

## UM RETORNO AO LULISMO? UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUVENTUDE NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2006, 2007-2010)

### A RETURN TO “LULISM”? AN ANALYSIS OF THE PUBLIC POLICIES FOR YOUTH IN THE LULA DA SILVA GOVERNMENT (2003-2006, 2007-2010)

Marilza Nayara Soares Nobre<sup>1</sup>

Tiago Gomes de Sousa<sup>2</sup>

#### RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral analisar os significados históricos do lulismo para as políticas de/para/com as juventudes. Trata-se de uma análise qualitativa, de bases bibliográfica e documental, buscando estudiosos que possibilitaram uma análise crítico-reflexiva sobre o tema, tais como: Coutinho (2002), Oliveira (20016), LEHER (2006). Destarte, realizou-se uma análise, i realizou-se inicialmente uma análise sobre o significado do governo Lula e por quais caminhos econômicos, políticos e sociais o mesmo enveredou. Em um segundo momento buscou-se compreender se houve uma agenda política marcada por mudanças ou retrocessos quando comparado aos governos que o precederam. Por fim, mapeou-se, ainda, os programas, projetos e ações presentes nos dois Planos Plurianuais de seus dois mandatos com foco nos objetivos propostos aos jovens. Nos meandros desta análise depreende-se que as políticas públicas de juventude estiveram voltadas para as populações pobres, com caráter focalistas, de cunho seletista que não permitiram se trabalhar no horizonte de políticas universais.

**Palavras-Chave: Lulismo. Juventude. Políticas públicas.**

#### ABSTRACT

This work has as general objective to analyze the historical meanings of the “lulism” for the policies of / for / with the youths. It is a qualitative analysis, with bibliographical and documentary bases, searching for scholars that have made possible a critical-reflexive analysis on the subject, such as: Coutinho (2002), Oliveira (20016), LEHER (2006). Thus, an analysis was made, and an analysis was first made of the meaning of the Lula government and by what economic, political, and social paths it has gone. In a second moment it was tried to understand if there was a political agenda marked by changes or setbacks when compared to the governments that preceded it. Finally, the programs, projects and actions present in the two Pluriannual Plans of its two mandates focused on the objectives proposed to the young people were also mapped. In the meander of this analysis it can be seen that the public policies of youth have been aimed at the poor populations, with focalist characteristics, of a selective nature that have not allowed to work in the horizon of universal policies.

**Keywords: Lulism. Youths. Public policies.**

<sup>1</sup> Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Pesquisas Sociais - NUPES da UECE. Docente na Faculdade do Vale do Jaguaribe (FVJ), no curso de Serviço Social. Servidora Pública Municipal, ocupando o cargo de Assistente Social, na Prefeitura Municipal de Beberibe (CE).

<sup>2</sup> Bacharel em psicologia pelo Centro Universitário UNIFANOR. Atua na área clínica. Tem conhecimento nas áreas de Assistência Social, políticas públicas e adolescência.

## INTRODUÇÃO

As análises empreendidas tomam como objeto as políticas públicas de juventude, formuladas e implementadas nos Governos Lula (2003-2006, 2007-2010). Busca-se avaliar por quais diretrizes caminharam a construção de tais políticas no cenário de possibilidades e esperanças que se abriu com a eleição do líder petista.

Para tanto, realizou-se inicialmente uma análise sobre o significado do governo Lula e por quais caminhos econômicos, políticos e sociais o mesmo enveredou.

Em um segundo momento buscou-se compreender se houve uma agenda política marcada por mudanças ou retrocessos quando comparado aos governos que o precederam.

Por fim, mapeou-se, ainda, os programas, projetos e ações presentes nos dois Planos Plurianuais de seus dois mandatos com foco nos objetivos propostos aos jovens.

## 2. O LULISMO

Na perspectiva de Oliveira (2006) a vitória de Lula deu-se, em grande medida, pelo marqueteiro Duda Mendonça que agia no sentido de “despetizar” o candidato adotando um “discurso anti-discurso”, escolhendo-se um industrial bem-sucedido para vice. José de Alencar se dizia de origem pobre, em que se unia “um migrante nordestino e um caipira mineiro numa predestinada missão de salvar um país sem esperanças”, ao passo que os outros candidatos optaram por discursos conformados com a situação, relações e interesses entre classes e clivagens sociais<sup>3</sup>. Entretanto, acreditamos que embora essa personagem seja importante, ela não chega a ser sozinha tão decisiva assim, visto que essa estratégia não foi adotada à revelia da direção do Partido dos Trabalhadores (PT), portanto,

---

<sup>3</sup> “José Serra tentava ir além do mal-disfarçado incômodo por representar um governo mal-avaliado e avariado, com um recado produtivista, economicista e racionalista, acreditando que o embate eleitoral era uma disputa de razão fundada em interesses de classes. O governo de que fazia parte havia operado uma formidável mudança na base da propriedade, desestruturando, temporariamente, as próprias relações de poder no interior da ampla burguesia, compreendidos aí os grandes grupos estrangeiros que aportaram com as privatizações. Sua visível má performance midiática, com sua cara de “vampiro brasileiro”, no dizer de José Simão, o humorista corrosivo da Folha de S. Paulo, ajudou algo em sua derrota, mas não foi decisiva. Ciro Gomes apareceu com um discurso recauchutado pelo seu mais novo ideólogo, o cientista social Roberto Mangabeira Unger, que fala com sotaque de gringo arribando em paragens tropicais, transmitindo também uma mensagem racional-desenvolvimentista-nacionalista, uma espécie de juscelinismo requentado, não por acaso respaldado pelo Partido Popular Socialista, última transformação anêmica do velho Partidão; Ciro usou seu caso de amor com a atriz Patrícia Pillar, até que o machismo reprimido do namorado retornou como um bumerangue derrubando sua ascensão. Era uma novela da Globo, com os ingredientes de amor e tragédia. Ainda havia Anthony Garotinho, explorando clivagens religiosas e populista”. (OLIVEIRA, 2006, p. 27).

isso não foi uma invenção imposta pelo marqueteiro, mas era algo de acordo com as lideranças lulistas.

O presidente eleito representava o que sinalizou Coutinho (2002) como a maior vitória política da esquerda no País, não apenas pelo fato de ser um retirante nordestino ou ex-operário, mas porque sua vitória decorreu da ligação e fortalecimento com um expressivo partido político, ou seja, o Partido dos Trabalhadores.

[...] foi a vitória de um projeto político, representado, sobretudo, por um partido que soube crescer nos quadros de um processo de democratização do qual foi, de resto, um dos maiores protagonistas. A maioria esmagadora dos que votaram em Lula sabe que ele se auto-identifica expressamente não como um "messias", um "pai dos pobres", mas como líder e parte integrante de um partido político e, mais amplamente, como expressão - através deste partido - de uma sociedade civil rica, complexa e participativa. Nas bandeiras vermelhas que tremulavam nas comemorações da vitória, não se viam fotos de Lula, mas a estrela do PT e a foice e o martelo de partidos aliados. (COUTINHO, 2002, p. 1).

O autor complementa sua fala mencionando a dificuldade que o Governo Lula teria que enfrentar para implementar uma política reformista, além do possível isolamento internacional que viria a sofrer em função das reformas que viesse a fazer. Além disso, expõe que se trataria de um novo modelo que não beneficiaria a todos, em que seriam excluídos bancos, o capital especulativo nacional e internacional, bem como latifundiários. Ou seja, o autor acreditava nesse momento inicial de vitória de Lula em seu primeiro mandato que seria adotado um modelo contrário aos interesses do capital.

Mas Coutinho (2002) já parecia prever os acontecimentos subsequentes ao expor a problemática de uma possível cooptação neoliberal, em que acreditamos que essa “previsão” não era nada difícil de fazer. Isso significaria mais uma derrota no sentido de o movimento se dar por realizar pequenas mudanças “sociais”, conservando-se o “status quo”. O mesmo parecia acreditar que o Governo Lula apontaria para uma nova ordem social e cremos que esse pensamento inicial, da vitória do Governo Lula, se traduzia, em boa parte, nos anseios da população.

Entretanto, o que se visualizou foi a manutenção da ordem neoliberal que já vinha de Collor e do governo FHC, tendo Lula adotado uma política econômica conservadora<sup>4</sup>, em que a própria montagem do Ministério já revelava os tipos de sociedade e representatividade que seriam a marca do partido e do próprio Lula.

---

<sup>4</sup>Nos dois primeiros meses de 2013, o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central (BC) aumentou os juros de 25% para 26,5%. De modo a pagar a dívida contraída com essa elevação, o Executivo subiu a meta de superávit primário de 3,75% em 2002, já considerada alta, para 4,25% do PIB (Produto

O núcleo dirigente do poder ficou sob as mãos de José Dirceu, Antônio Palocci, escolhido para ocupar o Ministério da Fazenda e Luiz Gushiken que assumiu a Secretaria de Comunicação e Estratégia. Estes constituíam o “núcleo duro”, quem dava as ordens. A estes somou-se a figura de Henrique Meirelles, ex-presidente do *Bank Boston*<sup>5</sup>, que assumiu o Banco Central. Não foi designado para assumir nenhum ministério qualquer intelectual. (OLIVEIRA, 2006). Além disso, não se nota nenhum representante dos movimentos sociais. A “sociedade civil” foi representada por empresários que assumiram ministérios de grande expressão por estarem vinculadas a suas áreas de interesses e pela importância dessas áreas para exportação de *commodities*.

Mas a perspectiva conservadora do Governo Lula já se anunciava antes da vitória eminente na “Carta ao Povo Brasileiro”, em que o então candidato já afirmava que os acordos com os empresários, instituições “policiais” do capital financeiro, FMI, BIRD e Organização Mundial do Comércio (OMC), grandes empresas e potências capitalistas teriam continuidade. (OLIVEIRA, 2006).

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

Conforme Leher (2006), a “Carta aos Brasileiros” representou a guinada na candidatura de Lula, pois os grandes grupos econômicos migraram para a candidatura petista, atraindo, inclusive, os grupos econômicos, o que se refletiu, após a eleição, na formação dos ministérios e na agenda pública.

As áreas de Educação; Previdência e Assistência Social; Saúde; Meio Ambiente; de segmentos da esquerda responsáveis pela Cidades, Desenvolvimento Agrário

---

Interno Bruto) e anunciou em fevereiro enorme corte, de 14,3 bilhões de reais, no orçamento público, quase 1% do produto estimado para aquele ano. O poder de compra do salário mínimo foi praticamente congelado em 2003 e 2004. Para completar o pacote, em 30 de abril de 2003 o presidente desceu a rampa do Planalto à frente de extensa comitiva para entregar pessoalmente ao Congresso projeto de reforma conservadora da Previdência Social. Entre outras coisas, a PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 40 acabava com a aposentadoria integral dos futuros servidores públicos”. (SINGER, 2012, p. 10).

<sup>5</sup> “atual Boston Fleet, o 7º maior banco nos EUA e, após o Citigroup, a segunda maior instituição credora do Brasil”. (LEHER, 2006, p. 85).

e Trabalho e de partidos aliados que ficaram com Turismo, C&T, Comunicações, Transportes, Esportes, Cultura. (LEHER, 2006). Depois de eleito se iniciou o governo de Lula da Silva com profundos cortes orçamentários na área social por exigência do Ministro da Fazenda e contou com ministros da tendência majoritária.

Na concepção de Oliveira (2006) “o centro de gravidade” do governo Lula esteve nos processos de financeirização do sistema do capital no Brasil, o que é surpreendente, na perspectiva do referido autor, em virtude da existência do vínculo de seu representante, Lula, e partido, PT, ao movimento sindical estruturado nas forças de trabalho. Singer (2012) aponta que o “lulismo<sup>6</sup> existe sob o signo da contradição. Conservação e mudança, reprodução e superação, decepção e esperança num mesmo movimento. É o caráter ambíguo do fenômeno que torna difícil a sua interpretação”. (SINGER, 2012, p. 9).

O “lulismo” buscou estabelecer relações populistas com os mais pobres a quem se destinou uma série de ações e políticas assistenciais e focalizadas como campanha Fome Zero, alfabetização solidária e o Programa Bolsa-Família, cuja retribuição viria na reeleição no pleito de 2006. A classe média, por seu turno, se afastou do referido presidente diante do contexto do “mensalão”<sup>7</sup>.

Silva e Silva; Yasbek (2012) afirmam que até a década de 1990 a realidade econômica do Brasil compreendia um agravamento do déficit público e elevação das despesas governamentais com os juros da dívida, somados ao quadro de desproteção social da população, tendendo a políticas focalizadas, em que no campo da Política de Trabalho o destaque eram as políticas de flexibilização trabalhista. Mas, na perspectiva das autoras, esse contexto muda a partir da eleição de Lula da Silva:

---

<sup>6</sup> “O lulismo é [...] o encontro de uma liderança, Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2002 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital”. (SINGER, 2012, p. 15).

<sup>7</sup> “Em 14 de maio do corrente ano, a revista Veja denunciou um esquema de corrupção na Empresa Brasileira de Correios que estaria beneficiando diversos políticos, entre os quais o deputado Roberto Jefferson (PTB - RJ). Pressionado pelas denúncias, este cinzeno deputado por seis mandatos pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), denunciou ao jornal Folha de São Paulo – FSP– (6/6/05) a existência duma capilarizada rede de corrupção no governo Federal operada a partir do PT. O esquema estaria centrado no pagamento periódico dum montante de recursos (R\$ 30 mil) para que deputados de partidos da bancada aliada ao governo Lula da Silva – Partido Progressista (PP), Partido Liberal (PL) e PTB – votassem projetos de interesse do governo. Os recursos mensalmente repassados (denominados de “mensalão”) também teriam como objetivo viabilizar a transferência de parlamentares da oposição (Partido da Frente Liberal- PFL e Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB) para os partidos da base governista”. (LEHER, 2005, p. 109).

Esse quadro passa a ser revertido a partir de 2003, com o incremento da elevação dos postos de trabalho e emprego com carteira assinada, além da elevação das remunerações do trabalho. Ao mesmo tempo o Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) beneficiou-se de uma conjuntura internacional favorável do ponto de vista do saldo da balança comercial e de pagamentos que repercutiu positivamente no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e conseqüentemente na geração de novos postos de trabalho no segmento formal da economia. A partir de 2004 o PIB brasileiro passa a ter maior crescimento do que os anos anteriores, alcançando a taxa de 5,4% em 2007, o mesmo ocorre com a elevação dos índices de emprego que, segundo a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, no período de janeiro de 2003 a setembro de 2008, foram gerados cerca de 11 milhões de postos de trabalho formais”. (SILVA E SILVA; YASBEK, 2012, p. 18).

Na perspectiva de Singer (2012) o crescimento do PIB caiu de 2,7% do último ano de FHC para 1,3% no primeiro ano de mandato de Lula;, , o desemprego aumentou de 10,5% para 10,9% e a renda média do trabalhador caiu 12,3%, enquanto as instituições financeiras subiram em seus rendimentos 6,3%. Contudo, esses dados referem-se aos primeiros doze meses de governo, o que teria mudado radicalmente no processo que contempla os oito anos de mandato, visto que em dezembro de 2010 os juros haviam caído 10,75% ao ano, o superávit primário reduzido para 2,8% do PIB, o salário mínimo aumentado em 6% acima da inflação no referido ano e, além disso, aproximadamente 12 milhões de famílias recebiam um valor monetário mensal do Programa Bolsa Família. Tais medidas ativaram o mercado interno levando o PIB a um crescimento de 7,5% em 2010 e fizeram o desemprego cair para 5,3%. Essas modificações estariam associadas ao contexto do panorama econômico internacional, a partir de 2003, que permitiu essa ativação do mercado interno, sem confrontar o capital.

Mas, as análises empreendidas por Filgueiras; Gonçalves (2007)<sup>8</sup> são radicalmente contrárias a esse suposto aumento do PIB e de emprego, da industrialização, da distribuição de renda no governo Lula e, para comprovação de suas hipóteses, partem dos próprios números que a propaganda midiática não se cansava de anunciar.

Os autores partem do contexto internacional para rebater os avanços numéricos de Lula da Silva, expondo que o comércio mundial, de 1999 a 2006, apresentou crescimento do volume do comércio exterior e elevação dos preços internacionais, sendo acelerado o processo de internacionalização produtiva através do comércio mundial, visto que o crescimento das exportações foi superior ao crescimento real do PIB mundial. A taxa

---

<sup>8</sup> Essa obra analisa apenas o primeiro mandato do Governo Lula.

média da inflação mundial, preços ao consumidor, estabilizou-se numa média de 3,7% no período de 2003-2006. A conjuntura financeira internacional foi extremamente favorável aos países em desenvolvimento no mesmo período, pois permitiu que esses acumulassem reservas internacionais na soma de US\$ 3,019 bilhões em 2006, superando a de US\$ 1,075 bilhões em 2003.

Contudo, segundo os autores, o governo Lula não aproveitou esse contexto favorável, tendo optado por políticas macroeconômicas que restringiram a dinâmica econômica do país. Destarte, para eles, Lula e FHC podem ser comparados pelo desempenho medíocre na economia. Mas, Lula pode ser considerado pior em não aproveitar a dinâmica favorável do mercado mundial e dado continuidade ao modelo liberal periférico<sup>9</sup>, em que implementou uma série de medidas para consolidá-lo acirrando as desigualdades, reduzindo taxas de investimento e crescimento, inserção passiva no cenário internacional e extrema vulnerabilidade externa internacional. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Nota-se que o Governo Lula apenas deu continuidade à política econômica do segundo mandato de FHC ao adotar “metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante”, sendo que Lula revelou-se pior ao aumentar os superávits fiscais primários para mais de 4,25% do PIB, sendo de 4,3% em 2003, 4,6% em 2004, 4,8% em 2005 e 4,3% em 2006.

Durante o governo Lula o aumento da renda, do investimento e do emprego são ínfimos diante do panorama internacional favorável aos países em desenvolvimento, sendo que essas taxas poderiam ter sido piores caso não ocorresse tal favorecimento do mercado externo e, apesar da queda da taxa de desemprego, esta pode ser considerada superior, inclusive, ao primeiro mandato FHC. Destarte, o “governo Lula tem desempenho medíocre ou desfavorável quanto ao crescimento econômico, hiato de crescimento, acumulação econômica e finanças públicas”. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 134).

---

<sup>9</sup> “O modelo liberal periférico tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidades externa estrutural; e dinâmica do capital financeiro. O modelo é liberal porque se estrutura a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulamentação do mercado de trabalho, que força a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa a posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica”. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 96).

### 3. GOVERNO LULA DA SILVA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Iamamoto (2009) compreende que a política econômica do governo FHC, embora tenha cumprido o papel de reduzir a taxa de inflação, não resultou em política distributiva, muito ao contrário, como bem aponta a referida autora:

[...] O ‘choque liberizante’ por ele realizado – traduzido na abertura comercial, nas privatizações, nas desregulamentações financeiras, na precarização do trabalho, na ortodoxia monetarista – não superou as fragilidades da economia brasileira, mas resultou numa perversa combinação dos resultados da política neoliberal: desemprego, recessão, desnacionalização da economia e aumento da vulnerabilidade externa. (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

O Governo Lula, por sua vez, deu continuidade à política econômica já em curso e ratificou as prerrogativas dos organismos internacionais, cujas orientações baseiam-se no “ajuste fiscal duro, o juro real elevado, a política monetária concentracionista, o câmbio flutuante e a livre movimentação de capital”. (IAMAMOTO, 2009, p. 36).

Os rebatimentos das configurações desses direcionamentos recaem nas formas das políticas sociais, de modo que a questão social é enfrentada sob a ótica da benesse e da filantropia. Por sua vez, dando seguimento à orientação adotada desde a contrarreforma do Estado, a responsabilidade pela implementação das políticas públicas é transferida para o terceiro setor, que se torna “carro chefe” no “combate à pobreza”. (IAMAMOTO, 2009).

No contexto de ajuste fiscal permanente, emblemático no segundo mandato de FHC, o governo Lula apenas dá continuidade ao já instaurado no governo anterior, transformando a política social em “política social focalizada”, em que se busca atender os mais miseráveis entre os pobres e fomentam-se programas de complementação de renda com total consentimento e incentivo do Banco Mundial.

Foi construída uma relação estreita entre as políticas focalizadas de “combate à pobreza” com as políticas econômicas. As políticas universais são reduzidas, o que, por sua vez, gera uma implicação direta na fragmentação e divisão da classe trabalhadora, pois aqueles que possuem emprego e garantia de Seguridade Social passam a ser considerados privilegiados e, ao mesmo tempo, culpabilizados pelos altos índices de desigualdade do país.



Do ponto de vista social, essa política se articula com os processos de flexibilização e precarização do trabalho, com a ameaça e a retirada de direitos sociais e trabalhistas, em particular na saúde, educação e previdência social. Embora essas formas de combate à pobreza reduzam momentaneamente as carências das populações mais miseráveis, elas se inserem em uma lógica liberal e em um programa político conservador e socialmente regressivo, próprios da nova fase do capitalismo sob a hegemonia do capital financeiro. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 161).

A isso se soma o que aponta Leher (2006):

A experiência recente na América Latina e na África ensina que a focalização está inscrita nos programas do Banco Mundial de “alívio” a pobreza: não fortalece as políticas públicas (igualitárias, universais e referenciadas na cidadania), contribuindo para a ampliação da esfera privada (ONGs, Terceiro Setor) e não altera as causas que produzem a pobreza e a miséria, não escapando, por conseguinte, da lógica neoconservadora que associa pobreza, segurança e governabilidade. (LEHER, 2006, p. 90).

Notadamente nos discursos gerais, do senso comum, observa-se a recorrência da ideia de que o governo Lula significou um avanço diante dos governos anteriores. Entretanto, quando nos debruçamos sobre dados, análises sobre o mesmo, percebe-se que este não apenas deu continuidade, como também aprofundou no âmbito das políticas sociais, por exemplo, os programas sociais focalizados.

#### **4.OS PLANOS PLURIANUAIS E AS POLÍTICAS DE/PARA/COM AS JUVENTUDES**

Debruçando-se um pouco sobre os dois Planos Plurianuais (PPA's) do governo Lula, 2004-2007/ 2008-2011, nota-se que as análises apontadas, até o momento, correspondem às ações contidas nestes planos, que nortearam seus dois mandatos, especificamente no estudo em pauta, nas políticas públicas de juventude.

O primeiro PPA 2004-2007, “Plano Brasil de Todos”, cujo ponto de partida foi a “Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo” fomenta alguns pontos que seriam prioridades na agenda pública, quais sejam: inclusão social, desconcentração de renda, crescimento do emprego e proposta ambiental de sustentabilidade, dinamização do mercado de consumo de massa, redução da vulnerabilidade externa (já vimos que esta foi a marca do governo), valorização da identidade e da diversidade cultural, fortalecimento da cidadania e da democracia. Mas como bem aponta Costa (2009: 78):

O Plano Brasil de Todos situa-se num contexto de intensas complexidades que envolvem distintas tensões de cunho político e econômico. Ele é implementado no âmbito de uma cultura com os resquícios da ausência de participação da sociedade no processo de pensar, discutir e formular os Planos Plurianuais enquanto mecanismo constitucional de definição das ações governamentais para a sociedade. Até então, esse processo tem se desenvolvido em bases tecnocráticas, os quais são percebidos aos olhos da população, aliados às Leis Orçamentárias, muito mais como uma ‘caixa preta’ de difícil acesso e restrita aos técnicos e burocratas.

A “Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo” foi decomposta em três megaobjetivos: “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais”; “Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais”; e “Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia”. Assim, as políticas, programas e ações que configuraram essa estratégia totalizariam seis dimensões: *social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática* que, por sua vez, deveriam se articular em torno dos três megaobjetivos citados, que resultariam em 30 desafios, sendo enfrentados através de 374 programas e envolvendo aproximadamente 4.300 ações.

No megaobjetivo de “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais” várias passagens do texto deixam claro o que já foi analisado até agora. Por exemplo, o direcionamento das políticas sociais seria “de garantir um tratamento prioritário para aqueles segmentos tradicionalmente excluídos dos benefícios das ações públicas e discriminados por preconceitos sociais”. (BRASIL. PPA, 2004-2007, p. 9). Já o Estado, ainda que continuasse como principal protagonista das políticas públicas, outros recursos seriam somados à sua atuação, financeiros, políticos, culturais, materiais e organizacionais, em que sinaliza:

Longe de se pensar em substituições de papéis ou delimitações de campos de ação, trata-se de criar mecanismos que evitem superposições, paralelismos e desperdícios e que garantam a complementaridade das ações do Estado e das organizações da sociedade, mercantis e não-mercantis. (BRASIL. PPA, 2004-2007, p. 9).

Os desafios que compõe esse mega-objetivo são 10 (dez):

- 1) Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania;
- 2) Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos;
- 3) Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência);

- 4) Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país;
- 5) Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo Popular;
- 6) Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente;
- 7) Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais;
- 8) Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias;
- 9) Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades;
- 10) Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital e garantindo a formação crítica dos usuários. (BRASIL. PPA 2004-2007, pp. 12-24).

O segundo megaobjetivo “Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais” fundamenta-se em ampliar a produtividade e a competitividade, sendo necessário alavancar a taxa de formação de capital brasileira em alguns pontos percentuais do PIB. Para tanto, o megaobjetivo baseia-se em 11 (onze) desafios:

- 1) Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego;
- 2) Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;
- 3) Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade;
- 4) Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições edafo-climáticas nas diferentes regiões do país;
- 5) Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa;
- 6) Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso
- 7) Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável;
- 8) Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macro-regional, sub-regional e local), valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local;
- 9) Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental;
- 10) Ampliar a participação do País no mercado internacional preservando os interesses Nacionais;
- 11) Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora. (BRASIL. PPA, 2004-2007, pp. 26-43).

O último mega objetivo “Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia” expressa o “fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos – políticos, sociais e civis -, a valorização da diversidade das expressões culturais regionais e nacionais, a transparência do setor público com controle da sociedade”. (PPA, 2004-2007, p. 44). Além de um planejamento participativo, uma gestão pública orientada para o cidadão, para a segurança pública, valorização das identidades e a defesa da integridade e das soberanias nacionais. Composto os desafios desse megaobjetivo encontram-se 9 (nove):

- 1) Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas;
- 2) Garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica;
- 3) Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais;
- 4) Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas
- 5) Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais;
- 6) Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional;
- 7) Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão;
- 8) Combater a corrupção;
- 9) Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os veículos alternativos e a pluralidade de expressão. (BRASIL. PPA, 2004-2007, pp. 45-55).

No PPA do quadriênio de 2004 a 2007, a juventude não aparece como prioridade das ações, sendo destacados principalmente programas para crianças e adolescentes, a exemplo do desafio número, 7) *Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais* do megaobjetivo 1. Este fato se deve, inclusive, a própria significância que era dada à juventude, muitas vezes confundida com a adolescência. Ou seja, não havia uma demarcação clara, ainda, das diferenças deste segmento. Destarte, dois elementos são centrais na questão da juventude, pois “por um lado, a ênfase colocada nos adolescentes, mais que nos jovens propriamente ditos, e, por outro, naqueles em situação de vulnerabilidade”. (UNICEF, 2004, p. 166).

De 350 programas federais que constam no “Plano Brasil de Todos”, apenas 56 que se incluem nos trinta desafios dos três megaobjetivos em 20 órgãos governamentais tem ações que mencionam a juventude em uma ou algumas das seguintes categorias dos programas: *título, objetivos, público-alvo, indicadores ou atividades*, ou mesmo

consideraram a juventude como público estratégico, como as áreas da cultura, da saúde, do trabalho, entre outras. (COSTA, 2009).

O Ministério da Educação concentrava o maior número de programas, sendo oito no total. O Ministério da Saúde apresentava seis programas. Em seguida apareciam o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Cultura, o Ministério do Trabalho e Emprego, e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, com cinco programas, cada um. Já o Ministério dos Esportes e o Ministério da Defesa apareciam com quatro programas, cada. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério da Defesa três programas, cada um. E aqueles com apenas um programa encontravam-se o Gabinete da Presidência da República, o Ministério da Ciência e Tecnologia, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça, das Cidades, das Comunicações, do Meio Ambiente, do Planejamento, do Orçamento e Gestão, além das Secretarias Especiais de Políticas para as Mulheres e de Proteção da Igualdade Racial. (COSTA, 2009).

A Unesco (2004) prefere sinalizar os programas que apenas atingem de forma direta a juventude, em que são identificados 21 voltados para esse público<sup>10</sup>. De um total de 1,509 trilhão e quinhentos bilhões de reais à juventude foi destinada a ordem de R\$ 60.701.581.989,00. Mas se ressalta que as ações nem sempre delimitam de fato o público jovem. Ao Programa Primeiro Emprego, por exemplo, R\$ 1.130.691.925,00 foram destinados para suas atividades. Para o programa Brasil Alfabetiza o valor foi de R\$ 822.696.343,00 nos quatro anos de governo, sendo para o ano de 2004 uma previsão de R\$ 216.105.581,00.

Assim, a juventude não encontrou prioridade no plano do primeiro mandato do Governo Lula. Ressalta-se que neste período se iniciaram “as bases para a implementação do Plano Nacional de Juventude (PNJ) e do ProJovem, que se consolidaram apenas no PPA seguinte”. (SANTOS, 2010, p. 115).

Quando se analisa a estruturação do segundo PPA, do período de 2008-2011, nota-se que o mesmo articulava-se a duas dimensões: estratégica e tático-operacional, em que a dimensão estratégica incluía a “Visão de Longo Prazo para o Brasil”, os 10 Objetivos

---

<sup>10</sup> “Deve ressaltar que existem outras iniciativas de sistematização de políticas públicas para a juventude que apresentam resultados diferentes, por exemplo, os realizados pela Comissão Parlamentar de Políticas Públicas para a Juventude e a do Grupo de Trabalho Interministerial para Políticas de Juventude. No caso da Comissão foram levantados 26 ações ou programas nos quais o público-alvo é jovem, porém algumas dessas ações não foram identificadas no PPA 2004-2007. [...] Já no caso do Grupo de Trabalho Interministerial, foram selecionados 48 programas previstos no PPA 2004-2007.” (UNESCO, 2004, p. 172).

de Governo e os Objetivos Setoriais, enquanto a dimensão tático-operacional era composta por programas e ações do PPA.

Os desafios a serem enfrentados no período do PPA de 2008-2011 tinham como objetivos compondo a dimensão estratégica:

- 1) Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
- 2) Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 3) Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 4) Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- 5) Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- 6) Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- 7) Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- 8) Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- 9) Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- 10) Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. (BRASIL. PPA 2008-2011, pp. 46-47).

De forma a viabilizar tais objetivos, o Plano apresentava objetivos setoriais que somavam 306 programas, sendo 215 Programas Finalísticos (ofertados bens e serviços diretamente à sociedade) e 91 Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais (oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo). Cada programa era, ainda, composto por um conjunto de ações que totalizavam 5.081. De um total de R\$ 3.525,6 bilhões, aos Programas Finalísticos estavam previstos 82% dos recursos do PPA, totalizando R\$ 2.892,6 bilhões nos quatro anos do Plano, os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais representavam 18% dos recursos, o equivalente à R\$ 633 bilhões. (BRASIL. PPA 2008-2011).

Entre as 19 metas prioritárias do governo no Plano, a juventude aparece como uma delas. Isso nos leva a acreditar que a mesma adquire status de “preocupação” na segunda gestão de Lula da Silva, em que se verifica um significativo aumento das ações voltadas para os jovens.

Traçando um comparativo entre os dois PPA’s do governo Lula é perceptível que o primeiro PPA identificava o jovem como aquele que se encontrava na faixa etária entre 15 e 24 anos; no segundo, nota-se que esta faixa foi aumentada para 29 anos. Avalia-se também que “alguns programas passaram por modificações em seu formato [...] no

sentido de melhor corresponder às aspirações juvenis, embora o campo de atuação tenha predominado na área da educação”. (SOARES, 2010, p. 120). A autora infere também que novas formas de perceber a juventude em suas especificidades foram levadas em consideração no último PPA:

[...] as áreas da cultura, do esporte e lazer conquistam maior espaço de atuação junto aos jovens; as perspectivas de inclusão digital e de preparação para o mercado de trabalho das novas gerações unem-se a demanda de ampliação e melhoria da educação básica, superior, profissional e tecnológica; a juventude rural desponta como público importante e específico dos programas de desenvolvimento agrário e as famílias com jovens adolescentes recebem destaque nos programas de transferência de renda. (SOARES, 2010, p. 120).

Desde o primeiro PPA veio sendo construída a Política Nacional de Juventude, não sendo surpresa a entrada desse público como uma das prioridades governamentais do PPA de 2008-2011.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sinalizamos que no governo Lula as políticas públicas de juventude estiveram voltadas para as populações pobres, com caráter focalistas, de cunho seletista que não permitiram se trabalhar no horizonte de políticas universais. Essa gerência encontra-se fortemente vinculada ao próprio aspecto da constituição das políticas (públicas) sociais, em suas características anteriormente mencionadas, na sua construção e processualidade. Não poderíamos esperar que o ranço sócio-histórico-cultural se mostrasse diferente no trato com a juventude.

O próprio sistema de Seguridade Social, constituído apenas por três políticas, em que não se engloba sequer as políticas de trabalho e educação diretamente, mostra que as políticas sociais possuem um caráter histórico de não conseguir dar conta dos processos iminentes das questões de desigualdades sociais no Brasil. A pouca efetividade, bem como sua subjunção aos imperativos econômicos fazem dessas políticas sinônimo de ineficiência.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2004-2007. **Anexo I - Orientação estratégica de governo, um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e**

**inclusão social/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** Brasília: MP, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.** - Brasília: MP, 2007

COUTINHO, Carlos Nelson. **O governo Lula ou o estreito fio da navalha.** Gramsci e o Brasil. Disponível em < [www.artnet.com.br/gramsci/arquiv244.htm](http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv244.htm).> Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil.** En publicación: OSAL, Observatório Social de América Latina. n. 10, 2006. pp. 81- 129.

COSTA, Ozanira Ferreira. **Políticas Públicas para a Juventude: uma construção possível?** Brasília: UnB, Programa de Pós-graduação em Política Social, 2009.

FILGUEIRAS, Luís; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilella.. **Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil.** In: Ivanete Boschetti, et al. (Orgs). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. 2. Ed. São Paulo: Cortez. p. 13-43.

OLIVEIRA, Francisco de. **O momento Lênin.** Novos estud. – CEBRAP. n. 75. São Paulo: Julho, 2006.

SANTOS, Geórgia Patrícia Guimarães dos. **A (s) juventude (s) e a construção das políticas públicas no Brasil: avanços e perspectivas.** Campinas, SP: [s. n.], 2011.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da.; YASBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: tema e conteúdo do livro.** In: \_\_\_\_\_ (Orgs.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 9-36.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** ed. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 276.

SOARES, Luiz Eduardo.. **Reflexões sobre a política nacional de juventude 2003-2010.** Disponível em:< <http://www.juventude.gov.br/conjuve/documentos/reflexoes-sobre-a-politica-nacional-de-juventude-2003-2011>> Acesso em: 10 out. 2017.

UNESCO. **Políticas públicas de/ para/ com juventudes.** Brasília, 2004.