



MACEDO E CASTRO, João Paulo. *A invenção da juventude violenta: análise da elaboração de uma política pública*, Rio de Janeiro, E-papers/Laced/Museu Nacional, 2009, 265 pp.

Enrico Spaggiari
Universidade de São Paulo

Sobre a construção de saberes e políticas públicas

O livro *A invenção da juventude violenta: análise da elaboração de uma política pública* traz uma análise sobre o processo de construção do que chamamos de políticas públicas com base nos projetos e estudos empreendidos pela Unesco no Brasil, para assim compreender quem são os formuladores das políticas sociais, quais são as principais propostas e a quem são destinadas. João Paulo Macedo e Castro analisa algumas publicações elaboradas pela Unesco-Brasil no final da década de 1990 e início dos anos 2000, bem como os discursos e práticas cotidianas dos formuladores e administradores envolvidos com o processo de construção das políticas públicas, com o objetivo de investigar como a Unesco-Brasil tornou-se não só um espaço articulador de diversos agentes relacionados à elaboração e à execução de programas sociais, mas também passou a ser reconhecida como *especialista* nessas temáticas.

Publicado com base na tese de doutorado *Unesco – Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses: uma pedagogia da democracia no Brasil*, defendida em 2006 no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ, o livro está dividido em cinco capítulos, porém podemos apontar dois eixos principais. Primeiro, o autor busca historicizar a criação e atuação da Unesco desde os

anos 1950, mostrando suas transformações ao longo de décadas no cenário internacional, as disputas envolvendo norte-americanos e europeus, bem como sua consolidação e seu papel central em diversas ações no contexto brasileiro. Em seguida, Macedo e Castro foca sua análise no desenvolvimento das políticas públicas, propondo uma contextualização dos diversos significados atrelados à tríade *juventude, violência e cidadania*, em uma abordagem sobre as formas de construção de um problema social, no caso, a juventude violenta. Tais temas, acionados de forma recorrente nas pesquisas organizadas pela Unesco, são decisivos para compreender a posição e as várias facetas do protagonismo deste jovem: problemático, violento, vítima e sujeito de direitos.

No primeiro capítulo, o autor aborda alguns aspectos da trajetória da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), um espaço internacional que surgiu em 1945 com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) num momento de reorganização social e política pós-Segunda Guerra Mundial. O autor revisita momentos, experiências e organizações internacionais anteriores à composição da Unesco – conferências e congressos dos séculos XVIII e XIX, além da Liga das Nações (1919-1946) –, bem como desdobramentos posteriores, para assim compreender os objetivos gerais da Organização e seu papel enquanto um importante agente político dentro do processo de construção de políticas públicas no Brasil na última década do século XX. A partir desta trajetória, o autor opta por trabalhar com dois importantes temas dentro das dinâmicas de atuação dos órgãos internacionais.

Primeiro, com base em documentos produzidos por diferentes domínios da Unesco e pela ONU, que estabeleceram as diretrizes que orientaram as ações da Organização, o autor analisa a composição do conceito de *cooperação internacional*. A contribuição do autor para esse debate passa, contudo, por uma preocupação em desnaturalizar esse conceito, não o tomando *a priori*, somente como uma relação entre “sujei-



tos políticos”, evitando assim sobrepor categorias tradicionalmente construídas em oposição, tais como nacional/internacional, global/local. Desse modo, o autor propõe investigar como os papéis das agências internacionais, os arranjos institucionais e as relações com as nações soberanas se modificaram ao longo da história. Assim, nesta perspectiva, as relações entre países e órgãos internacionais podem ser analisadas tendo-se em vista as transformações e mobilidades sociopolíticas.

Além da ideia de *cooperação internacional*, outro tema muito trabalhado por Macedo e Castro foi o processo de *descentralização* da estrutura e das ações da Unesco, que procurava definir sua relação com os países membros, buscando uma maior aproximação por meio da construção de uma estrutura administrativa local. Este alargamento fazia parte de um processo de reorganização das gestões institucionais e dos vínculos com as unidades nacionais, com o estabelecimento de escritórios e colaborações nos países-membros. Processo que, como mostra o autor, não desafiava a hierarquia de autoridade e comando da unidade central da Unesco (haja vista a maior centralização da ação das agências internacionais nos domínios locais), mas sim procurava conferir aos escritórios maior força de decisão e capacidade de influenciar as ações e projetos nacionais.

A discussão desta e de outras questões, realizada ainda no primeiro capítulo, faz-se essencial para as análises dos diversos processos e situações gerados pela interação entre atores políticos internacionais e locais que compõem a vasta rede de agentes, pois permite ao autor compreender as condutas e procedimentos da Unesco na consolidação dos debates relacionados à juventude, violência e cidadania. Ao longo dos capítulos, tendo como plano de observação o *Programa Escolas da Paz*, o autor discute a atuação da Unesco no Brasil e sua proposta de elaborar políticas públicas para a juventude, apresentando as operações realizadas pelos estudos. Macedo e Castro demonstra que para alcançar esse



objetivo faz-se necessário definir um objeto de intervenção, neste caso, a juventude, bem como construir um problema social, seus atores e vítimas. Além disso, com base nos conhecimentos e escólios indicados pelas publicações, o autor analisa os três conceitos desenvolvidos pelos estudos da Unesco-Brasil – *juventude*, *violência* e *cidadania* – para verificar como estes termos foram trabalhados e forneceram as condições para o surgimento de um programa social. Para Macedo e Castro, os temas *violência* e *cidadania* estabelecem os parâmetros para compreender o significado e os objetivos principais do Programa.

Portanto, tais estudos, que partem de diferentes dados e fontes de informação, produzidos por instituições governamentais, secretarias estaduais, ONGs, centros de pesquisa, setor midiático etc., foram fundamentais na reordenação das prioridades e problemáticas, contribuindo assim para os desdobramentos da Unesco no Brasil. Para analisar essas diversas publicações, o autor partiu de procedimentos metodológicos semelhantes, apesar de algumas variações: identificação das matrizes conceituais que orientaram os estudos, tendo como base os “autores-fonte” – autores e textos citados de forma recorrente e que contribuíram para a construção de modelos explicativos nos estudos – e temas ordenados em subcategorias designadas pelo próprio autor.

Assim, a partir do segundo capítulo, Macedo e Castro passa a analisar as diretrizes e procedimentos que orientaram o programa de intervenção da Organização no Brasil, denominado “Abrindo Espaços: construção de uma cultura de paz”, elaborado pela Unesco-Brasil e realizado conjuntamente com estados e municípios brasileiros. O que permite ao autor compreender como a Unesco passou a ocupar um papel central nos debates sobre *juventude*, focando em aspectos essenciais, como: a formulação de um público alvo; elaboração de conhecimentos específicos; ampliação e diversificação da estrutura organizacional; diálogo com atores vinculados e inseridos em redes políticas, educacionais, culturais,



universitárias etc. É possível destacar a criação de um setor de pesquisas, voltado à produção de conhecimentos e materiais qualificados, responsável pelo primeiro livro publicado em 1998, *Os jovens de Brasília*, bem como pelo estudo “Mapa da violência: os jovens do Brasil”.

Tais publicações e iniciativas foram fundamentais, pois traçaram caminhos, linhas interpretativas, procedimentos metodológicos e diretrizes que orientaram as pesquisas e textos publicados nos anos seguintes e que encorpam a série *Juventude, Violência e Cidadania*. Além disso, foram decisivas para a construção da atuação e legitimidade da Unesco enquanto um agente social importante no campo das ações de políticas, capaz de mediar e articular um conjunto de atores e propostas de intervenção social relacionado à temática da *juventude*. O que levou Macedo e Castro a analisá-las como um processo político, constituindo o que o autor denomina “dimensão política da produção científica”. Assim, o autor demonstra como a Unesco-Brasil se consolidou enquanto *especialista* dentro do campo temático; um agente protagonista no processo de elaboração, reflexão e execução de programas sociais para a juventude, com a capacidade de criar vínculos, mediar e articular uma ampla rede de agentes e agências.

Portanto, Macedo e Castro descortina um complexo cenário assinalado pela presença de múltiplos agentes (consultores, políticos, gestores públicos, cientistas sociais, educadores etc.) vinculados a vários mundos sociais (instituições universitárias e privadas, ONGs, centros de pesquisa, instituições privadas etc.). Nesse emaranhado de relações entre atores, agências e instituições que apresentam múltiplos interesses e desígnios, orientados para a afirmação de um projeto político e científico, a própria Unesco é observada enquanto um agente político flexível e dinâmico, pautado por múltiplas práticas, ações e experiências dispersas, e que articula estratégias e táticas voltadas ao enfrentamento do problema social relacionado à juventude violenta.



No processo de trabalho, marcado por conflitos e tensões desde o planejamento e execução das ações, os papéis dessas redes de pesquisadores e especialistas eram permanentemente redefinidos e reorientados pelas interações e práticas cotidianas vivenciadas pelos participantes. Embora o “conteúdo normativo” instituído pelo órgão orientasse a integração institucional e o organograma, o autor percebeu que os processos interativos não obedeciam a apenas uma mesma lógica ou compartilhamento de um “léxico comum”. Evidenciavam-se, assim, lógicas pautadas pelas informações coletadas em outras dimensões sociais.

Para enfrentar esse contexto multifacetado e dinâmico, Macedo e Castro não se prende a somente uma linha teórica, embora a inspiração nas leituras de Max Weber esteja presente ao longo de toda a obra. O autor recorre a noções e conceitos acionados por autores clássicos e contemporâneos de diferentes áreas do conhecimento para compreender o processo de elaboração de políticas públicas, promovendo um interessante diálogo entre antropólogos, sociólogos, teóricos políticos etc. Assim, além da farta bibliografia sobre as relações entre Estados nacionais e organizações internacionais, o autor passa, principalmente, pelas definições e conceitos trabalhados por Georg Simmel e Pierre Bourdieu; pela noção de “redes sociais” de Clyde Mitchell; pelas pesquisas urbanas de Lucio Kowarick; e por uma detida discussão sobre “políticas públicas” realizada por diversos autores. A literatura antropológica, especificamente, faz-se presente em diversos momentos, principalmente na abordagem etnográfica inspirada por Bronislaw Malinowski, como também nas reflexões sobre o fazer antropológico e o papel do cientista social encontradas nos trabalhos contemporâneos de Mariza Peirano e João Pacheco de Oliveira.

Com base nesses últimos autores, vale destacar as questões metodológicas trabalhadas por Macedo e Castro em uma interessante reflexão sobre o fazer antropológico a partir de sua experiência etnográfica



enquanto consultor da Unesco-Brasil ao longo de quatro anos no início da década de 2000 – ou seja, como observador e participante no campo pesquisado. Este contato profissional com a Organização e com aqueles que trabalham para formular programas sociais e políticas públicas (informantes e colegas de trabalho, ao mesmo tempo) permitiu ao autor problematizar certos aspectos éticos e políticos da prática antropológica dentro e fora do cenário acadêmico. Tal condição viabilizou uma abordagem metodológica que não se restringiu à análise documental ou entrevistas com os principais atores envolvidos, que muitas vezes reificam os discursos institucionais. Por meio da observação participante, o autor pode acessar um nível particular de compreensão dos processos de intervenção social, participando de eventos, acompanhando o desenvolvimento dos projetos, a avaliação produtos decorrentes das ações e o trabalho das equipes de pesquisa. Posicionamento que trazia um acesso privilegiado, acionando uma dupla personalidade em constante diálogo, como pesquisador e companheiro de equipe, embora esse pouco distanciamento do seu objeto gerasse tensão e desconforto nas relações de trabalho.

Debate que levanta questões basilares sobre a dimensão ética e política da participação dos cientistas sociais e intelectuais na elaboração e produção de políticas públicas e programas sociais; na definição de um problema social, diagnósticos e propostas de solução; bem como na formulação de temas como *juventude*, *violência* e *cidadania*. Ao problematizar a questão dos “autores-fonte”, o autor assinala a posição multifacetada ocupada pelos intelectuais, acadêmicos e especialistas – que compõem o universo de agentes sociais que Macedo e Castro denomina de “mundo da intervenção” –, visto que atuam como formuladores e avaliadores dos trabalhos, ações, diagnósticos e produtos. Ou seja, analisam parte do trabalho realizado por eles mesmos, embora esta condição não esteja visível nos textos e matérias produzidos e publicados.



Assim, os próprios pesquisadores são agora pesquisados, sendo reconhecidos não só por suas contribuições na parte teórica, com a elaboração e transmissão de conhecimento, como também na parte aplicada, pela inserção nos espaços cotidianos e políticos das agências. Macedo e Castro propõe, portanto, uma interessante discussão sobre a interpenetração e complementaridade entre ciência e política, pois a combinação desses dois saberes e vocações – aqui pensados na perspectiva weberiana – permite uma compreensão mais abrangente dos processos de incubação e implementação de políticas públicas.

O livro apresenta, desse modo, valiosas contribuições teórico-metodológicas, tanto no que diz respeito ao próprio fazer antropológico, como também para os estudos sobre o Estado, entidades internacionais e as políticas públicas, temas que vêm despertando um interesse crescente das Ciências Sociais (não se restringindo a uma área específica de conhecimento). Assim, convém explorar as contribuições da Antropologia para a sistematização de uma agenda de pesquisa sobre o assunto.

Pode-se afirmar que diversas pesquisas vêm realizando, de forma ousada e inovadora, análises sobre o desenvolvimento de projetos sociais principalmente a partir das percepções e representações daqueles que são beneficiados pelas políticas. Contudo, pouco se investiga questões relacionadas àqueles que as formulam. Nesse sentido, faz-se necessário um olhar para o Estado, enquanto um agente político flexível e dinâmico inserido num emaranhado de relações entre atores, agências e instituições que apresentam múltiplas práticas, ações, interesses, desígnios e experiências. Por isso, há de se valorizar o esforço empreendido por João Paulo Macedo e Castro, que traz importantes contribuições a uma proposta mais ampla de avançar na compreensão da *juventude violenta* como um problema analítico empiricamente construído, e não tomado como referência *a priori*.