a esse processo aí. (Marccella, 2017)

Em relação aos agrotóxicos, foram formuladas políticas em várias partes do mundo para garantir e expandir esse mercado. Pesquisas na área agropecuária foram feitas para a criação de sementes selecionadas que respondessem a aplicações de adubos químicos e agrotóxicos em sistemas mecanizados de monocultura. Esse processo ficou conhecido como “Revolução Verde”, que produziu um discurso propagado no cenário internacional que seria a forma de acabar com a fome mundial; especialmente pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês *Food and Agriculture Organization*) e o Banco Mundial, que foram promotores desta ideia de “modernização da agricultura”. No território brasileiro, iniciada durante a ditadura militar, a Revolução Verde trouxe inúmeros problemas socioambientais que impactam o País até os dias atuais. Entre

eles, o desmatamento para cultivo, que ocasionou a proliferação de pragas e, conseqüentemente, a utilização de agrotóxicos e fungicidas que contaminaram diversos ecossistemas (solos, rios, animais, vegetais); a concentração de terras e o êxodo rural, contribuindo para o aumento da população em periferias de grandes capitais.

Faz parte da estratégia política brasileira o uso “adequado” (aqui se percebe a presença da estratégia de *seleção lexical*, ao inferir que se for utilizada corretamente, os riscos são “controláveis”) de agrotóxicos, como se vê no site oficial do MMA⁷²:

Os agrotóxicos são considerados extremamente relevantes no modelo de desenvolvimento da agricultura no País. O Brasil é o maior consumidor de produtos agrotóxicos no mundo. Em decorrência da significativa importância, tanto em relação à sua toxicidade quanto à escala de uso no Brasil, os agrotóxicos possuem uma ampla cobertura legal no Brasil, com um grande número de normas legais. O referencial legal mais importante é a Lei nº 7802/89, que rege o processo de registro de um produto agrotóxico, regulamentada pelo Decreto nº 4074/02. (MMA)

Nesse sentido, são concedidas diversas facilidades para o uso de agrotóxicos na lavoura, beneficiando sobretudo os grandes conglomerados atuantes no agronegócio. Há redução de 60% da alíquota de cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para todos os agrotóxicos⁷³. Ademais, isenção de IPI⁷⁴ (Imposto sobre Produtos Industrializados), PIS/PASEP (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor) e COFINS⁷⁵ (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) para venenos agrícolas de diversos grupos químicos. Além das isenções federais, também há outras complementares em estados, de forma que a isenção de ICMS, IPI, COFINS e PIS/PASEP para atividades envolvendo agrotóxicos chega a 100%. Soma-se a isso o fato de que, segundo dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), nas lavouras brasileiras pelo menos dez produtos proscritos na União Europeia, Estados Unidos, China e outros países são usados normalmente. (LONDRES, 2015, p. 23).

⁷² Disponível em <<http://www.mma.gov.br/seguranca-quimica/agrotoxicos>>. Acessado em 25 de set. 2017.

⁷³ Convênio ICMS 100/97. Disponível em <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/cv100_97>. Acesso em 25 de set. 2017

⁷⁴ Decreto 8.950/16. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8950.htm#anexo>. Acesso em 25 de set. 2017

⁷⁵ Decreto 5.630/05. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5630.htm>. Acesso em 25 de set. 2017

Mas foi na última década que o uso de agrotóxicos no Brasil assumiu as proporções mais assustadoras. Entre 2001 e 2008 a venda de venenos agrícolas no país saltou de pouco mais de US\$ 2 bilhões para mais US\$ 7 bilhões, quando alcançamos a triste posição de maior consumidor mundial de venenos. Foram 986,5 mil toneladas de agrotóxicos aplicados. Em 2009 ampliamos ainda mais o consumo e ultrapassamos a marca de 1 milhão de toneladas – o que representa nada menos que 5,2 kg de veneno por habitante! Em 2010, o mercado nacional movimentou cerca de US\$ 7,3 bilhões, representando 19% do mercado global de agrotóxicos. Em 2011 houve um aumento de 16,3% das vendas, que alcançou US\$ 8,5 bilhões. Enquanto, nos últimos dez anos, o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, o mercado brasileiro cresceu 190%. (Ibidem, p. 23)

Vale dizer que esse modelo de produção agrícola é ineficiente, pois, mesmo com o uso de novos pesticidas, as “pragas agrícolas” se adaptam e persistem nos campos, obrigando o desenvolvimento de novos e mais poderosos venenos. Enfim, não se pode desconsiderar que a agricultura convencional não assume as chamadas “externalidades negativas”, ou seja, os custos ambientais e sociais por ela gerados. Dessa forma:

[...] é preciso dizer que o chamado “uso seguro”, artifício usado pela indústria para mascarar os perigos de seus produtos, mostra-se absolutamente impossível – seja pela dificuldade de se seguir no campo todas as recomendações de segurança, seja pela própria incapacidade desses métodos de fornecer real segurança. [...] O uso massivo de agrotóxicos promovido pela expansão do agronegócio está contaminando os alimentos, as águas e o ar. (LONDRES, 2015, p. 24-25).

O documentário “O veneno está na mesa” (TENDLER, 2011) traz a realidade do país que consome mais de 5,2 litros/ano por habitante de agrotóxicos. O documentário mostra como algumas autoridades públicas se relacionam com o tema defendendo o uso de agrotóxicos, tal como levanta uma questão: por que o Brasil ainda utiliza agrotóxicos proibidos em quase todo o mundo pelo risco que representam à saúde pública?

Mesmo se de forma superficial, o documento do GTI reconhece os perigos reais dos agrotóxicos e fala de “transição agroecológica” nos objetivos:

É preciso promover condições dignas de trabalho no campo e de trabalho seguro no manuseio de agrotóxicos, com orientações para o jovem trabalhar sem risco para a saúde. Na intenção de restringir o uso desses produtos químicos e na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável, o Programa desenvolverá ações e atividades para a juventude rural de incentivo a formas de trabalho no campo que conduzam para a transição agroecológica que deverá ser planejada de modo que possam ir sendo construídos novos e mais elevados patamares de sustentabilidade econômica, social e ambiental no campo ao mesmo tempo em que se amplia a valorização do conhecimento e da cultura local, com a efetiva participação dos jovens rurais. (BRASIL, 2013, p. 47)

Assim, a transição agroecológica pode ser uma alternativa para proteção da biodiversidade, a partir da rotação de culturas, do plantio direto, do respeito às culturas locais, da não utilização de agrotóxicos, da proteção do solo contra a erosão, dentre outros fatores (MACHADO; MACHADO FILHO, 2014, p. 78). Contudo, o documento final do PNJMA não toca nenhuma destas questões e, assim, *silencia* sobre os danos efetivos que esse tipo de “produto químico” está provocando na sociedade brasileira e mundial e também sobre outras possibilidades – como a Agroecologia –, que mostram ser possível conjugar boa produtividade, baixo custo, baixo impacto ambiental e, assim, produzir alimentos mais saudáveis.

➤ **Personagem discursiva: “juventude rural”**

No PNJMA tem o papel de participação “efetiva” na **regularização ambiental brasileira**. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010, os jovens do meio rural somam cerca de oito milhões de pessoas, ou seja, correspondem a 27% da população rural brasileira. Boa parte desses jovens estão na Agricultura Familiar. As imagens que se tem do meio rural é de atrasado, incapaz de oferecer oportunidades de desenvolvimento e perspectivas de vida. Entre os anos de 2000 e 2010 migraram dois milhões de pessoas do campo para as cidades, dos quais um milhão eram jovens (IBGE, 2010).

A regularização ambiental feita por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA) do Governo Federal. Essa política refere-se à regularização das Áreas de Preservação Permanente (APP), de Reserva Legal (RL), áreas de Uso Consolidado (AC) e de Uso Restrito (UR) e as que devem ser reflorestadas, mediante compromisso legal de recuperação, recomposição, regeneração ou compensação. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais devem se inscrever no Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁷⁶. Apesar de ter-se tornado obrigatório para todo o país com o Código Florestal, esse instrumento já era utilizado antes de 2012 em estados da Amazônia Legal como parte das políticas de redução do desmatamento no bioma.

⁷⁶ Definido pelo Código Florestal (Lei 12.651/2012) com o objetivo de criar um registro de todos os imóveis rurais no país, integrando as informações ambientais em uma base de dados para viabilizar a regularização ambiental dos imóveis rurais e garantir o controle, monitoramento e combate ao desmatamento no Brasil. Apesar da legislação proibir que o CAR seja usado para regularizar uma posse ou propriedade, esse instrumento está sendo usado para tentar legitimar a ocupação irregular de terras.

Mas seria essa uma das pautas prioritárias da juventude rural?

Em um estudo⁷⁷ que analisou relatórios de movimentos sociais do campo entregues ao Governo federal as propostas discutidas em 72 conferências territoriais ocorridas no âmbito da 3ª Conferência Nacional de Juventude, em 2015, são apresentadas as demandas políticas de jovens rurais no que se refere à formulação de políticas públicas. Dessa forma, tem-se que elas variam entre visibilidade (expressa pela luta por cotas) e a formulação de novas políticas públicas.

No primeiro caso, a juventude rural reafirma a luta pela reforma agrária, com a demanda por cotas para a juventude nos assentamentos rurais; pelo crédito fundiário, com a demanda por uma linha de crédito específica, com condições especiais para os jovens; e pela demarcação de terras indígenas, quilombolas e reservas extrativistas. No que diz respeito a trabalho e renda, há demandas por recortes para a juventude nas políticas já existentes e demandas por novas políticas públicas. Por exemplo, já existe a versão para os jovens da Declaração de Aptidão (o DAP Jovem) do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, porém ele não atende às necessidades da juventude e a pauta é pela construção de um novo desenho da política.

No caso do Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), há pautas que tratam de cotas para o atendimento da juventude nas chamadas públicas; e cotas para extensionistas jovens nas equipes técnicas prestadoras de Ater. Já entre as políticas de financiamento e apoio à comercialização, também são demandadas políticas específicas para a juventude. Há também a demanda pela criação de políticas de fomento, voltadas para os públicos que ainda não possuem condições para a tomada do crédito – nesse caso, os jovens se alinham com os movimentos de mulheres rurais e os povos e comunidades tradicionais. Com relação à comercialização, no que se refere às políticas de compras públicas, a pauta é efetivar cotas para a juventude no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O documento do GTI dá um destaque para o Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF) como respostas às demandas da Juventude rural:

⁷⁷ Disponível em <<https://www.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao2/juventude-rural-agenda-governamental.pdf>>. Acesso em 27 de set. 2017

Com a crescente necessidade de fortalecimento e qualificação da agricultura familiar, o apoio e o investimento para a melhoria e ampliação da estrutura de escolas rurais são fundamentais, considerando que o meio rural apresenta os mais baixos índices de escolaridade de toda a sociedade. A atuação do Programa na perspectiva da superação das desigualdades sociais com a garantia da opção de vida, trabalho e renda no meio rural para a juventude como um direito, estará fundamentado no Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF) que busca suprir a necessidade de formação, capacitação, comunicação e mobilização social dos sujeitos na agricultura familiar. (BRASIL, 2013, p.44)

Entre seus objetivos, o PEAAF tem o apoio à regularização ambiental das propriedades rurais da Agricultura Familiar e difusão de práticas agroecológicas.

A gente tentou, tanto no GTI, como em outros momentos, fortalecer a pauta da juventude rural, dentro do Programa Nacional de Juventude e Meio ambiente; então, o programa sai com uma vocação, por aí dizer, agroecológica: produzir alimentos de forma saudável, de garantia que o... que a diminuição... que, assim, os jovens, do campo, também tivessem entrada no programa... isso é uma coisa que... que eu acho que, assim, aí a gente deve ao... à juventude rural... deve aos movimentos do campo que começaram a incidir mais na pauta ambiental, e começaram a perceber como, é... começaram a invocar a agroecologia como uma bandeira, e aí isso rebate no Governo que tem que, também, colocar isso nos seus programas, né, e o MMA, é uma porta, né, de entrada pra essas demandas, claro, né, você está falando de agroecologia... se o MMA não apoiar isso seria quase uma... uma incongruência total, né.

Dessa forma, não apenas a questão da “regularização ambiental” estava presente no debate em torno da formulação do PNJMA, mas também a transição agroecológica. Contudo, no documento final não há nenhuma menção ao termo e, mais uma vez, vê-se uma estratégia discursiva de silenciar sobre práticas ou modelos que vão na direção oposta da lógica de desenvolvimento rural predominante baseado no uso extensivo de terras; na monocultura; na exportação; no uso intensivo de máquinas, adubos químicos e agrotóxicos; no poder de grandes empresas sobre a produção e distribuição de sementes e a manipulação de recursos genéticos.

➤ **Personagem discursiva: “jovens de povos e comunidades tradicionais”**

Os jovens dos povos e comunidades tradicionais tem o papel de **“valorizar e preservar”** os conhecimentos e saberes e, além disso, **participar dos processos “decisórios” de suas comunidades**; com o intuito de **“aproveitar as oportunidades” relacionadas ao patrimônio genético de seus territórios**.

Historicamente, os povos e comunidades tradicionais são marcados pela exclusão e invisibilidade. Normalmente, ocorrem conflitos com grileiros, fazendeiros (agronegócio), empresas (exploração mineral) e até mesmo com o Estado (construção de hidrelétricas) que tem interesse nas terras e na biodiversidade presente nos territórios desses povos.

Grupos heterogêneos, esses povos detêm expressões culturais próprias, saberes e conhecimentos ancestrais, relações de produção e consumo específicos e possuem visões de mundo diferenciadas. Ao formular os enunciados: “valorizar e preservar”, está implícita a ideia de desinteresse dos jovens dessas comunidades por suas tradições; e “aproveitar as oportunidades relacionadas ao patrimônio genético de suas comunidades” está implícita a necessidade de maior “produtividade”.

Nesse sentido, aqui vale recordar que o Brasil possui “quase um terço de toda a diversidade de vida presente na superfície continental ou nas terras emersas do planeta” (CARVALHO, 1996, p. 32). Dessa forma, há um interesse dos países denominados “desenvolvidos” em se apropriarem dessa “riqueza ainda inexplorada”. A lógica econômica hegemônica atual diz que qualquer riqueza natural pode ser vista como matéria-prima. Nesse contexto, Carvalho (1996) alerta sobre a existência de novas estratégias para acessar e controlar, seja para preservação seja para exploração, os territórios que concentram a biodiversidade dos países ditos “em desenvolvimento”. *Seriam estratégias de negociações, formulação de consensos e por um processo de colonização epistemológica ou cognitiva.* Nessa perspectiva, vale refletir se o Estado realmente seria capaz de assegurar os direitos desses povos e comunidades tradicionais, contudo, não é o propósito dessa pesquisa aprofundar e aprofundar esse tema.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao iniciar esta pesquisa, o objetivo era compreender as relações entre Estado e sociedade, a partir do enfoque temático da “juventude e meio ambiente”. Assim, como questão central foi colocado quais as relações que podem ser estabelecidas entre juventude, participação e meio ambiente no processo de construção de políticas públicas no Brasil?

Para responder esta questão, inicialmente, em uma perspectiva conceitual e histórica, discorreu-se sobre algumas visões presentes no imaginário social sobre o conceito de juventude. Dessa forma, concluiu-se que, mais do que tentar “capturar” os jovens em conceitos, imagens, definições que sempre são fluidas, é preciso perceber que “jovem”, “ser jovem”, “juventude” são construções que adquiriram significações diferentes em sociedades e épocas determinadas e que “encerra uma enorme diversidade de variáveis biológicas, psicológicas, sociais, culturais, políticas e ideológicas” (Gil, 2011, p. 27). Ademais, como aponta Sanfelice (2013), “não há uma única juventude local, regional ou mundial”, reconhecendo a diversidade e pluralidade presente na juventude. Dessa forma é possível perceber a presença dos jovens na sociedade, e suas potencialidades e necessidades, não de forma instrumentalizada como fonte ou resolução de problemas, mas como “sujeitos” que vivenciam todas as dinâmicas desses tempos de incertezas (BAUMAN, 2001, p.196).

A partir daí, foram apresentados alguns dados da pesquisa Agenda Juventude Brasil, realizada em 2013, que buscou caracterizar os interesses e comportamentos da juventude brasileira, a partir de um enfoque nas questões relativas à participação política. Os dados trazidos pela pesquisa confirmam certas tendências identificadas em pesquisas anteriores. A novidade foi perceber nos jovens entrevistados a associação entre a “noção de direito” com as políticas públicas. Também se verificou um crescimento da vivência de espaços democráticos por parte dos jovens. Nesse sentido, os jovens percebem como principais formas de atuação política capaz de realizar mudança e melhora na situação da sociedade brasileira: *a participação em mobilizações de rua e outras ações diretas e a atuação em associações ou coletivos organizados*. Destaque também para o *respeito ao meio ambiente* como um dos valores importantes para os jovens e metade daqueles que nunca haviam participado em grupos ou entidades declarou o desejo de atuar *em grupos de defesa do meio ambiente ou ecológico*.

Em seguida, discorreu-se sobre os conceitos de participação e cidadania, a fim de se compreender as diferentes matizes nas quais se dá essa participação, de forma a não subestimar – nem hipervalorizar – as formas como os jovens participam da vida sociopolítica brasileira. Nesse sentido, percebeu-se que movimentos aconteceram nas últimas décadas em diferentes partes do mundo que representavam, em última instância, um anseio das pessoas em participar das decisões que as afetam direta ou indiretamente. Entretanto, paradoxalmente, se encontra nas sociedades contemporâneas sinais de uma apatia, fruto de uma descrença de que é a “política” e não o mercado que regula a vida cotidiana dos cidadãos (BAUMAN, 2000). Nesse contexto, aproximou-se das diferentes modalidades de compreensão acerca da participação política e do exercício da cidadania.

No que se refere à relação entre direitos de cidadania e o Estado, Vieira (2009) afirma que existe uma “tensão” interna entre os diferentes direitos de primeira, segunda e terceira geração presentes no conceito de cidadania, que pautam os debates e tensões entre os diversos atores sociais e sua relação com o Estado. Na segunda metade do século passado, surgem os novos direitos chamados de “terceira geração”. O enfoque não é mais dado ao indivíduo, mas aos grupos humanos. Na perspectiva dos “novos movimentos sociais”, esses direitos seriam relacionados aos direitos difusos, como direito ao meio ambiente e do consumidor, além dos direitos das mulheres, das crianças, das minorias étnicas, dos jovens.

Vê-se, assim, que a cidadania inclui e ultrapassa a questão dos deveres e direitos legitimados por meio do Estado. Essa cidadania é percebida dentro de uma visão mais ampla de estratégias de ações no sentido de criar uma sociedade que atenda diretamente às aspirações da pluralidade dos seus membros, ou seja, ultrapassa o foco privilegiado da relação com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, para incluir a relação com grupos, coletivos, “pautas” que se encontram no espaço público. Assim, o *poder político* não se confunde com autoridade ou Estado, ao determinar uma relação em que os atores, com os recursos disponíveis no espaço público, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como “sujeitos de direitos e obrigações”.

Nesse sentido, Bobbio (1986) assevera que a participação não só depende das regras de uma democracia de tipo “procedimental”, ou seja, das regras instituídas; mas também necessita de mecanismos próprios. Os institucionais contribuem para a permanência e regularidade, mas há o risco de envolver os agentes sociais na “lógica

própria do poder”, na “racionalidade técnico-burocrática” (TEIXEIRA, 2002, p. 29). Daí a necessidade da existência de outros mecanismos fora do aparato Estatal, de forma a assegurar uma maior autonomia e potencializar a ação dos movimentos sociais frente ao Estado, à sociedade política, ao mercado. E conclui: “a combinação de vários tipos de mediação e a criação de espaços múltiplos de interlocução entre os diversos atores levam-nos à redefinição da participação como exercício da cidadania ativa”. (Ibidem, p. 30)

Dagnino (1994) localiza esse processo de redefinição do conceito de cidadania no contexto do surgimento de novos movimentos sociais urbanos pós redemocratização – cidadania entrelaçada ao acesso à cidade – e aos movimentos que estão sob bandeiras específicas, tais como de mulheres, de homossexuais, de negros, de ambientalistas etc. Para a autora, o surgimento desses movimentos contribuíram para desmascarar o que ela denominou de “autoritarismo social”, ou seja, o estabelecimento de categorias de pessoas e determinação do lugar delas na sociedade de acordo com critérios discriminatórios de classe, raça e gênero. Dessa forma, a autora defende que não é possível entender a cidadania na perspectiva de um “reducionismo econômico”, e sim no âmbito cultural da cidadania enquanto “estratégia política”.

Esse debate acerca dos conceitos de participação e cidadania, com seus variados mecanismos de efetivação nos espaços institucionais ou não-institucionais, as mudanças no cenário político pós redemocratização e a busca por encontrar também na juventude estas “novas formas de participação política”, que não raras vezes foi identificada com o conceito de “protagonismo” juvenil – que na perspectiva de Souza (2006) não promove a política, mas tem o efeito de anulá-la – possibilitaram situar em uma perspectiva sociociopolítica o florescer de movimentos, redes, coletivos e grupos juvenis no espaço público.

A partir daí, procurou-se situar também o debate acerca da questão ambiental. Nesse sentido, tem-se que os movimentos ambientalistas ou ecológicos ganham relevância no cenário mundial em meio à crise dos dois sistemas político-econômicos que estiveram em contraposição durante a maior parte do século XX. Nesse contexto, surgiram ativistas que foram denominados ambientalistas, ou ecologistas, ou “verdes” que pretenderam compor uma espécie de terceira via ao fracasso desses modelos societários fundamentados em uma matriz industrial-produtivista. Joan Martínez Alier (2015) coloca os movimentos ecológicos (ou ambientalistas) como uma reação ao

discurso e à prática capitalista do crescimento econômico, não no sentido de mera contraposição, mas de repensar a sua lógica. E uma das propostas que o autor identifica nessa direção são os movimentos por justiça ambiental.

Contudo, difunde-se amplamente na sociedade a visão da ecoeficiência, que influencia sobremaneira a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente a partir dos parâmetros e conteúdos do “desenvolvimento sustentável”. Assim, percebeu-se que esse conceito teve seu sentido ampliado e, de acordo com Irving (2014), essa noção de DS é “polissêmica, tensionada e inacabada, desde sua origem, com fortes implicações éticas, políticas e ideológicas”. E continua a autora, “por essência, representa uma ‘ideia-força’ contraditória, o que reafirma a exigência de um debate crítico a respeito”.

Com as eleições presidenciais de 2002, Lula assume a presidência e nomeia Marina Silva como ministra do Meio Ambiente. Esse ato significou para muitas ONGs ambientalistas um simbolismo ímpar para a questão ambiental no País. Nesse contexto, impulsionado por políticas governamentais, surgem os Coletivos de Jovens de Meio Ambiente e a REJUMA, que foram atores sociais importantes para inserir na agenda governamental a institucionalização do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente. Esse processo de interação com o poder público foi marcado por diferentes etapas, desde o apoio e fortalecimento das iniciativas – quando os CJs se identificavam como “política governamental” – e tensões até ruptura de apoio financeiro e logístico – quando estes coletivos começaram a reivindicar mais autonomia e se alinharam mais próximos dos movimentos sociais.

Vale destacar que ao pesquisar o processo histórico e o contexto sociopolítico que possibilitou o surgimento dos CJs e da REJUMA, foram respondidos os questionamentos colocados no início desta investigação: a) quais as formas de participação de jovens engajados em causas socioambientais no processo que resultou na institucionalização do PNJMA; b) como se deu a participação desses jovens ambientalistas nos múltiplos processos de relacionamento com o aparato estatal?

A seguir, analisou-se o PNJMA com o intuito de compreender os sentidos e posições ideológicas. Essa análise foi pertinente para atingir o objetivo da pesquisa, ou seja, compreender as possíveis relações entre Estado e sociedade; pois o discurso é uma prática social, “constituindo e construindo o mundo em significado”

(FAIRCLOUGH, 2001, p.91). Para Foucault (1971, p.5)⁷⁸, “o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo com o qual e pelo qual se luta, é o próprio poder de que procuramos assenhorear-nos.”

Ao realizar as análises, percebeu-se que as estratégias de legitimação do discurso identificadas foram a *autorização sociopolítica do próprio discurso legitimador*, divididas em três categorias: *jurídico-legal* (justificativas relacionadas aos marcos legais), *contextual* (justificativas relacionadas ao cenário e contexto sociopolítico) e *demanda social* (justificativas relacionadas às pautas da sociedade em questão).

Sobre a primeira, tem-se o alinhamento com os marcos legais das políticas de juventude para dar “credibilidade” e “solidez” ao discurso. Soma-se a isso o alinhamento com as “agendas estratégicas” do MMA, que conferiu o apoio político interno ao Ministério.

Em relação à segunda, o enunciador relaciona o PNJMA com o debate em torno da crise ambiental no âmbito global e o político brasileiro, com ênfase no discurso difundido no âmbito governamental de “desenvolvimento sustentável”. Mais uma vez se justifica a institucionalização do Plano no que concerne ao alinhamento com a visão política atual preponderante na formulação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, o enunciador reproduz, no sentido dos interdiscursos, a visão do jovem como “sujeito de direitos” e “agente estratégico do desenvolvimento”, legitimando mais uma vez sua ação ao interior do poder público, bem como na sociedade.

Em relação à terceira categoria, o PNJMA é apresentado como uma resposta governamental “às reivindicações dos jovens” por políticas públicas. Ao dizer que o PNJMA é resultado de um histórico de demandas de juventude, o enunciador dá ênfase ao “processo histórico” de debate entre “um conjunto de atores” para a institucionalização da política. Vê-se aqui a visão multicêntrica das políticas públicas.

A seguir, foram identificadas as estratégias de persuasão. No que se refere à *construção das personagens*, das trinta e uma personagens discursivas identificadas, sete estavam relacionadas aos “jovens”. Para esta investigação, interessavam as personagens identificadas diretamente com os “papeis” que seriam desempenhados

⁷⁸ *L'Ordre du discours, Leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*, Éditions Gallimard, Paris, 1971.

pelos jovens, portanto, “jovens”, “juventude rural” e “jovens de povos e comunidades tradicionais”. Percebeu-se, assim, que essas três personagens discursivas teriam um papel ora de “participação” ora de “formar-se” e que era comum às três a necessidade de “inserção” dos jovens na vida social, política e produtiva. Totalmente alinhado novamente com a visão de “jovem como agente do desenvolvimento”. Vale notar que houve também um *silenciamento* de algumas iniciativas que se contrapõem à lógica hegemônica desenvolvimentista – a Agroecologia, o não uso de agrotóxicos.

Após um “mergulho” nos processos históricos, contextualizando ao cenário sociopolítico no Brasil, e análises dos documentos e entrevistas realizadas, como um dos resultados dessa pesquisa constatou-se que **os jovens foram atores sociais relevantes para o processo de institucionalização** do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente, seja por meio da participação nos CJs e REJUMA seja pelo “fato político” criado durante as manifestações de junho de 2013. Ademais, outro fator determinante para institucionalização foi **o alinhamento com a agenda governamental brasileira nesse período: de políticas públicas desenvolvimentistas a partir da noção de “desenvolvimento sustentável”**.

Vê-se o tamanho do desafio que se tem em construir políticas públicas em processos que gerem uma transformação da sociedade e um horizonte de práticas emancipatórias efetivas nos grupos sociais. Esse é o próprio desafio da democracia. Nesse sentido, a partir do enfoque das forças instituintes e instituídas, nota-se que a construção de políticas públicas poderia dar ênfase à essência da política na concepção arendtiana; dessa forma, não importa se a liderança do processo parte do ator estatal ou não estatal, a participação ativa dos cidadãos na construção de políticas públicas colocaria as condições necessárias para a construção de um mundo plural e comum a todos, isto é, a *res publica*.

Por fim, esta investigação abre novas perspectivas de estudos, a partir dos seguintes questionamentos:

- O engajamento em causas socioambientais possibilita um caminho de politização dos jovens em tempos de crise da política e de busca de novas formas de (re)organização dos laços sociopolíticos?
- Quais os conceitos que os jovens usam para definir como pensam e percebem a participação deles nas políticas públicas?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública** [online]. 2015, vol.21, n.2, pp.336-364. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912015212336>>. Acesso em 15 set. 2016.
- ABRAMO, Helena Wendel. **Cenas juvenis**. São Paulo: Scritta/Anpocs, 1994.
- _____. Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*. **Número especial: Juventude e Contemporaneidade**. São Paulo: ANPED, (5-6), 25-36, 2007.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Muito além da economia verde**. São Paulo: editora Abril, 2012.
- ACSELRAD, H. **Sentidos da Sustentabilidade Urbana - A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Editora DPA, Rio de Janeiro, 2001.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3. ed. Lisboa: Presença, 1980.
- ARENDT, H. **A dignidade da política**. Tradução de Helena Martins. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.
- ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. In: **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.
- BAUMAN, Zigmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2000.
- _____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- BIASOLI, Semíramis Albuquerque. **Institucionalização de políticas públicas de educação ambiental: subsídios para a defesa de uma política do cotidiano**. Tese (Doutorado) - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Centro de Energia Nuclear na Agricultura. Piracicaba, 2015. 234 p.
- BIROLI, Maria Izabel de Azevedo Marques. **Gerações em conflito: a juventude contemporânea entre o passado e o presente**. 2016. 144 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.
- _____. Geração ambientalista, o dever da história: jovens, política e meio ambiente. **XXXIV Intercom**. Recife - PE, 2011. p. 1-20
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Em Tese: **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível <https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/1255603/mod_resource/content/0/Aprendendo_a_entrevistar.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. – (Coleção primeiros passos; 95).

BÖRZEL, Tanja. **Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para estudio de la gobernación europea**. 1997. Disponível em: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2014.

BRASIL. Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental. **Juventude, cidadania e meio ambiente: subsídios para elaboração de políticas públicas**. / Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Educação. – Brasília: Unesco, 2006. 204p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Prioridades**: 1ª Conferência Nacional de Juventude: Levante Sua Bandeira. Brasília: 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. **Propostas finais aprovadas**. Brasília: 2012a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resultado Final Propostas**: 4ª Conferência Nacional do Meio Ambiente: Vamos cuidar do Brasil – Resíduos Sólidos. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial de Juventude e Meio Ambiente. Programa Nacional Juventude e Meio Ambiente. **Relatório Final**. Brasília, 2013.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. **Texto Orientador Eixo Temático 10 – Meio Ambiente**: 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude. As várias formas de mudar o Brasil. Brasília: 2015.

BRASIL. **Agenda juventude Brasil 2013**. Secretaria Nacional da Juventude. Disponível em: <http://bit.ly/1GDsHL2>. Acesso em 20 mai. 2016.

CALDERÓN, Cesar. Por qué un Gobierno Abierto. In CONCHA, Gáston, NASER, Alejandra (Org.). (2012). **El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad**. Editores CEPAL y Alis. <http://tinyurl.com/gobabi> (pp. 27-47). Acesso em 20 jun. 2015.

CALEFFE, Luiz; MOREIRA, Herivelto. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 4 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CARDOSO, Ruth. A trajetória dos Movimentos Sociais. In: Dagnino, Evelina (org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CAREGNATO, Rita C.A., MUTTI, Regina. **Pesquisa Qualitativa: Análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto & contexto – Enfermagem, v. 15, n. 4, 2006, p. 679-684. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Ministério do Meio Ambiente. **Caderno de Deliberações da II Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Caderno de Deliberações da III Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009.

CARVALHO, M. B. Reflexões sobre Geografia, Biodiversidade e Globalização em tempos neoliberais. **Caderno Prudentino de Geografia**, São Paulo, v. 18, 1996, p. 18-39

_____. **O que é natureza**. São Paulo: Brasiliense, 2013 - (Coleção Primeiros Passos; 243).

CASTELLS, Manuel. **O poder identidade**; tradução Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999. – (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.2).

_____. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**; tradução Carlos Alberto Medeiros. – 1.ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CAVALCANTI, Clóvis. (org.). **Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In HOCHMANN, Gilberto ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 6 ed. São Paulo: Ática, 1997.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. **As Políticas de Juventude na Agenda Pública Brasileira: desafios e perspectivas**. Fortaleza: EdMeta, 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Civilização Capitalista: para compreender o mundo em que vivemos**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CORTI, Ana Paula e SOUZA, Raquel. Aproximando-se do conceito de juventude. In: _____. **Diálogos com o mundo juvenil: subsídios para educadores**. São Paulo: Ação Educativa, 2004.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Protagonismo juvenil: adolescência, educação e participação democrática**. Salvador: Fundação Odebrecht, 2000.

CRESWELL, J.W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Paulo Roberto. **O Código Florestal e os processos de formulação do mecanismo de compensação de reserva legal (1996-2012): ambiente político e política ambiental**. 2013. 255p. Dissertação (Mestrado Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (PROCAM). São Paulo. 2013.

CÚPULA DOS POVOS. **Documentos finais da Cúpula dos Povos na Rio+20- por justiça social e ambiental**. 2012. Disponível em: <<http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/09/DOCUMENTOS-FINAIS-DA-CUPULA-DOS-POVOS-NA-RIO-20-POS-JUSTIÇA-SOCIAL-E-AMBIENTAL.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2017.

DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania. In: Dagnino, Evelina (org.). **Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984 (Coleção primeiros passos; 104).

DAWBOR, Ladislau. **Os dilemas do consumo**. Artigo publicado em 16 de novembro de 2011. Disponível em: dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/09/11Os-dilemas-do-Consumo.doc. Acesso em 12 jul. 2017.

ELKINGTON, J. ***Cannibals with Forks: the Triple Bottom Line of 21st Century Business***. Oxford: Capstone, 1997.

FARIA, A. A. M.; LINHARES, P. T. F. S. O preço da passagem no discurso de uma empresa de ônibus. In: MACHADO, I. L. (Org.). **Análises de discursos: sedução e persuasão**. Belo Horizonte, NAPq Fale/UFMG, 1993. (Caderno de Pesquisa, 13).

FARIA, A. A. M. Discurso e leitura, semântica e argumentação em *Germinal*. In: MACHADO, I. L.; CRUZ, A. R.; LYSARDO-DIAS, D. (Org.). **Teorias e práticas discursivas: estudos em análise do discurso**. Belo Horizonte: UFMG/FALE/NAD/Carol Borges, 1998.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Coord. trad., revisão e pref. à ed. bras. de Izabel Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FERREIRA, A. B. H. Sustentável. **Dicionário Eletrônico Aurélio**. Curitiba: Editora Positivo, 2012.

FOUCAULT, M. **A Arqueologia do Saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

FREITAS, Maria Virgínia de. (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, ano IV, n. 9, pp.115-148, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2001000900007>>. Acesso em 16 jun. 2017.

GIL FLORES, J. **Análisis de los datos cualitativos. Aplicación a la investigación educativa**. Barcelona: PPU, 1994.

GIL, Carmem Zeli de Vargas. **Jovens e juventudes: consensos e desafios**. Educação, Santa Maria, v.36, n.1, p. 25-42, jan/abril. 2011.

Gill R. Análise de Discurso. In: BAUER MW, GASKELL G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes; 2002.

GOHN, Maria da Gloria. **História dos Movimentos e Lutas Sociais – a construção da cidadania dos brasileiros**. Loyola: São Paulo, 1995.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (Des) Caminhos do Meio Ambiente**. - 2. ed. São Paulo: Contexto, 1990.

HANNIGAN, J. **Sociologia ambiental**. Tradução: Annahid Burnett. **Coleção Sociologia**. Petrópolis. RJ. Vozes, 2009.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

ILLICH, I. Necessidades. In: Sachs, W. (Ed.) **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 155-172.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 279 p. Disponível em:< <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em 10 mai. 2017.

_____. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015** / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Juventude e políticas sociais no Brasil** / (Orgs) Jorge Abrahão de Castro, Luseni Maria C. de Aquino, Carla Coelho de Andrade. – Brasília: Ipea, 2009.

_____. **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas** / (Orgs) Enid Rocha Andrade da Silva, Rosana Ulhôa Botelho. – Brasília: Ipea, 2016.

IÑIGUEZ, L. A análise do discurso nas ciências sociais: fundamentos, conceitos e modelos. In: _____. **Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais**. Trad. Vera Lúcia Joscelyne. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2004. p. 105-160

IRVING, Marta de Azevedo Irving. Sustentabilidade e O futuro que não queremos: polissemias, controvérsias e a construção de sociedades sustentáveis. **Sinais sociais** / Sesc, Departamento Nacional – Vol 1. n. 1 (maio/ago. 2006)- . – Rio de Janeiro: Sesc, Departamento Nacional, 2006.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies (1984)**. New York: Pearson Education, 2011.

LASWEL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LAYRARGUES, Philippe. O cinismo da reciclagem: o significado ideológico da reciclagem da lata de alumínio e suas implicações para a educação ambiental. In: LOUREIRO, F.; LAYARGUES, P.; CASTRO, R. (Orgs.) **Educação ambiental: repensando o espaço da cidadania**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 179-220.

_____. A questão ambiental também é uma questão política. In: **Programa Salto para o Futuro** (Série Vida e Natureza, Ambiente e Cultura – Temas Ambientais Contemporâneos), 2004. Disponível em: <http://lieas.fe.ufrj.br/download/artigos/ARTIGO-QUESTAO_AMBIENTAL_QUESTAO_PUBLICA-.pdf>. Acesso em nov. 2016.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, Gustavo F. da Costa. **O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação**. Ambiente & Sociedade, v. 6, n. 2, jul./dez., 2003.

LIMA, Vinício Artur de. **Comunicação e cultura: as ideias de Paulo Freire**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. – (Coleção Educação e Comunicação; v. 4).

LONDRES, Flávia. Agrotóxicos: Um Mal Realmente Necessário?. In: **MMA/Coleciona: fichário d@ Educador Ambiental**, v. 1, n. 13 (maio 2015). MMA, Brasília, Edição Especial. p. 23-27.

LOSEKANN, Cristiana. **Ambientalistas em movimento no Brasil: entrelaçamentos e tensões entre o estado e a sociedade durante o governo Lula**. – 1. ed. – Curitiba: Appris, 2014.

LOWI, Theodor. **“American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”**, World Politics, 16: 677-715. 1964.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACHADO, Jorge. **Ativismo em rede e conexões identitárias: novas perspectivas para os movimentos sociais**. Sociologias, 18, Porto Alegre, jul/dez de 2007.

MACHADO, Luís Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luís Carlos Pinheiro. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MAY, T. Pesquisa social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARTÍN ROJO, Luiza. A fronteira interior – análise crítica do discurso: um exemplo sobre “racismo”. In: IÑIGUEZ, L. **Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais**. Trad. Vera Lúcia Joscelyne. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2004. p. 206-257.

MARTÍNEZ, Javier e VALENZUELA, Eduardo. **Juventud popular y anomia**. Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, n. 29, p. 173-83, ago. 1986.

MARTÍNEZ ALIER, Joan. **O Ecologismo dos Pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. – 2. ed. 2 reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2015.

_____. **Pobreza e meio ambiente: uma crítica ao Informe Brundtland**. In: Da economia ecológica ao ecologismo popular. Blumenau: Editora da FURB, 1998. p. 99-142.

MARTINHO, Cassio. **Redes – uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização**. WWF Brasil, Brasília, 2003.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta de Azevedo; GARAY, Irene. **A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção**. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 6, n. 9, 2007.

MELUCCI, Alberto. **Juventude, tempo e movimentos sociais**. Revista Brasileira de Educação N°5-6. São Paulo: Anped, 1997.

MEYER, Gustavo da Costa. **A sustentabilidade em questão: paradigma ou matriz discursiva**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. – 8ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

NEGRI, A.; HARDT, M. **Declaração: isto não é um manifesto**. São Paulo: n-1 edições, 2014. 144p.

NOBRE, M. **Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito**. Editora Ibama, Brasília, 2002.

ORLANDI, Eni. **Análise do discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2002.

PAIS, José Machado. **A construção sociológica da juventude: alguns contributos**. Análise social. Vol. XXV. 1990. p. 139-165.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERALVA, Angelina Teixeira. **O jovem como modelo cultural**. Revista Brasileira de Educação. São Paulo, n. 5-6, p. 15-24, maio/dez. 1997.

PERUZZO, Cicilia Maria Krohling. **Comunicação nos Movimentos Populares – a participação na construção da cidadania**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PROSS, Paul. **Group Politics and Public Policy**. Toronto, Oxford University Press, 1986.

RAYNAUT, C. Interdisciplinaridade: mundo contemporâneo, complexidade e desafios à produção e aplicação de conhecimentos. In: Philippi Jr., A., e Silva Neto, A. J. **Interdisciplinaridade em Ciência, Tecnologia & Inovação**. São Paulo: Editora Manole, 2011.

RIZZI, R. G.; DULCI, L. B.; OLIVEIRA, L. T. L.; LIMA, L. C. **Juventude rural na agenda governamental: construção de um plano nacional**. 2016. Disponível em <<https://www.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao2/juventude-rural-agenda-governamental.pdf>>. Acesso em 27 set. 2017.

REJUMA. **Oficina de Planejamento Estratégico – Relatório**. Rio de Janeiro: FES - Fundação Friedrich Ebert, 2011.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Produção e Consumo no Espaço: Problemática Ambiental Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1998.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para do século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel – Fundação para o desenvolvimento administrativo, 1993.

SANFELICE, José Luiz. Breves reflexões sobre “juventude”, educação e globalização. In: MACHADO, Otávio Luiz (Org.). **Juventudes, democracia, direitos humanos e cidadania**. Frutal – MG, p. 67-87. Prospectiva, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA. Kleiton Bueno Bezerra da. **A Institucionalização do Programa de Juventude e Meio Ambiente: movimentações de uma política na agenda governamental**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2015. 116 p.

SONCK, L. A. A quem pertence a governança sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?. In: Seminários FESPSP. **Os Rumos Estratégicos do Brasil?**, 2015, São Paulo. ANAIS DOS SEMINÁRIOS DE PESQUISA DA FESPSP. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política, 2015.

SOUSA, Gilvan David de. **Rádio educadora de cidadãos: jovens comunicadores populares do médio Jaguaribe nos rumos do desenvolvimento sustentável e da educação ambiental**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2003. (Monografia).

_____. Gilvan David de; NUNES, Rosane da Silva. **Jovens comunicadores do semiárido nos rumos da educação ambiental: um estudo no Instituto Elo Amigo**. In: MATOS, Kelma Socorro Lopes de (Org). Cultura de Paz, Educação Ambiental e Movimentos Sociais: ações com sensibilidade. Fortaleza: Editora UFC, 2006. p. 55-65.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: _____. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002a. v. 1, p. 15-415.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Um discurso sobre as ciências** (7a ed.). Porto: Afrontamento, 1995.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da Literatura**. Sociologia. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n. 16, jul.-dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA, Regina de Magalhães. **O discurso do protagonismo juvenil**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. – 3. ed. – São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2002.

TENDLER, Silvio. **O Veneno está na mesa**. Documentário. Brasil: 2011.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

TILIO NETO, Petrônio De. **Ecopolítica das mudanças climáticas: o IPCC e o ecologismo dos pobres** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 155 p. Disponível em: <books.scielo.org/id/x9z8z/pdf/tilio-9788579820496.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

TORO A., José Bernardo e WERNECK Nisia Maria Duarte. **Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação**. – 1. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: O desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio 92. In: VIOLA, E. (Org.). **Meio Ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios sobre as ciências sociais**. 4a edição. Florianópolis: Cortez, 2002.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. **Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável**. Cadernos EBAPE.BR, v. 10, n. 3, p. 569-583, 2012.

Waiselfisz JJ. **Mapa da violência 2014: os jovens do Brasil**. Brasília (DF): Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; 2014. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil.pdf. Acesso em 10 set. 2014.

ANEXO A - PLANO NACIONAL DE JUVENTUDE E MEIO AMBIENTE

O Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA) foi instituído pela Portaria Interministerial no 390⁷⁹, de 18 de novembro de 2015. O Plano tem como objetivo a promoção e integração das políticas públicas ambientais que efetivem os direitos da juventude à sustentabilidade e ao meio ambiente, garantidos no Estatuto da Juventude.

O PNJMA deverá integrar o Sistema Nacional de Juventude-SINAJUVE, instituído pela Lei no 12.852, de 5 de agosto de 2013.

Os princípios do Estatuto da Juventude deverão orientar a implementação do Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente.

DIRETRIZES

- Participação de jovens nas políticas públicas de meio ambiente, em especial no controle social da gestão ambiental;
- Estímulo e fortalecimento dos movimentos, redes e organizações que atuam na temática juventude e meio ambiente, em especial as organizações juvenis;
- Apoio a trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável;
- Ampliação da conservação ambiental com inclusão social;
- Reconhecimento do valor ecossistêmico dos territórios pelos jovens;
- Valorização das identidades e diversidades individual e coletiva.

⁷⁹ O Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente considera a Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, regulamentada pelo Decreto no 4.281, de 25 de junho de 2002; a Lei no 12.852, de 5 de agosto de 2013, que institui o Estatuto da Juventude; a Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente; a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos; a Lei no 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; a Lei no 12.187, de 19 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e a Lei no 13.123, de 2015 que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade (Lei da Biodiversidade).

OBJETIVOS

- Ampliar e qualificar a participação dos jovens na redução de emissões de gases de efeito estufa, na adaptação à mudança do clima e nas negociações internacionais sobre o tema;
- Ampliar a participação de jovens na gestão de resíduos sólidos;
- Ampliar a participação de jovens na gestão dos recursos hídricos;
- Ampliar a implementação, a oferta e as condições favoráveis para práticas de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS);
- Aumentar a qualidade e a quantidade de processos de formação e participação de jovens no enfrentamento da injustiça ambiental;
- Ampliar o acesso às informações e às condições necessárias para que o jovem possa atuar como agente de transformação em relação aos desafios apresentados pela redução da biodiversidade;
- Apoiar a regularização ambiental brasileira, com participação efetiva da juventude rural;
- Ampliar a conservação ambiental com inclusão social, por meio do acesso à infraestrutura e fomento à produção sustentável aos jovens de povos e comunidades tradicionais;
- Valorizar e preservar saberes e conhecimentos dos povos e comunidades tradicionais entre os jovens, para que participem dos processos decisórios sobre o aproveitamento das oportunidades relacionadas ao uso dos conhecimentos tradicionais e do patrimônio genérico de seus territórios;
- Ampliar o número de jovens identificados com o território, com conhecimento de seu valor ecossistêmico e engajados no desenvolvimento regional;
- Aprimorar o conhecimento dos jovens sobre o uso adequado de produtos químicos e substâncias perigosas;
- Incentivar e promover estudos, pesquisas e extensão nos institutos federais e universidades, sobre juventude e meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

O Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente será implementado pela União em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e municípios,

organizações da sociedade civil e outras entidades privadas. A execução e gestão do PNJMA será feita pelo Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Agrário e pela sociedade civil, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. Poderão participar das reuniões, a convite de sua coordenação, especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas ou privadas que exercem atividades relacionadas à juventude e meio ambiente.

A participação nas instâncias de gestão do PNJMA será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Compete aos executores e gestores do PNJMA:

- Articular os órgãos e entidades do poder executivo federal e a sociedade civil para apoiar, orientar e supervisionar a implementação do PNJMA;
- Observar as deliberações pertinentes do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), do conselho nacional de meio ambiente (CONAMA), do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), dentre outras instâncias de participação já constituídas;
- Sistematizar e divulgar os projetos e ações do plano, garantindo a transparência e o controle social em todas as fases de sua implementação;
- Promover o levantamento de programas e projetos desenvolvidos na área de juventude e meio ambiente, o intercâmbio de informações e a contratação de estudos e pesquisas, para estimular o desenvolvimento de instrumentos e metodologias visando ao acompanhamento e à avaliação de projetos de juventude e meio ambiente;
- Elaborar plano de trabalho detalhando a organização e funcionamento da execução e gestão do PNJMA com vistas à implementação das ações.

ANEXO B - RELATÓRIO “ARTICULAÇÃO COM SOCIEDADE CIVIL”

Oficina “Articulação com a Sociedade Civil”: Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente/MMA

Data de realização: 18 e 19 de dezembro de 2014

- Diálogo sobre as experiências de juventude, sustentabilidade e meio ambiente

Neste momento dividiu-se em três grupos para se apresentarem e dialogarem sobre suas práticas a partir da orientação abaixo:

Em relação a temática juventude e meio ambiente...

1. Quais são os temas estamos atuando?
2. Quais são as principais ações estamos desenvolvendo?
3. Onde estamos desenvolvendo?
4. Quem somos (organização da sociedade civil)?

Abaixo seguem as transcrições dos painéis:

Grupo 01

TEMAS	AÇÕES	LOCALIDADE	ORGANIZAÇÕES
Movimento Sindical	Conscientização de trabalhadores (as) urbanos e rural pela preservação ambiental	Por todo o Brasil	Central dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil
PPJ Educação Ambiental	Institucionalização do Prog. Municipal e Estadual de Educação Ambiental Capacitação de jovens em negociação internacionais	Rio de Janeiro	IPEJ
	Sensibilização comunitária em relação aos materiais recicláveis	Sergipe	Cooperativa dos agentes autônomos de Reciclagem de Aracaju
	Criar espaços e processos e aprendizagens sobre juventude e meio ambiente	Roraima	Grupo Makunaima Coletivo Jovem do Meio Ambiente

Grupo 02

TEMAS	AÇÕES	LOCALIDADE	ORGANIZAÇÕES
Educação Popular Ambiental com crianças e jovens	- Processos Continuados de Educação Ambiental - Construções de Planos de ação ambiental específicos em cada localidade - Protagonismo Juvenil	- Rondônia	- RECID - CJ - Via Campesina - Skatari - Pastoral da Juventude - Comvidas - Instituto Madeira Vivo
Agroecologia/ Reforma Agrária	Atividades de formação em todos os espaços (seminários e encontros locais de agroecologia)	Em todo o Brasil	- Federação dos Estudantes de Agronomia - Executiva Nacional dos Estados de Biologia - Associação Brasileira dos Estudantes Engenharia Florestal - Levante Popular da Juventude - Movimentos Sociais do Campo (via campesina) - Universidades
Comunidades Tradicionais (Protagonismo Juvenil, Empoderamento de Espaço, Sustentabilidade, Áreas de Preservação)	- Fórum da Perimetral Norte - Seminário dos jovens protagonistas - Reunião do Conselho do Mosaico da Amazônia Oriental - Carteira Indígena - Criação de Com-vidas	Perimetral Norte Cachoeira da Porteira/PA RDS Iratapuru Comunidade Indígena Wajápi Macapá/Santana	Coletivo Jovem AP Rejuma Iepé ICMBio/PNMT
Comunicação (Ativismo e Cultura)	Em geral no campo do ativismo e da comunicação. Campanhas como Veta Dilma. Coberturas como as bicicletadas. Questões Indígenas e Mineração. Atualmente projetos como a contadagua	Nacional	Fora do Eixo Mídia Ninja Rede em Redes

Grupo 03

TEMAS	AÇÕES	LOCALIDADE	ORGANIZAÇÕES
Impactos Ambientais e reflorestamento	Participação na IV CNIJMA como Delegado	Goiânia/GO	APMM – Ações para mudar o mundo
Agentes da Mudança	Articulação em Rede	Sabiaguaba/ Fortaleza/CE	União dos Escoteiros do Brasil
Pós-2015, Agenda de Gênero e Clima	Participação nas COPs (clima etc)	Todo o Brasil	Engajamundo
Direitos da Juventude (participação, justiça social)	Formação Política	Todo o Brasil	Aliança da Juventude pelo Meio Ambiente

Inclusão produtiva no campo e agroecologia Educação Ambiental e políticas de juventude e meio ambiente Mudanças Climáticas (desertificação)	Encontros, Formações, Mobilizações e Reuniões	Via Rede/REJUMA (Todo o Brasil)	REJUMA Coletivos jovens pelo Meio Ambiente Projeto Verde Luz
Horta na Escola Conservação Marinha Modelo de Produção, Consumo e Desenvolvimento Educação Ambiental de jovem para jovem	Educação/Pesquisa pela conservação da biodiversidade marinha/costeira	Via Rede/REJUMA (Todo o Brasil)	REJUMA Coletivos jovens pelo Meio Ambiente Projeto Verde Luz

Grupo 04

TEMAS	AÇÕES	LOCALIDADE	ORGANIZAÇÕES
Biodiversidade e consumo responsável	Valorização e monitoramento da biodiversidade através da arte	América Latina/Caribe e Brasil	Coletivo Jovem de Meio Ambiente – DF REJUMA Pastoral da Juventude Rural ONGs Associações de Moradores Escolas Grupo Água não tem dono Tunza Pnuma Viva Hoje Clima Brasil WWF 350.org Bandeirantes Escola de Ativismo
Produção Agroecológica	Grupos de Produção e Resistência	Alagoas, Rio de Janeiro, DF, São Paulo, Nordeste	
Florestas Saneamento	Intercâmbio Cultural Cultura Florestal	Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Semiárido	
Educação Ambiental	Implantação de Com-vida Formação de Jovens em Educação Ambiental Diálogos Universitários	Todo o Brasil	
Água	Consulta Regional para o Fórum Mundial da Água (travessias educativas, cartografia social)		
Mudanças Climáticas	Demonstrar conexão de Mudanças Climáticas com outros temas Comunicação + Atraente - Intervenções – Capitão Planeta		
Transversalidade Institucional Gestão	Reuniões com ministérios, autarquias, sistema “s” visando sensibilização e pactuação de ações		
Redes e Participação	Mecanismos de Consulta		

ANEXO C – ESTATUTO DA JUVENTUDE

Recorte: “Princípios” e “Direito à Cidadania, à Participação Social e Política e à Representação Juvenil”, “Direito ao Território e à Mobilidade” e “Direito à Sustentabilidade e ao Meio Ambiente”

LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013.

Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

TÍTULO I

DOS DIREITOS E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade.

§ 2º Aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplica-se a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

Seção I

Dos Princípios

Art. 2º O disposto nesta Lei e as políticas públicas de juventude são regidos pelos seguintes princípios:

- I - promoção da autonomia e emancipação dos jovens;
- II - valorização e promoção da participação social e política, de forma direta e por meio de suas representações;
- III - promoção da criatividade e da participação no desenvolvimento do País;
- IV - reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares;
- V - promoção do bem-estar, da experimentação e do desenvolvimento integral do jovem;
- VI - respeito à identidade e à diversidade individual e coletiva da juventude;
- VII - promoção da vida segura, da cultura da paz, da solidariedade e da não discriminação; e
- VIII - valorização do diálogo e convívio do jovem com as demais gerações.

Parágrafo único. A emancipação dos jovens a que se refere o inciso I do **caput** refere-se à trajetória de inclusão, liberdade e participação do jovem na vida em sociedade, e não ao instituto da emancipação disciplinado pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS DOS JOVENS

Seção I

Do Direito à Cidadania, à Participação Social e Política e à Representação Juvenil

Art. 4º O jovem tem direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude.

Parágrafo único. Entende-se por participação juvenil:

I - a inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais;

II - o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o próprio benefício, o de suas comunidades, cidades e regiões e o do País;

III - a participação individual e coletiva do jovem em ações que contemplem a defesa dos direitos da juventude ou de temas afetos aos jovens; e

IV - a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito a voz e voto.

Art. 5º A interlocução da juventude com o poder público pode realizar-se por intermédio de associações, redes, movimentos e organizações juvenis.

Parágrafo único. É dever do poder público incentivar a livre associação dos jovens.

Art. 6º São diretrizes da interlocução institucional juvenil:

I - a definição de órgão governamental específico para a gestão das políticas públicas de juventude;

II - o incentivo à criação de conselhos de juventude em todos os entes da Federação.

Parágrafo único. Sem prejuízo das atribuições do órgão governamental específico para a gestão das políticas públicas de juventude e dos conselhos de juventude com relação aos direitos previstos neste Estatuto, cabe ao órgão governamental de gestão e aos conselhos dos direitos da criança e do adolescente a interlocução institucional com adolescentes de idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos.

Seção IX

Do Direito ao Território e à Mobilidade

Art. 31. O jovem tem direito ao território e à mobilidade, incluindo a promoção de políticas públicas de moradia, circulação e equipamentos públicos, no campo e na cidade.

Parágrafo único. Ao jovem com deficiência devem ser garantidas a acessibilidade e as adaptações necessárias.

Art. 32. No sistema de transporte coletivo interestadual, observar-se-á, nos termos da legislação específica:

I - a reserva de 2 (duas) vagas gratuitas por veículo para jovens de baixa renda;

II - a reserva de 2 (duas) vagas por veículo com desconto de 50% (cinquenta por cento), no mínimo, no valor das passagens, para os jovens de baixa renda, a serem utilizadas após esgotadas as vagas previstas no inciso I.

Parágrafo único. Os procedimentos e os critérios para o exercício dos direitos previstos nos incisos I e II serão definidos em regulamento.

Art. 33. A União envidará esforços, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para promover a oferta de transporte público subsidiado para os jovens, com prioridade para os jovens em situação de pobreza e vulnerabilidade, na forma do regulamento.

Seção X

Do Direito à Sustentabilidade e ao Meio Ambiente

Art. 34. O jovem tem direito à sustentabilidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, e o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e as futuras gerações.

Art. 35. O Estado promoverá, em todos os níveis de ensino, a educação ambiental voltada para a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade, de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente.

Art. 36. Na elaboração, na execução e na avaliação de políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, o poder público deverá considerar:

I - o estímulo e o fortalecimento de organizações, movimentos, redes e outros coletivos de juventude que atuem no âmbito das questões ambientais e em prol do desenvolvimento sustentável;

II - o incentivo à participação dos jovens na elaboração das políticas públicas de meio ambiente;

III - a criação de programas de educação ambiental destinados aos jovens; e

IV - o incentivo à participação dos jovens em projetos de geração de trabalho e renda que visem ao desenvolvimento sustentável nos âmbitos rural e urbano.

Parágrafo único. A aplicação do disposto no inciso IV do **caput** deve observar a legislação específica sobre o direito à profissionalização e à proteção no trabalho dos adolescentes.