

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PRISCILLA RIBEIRO DOS SANTOS

**CAPACIDADES ESTATAIS, PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO  
BRASIL (2003-2014)**

Porto Alegre, maio de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PRISCILLA RIBEIRO DOS SANTOS

**CAPACIDADES ESTATAIS, PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS DE JUVENTUDE NO  
BRASIL (2003-2014)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano

Porto Alegre, maio de 2017.

## CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Priscilla Ribeiro dos  
Capacidades estatais, participação e políticas de  
juventude no Brasil (2003-2014) / Priscilla Ribeiro  
dos Santos. -- 2017.  
203 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,  
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Capacidades estatais. 2. Políticas públicas. 3.  
Participação. 4. Juventude. I. Gugliano, Alfredo  
Alejandro, orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

O caminho se faz caminhando e, sem dúvida, não o percorremos a sós. Agradeço à minha família pelo amor, compreensão e incentivo em todos os momentos. Ao meu pai que, infelizmente, não pôde estar presente na conclusão desta etapa, agradeço pelo amor, lições e ensinamentos. À minha mãe, agradeço por ser meu exemplo de força, retidão e perseverança. Gratidão a ela por cada segundo de vida. À minha irmã, cunhado e sobrinha, agradeço por me proporcionarem encontros de brincadeiras, risos e alegrias. A minha família expresse minha profunda gratidão por incentivarem minha capacitação, respeitarem e apoiarem minhas escolhas.

Agradeço ao Márcio por caminhar ao meu lado, me transmitindo a paz e a confiança necessárias para tornar essa etapa final mais leve. Aos primos e tios, agradeço pela torcida e pelas conversas proveitosas. Ao Lucas, Norberto, Joice, Flávio e Luiza agradeço pelas risadas, encontros e abraços que marcaram anos de amizade e parceria.

Agradeço às mestras e mestres que dedicaram sua vida a construir um ensino público, gratuito e de qualidade, mesmo com todas as adversidades e restrições impostas à prática docente. Do Ensino Básico à Universidade, agradeço a cada professora e professor que me instigou o pensamento e a reflexão, ensinando-me o valor do conhecimento na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política agradeço pelo ensino qualificado e pela oportunidade de crescimento acadêmico. Agradeço ao meu orientador, Alfredo Gugliano, por compartilhar anos de orientação, acreditando no meu potencial. Agradeço aos colegas do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública pelo conhecimento compartilhado. Aos colegas e amigos do PPG, Adriana, Priscila, Bruno, Carlos e Pompílio, agradeço pelas conversas e momentos de troca. Agradeço também à Amanda pela disponibilidade e auxílio durante a pesquisa.

Agradeço aos professores, Maria Izabel Noll, Lúgia Mori Madeira e Pompílio Locks, pelas valiosas contribuições e por aceitarem compor a banca. E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), agradeço pela concessão de bolsa de estudos, que permitiu dedicação exclusiva à tese.

## RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar as capacidades do Estado brasileiro na gestão de políticas de juventude de 2003 a 2014. Com base na revisão bibliográfica e na pesquisa documental, concluímos que a combinação de fatores como coordenação interinstitucional, capacidades técnico-burocrática e inclusiva explicam o desempenho das políticas públicas de juventude. Porém, níveis intermediários de capacidade inclusiva, ora aferida pela atuação de conselhos e conferências, não são capazes de diagnosticar um desempenho satisfatório da política, já que baixos níveis de coordenação interinstitucional e de capacidade técnico burocrática comprometeram a efetividade dos processos participativos. Além dessas dimensões, o estudo demonstra que a ausência de um histórico de priorização da temática de juventude por parte de governos anteriores contribuiu para a ocorrência de baixos níveis de capacidade estatal. Mesmo com a criação de novas institucionalidades e a adoção de novos marcos legais para a juventude, a partir de 2004, ainda se reproduziu ações e programas emergenciais, sem constituir uma política de Estado com caráter transversal.

**Palavras-chave:** Capacidades Estatais; Políticas Públicas; Participação; Juventude.

## ABSTRACT

This research aims to analyze the Brazilian State capacity in the management of youth policies from 2003 to 2014. Based on bibliographic review and documental research, we conclude that a combination of factors such as interinstitutional coordination, technical-bureaucratic and inclusive capacities explains the success of the public policies for the youth. However, intermediate levels of inclusive capacity, measured by council and conference, are not able to diagnose satisfactory policy performance. Low levels of interinstitutional coordination and technical-bureaucratic capacity have compromised the effectiveness of participatory processes. In addition, the study shows that the lack prioritization of the youth theme by previous governments contributes to low levels of state capacity. Even with new institutions and new legislation for the youth, since 2004, emergency actions have been reproduced, not characterizing a transversal policy.

Key-words: State Capacities; Public Policy; Social Participation; Youth.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Novos conselhos nacionais (1989 - 2010) .....	67
Figura 2: Conferências nacionais realizadas no período de 1995 a 2014 .....	69
Figura 3: Órgãos responsáveis pela realização das conferências (2003 a 2011) .....	71
Figura 4: Conferências nacionais realizadas no período de 1995 a 2014 por área temática .....	72
Figura 5: Proporção de óbitos masculinos e femininos por grupo de idade – Brasil, 2010 .....	80
Figura 6: Evolução da taxa de ocupação dos jovens de 15 a 29 anos – Brasil, anos de 1995 a 2013 .....	82
Figura 7: Evolução da taxa de informalidade entre jovens de 15 a 29 anos – Brasil, anos de 1995 a 2013 .....	83
Figura 8: Remuneração média dos jovens por faixa etária – Brasil, anos de 1995 a 2003 .....	84
Figura 9: Taxa de analfabetismo por grupos de idade – Brasil 2000-2010 (em %) .....	85
Figura 10: Distribuição percentual de jovens (15 a 29 anos) por grupo de idade e tipo de atividade na semana de referência, Brasil 2004-2014 .....	88
Figura 11: Número de Programas da PNJ segundo Ministérios e Secretarias responsáveis Eixo Desenvolvimento Integral (período 2003-2010) .....	129
Figura 12: Número de Programas da PNJ segundo Ministérios e Secretarias responsáveis Eixo Qualidade de Vida (período 2003-2010) .....	131
Figura 13: Número de Programas da PNJ segundo Ministérios e Secretarias responsáveis Eixo Vida Segura (período 2003-2010) .....	131
Figura 14: Distribuição de Programas da PNJ por Ministérios e Secretarias responsáveis .....	132
Figura 15: Quantidade de Ministérios ou Secretarias responsáveis pela coordenação dos programas de juventude (2003-2010) .....	133
Figura 16: Total de gastos diretos anuais com órgão/entidade vinculada Presidência da República – período de 2006 a 2014 .....	146

Figura 17: Transferência de recursos do Governo Federal ao Projovem (anos de 2006 a 2014) .....	148
Figura 18: Composição CONJUVE (2005) .....	166
Figura 19: Linha do tempo das ações voltadas para a juventude no Brasil e no mundo (de 1965 a 2002) .....	177

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População de 15 a 29 anos por situação de domicílio – Brasil, 2010.....	79
Tabela 2: Matrículas em estabelecimentos públicos e privados (rurais e urbanos) – Brasil (anos 2010 a 2014) .....	86
Tabela 3: Reprovação, abandono e aprovação por etapa escolar em estabelecimentos públicos e privados (rurais e urbanos) - Brasil (anos 2010 a 2014) .....	87
Tabela 4: Taxa de frequência líquida no Ensino Superior para jovens de 15 a 24 anos (anos de 1996 e 2006) .....	87
Tabela 5: Participação de jovens (15 a 24 anos) em entidades, grupos e movimentos – Brasil, 2005 .....	92
Tabela 6: Etapas das Conferências Nacionais de Juventude .....	170
Tabela 7: Composição da etapa nacional .....	171
Tabela 8: Número de delegados eleitos pelas Conferências Estaduais e Distrital para a etapa nacional da Conferência Nacional de Juventude (anos 2008 e 2011) .....	202
Tabela 9: Relação de habitantes e número de delegados pelas Conferências Estaduais e Distrital nas Conferências Nacionais de Juventude (anos 2008 e 2011) .....	203

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelo de análise das capacidades estatais para as políticas de juventude .....	30
Quadro 2: Modalidades do Projovem Integrado e órgãos coordenadores (2008) .....	106
Quadro 3: Programas Federais da Política Nacional de Juventude executados no período de 2003 a 2010 - Eixo Desenvolvimento Integral .....	108
Quadro 4: Programas Federais da Política Nacional de Juventude executados no período de 2003 a 2010 - Eixo Qualidade de Vida .....	115
Quadro 5: Programas Federais da Política Nacional de Juventude executados no período de 2003 a 2010 - Eixo Vida Segura .....	118
Quadro 6: Funcionamento do Projovem e Projovem Urbano .....	139
Quadro 7: Quadro-síntese dimensão Cooperação interinstitucional – Política Nacional de Juventude .....	143
Quadro 8: Estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República .....	144
Quadro 9: Distribuição de cargos na Secretaria Nacional de Juventude .....	150
Quadro 10: Relação de servidores e estagiários da SNJ – 2014 .....	152
Quadro 11: Quadro-síntese da capacidade técnico-burocrático .....	155
Quadro 12: Quadro-síntese da dimensão Capacidade Inclusiva – Política Nacional de Juventude .....	174
Quadro 13: Quadro-síntese das Capacidades Estatais na área de Juventude (2004-2014) .....	180

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CNBB	Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CONAD	Conselho Nacional de Política sobre Drogas
CONAPE	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CTPCC	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
MDB	Movimento Democrático Brasileiro

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NTIC	Novas tecnologias de informação e comunicação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIJ	Organização Iberoamericana para a Juventude
OIT	Conferência Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAES	Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNJ	Política Nacional de Juventude
PNJMA	Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão do Jovem
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAJU	Rede Nacional de Juventude
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEPPIR	Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SG/PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
SINAJUVE	Sistema Nacional de Juventude
SMA	Sistema de Monitoramento e Avaliação
SNJ	Secretaria Nacional da Juventude
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1. CAPACIDADES ESTATAIS EM TRÊS DIMENSÕES: NOTAS METODOLÓGICAS..	22
2. POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPACIDADES ESTATAIS E PARTICIPAÇÃO.....	33
2.1 Para entender o Estado em ação.....	33
2.2 O Estado e suas capacidades.....	42
2.3 Democratizando o Estado: as metamorfoses da experiência participativa no Brasil..	50
3. O BRASIL E SUAS JUVENTUDES: DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO	75
3.1 Estado e políticas de juventude.....	75
3.2 O Brasil e seus jovens.....	78
3.3 Os jovens e a política.....	91
3.4 Antecedentes de uma Política Nacional de Juventude.....	97
4. CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE JUVENTUDE (2003-2014).....	102
4.1 Política Nacional de Juventude (PNJ).....	104
4.1.1 Eixo Desenvolvimento Integral.....	104
4.1.2 Eixo Qualidade de Vida.....	113
4.1.3 Eixo Vida Segura.....	117
4.2 Coordenação interinstitucional.....	120
4.2.1 Natureza da política.....	124
4.2.2 Coordenação horizontal.....	127
4.2.3 Coordenação vertical.....	135
4.3 Capacidade técnico-burocrática.....	143
4.3.1 Estrutura e recursos.....	143
4.3.2 Quadro técnico.....	149

4.3.3 Mecanismos de monitoramento e avaliação.....	151
4.4 Capacidade Inclusiva.....	155
4.4.1 Articulação Conselho-Conferência .....	160
4.4.2 Descentralização participativa.....	163
4.4.3 Composição .....	164
4.4.4 Caráter da Instituição Participativa .....	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	178
REFERÊNCIAS .....	186
ANEXOS .....	202

## INTRODUÇÃO

Uma das marcas da gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) foi a criação de novos mecanismos de interlocução entre Estado e sociedade na gestão das políticas públicas nacionais a partir de 2003. O Governo Federal passou a atuar como um agente indutor da participação ao propor a criação de novos canais de interlocução com as organizações e movimentos sociais. Dentre as principais experiências, destacaram-se os conselhos e as conferências nacionais que, com sua periodicidade e diversificação temática, passaram a contemplar um amplo número de participantes no debate sobre a gestão das políticas setoriais.

Em virtude do histórico de proximidade com os movimentos e organizações sociais na defesa da democracia, as expectativas em relação aos governos petistas eram altas, sobretudo quanto à constituição de um novo padrão de relações com a sociedade civil, capaz de promover mudanças sociais efetivas.

A agenda governamental se abriu a temas que há décadas vinham sendo reivindicados pelo ativismo societal. O Governo Federal retomou o papel indutor na promoção de políticas sociais a partir de 2003, tendo implementado programas e ações em áreas como juventude, cultura, promoção da igualdade racial, políticas para as mulheres, cidades, economia solidária, segurança alimentar e nutricional, entre outras. Característica comum a todas essas áreas foi a criação de ministérios ou secretarias especiais, articulados com mecanismos de participação social, como conselhos e conferências.

Novas estruturas foram criadas no interior do governo a fim de contemplar as referidas áreas, que ora tomavam a forma de ministérios, ora de secretarias especiais com mesmo status de ministérios – a exemplo da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

De 2003 a 2014, 10 novos conselhos nacionais foram criados e 103 conferências foram realizadas (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014). Segundo estimativa do Governo Federal, 7 milhões de brasileiros participaram em alguma etapa de realização das conferências nacionais no referido período (idem). Do total de conferências realizadas, 59 delas (57,2%) debateram pautas das políticas sociais.

Apesar de relativa institucionalização dos conselhos e conferências nacionais, o projeto participativo dos governos Lula e Dilma esteve em permanente disputa tanto no interior da administração pública, quanto nas organizações e movimentos sociais. De um lado, a burocracia estatal se viu pressionada a abrir os processos decisórios com os representantes da sociedade civil. Por outro, o convite à participação institucionalizada gerou impactos na dinâmica das organizações sociais, que tiveram de forjar novos repertórios de interação com os gestores estatais a fim de avançar suas agendas e, de fato, incidir no conteúdo das políticas.

O processo de institucionalização da sociedade civil durante o período Lula resultou em um deslocamento de parte dos conflitos e das contestações para o interior dos espaços institucionais, que passaram a ser utilizados pelas organizações da sociedade civil como canais para encaminhar demandas, confrontar interesses divergentes e construir alianças (SILVA, 2011, p. 41). Tal processo de institucionalização, diferentemente de caracterizar cooptação e desmobilização das organizações sociais, revela a singularidade e a complexidade da experiência brasileira (idem).

Entretanto, os governos Lula (2003-10) e Dilma (2011-14) tiveram dificuldades em atender tais expectativas, gerando percepções diversas, ora de avanços, ora de retrocessos quanto à participação social. Tendo em vista a ampla base de partidos que compunham o governo e a ausência de uma unidade programática, foi gerado um quadro complexo, caracterizado por diferentes graus de apoio à participação no interior da administração pública federal. Nesse sentido, a institucionalização desses processos participativos trouxe desafios para a gestão das políticas públicas e para a articulação governamental nos últimos anos.

Dentre as políticas sociais priorizadas pelos Governos Lula e Dilma, a temática da juventude apostou na participação e na intersetorialidade para a execução de seus programas. Historicamente, a juventude teve dificuldades em incluir suas pautas na agenda governamental como temas prioritários. Mesmo diante da vulnerabilidade social dos jovens, a temática só foi incluída na agenda pública do Estado brasileiro no período subsequente à Constituição de 1988.

Nesse recente processo de reconhecimento do jovem com um ator relevante do desenvolvimento socioeconômico, abordagens repressivas e autoritárias, que percebiam o jovem como objeto de direito penal, perderam a centralidade, cedendo lugar a perspectivas progressistas, que reconhecem o jovem como protagonista do processo político e sujeito de direitos (BELLUZZO; VICTORINO, 2004; ALMEIDA; NASCIMENTO, 2011).

Mesmo que, durante décadas, o Estado brasileiro tenha tornado essa temática invisível do ponto de vista da implementação de ações efetivas, a relevância e o protagonismo político e social dos jovens marcaram a história do país. Desde a luta contra o regime militar, as Diretas Já, a conquista do voto facultativo dos 16 aos 17 anos, as manifestações em defesa do *impeachment* de Fernando Collor, os protestos que mobilizaram milhões em junho de 2013 até as recentes ocupações de escolas públicas em defesa da educação nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, em 2015 e 2016, são símbolos do ativismo juvenil no país (GOHN, 2013; ZITKOSKI; HAMMES, 2014).

Essa mobilização da juventude tem contribuído para repensar os limites do sistema político brasileiro e tem dado provas de que os jovens, cientes de suas singularidades e potenciais, têm demandas ao Estado quanto à implementação de políticas nas áreas de educação, transporte público, cultura, saúde, entre outras. Em 2010, o ECA completou vinte anos. Mesmo com os avanços em termos de legislação, ainda hoje, o país enfrenta dificuldades em viabilizar melhores condições de vida aos jovens de 15 e 29 anos. Além disso, pouco se avançou em termos da institucionalização das políticas de juventude.

A construção da cidadania juvenil se coloca como um tema prioritário para a agenda dos governos democráticos tanto do ponto de vista numérico, por abranger expressivo contingente populacional mundial, quanto em termos do impacto que os jovens podem desempenhar na promoção de mudanças sociais efetivas. Nesse sentido, incluir a juventude no planejamento das ações estatais implica pensar o futuro e o projeto de desenvolvimento socioeconômico dos países, o que desafia não apenas governantes, mas amplo conjunto da sociedade.

Esta tese problematiza em que medida as capacidades estatais afetam a elaboração, implementação e desenvolvimento das políticas públicas. O objetivo geral desta pesquisa é compreender a atuação do Estado brasileiro na gestão das políticas de juventude no período de 2003 a 2014. De modo complementar, objetivamos: a) analisar as capacidades estatais e os arranjos de gestão das políticas de juventude a partir de variáveis como coordenação interinstitucional, capacidade técnico-burocrática e capacidade inclusiva; b) entender como a juventude passou a integrar a agenda governamental no período posterior à Constituição de 1988; c) verificar se a Política Nacional de Juventude tem viabilizado a intersetorialidade com base na articulação de diferentes órgãos, pastas e níveis de governo; d) identificar como os

processos participativos (conselho e conferências nacionais) se integraram às estruturas de gestão das políticas de juventude; e) investigar como o conselho e as conferências têm contribuído para a gestão da Política Nacional de Juventude e verificar seu grau de articulação, levando em consideração as singularidades de seus formatos e os públicos que contemplam.

A formulação desta tese, em parte, decorre de reflexões anteriores da autora sobre a diversificação dos processos participativos nacionais na última década (SANTOS, 2012, 2010). Diferentemente dos trabalhos até então realizados, buscamos contribuir ao debate sobre as capacidades estatais e os efeitos produzidos pela introdução de mecanismos de participação na gestão dos sistemas de políticas com institucionalização recente no Governo Federal.

Partimos do reconhecimento das potencialidades da participação cidadã no aperfeiçoamento do controle que a sociedade exerce sobre o Estado e na ruptura dos monopólios do poder político (CUNILL GRAU, 1999). Em um duplo processo, a participação se justifica pela possibilidade de inclusão de demandas da sociedade civil na agenda governamental e pelo compartilhamento de informações sobre a dinâmica institucional. Num contexto em que a crise de representatividade ganha novos contornos, desestabilizando o funcionamento das instituições e a manutenção do jogo democrático, repensar os mecanismos de participação está diretamente relacionado ao compromisso com a defesa e a qualidade da democracia.

No que tange os objetivos desta tese, a fim de que possamos avançar na crítica e na proposição, pensar a democracia para além da dimensão representativa implica refletirmos sobre duas dimensões: a primeira remete à pluralidade social e ao diagnóstico de que os parlamentos enfrentam dificuldades em representar os interesses da coletividade, fato que gera lacunas de representação a determinados grupos; a segunda está relacionada ao controle da gestão pública e à transparência quanto aos atos governamentais.

Na medida em que os cidadãos passam a acessar os espaços institucionais, eles atuam individual ou coletivamente a fim de reportar suas demandas aos gestores. Quando a burocracia estatal se torna permeável à participação, há incentivos para que torne públicas informações até então restritas quanto à gestão das políticas. Uma vez efetivado esse processo, ambos atores, sociais e estatais, passam a compartilhar informações sobre os recursos e processos institucionais necessários para a execução da política pública.

Situando-se na área de Ciência Política, esta tese visa contribuir aos estudos sobre os impactos produzidos pelas instituições participativas no ciclo de políticas públicas. Para tanto,

entende-se que as instituições participativas atuam em complementaridade às instituições da democracia representativa, sendo que visam preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, que se baseavam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais, ampliando a capacidade de vocalização por parte das entidades da sociedade civil e movimentos sociais. Instituições participativas têm possibilitado maior capilaridade do Estado brasileiro à participação de atores sociais, implicando alterações de natureza institucional e na própria dinâmica do processo decisório sobre a gestão das políticas públicas.

Tendo em vista que as políticas públicas são formuladas em contextos de incerteza e que a burocracia estatal não detém informações suficientes para a tomada de decisões, a introdução de processos participativos no ciclo de políticas públicas tende a 1) reduzir a assimetria informacional entre os atores estatais e societais, 2) promover a pactuação e a corresponsabilidade entre os participantes sobre temas que demandam a coordenação de ações; e 3) fomentar a cultura de transparência governamental.

Para tornar mais efetiva a gestão das políticas e para reforçar os arranjos institucionais, os governos têm promovido a interdependência entre os órgãos. Tal interdependência de processos teria como objetivo dar sustentação aos arranjos institucionais, viabilizando, de certa forma, a intersetorialidade na gestão das políticas. Para além da hierarquia institucional, trata-se de estimular a inter-relação e a comunicação entre esferas distintas a fim de que o processo decisório contemple variados atores e instâncias. Nesse sentido, torna-se relevante para os analistas dos processos participativos examinar as fronteiras institucionais e as capacidades do Estado na gestão das políticas públicas.

Dito isso, acredita-se que esta tese poderá contribuir tanto para os atores estatais que lidam diretamente com a gestão das políticas, quanto para os atores societais envolvidos nos processos participativos. Quanto à relevância social, pretende-se contribuir com a discussão dos limites e potencialidades das políticas participativas para a governabilidade e para o aprendizado participativo da população e da burocracia estatal. Pesquisas deste tipo visam fornecer subsídios para a qualificação da gestão governamental e aperfeiçoamento das políticas públicas. No que tange a contribuição acadêmica ao tema, a articulação de conceitos como capacidades estatais, políticas públicas e participação traz subsídios para a compreensão da

atuação do Estado brasileiro, que, por breve período, assumiu certo protagonismo na promoção de políticas sociais.

Partimos da hipótese de que baixos níveis de capacidade estatal afetam o desempenho das políticas públicas. Nesse sentido, quando há fraca capacidade do Estado na promoção de coordenação interinstitucional, capacidades técnico-burocrática e inclusiva (por meio de processos participativos) o sucesso da política pública é comprometido.

O estudo possui natureza qualitativa com base na revisão bibliográfica e na pesquisa documental da legislação e dos materiais públicos disponibilizados pela Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria Nacional de Juventude, disponíveis nas respectivas páginas virtuais, incluindo toda a documentação relativa ao Conselho Nacional de Juventude e as duas Conferências Nacionais realizadas em 2008 e 2011. De forma complementar, foram consultados dados a respeito das ações e programas voltados à juventude, bem como informações relativas à composição do quadro de servidores e aos recursos federais disponibilizados à SNJ no período de 2004 a 2014.

Esta tese é composta por quatro capítulos. Primeiramente, apresentamos a metodologia de pesquisa. No segundo capítulo, discutimos a relevância dos estudos sobre capacidades estatais para a análise do cenário brasileiro recente e suas interfaces com a literatura sobre políticas públicas e participação. No terceiro, apresentamos dados demográficos sobre os jovens, bem como resgatamos como a temática da juventude foi incluída na agenda governamental brasileira. Por fim, no quarto capítulo, analisamos as três dimensões das capacidades estatais na gestão da Política Nacional de Juventude.

## 1. CAPACIDADES ESTATAIS EM TRÊS DIMENSÕES: NOTAS METODOLÓGICAS

A busca exploratória de teses e dissertações sobre participação, conselhos e conferência no Brasil revelou vasta produção acadêmica no âmbito das Ciências Sociais nas duas últimas décadas. A pluralidade de experiências participativas desenvolvidas nos âmbitos local, estadual e nacional inspirou a realização de inúmeros estudos, dissertações e teses, tornando fecundo o debate teórico e metodológico no campo da Ciência Política e sua interface com a Sociologia Política.

Na última década, a literatura sobre participação sofreu modificações, passando de estudos descritivos sobre o funcionamento das instituições participativas para análises sobre a efetividade e a qualidade das experiências. Tendo em vista a consolidação dos processos participativos, atualmente, os estudos têm problematizado a qualidade e os efeitos produzidos em termos de aprofundamento democrático e qualificação da gestão pública.

A gradual abertura do Estado à participação tem implicado complexas disputas e relações de força, que tem afetado diretamente as formas de organização, articulação e ação política dos atores coletivos. Mais recentemente, como produto da problemática confluência entre projetos políticos distintos, na acepção de Dagnino (2004), a defesa da participação está localizada tanto a esquerda quanto à direita do espectro político-partidário. Todavia, o tipo de experiência desenvolvida varia de acordo com o projeto político ao qual se filia, ora favorecendo, ora reduzindo seu potencial democratizante.

Em virtude da diversidade de experiências, multiplicaram-se as investigações sobre participação no Brasil nas últimas décadas. O entusiasmo inicial, que inspirou inúmeros estudos na década de 1990 e início dos anos 2000, tem cedido lugar para análises criteriosas, que buscam avaliar a efetividade e o potencial democratizante das experiências participativas. Dentre as principais contribuições para sistematizar o debate teórico e estabelecer um nível de comparabilidade entre as experiências, destacam-se as iniciativas de Avritzer (2010) e de Pires (2011), que reúnem coletâneas de artigos sobre a avaliação das instituições participativas no Brasil.

Atualmente, os estudos têm problematizado a qualidade e os efeitos produzidos em termos de aprofundamento democrático e qualificação da gestão pública. A literatura nacional na área tem buscado avaliar a efetividade da deliberação em experiências participativas (FUKS, 2007; CUNHA 2010; ALMEIDA; CUNHA, 2011), a capacidade de as instituições participativas influenciarem, controlarem ou decidirem o conteúdo das políticas públicas (CÔRTEZ, 2002; AVRITZER, 2011; VAZ; PIRES, 2011; VAZ, 2011), a relação entre participação e representação (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER; CASTELLO 2006; AVRITZER, 2007; LÜCHMANN, 2007) e o potencial das práticas participativas e deliberativas no fortalecimento das instituições representativas como o Congresso nacional (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Uma série de fatores pode incidir na efetividade da participação, compreendendo desde a dinâmica associativa até a capacidade técnico-burocrática para dar encaminhamento às deliberações pactuadas. Dentre os principais determinantes que afetam o desempenho das instituições participativas, a literatura destaca: desenho institucional, tradição associativa, orientação ideológica do governo, capacidades financeira e administrativa, organização dos movimentos popular e sindical e desenvolvimento socioeconômico local (CORTEZ, 2002; SILVA, 2003; AVRITZER; 2008; CUNHA et al., 2011).

Segundo Avritzer (2011), grande parte dos estudos recentes sobre a efetividade participativa tem origem na literatura norte-americana sobre democracia deliberativa. Em linhas gerais, a referida literatura compreende que a deliberação pública exprime um acordo geral, dialógico e cooperativo, que melhora a qualidade da justificação política e da produção de decisões. Diferentemente da concepção neocorporativa, que compreende as relações em fóruns de acordo com a defesa de interesses particulares dos participantes, a perspectiva deliberativa privilegia a análise das arenas públicas, nas quais se expressam interesses gerais, que são trazidos ao debate pelas organizações e movimentos da sociedade civil (CORTEZ; GUGLIANO, 2010).

Os teóricos da deliberação pública trouxeram subsídios para a compreensão sobre os condicionantes da efetividade das instituições participativas ao colocarem a questão da busca do desenho institucional adequado para a deliberação (AVRITZER, 2011, p. 15). Nos últimos anos, tal abordagem subsidiou uma série de estudos no Brasil, abrangendo experiências diversas tais como orçamentos participativos, conselhos nas áreas de saúde e assistência social,

audiências públicas, entre outros (FARIA, 2005; CUNHA, 2009, 2010; ALMEIDA; CUNHA, 2011; HOROCHOVSKI; CLEMENTE 2012).

Em balanço sobre a produção recente sobre os conselhos de políticas públicas, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) identificam o aumento de teses e dissertações no período de 2006 a 2010, contemplando áreas como ciências sociais, ciências da saúde, educação e serviço social. Embora as produções ofereçam enfoques variados, de acordo com o campo de investigação, as autoras consideram significativo o aumento do número de estudos na última década, o que demonstra, por um lado, o interesse das agências de fomento na área e, por outro, o amadurecimento dos estudos, que vêm superando análises normativas e laudatórias das experiências em curso (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

De acordo com as autoras, os balanços recentes produzidos têm se caracterizado pela sofisticação dos métodos de análise, pelo esforço comparativo e pela tentativa de generalização dos resultados. Dentre esses, se destacam a produção do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, por meio da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST) e as investigações de Souza (2008; 2011), Silva (2011; 2014) e Pogrebinski e Santos (2011), que analisam a influência das conferências nacionais sobre as políticas setoriais. Também é inovadora a iniciativa de Lima et al (2014), que propõem a criação de um índice de institucionalização de conselhos a partir de três dimensões: reconhecimento por parte do Estado, recursos disponíveis para tomada de decisões e aprendizado acumulado.

No entanto, Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) alertam que a renovação teórica e conceitual da participação no campo das ciências sociais não contemplou o diálogo com a literatura sobre políticas públicas – articulação necessária para a compreensão mais ampla dos impactos da participação sobre a capacidade de resposta estatal.

Compreendendo a complexidade e a multiplicidade de fatores que incidem no funcionamento das instituições participativas, esta tese busca construir um marco analítico capaz de agregar elementos de três campos distintos: das políticas públicas, da participação e das capacidades estatais. Pretendemos aprofundar a análise sobre os procedimentos e regras adotados a fim de coordenar a participação dos atores sociais nos processos decisórios.

Com a abertura de novos canais de diálogo para a gestão das políticas públicas, representações da sociedade civil passaram a acessar os espaços institucionais, estreitando o contato com a burocracia, conformando uma rede complexa de saberes e práticas. Contudo, a

institucionalização e o contato com a burocracia não implicaram, necessariamente, um engessamento dos processos (LIMA et al, 2014). O experimentalismo no campo da participação permitiu a emergência de práticas variadas, sendo que cada experiência ofereceu uma resposta diversa à questão da burocratização e seus efeitos sobre as dinâmicas associativas.

Entendemos que a formalização e a previsão de critérios para o funcionamento das instituições não garantem, por si só, a qualificação das experiências participativas. Todavia, a ausência de critérios mínimos para a gestão dos processos pode também comprometer os resultados obtidos, já que os processos participativos podem ser marginalizados e desconsiderados na tomada de decisões. Ainda que a institucionalização torne previsíveis as interações entre os atores estatais e societais, reduzindo sua espontaneidade e fluidez, esse processo de formalização é importante para a legitimidade das experiências e para sua permanência no tempo a partir de um ancoramento legal (LIMA et al, 2014).

Portanto, a análise crítica da efetividade das instituições participativas perpassa a compreensão dos arranjos institucionais e das capacidades estatais ao avaliar em que medida os procedimentos adotados dificultam ou contribuem para o sucesso dos processos participativos na gestão de políticas com caráter intersetorial.

Partimos da concepção de que o sucesso das políticas públicas depende não só do fortalecimento da sociedade civil em fóruns de participação institucionalizada. Argumentamos que é necessário criar capacidades estatais para que as políticas alcancem seus objetivos. Ao dotar o Estado de capacidades para gestão das políticas, nos referimos à criação e ao aperfeiçoamento de regras, procedimentos e estruturas com o objetivo de gerir processos de forma articulada, eficaz e inclusiva. O Estado necessita garantir meios para que a participação se viabilize: fornecendo estrutura física para os encontros, recursos humanos e financeiros, articulação com os demais centros decisórios, entre outros.

Nesse sentido, consideramos relevantes: a institucionalização das políticas (previsão constitucional, legislação específica, estruturas de gestão, recursos orçamentários e humanos), a promoção da intersetorialidade (articulação e coordenação com demais instâncias e órgãos da Administração Pública) e a participação da sociedade civil nas etapas de gestão (desde o planejamento ao monitoramento e à avaliação dos resultados da política pública).

Não se trata apenas de criar espaços de participação institucionalizada, mas criar condições institucionais para que a participação produza efeitos em termos de qualificação das

políticas e transparência governamental junto a cidadãos, entidades e movimentos sociais, que se organizam em torno de uma área de política pública. Argumentamos ser necessário aperfeiçoar os arranjos institucionais de gestão das políticas públicas para que haja sinergia e complementaridade de ações por parte dos diferentes órgãos que atuam na mesma área. Nesse sentido, torna-se relevante para os analistas dos processos participativos examinar as capacidades do Estado em promover a coordenação e a intersectorialidade na gestão das políticas públicas. Com isso, se reconhece a importância das capacidades estatais para o sucesso das políticas públicas com viés participativo.

Buscamos, por meio da análise empírica, apreender as condições institucionais e as capacidades estatais no que tange a formulação e a implementação da Política Nacional de Juventude. Para tanto, atentamos para as características da política e os efeitos provocados pela introdução de mecanismos participativos em sua gestão. Para a construção do modelo de análise, foram adaptadas as propostas de Lima et al. (2014) em estudo sobre a institucionalização dos conselhos nacionais e de Gomide e Pires (2014) sobre as capacidades estatais na gestão de políticas e programas federais.

Das discussões de Faria e Ribeiro (2011) e Cunha et al. (2011), retiramos a noção de capacidade inclusiva, que remete à qualidade dos mecanismos de participação introduzidos na gestão governamental e ao grau de democratização de tais instâncias. Tal dimensão é compreendida como a capacidade de incluir atores sociais no processo de elaboração e gestão das políticas públicas, permitindo que novas e diferentes vozes passem a acessar circuitos institucionalizados de poder.

Compreendendo que os princípios de intersectorialidade e participação orientaram tanto a elaboração quanto a execução da Política Nacional de Juventude, a análise sobre as capacidades estatais passou a contemplá-los, o que significou a adaptação do modelo original proposto por Gomide e Pires (2014). Tais autores empreenderam uma análise comparativa de oito programas e políticas nacionais a partir de dois eixos: capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas. Tendo em vista a proposta de um estudo de caso sobre a política de juventude, decidimos ampliar a análise e contemplar também a questão da intersectorialidade na gestão da política, o que compreende a articulação entre diversas pastas e níveis da Administração Pública.

O resultado foi a criação de um modelo que contempla 3 dimensões: 1) coordenação interinstitucional, 2) capacidade técnico-burocrática e 3) capacidade inclusiva. Por **coordenação interinstitucional** entendemos a capacidade de articulação entre os órgãos responsáveis pela elaboração e execução da política, estejam eles situados no Poder Executivo Federal (Ministérios), Municipal e Estadual (Secretarias, Gabinetes especiais). Tal eixo pretende identificar os arranjos institucionais de coordenação da política e verificar se a política foi concebida e executada de forma descentralizada e intersetorial, contemplando diferentes órgãos e esferas governamentais. Nessa dimensão, incluímos a discussão a respeito da natureza da política, estrutura de gestão da política e a previsão de uma legislação específica que resulte na criação de um sistema, articulado e coordenado a partir do ente federal, a exemplo dos sistemas de saúde e da assistência social.

O eixo coordenação interinstitucional é subdividido em quatro componentes:

- a) **Natureza da política:** com base na formulação proposta por Lima et al. (2014), concebemos variações em termos de institucionalização via estatutos, políticas ou planos nacionais e sistemas. Por definição, estatutos são normas jurídicas com diretrizes gerais ou regras de conduta sobre a temática na qual estão referenciados. Aplicam-se a todos os públicos a que a norma se refere. Exemplos são os Estatutos da Criança e do Adolescente e do Idoso. Políticas nacionais ou planos são “(...) caracterizados como um conjunto de ações programadas que, a partir de princípios predefinidos, devem atuar sobre uma determinada área de política pública, atendendo às demandas e fomentando o desenvolvimento da área” (LIMA et al., 2014, p. 14). Planos ou políticas nacionais agregam programas afins e estabelecem um quadro de referência mais amplo para a área (COTTA, 1998). Já os sistemas nacionais de políticas constituem a forma mais organizada de gestão, pois são compostos por um conjunto de instituições interligadas, que viabilizam ações variadas para o funcionamento das políticas (LIMA et al., 2014). Exemplos são os Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e da Assistência Social (SUAS). Com base nessa caracterização da natureza da política, os autores analisam o nível de institucionalização, concebendo alto níveis no caso de sistemas, níveis intermediários para planos, políticas nacionais ou estatutos e baixos níveis quando o desenho das políticas não está respaldado a nenhum dos formatos anteriores.

- b) **coordenação horizontal**, que trata da articulação com demais órgãos do Executivo Federal (Ministérios e Secretarias);
- c) **coordenação vertical**, que verifica a articulação da política em outros níveis de governo (estados e municípios).

No eixo **capacidade técnico-burocrática**, são considerados quatro indicadores: **estrutura**, que remete à origem da política, se vinculada a uma Secretaria Especial ou Ministério; **recursos**, que apresenta o montante de recursos geridos; **quadro técnico**, que remete ao número de servidores públicos responsáveis pela gestão da política; e previsão de **mecanismos de monitoramento e avaliação** das políticas e programas.

O eixo **capacidade inclusiva** trata da qualidade dos mecanismos de participação existentes na gestão da política. Tal dimensão identifica o desenho dos arranjos participativos e responde a questões como: tipo de articulação entre conselho e conferência, existência de mecanismos similares em outros níveis de governo, características dos participantes, critérios para escolha, tempo de mandato, previsão de cotas e caráter das decisões das instâncias participativas. Este eixo se subdivide em quatro componentes: **articulação conselho-conferência, descentralização participativa, composição e caráter das instituições participativas**.

A variável **articulação conselho-conferência** busca identificar as inter-relações entre as IPs que são objeto de estudo. A escolha de conselhos e conferências que atuam em áreas correlatas visa fomentar a discussão acerca do aprendizado acumulado propiciado por tais instâncias. O aprendizado acumulado, nos termos propostos por Lima et al. (2014), remete à experiência, ao conhecimento técnico e organizacional acumulado pelos participantes. Contempla um conjunto de ações que permite aos atores sociais e estatais se apropriar das temáticas e responder às demandas técnico-burocráticas que envolvem a gestão das políticas. Partimos da concepção de que a articulação entre as IPs que atuam em áreas afins é necessária tanto do ponto de vista do empoderamento e do aprendizado compartilhado entre os participantes, quanto da coordenação político-administrativa para encaminhamento das deliberações pactuadas.

Quanto ao tipo de articulação entre conselho e conferência, identificamos três configurações possíveis: a) quando conselho apenas participa da conferência; b) quando

conselho integra comissão organizadora da conferência; e c) quando conferência delibera sobre a composição do conselho. Concebemos que o maior nível de articulação ocorre quando o conselho integra a comissão organizadora da conferência e quando a conferência define os participantes do conselho. O menor nível seria quando o conselho apenas participa das conferências.

Com o objetivo de manter o funcionamento e fortalecer a participação nos fóruns nacionais, uma estratégia utilizada é a articulação com IPs similares nos estados e municípios. A variável **descentralização participativa** busca verificar se o conselho ou a conferência têm relação com instâncias análogas estaduais e municipais. Assim, compreende-se a descentralização participativa como uma estratégia de sustentação da própria participação, pois fortalece as redes e mobiliza os atores sociais por meio da integração territorial.

A escala e a dimensão territorial se colocam como desafios para a gestão dos processos participativos, tendo em vista que o nível local é concebido como o *locus* privilegiado para a participação, possibilitando a integração e o envolvimento dos cidadãos nas decisões coletivas (PATEMAN, 1992; BARBER, 1984). As próprias estruturas institucionais de experiências como OPs e conselhos organizam a participação em sub-regiões ou subdivisões regionais e locais, a fim de ampliar a participação (CUNHA, 2007).

A integração entre instituições que atuam em áreas correlatas potencializa a participação em virtude da coordenação territorial. Em virtude do caráter nacional das IPs investigadas, buscamos verificar se está prevista a coordenação de ações, permitindo que demandas do nível municipal, por exemplo, sejam transmitidas para a instância nacional de participação. Um dos possíveis efeitos produzidos pela ausência de instituições correlatas nos demais entes federados seria o esvaziamento da pauta da IP nacional, cujo impacto seria sua fragilização enquanto um espaço de vocalização das organizações e movimentos sociais que atuam em contextos locais.

Também são relevantes para a análise da capacidade inclusiva informações a respeito da composição dos processos participativos. Para tanto, a análise das leis de criação e convocação, bem como dos regulamentos e regimentos internos priorizou a identificação de critérios de composição, número de atores estatais e societários, tempo de mandato e previsão de cotas, já que dão subsídios para a análise da distribuição dos participantes, da alternância nos processos participativos e da inclusão de vozes até então excluídas das esferas institucionais.

O último indicador da capacidade inclusiva é o **caráter das instituições participativas**, que visa identificar se conferências e conselhos possuem apenas função propositiva ou consultiva ou se suas deliberações orientam, de fato, a atuação governamental. Um quadro-síntese do modelo analítico proposto é apresentado a seguir.

Quadro 1: Modelo de análise das capacidades estatais para as políticas de juventude

<b>Dimensões</b>	<b>Componentes</b>	<b>Descrição dos indicadores</b>
<b>Coordenação interinstitucional</b>	Natureza da política	Vinculação da política a estatutos, políticas nacionais, planos ou sistemas
	Coordenação horizontal	Articulação com demais órgãos do Executivo (ministérios, secretarias)
	Coordenação vertical	Articulação com outros níveis de governo (estados e municípios)
<b>Capacidade técnico-burocrático</b>	Estrutura e recursos	Vinculação a Secretaria ou Ministério Previsão de Secretaria Executiva Montante de recursos disponíveis para gestão da política e programas
	Quadro técnico	Número de servidores públicos responsáveis pela gestão da política
	Monitoramento e avaliação	Características dos mecanismos previstos
<b>Capacidade inclusiva</b>	Tipo de articulação conselho-conferência	Conselho apenas participa da conferência; Conselho integra comissão organizadora da conferência; Conferência delibera sobre a composição do conselho.
	Descentralização participativa	Ausência ou articulação com conselhos e conferências correlatas nos municípios e estados
	Composição	Critérios para composição Número de atores estatais e societais Tempo de mandatos Previsão de cotas
	Caráter do conselho e da conferência	Consultivo Deliberativo

Fonte: Elaboração própria, adaptado dos modelos propostos por Lima et al. (2014) e Pires e Gomide (2016).

A fim de analisar as três dimensões das capacidades estatais, utilizamos o método de análise documental. A análise documental é um recurso de pesquisa qualitativa, que permite ao

pesquisador a construção de dados a partir de variadas fontes de informação. A pesquisa documental pode ser central ou um recurso complementar de pesquisa, utilizado de forma concomitante com outros métodos, podendo auxiliar o pesquisador desde o momento exploratório e de definição do problema e dos objetivos. Seu diferencial é que se vale de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor (SÁ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009). Cabe ao pesquisador selecionar, organizar e interpretar as informações das fontes, tornando-as dados relevantes de acordo com os objetivos da investigação proposta.

As fontes de “papel”, segundo Gil (1989), são variadas: arquivos históricos, registros estatísticos, jornais, diários, legislação, entre outras. Os documentos são particularmente importantes para a reconstrução histórica e para o entendimento do funcionamento das instituições. No entanto, ainda na etapa exploratória de pesquisa, o pesquisador necessita verificar a disponibilidade das fontes. Isto é, confirmar se os documentos necessários para a investigação serão disponibilizados pela instituição responsável. Atualmente, com a disponibilização de dados e informações sobre a gestão pública *on line*, há facilidades e incentivos para a realização de pesquisas deste tipo, o que reduz despesas com deslocamento por parte do pesquisador.

A pesquisa documental realizada se subdividiu em quatro etapas: 1) revisão bibliográfica sobre a produção acadêmica a respeito das capacidades estatais, participação social e políticas de juventude no Brasil; 2) pesquisa da legislação específica de juventude e dos dados governamentais de gestão dos programas (estrutura, recursos humanos e financeiros); 3) coleta da documentação produzida pelo Governo Federal, por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria Nacional de Juventude, no período de 2004 a 2014; e 4) coleta de dados demográficos da juventude junto às bases do IBGE e do IPEA.

A revisão bibliográfica foi feita a partir do banco nacional de teses e dissertações da Capes e da plataforma Scielo. Os termos de pesquisa utilizados foram: capacidades estatais, participação, conselhos e conferências nacionais, políticas públicas e juventude. Após leitura dos resumos, foram selecionados os textos e realizados os fichamentos.

A pesquisa de legislação, bem como a busca da documentação produzida pelo Governo Federal foram feitas *on line* nas páginas virtuais do Planalto e da Secretaria Nacional de Juventude. Foram selecionados documentos sobre o funcionamento da Política Nacional de

Juventude: leis, decretos, portarias, relatórios, síntese de programas, entre outros. Em especial, foram selecionados os documentos de orientação dos trabalhos do Conselho Nacional de Juventude e das Conferências Nacionais, tais como: decretos de criação e convocação, regimentos internos, balanço de atividades, regulamentos, cadernos de propostas, síntese de deliberações, textos bases e manuais para realização das conferências.

Por fim, pesquisamos nas bases de dados do IBGE e do IPEA informações demográficas sobre a juventude no Brasil, com destaque para os seguintes quesitos: anos de escolaridade, analfabetismo, mortalidade, taxa de ocupação e desemprego, remuneração e participação política.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS, CAPACIDADES ESTATAIS E PARTICIPAÇÃO

A centralidade explicativa do Estado e a análise das políticas públicas ganham novo fôlego quando há um contexto de retomada da postura estatal indutora do desenvolvimento econômico e social. O Estado se fortalece em habilidades e competências a fim de alcançar seus objetivos. Para tanto, incrementa sua burocracia e passa a desenvolver ações e programas para garantir direitos a públicos diversos. Diante da complexidade das relações entre Estado e sociedade e das inovações introduzidas na gestão pública, os analistas são desafiados quanto à construção de seus modelos explicativos.

Tendo em vista a proliferação de estudos sobre participação e políticas públicas no Brasil nas últimas décadas, o desafio colocado para a elaboração desta tese foi construir um modelo teórico-analítico com variáveis explicativas que contemplassem as singularidades de uma área de política pública com recente institucionalização, caráter intersetorial e dinâmica participativa em sua gestão.

Esta seção discorre sobre a relevância dos estudos sobre capacidades estatais para a análise do cenário brasileiro recente e suas interfaces com a literatura sobre políticas públicas e participação.

### 2.1 Para entender o Estado em ação

Embora sejam múltiplas suas interpretações, há certo consenso quanto à definição das políticas públicas como produtos da ação do Estado. Por meio delas, o Estado regula, distribui, limita, altera, promove, fortalece os cenários socioeconômicos, interferindo diretamente na vida dos indivíduos e grupos (RUA, 1998). As políticas públicas resultam da interação e competição entre interesses, ideias, discursos, protagonizados por um grande leque de atores, sejam do mercado, da sociedade e do governo. Conforme Saravia (2007, p. 29), a política pública pode ser compreendida como:

(...) um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários

setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A partir da segunda metade do século XX, novos estudos passaram a investigar o papel do Estado, os resultados das ações de governo e o conteúdo das políticas públicas. Num contexto de complexificação social, os agentes políticos passaram a requerer maiores subsídios para a tomada de decisões, demandando informações e fomentando o desenvolvimento de estudos empíricos sobre as ações dos governos (FISCHER, MILLER & SIDNEY, 2007).

A natureza interdisciplinar do campo de políticas públicas contribuiu para a ocorrência de padrões diversos de institucionalização em vários países (CORTES; LIMA, 2012). Enquanto uma subárea da Ciência Política, a análise de políticas públicas tem origem na academia norte-americana na segunda metade do século XX. Mesmo que os estudos de políticas públicas tenham sido fomentados na Europa, a institucionalização e o desenvolvimento teórico-metodológico vieram com as pesquisas realizadas nos Estados Unidos, rompendo com a tradição europeia, que concebia o campo da *policy* como um desdobramento dos trabalhos sobre Estados e governos (SOUZA, 2006, p. 22).

Na Europa, principalmente na Grã-Bretanha e na Alemanha, as investigações sobre as políticas públicas se desenvolveram num contexto de ascensão da social democracia (FREY, 2000; CORTES; LIMA, 2012), em que o planejamento e o investimento público em políticas eram elevados. Nesse contexto, as pesquisas tinham como referência as teorias sobre o papel do Estado e a compreensão do governo como uma das principais instituições produtoras de políticas. Influenciada por uma compreensão das políticas públicas como *outputs*, ou produtos do sistema político, tal vertente dava ênfase aos processos decisórios, demandas e articulações de interesses, que antecediam a formulação das políticas (FARIA, 2003).

Diferentemente da tradição europeia, que priorizava as investigações sobre o Estado e suas instituições, os estudos norte-americanos sobre o tema iniciam a partir da década de 1930, com caráter predominantemente normativo, dando ênfase à ação dos governos. O foco volta-se para a avaliação das ações governamentais, questionando-se o sucesso e o impacto produzido pelas estratégias escolhidas pelos governantes para a resolução de problemas específicos.

Enquanto um campo emergente, a subdisciplina de políticas públicas delimitou suas fronteiras sob influência de campos disciplinares mais consolidados. Dentre esses campos, a

Ciência Política forneceu aportes teóricos diversos e ferramentas metodológicas adequadas para o estudo das relações de poder e para análise do Estado em ação.

Ademais, a gradual conformação de uma concepção hegemônica de democracia no campo da Ciência Política, ao longo da segunda metade do século XX, exerceu impactos nos estudos sobre as ações dos governos. Não é à toa, portanto, a adoção de determinados parâmetros e pressupostos para análise do Estado e do sistema político nesse contexto. Em outras palavras, a partir da escolha de um modelo minimalista de democracia, definiram-se os atores influentes e o papel exercido pelos cidadãos na gestão do público.

A partir dos estudos de Harold Lasswell, Charles Lindblom e David Easton, entre outros, as políticas públicas passaram a constituir um novo campo de investigação, atento às demandas governamentais para a promoção da eficiência das ações e gastos públicos (SOUZA, 2006). Tais autores contribuíram para o desenvolvimento inicial do campo, denominado *policy sciences*. Nos anos seguintes, com o aperfeiçoamento teórico e metodológico, conforma-se o campo da *policy analysis*.

Enquanto uma ferramenta das decisões do governo, o estudo das políticas públicas é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia. Argumentava-se que, em democracias estáveis, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de formulação científica e análise por parte de pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). A separação entre assessoria independente e responsabilidade política contribuiu para o desenvolvimento deste campo nos Estados Unidos, que passou a ter sua produção desenvolvida nas Universidades, em departamentos de Ciência Política, Sociologia e Economia, e em centros interdisciplinares de pesquisas (MELO, 1999).

Harold Lasswell é considerado um dos principais precursores da análise de políticas públicas. Segundo Souza (2006), uma das definições mais conhecidas sobre as análises de políticas públicas tem como referência as questões formuladas por Lasswell: quem ganha o quê, como, por quê e que diferença faz. Influenciado por John Dewey quanto aos usos das ciências sociais, Lasswell defendia a construção do conhecimento orientado para a resolução de problemas (TORGERSON, 2007). Sua obra foi influenciada pela interdisciplinaridade, pelo pragmatismo filosófico e pela postura política progressista, focada na identificação e na solução de problemas sociais.

Influenciado pelos teóricos elitistas, Lasswell propôs que as políticas públicas derivariam das escolhas das elites no poder<sup>1</sup>. Para o autor, as decisões que resultam nos desenhos das políticas, assim como a implementação e avaliação de seus resultados são processadas por uma minoria detentora de cargos políticos e gestores da administração pública. Também seriam as elites responsáveis pela seleção de problemas que compõem a agenda. À massa, isto é, aos cidadãos, restaria apenas a escolha da elite dirigente por meio do processo eleitoral.

Até a década de 1960, foi recorrente nos estudos sobre as políticas públicas norte-americanas a referência à metáfora do triângulo de ferro (*iron triangle*)<sup>2</sup>. De acordo com tal proposição, a formulação de políticas públicas consistiria na barganha entre três atores principais: membros do Parlamento, burocracia e grupos de interesse. Num padrão estável e fechado de relações, as políticas eram compreendidas como produto das interações entre esses três atores. A noção de triângulo de ferro minimiza a influência da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais uma vez que privilegia atores que ocupam posições institucionais e detêm elevados recursos políticos e econômicos. Gradualmente, tal categoria foi se revelando limitada diante da complexidade real da gestão das políticas e da emergência de novos atores incidindo nos processos decisórios de formulação das mesmas.

A análise de políticas públicas envolve um conjunto complexo de variáveis, tais como: atores, preferências, ideias, discursos, dimensão temporal, contexto institucional, especificidades setoriais, entre outros. Tal complexidade revelou-se um problema inicial para os analistas que visavam construir modelos para a explicação do funcionamento e dos componentes das políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Quando Lasswell elaborou seu modelo, havia um debate teórico profícuo no campo da ciência política em torno das abordagens elitista e pluralista. A teoria elitista tem como origem as obras de Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto, os quais concebiam que o processo político de gestão do Estado deveria ser conduzido por uma elite. Ao partirem do pressuposto da desigualdade natural entre os indivíduos, os autores defendiam que uma elite minoritária, detentora de recursos de poder (econômicos, políticos, sociais, culturais), exercesse o monopólio das atividades do Estado, perpetuando a exclusão da massa majoritária dos processos políticos e decisórios. Para Lasswell (1984: p. 15), a elite pode ser definida da seguinte forma: “As pessoas influentes são aquelas que se apropriam da maior parte do que é apropriável. Os valores à disposição são: deferência, renda e segurança. Os que recebem esses valores em maior quantidade pertencem à ‘elite’, os demais são a ‘massa’”.

<sup>2</sup> Para mais informações, sugerimos Jann & Wegrich (2007) e Miller & Demir (2007).

Além de ser responsável pelo delineamento da *policy science* como uma área independente de investigação, Lasswell foi precursor do modelo de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que foi aprimorado, nas décadas seguintes, no modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) de John Kingdon. A ideia de que as políticas se desenvolvem em ciclos permitiu a identificação de processos e etapas, numa linha de tempo previamente concebida pelo pesquisador ou analista.

O modelo de ciclos toma emprestado o modelo de *input-output*, proposto por David Easton<sup>3</sup>, e se baseia na noção de que todas as políticas públicas são processos, que passam por etapas cronologicamente identificáveis. Conforme a proposição de Lasswell, as etapas do ciclo de políticas seriam: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, conclusão e avaliação (JANN; WEGRICH, 2007). A primeira etapa consistiria na coleta de dados e informações por parte dos gestores, os quais sistematizariam seus conteúdos e passariam para uma fase de promoção ou seleção de alternativas. Logo, as etapas de prescrição e invocação definiria o plano de ações e os objetivos a serem alcançados. Definidos os procedimentos, a política está pronta para ser implementada e, na fase final, segue a avaliação de seus resultados.

Argumenta-se que o modelo de Lasswell era mais prescritivo e normativo do que propriamente analítico e descritivo, tendo em vista que a sequência linear de etapas foi esboçada segundo um modelo racional de planejamento e tomada de decisões emprestado da teoria organizacional e da administração pública (idem). Segundo Jann e Wegrich (2007, p. 44): “One of the major reasons of the success and durability of the stages typology is therefore its appeal as a normative model for ideal-type, rational, evidence-based policy making”<sup>4</sup>.

O modelo de ciclos forneceu subsídios iniciais para a organização e sistematização de um campo emergente ao longo dos anos 1960 e 1970 (idem). Cada etapa de formulação de agenda, tomada de decisão, implementação, monitoramento e avaliação seria equivalente a um

---

<sup>3</sup> David Easton também é considerado um dos precursores do campo de políticas públicas (SOUZA, 2006). Sua principal contribuição à área consiste no modelo de análise de sistemas, cujos conceitos de meio ambiente, *feedback* e resposta fornecerem subsídios importantes para a análise das políticas públicas (EASTON, 1968). Ao conceber a política pública como um sistema, Easton identificou como partidos, mídia e grupos de interesse produzem *inputs*, que, combinados com o ambiente, influenciam os efeitos e resultados produzidos (SOUZA, 2006).

<sup>4</sup> Em tradução livre do trecho: Uma das principais razões para o sucesso e durabilidade da tipologia de estágios/ciclos é, portanto, seu apelo como modelo normativo para a formulação de políticas de tipo ideal, racional e baseada em evidências.

processo político-administrativo, conduzido pelo Estado para a resolução de problemas. Mesmo com denominações diferentes, as etapas descritas pelo autor serviram de subsídios para a compreensão dos processos e fluxos da gestão das políticas.

Se, por um lado, o modelo de Lasswell contribuiu para a sistematização inicial dos estudos de um campo emergente, por outro, com base em evidências empíricas, críticas foram feitas quanto à fragilidade do sequenciamento proposto. A estratégia metodológica de sequenciamento simplificou a compreensão e a análise do funcionamento das políticas públicas, principalmente quanto às dinâmicas dos processos decisórios e os atores envolvidos. A identificação de etapas revelou-se limitada e imprecisa, tendo em vista que os processos político-administrativos de formulação e gestão das políticas podem ocorrer de forma simultânea ou desordenada, envolvendo múltiplos atores.

Ainda, a ênfase no racionalismo de Lasswell e o viés elitista de seu modelo foram contestados por Lindblom (1959), que introduziu em seus estudos noções como as relações de poder e a integração entre diferentes fases do processo decisório (SOUZA, 2006). Para Lindblom, os atores não dispõem de total informação para a tomada de decisões sobre o que fazer diante problemas complexos. Cauteloso quanto ao limite de informações disponíveis aos atores, Lindblom cunhou o termo incrementalismo para a análise das políticas públicas.

Para ele, as políticas públicas são processos contínuos de barganha e disputa entre diferentes atores: burocracias, partidos e grupos de interesse. Com um viés mais pluralista que Lasswell, Lindblom concebia que as políticas públicas resultavam de decisões marginais e incrementais, baseadas em escolhas anteriores. A tomada de decisões por parte dos gestores ocorre a partir da comparação entre as políticas, sendo que, geralmente, são levados em consideração os aspectos incrementais que fazem as mesmas diferirem entre si. As ações de governo são concebidas como incrementais e pouco substantivas, pois não partem do zero. Isto é, se fundamentam em decisões ou escolhas anteriores. Na interpretação de Andrews (2007, p. 163),

Lindblom's argument draws strongly on his famous 'muddling through' conception, which asserts that scientific planning frequently fails in decentralized capitalist democracies because power is shared and no one has

full information. His solution is to encourage incrementalism in policy-making, and continual, mutual adjustment among policy actors<sup>5</sup>.

A partir da comparação de políticas, os gestores seriam capazes de formular ações, minimizando os custos de informação e reduzindo o número de alternativas possíveis para comparação. O planejamento de políticas seria, nesse sentido, um processo de comparação, teste e adequação de valores e objetivos de forma incremental e marginal. Tendo em vista a complexidade das políticas, a abordagem incremental ou marginal foca nas pequenas variações e diferenças entre as políticas em termos de seus objetivos, meios e efeitos almejados.

Segundo Souza (2006), a visão incrementalista perdeu parte de seu poder explicativo em virtude das reformas provocadas pelo ajuste fiscal na década de 1990. Porém, sua contribuição reside na ideia de que decisões tomadas no passado podem constranger decisões futuras, limitando as capacidades dos governos de implementar novas políticas ou reverter o curso das que estão em funcionamento.

A forte influência da tecnocracia e a aplicação rigorosa das ciências aos assuntos relativos à governança e aos governos deram as características desse período inicial de desenvolvimento da *policy sciences*. Mesmo que os modelos de Lasswell e Lindblom tenham lançado luz sobre aspectos relevantes das políticas públicas e contribuído teórica e metodologicamente para o desenvolvimento inicial do campo, algumas ponderações são necessárias sobre as especificidades das políticas e os contextos nos quais se desenvolvem.

Ambos os autores negligenciaram as singularidades e a conformação histórica de cada área de política pública. Cada área de atividade governamental se conforma historicamente, envolvendo padrões diferenciados de interação entre os atores governamentais e não-governamentais. Atribuir certa homogeneidade às áreas de políticas, sem considerar suas particularidades, compromete a análise e obscurece fatores relevantes para a compreensão da atuação do Estado e dos determinantes da efetividade das políticas.

---

<sup>5</sup> Em tradução livre do trecho: “O argumento de Lindblom se baseia fortemente em sua famosa concepção de “confusão”, que afirma que o planejamento científico frequentemente fracassa nas democracias capitalistas descentralizadas porque o poder é compartilhado e ninguém tem informações completas. Sua solução é incentivar o incrementalismo na formulação de políticas e o ajuste contínuo e mútuo entre os atores políticos”.

Ademais, abordagens como a de Lasswell se baseavam numa visão racional do processo decisório, que concebe a produção de políticas como um processo lógico, técnico e neutro. Tais modelos vieram a reforçar o próprio mito da neutralidade da administração pública. A complexidade atual das relações entre os atores formuladores de políticas revela embates, disputas, discursos, ideias e interesses que vão além de critérios técnicos e neutros. Isso é válido, sobretudo para a atuação da burocracia que, até então, era conhecida por suas características técnicas, sua racionalidade e seu respeito às normas legais, fruto de uma inspiração weberiana. A crítica reside no fato de a burocracia estar imbricada numa rede complexa de relações dentro e fora do Estado, com interesses e preferências, os quais podem influenciar suas escolhas e atuação frente às políticas públicas para além de critérios racionais e de neutralidade.

Um serviço público profissional é um dos requisitos para aportar capacidades ao Estado para elaborar, implementar e avaliar suas políticas. A burocracia é um ator político chave no processo de gestão das políticas governamentais, que, em determinados contextos, é capaz de incidir até mais do que partidos e grupos de pressão (CUNILL GRAU, 2005). Por isso, a necessidade de desenvolver mecanismos de controle institucional e social sobre sua atuação.

Também é preciso ter em mente que as políticas são formuladas e implementadas num contexto de incerteza e racionalidade limitada, no qual os atores não detêm total informação sobre a realidade na qual irão incidir, nem sobre os efeitos produzidos por suas ações no médio e longo prazos. As políticas são, portanto, produto da ação e da não-ação dos atores, que produzem efeitos parcialmente previsíveis<sup>6</sup>. Na concepção de Saravia (2007, p. 29), trata-se de um sistema de decisões públicas, que visa produzir ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou alterar a realidade. Os critérios técnicos e o saber especializado podem auxiliar a reduzir os custos da informação, porém, a gestão das políticas é

---

<sup>6</sup> Ainda, Saravia (2007, p. 29) assevera: “É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranqüila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Não há, no presente estágio de evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores – aparelhos de racionalidade lógica por excelência – sequer consigam descrever os processos de política. A perplexidade perante a turbulência e a aparente não-governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatarem igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las”.

algo complexo e dinâmico, que tem seus resultados influenciados pela atuação de um amplo leque de atores, ideias, discursos, variáveis institucionais e conjunturais.

No que tange à participação societal nos processos decisórios, as teorizações iniciais do campo de políticas públicas tratavam o tema como algo periférico, tendo em vista a compreensão de que os padrões de interação e distribuição do poder eram limitados e definidos pelo Parlamento, burocratas e grupos de interesse, em alusão à metáfora do triângulo de ferro.

Mais recentemente, tendo em vista à adesão por parte de governos e organismos internacionais a práticas participativas, novos modelos analíticos tornaram-se necessários no intuito de compreender a complexidade do processo de formulação e implementação das políticas públicas<sup>7</sup>. Disso decorre um conjunto complexo e variado de práticas e saberes compartilhados entre os atores sociais e estatais, que merece especial atenção por parte daqueles que almejam compreender o funcionamento dos regimes democráticos na atualidade.

Dentre os múltiplos fatores que afetam o processamento, conteúdo e resultado das políticas públicas, para os propósitos desta investigação, destacamos as variáveis institucionais e as capacidades do Estado em gerir e coordenar diferentes áreas de políticas. Simultaneamente às novas teorizações no campo de políticas públicas, desenvolvidas a partir dos anos 1980, uma nova agenda de pesquisa emergiu, atribuindo centralidade ao papel do Estado e suas capacidades na modelagem e implementação de políticas públicas – tema que será abordado a seguir.

---

<sup>7</sup> Também a partir da década de 1980, se iniciou a segunda fase do campo de políticas públicas com o surgimento das abordagens sintéticas (JOHN, 2013) e pós-positivistas (FARIA, 2003), que passaram a considerar a influência de múltiplos aspectos na conformação das políticas, tais como instituições, redes, processos socioeconômicos e o papel das ideias. Nessa segunda fase, são desenvolvidos modelos multicausais, nos quais considerações sobre a natureza das tomadas de decisão são articuladas à influência das ideias e ao processo de *agenda-setting*. São três as principais abordagens da *policy analysis* que têm inspirado os mais recentes trabalhos no campo de políticas públicas: o modelo de múltiplos fluxos, proposto por John Kingdon em 1984; o modelo de equilíbrio pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones em 1993, e o modelo das coalizões de defesa, elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith também em 1993. Tais modelos têm contribuído para ampliar os estudos sobre a diversidade do processo de produção de políticas públicas em distintas áreas setoriais, contemplando diversos países. Mesmo que a análise de políticas públicas no Brasil tenha se desenvolvido teórica e institucionalmente com maior vigor a partir dos anos 1990, há uma vasta produção que sintetiza as principais contribuições das abordagens anteriormente citadas (CAPELLA, 2006; SOUZA, 2006; FARIA, 2003; FREY, 2000; CÔRTEZ; LIMA, 2012).

## 2.2 O Estado e suas capacidades

As experiências recentes de desenvolvimentismo na América Latina nos anos 2000 reacenderam o debate sobre a centralidade do Estado nas análises sobre a efetividade das políticas públicas e a qualidade da democracia na região. Nesse contexto, os estudos sobre os dilemas relacionados ao fortalecimento do Estado se tornaram relevantes para o gerenciamento do próprio regime democrático. Quando há dificuldades por parte do Estado em garantir o cumprimento dos direitos e deveres associados à cidadania, põe-se em risco a continuidade da democracia pela desconfiança generalizada dos indivíduos quanto a suas instituições. A fim de que a democracia seja viável e realizável no cotidiano dos cidadãos e cidadãs, o Estado precisa estar apto a fazer valer as regras e a implementar as decisões tomadas pelos sujeitos políticos.

Os primeiros estudos sobre as capacidades estatais datam da segunda metade do século XX, tendo por objetivo compreender o papel do Estado no desenvolvimento (CINGOLANI, 2013). Em que pese a utilização do conceito por distintos campos disciplinares<sup>8</sup>, duas escolas no campo das Ciências Sociais foram particularmente relevantes para os estudos sobre capacidades estatais: o neo-marxismo e o neo-institucionalismo histórico. Antes delas, o Estado havia perdido a centralidade explicativa nas teorias sociais.

O neo-marxismo se desenvolveu na Europa na tentativa de atualizar as teses do marxismo clássico num contexto de emergência da economia de Welfare ao longo dos anos 1960 e 70. Enquanto o marxismo tradicional fazia uma leitura instrumental do Estado<sup>9</sup>, a abordagem neo-marxista atenta para a necessidade de manter sua autonomia a fim de garantir

---

<sup>8</sup> Recentemente, o interesse na agenda de pesquisa sobre capacidades estatais está associado a quatro temáticas ou campos disciplinares (CINGOLANI, 2013). O primeiro é o campo do desenvolvimento e história econômica, o qual relaciona capacidades estatais, crescimento, industrialização, globalização e outros. O segundo, mais próximo à tradição neo-institucionalista histórica, remete à política comparada. O terceiro campo, composto pelos estudos do conflito, atenta para os efeitos dos fatores políticos na profissionalização do Estado. E, por último, no campo da política econômica, a teoria dos jogos é utilizada como ferramenta auxiliar para análise da relação entre incentivos individuais e capacidades estatais. Para uma revisão desses estudos, sugerimos Cingolani (2013), Evans (2011) e Gomide e Pires (2014).

<sup>9</sup> Na leitura do marxismo clássico, o Estado se afasta da idealização de representante do interesse nacional, já que representa unicamente os interesses da burguesia. Para mais informações sobre a leitura marxista clássica do Estado, sugerimos Held (2009) e Perissinotto e Codato (2010).

os interesses das classes dominantes (POULANTZAS, 1974; MILIBAND, 1969). De modo geral, a literatura neo-marxista concebe que o Estado atua como um estabilizador das relações capital-trabalho e um fator de coesão social, auxiliando a elite a conciliar possíveis contradições internas do sistema (CINGOLANI, 2013, p. 3).

Os anos 1970 foram profícuos no debate sobre o Estado. No debate neo-marxista, a obra de Nicos Poulantzas tem destaque. Diferentemente dos marxistas clássicos, na interpretação de Poulantzas, mesmo que as funções exercidas pelo Estado correspondam aos interesses políticos da classe dominante, há relativa autonomia do aparato estatal em relação ao bloco de poder.

Já a segunda escola, de origem norte-americana, se desenvolveu a partir dos estudos de Charles Tilly e Theda Skocpol, respectivamente, nos anos 1970 e 1980<sup>10</sup>. O neo-institucionalismo histórico adota uma perspectiva Estado-cêntrica para compreensão da ação governamental em alternativa às abordagens marxistas e comportamentalistas até então utilizadas. Possui forte influência weberiana e considera a importância do monopólio do poder coercitivo por parte do Estado e a formação de quadros de serviço permanentes e insulados. Oferece uma mudança de paradigma, já não mais sociocêntrico, dando ênfase à possibilidade de haver ação autônoma no interior do Estado.

O neo-institucionalismo histórico se utiliza da análise de grupos e do estrutural-funcionalismo, dos quais derivaram as vertentes pluralistas e marxistas, indo além na proposição de um quadro teórico que contemple a trajetória e desenvolvimento das instituições e o papel do conflito entre a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas<sup>11</sup> (HALL; TAYLOR, 2003).

---

<sup>10</sup> Desde final da década de 1970, o *main stream* da produção de Ciência Política retoma a centralidade das instituições para a explicação dos fenômenos políticos. Em reação às análises comportamentalistas dos anos 1960 e 1970, o neo-institucionalismo sofisticou suas análises pela utilização desde ferramentas próprias das ciências exatas até modelos mais qualitativos com variável temporal de longa duração. Em suas três versões (sociológica, histórica e de escolha racional) busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, concebendo que normas e procedimentos estruturam e influenciam comportamentos e ações. Para uma reconstrução histórica do desenvolvimento teórico e metodológico do paradigma neo-institucionalista na Ciência Política e as críticas ao comportamentalismo, sugerimos Hall e Taylor (2003) e Peres (2008).

<sup>11</sup> O neo-institucionalismo histórico concebe a leitura estrutural-funcionalista sobre a comunidade política enquanto um sistema global composto de partes que interagem. Porém, critica a tendência a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis pelo bom funcionamento do sistema. Defende que a organização institucional da

Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as conseqüências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as idéias, a esses mesmos processos (HALL; TAYLOR, 2003, p.196).

De modo geral, o neo-institucionalismo histórico concebe as instituições como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (idem, p. 196). Parte da noção de que as instituições afetam condutas pessoais e coletivas, sejam as instituições compostas por regras formais ou informais. Tal vertente concebe categorias cognitivas na explicação dos fenômenos sociais e políticos, sendo que a ênfase recai nos constrangimentos à capacidade que os atores têm de refletir e de fazer escolhas. Nem sempre as estruturas e os resultados das políticas são planejados por atores individuais ou coletivos, mas resultam de escolhas feitas sob constrangimentos das próprias instituições<sup>12</sup>.

Do neo-institucionalismo histórico, é cara a noção de *path dependence*, em tradução, dependência de trajetória, que remete aos custos para reverter um processo político em função do desenvolvimento histórico das instituições. Nessa concepção, as instituições são integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, sendo que cada desenvolvimento histórico conforma trajetórias institucionais singulares. Disso decorre que políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, gerando desincentivos para mudanças. De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 201),

(...) numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um

---

comunidade política ou a economia política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar resultados distintos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195).

<sup>12</sup> Segundo Hall e Taylor (2003), dentre as três vertentes do neo-institucionalismo, o neo-institucionalismo histórico dedicou menos atenção à questão como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos e grupos. Em certos trabalhos, não há clareza quanto ao encadeamento causal entre as instituições identificadas como importantes e o comportamento que supostamente produziriam.

novo trajeto. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares.

Tais estudos foram precursores na sistematização conceitual sobre as capacidades estatais ao lançarem luz sobre o processo de formação do Estado (TILLY, 1975; 1996) e a variação de resultado das políticas estatais de acordo com fatores sociais, históricos, políticos, econômicos e até mesmo físicos<sup>13</sup> (TILLY, 2007; CINGOLANI, 2013). Nessa perspectiva, o Estado se torna capaz de desenvolver políticas públicas por sua relativa autonomia, interesses próprios e por possuir capacidade de planejar, administrar, extrair recursos da sociedade (BICHIR, 2015, p. 11).

Skocpol (1985) compreende o conceito como a capacidade de um Estado realizar objetivos de transformação em múltiplas esferas. Assim, o sucesso de uma intervenção política poderia ser explicado pela análise das capacidades do Estado em promover a transformação almejada. Considera que os estudos mais promissores no campo das capacidades estatais são aqueles que focalizam as políticas públicas e analisam sua modelagem e implementação. Já Tilly (2007, p. 16), na obra *Democracy*, define capacidade estatal como:

(...) the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections as well as relations among those distributions<sup>14</sup>.

Isto é, capacidade estatal é a capacidade efetiva do Estado de se introduzir na sociedade, alterando a distribuição de recursos, as atividades e as conexões interpessoais. Trata-se de uma força relativa do Estado perante a sociedade, cujos objetivos são extrair recursos e, ao mesmo tempo, oferecer segurança, direitos, bem-estar e serviços que tragam sustentabilidade para essa

---

<sup>13</sup> Dentre as principais referências do neo-institucionalismo histórico, destacam-se a coletânea de Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe* (1975) e o livro, já traduzido para o português, *Coerção, capital e estados europeus* (1996). Nas obras citadas, Tilly busca compreender o processo de formação dos Estados europeus, buscando desmitificar suas trajetórias e destacando suas vicissitudes e tensões. De Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China* também é referência fundamental da escola.

<sup>14</sup> Em tradução livre do trecho: “A extensão em que as intervenções de agentes estatais em recursos não estatais existentes, atividades e conexões interpessoais alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições”.

relação Estado-sociedade. Para Tilly, nenhuma democracia pode operar se o Estado não é capaz de supervisionar decisões democráticas e de pôr em prática seus resultados. Nessa perspectiva, importa para o Estado não apenas alterar as condições da sociedade e promover transformações, como aponta Skocpol, mas ter capacidade para fazê-lo se assim for de seu interesse.

Para analisar os processos políticos ao longo do tempo, o autor propõe situar os Estados nacionais entre dois eixos com maior ou menor capacidade estatal e democracia. A tipologia sugerida por Tilly (2007) caracteriza os países segundo: 1) baixa capacidade estatal e não democrático; 2) alta capacidade estatal e não democrático; 3) alta capacidade estatal e democrático; e 4) baixa capacidade estatal e democrático.

Sua empreitada não se resume a uma fotografia do presente, no qual se tem somente um mapeamento dos países em termos de qualificação democrática, mas trata de compreender trajetórias e processos de democratização e desdemocratização numa perspectiva mais histórica (TILLY, 2007).

A abordagem de Tilly se contrapõe às teorias do Pós-Guerra, segundo as quais os regimes democráticos se tornariam mais fortes se restringissem a participação e evitassem a paralisação e a inconsistência dos processos decisórios pela redução de demandas e de opiniões. Segundo Lassance (2009, p. 376),

Tilly não considera que o Estado aumente sua capacidade restringindo demandas, limitando a participação, mas sim se mostrando hábil no atendimento às reivindicações e organizando soluções, na forma de políticas públicas, aptas a agregarem interesses em conflitos e evitar que eles redundem em contenciosos agudos.

Do neo-institucionalismo histórico se retira a noção de que as instituições afetam e são afetadas pelas escolhas, disputas, articulações e ações dos atores. Ao contrário da literatura que alerta sobre a captura do Estado por parte das elites ou por grupos de interesses, a noção de capacidades estatais, que deriva do neo-institucionalismo histórico, concebe o Estado como um agente que, embora seja influenciado pela sociedade, também incide nos processos políticos e sociais (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), sendo permeável às pressões internas e externas.

Mas, afinal, o que explica as variações nas capacidades dos Estados em atingir seus objetivos? Quanto aos condicionantes da ação estatal na promoção do desenvolvimento socioeconômico, a literatura sobre capacidades estatais se utiliza ora da análise dos recursos

sociais, ora dos recursos físicos (CARBONETTI, 2012; CINGOLANI, 2013). As análises sobre os recursos sociais atentam para variáveis históricas, político-institucionais e sociológicas, que poderiam explicar as variações de desempenho das políticas em contextos diversos. Atentam para fatores como capital social, configuração institucional, coerência e coesão organizacional, capacidade técnico-administrativa e militar, entre outros. Já as análises dos recursos físicos priorizam fatores como geografia, localização, clima e disponibilidade de recursos naturais. Atualmente, o desafio colocado aos pesquisadores que visam utilizar o conceito é a necessidade de aperfeiçoá-lo teórica e metodologicamente, desenvolvendo modelos que verifiquem a interação entre ambas dimensões, sociais e físicas.

As capacidades estatais variam de acordo com a área de política pública. Nesse sentido, a análise histórica fornece importantes subsídios para justificar o sucesso ou fracasso de determinada ação. Trata-se de incorporar um olhar retrospectivo sobre a ação do Estado em determinada área de política, identificando padrões e tensões, sem perder de vista a leitura sobre os interesses do Estado e, mais particularmente, dos governos, as articulações de força entre os atores estatais e societais e a síntese produzida por meio da criação de novas institucionalidades.

Embora as análises tradicionais das capacidades estatais envolvam processos de longa duração, buscamos apresentar, neste estudo, a validade teórico-metodológica da análise das capacidades do Estado na implementação de ações e programas em determinada área de política pública mesmo que esta possua histórico recente de institucionalização.

No Brasil, a literatura sobre capacidades estatais ganhou fôlego na última década em função do caráter desenvolvimentista assumido pelos governos Lula e Dilma com foco na análise empírica sobre a modelagem e a implementação de políticas públicas (BICHIR, 2015). Os primeiros estudos sobre capacidades estatais foram elaborados por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), importante *think thank* ligado à Administração Pública Federal. Inserida na discussão sobre a avaliação das políticas públicas dos governos Lula e Dilma, a coletânea organizada por Gomide e Pires (2014) lança luz sobre a relação entre Estado, democracia e desenvolvimento. Os autores se inserem nessa agenda de pesquisa, priorizando a dimensão política e institucional das capacidades do Estado brasileiro. Buscam explicar o resultado das políticas públicas com base nos arranjos institucionais concebidos para sua execução.

Com base na análise comparativa de oito políticas federais, Pires e Gomide (2016) destacam que arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas tendem a impactar nos resultados das políticas, pois combinam organizações profissionalizadas com mecanismos de coordenação intra e inter-governamentais. Além disso, os autores concluem que arranjos que viabilizem interações com agentes políticos e canais de participação com a sociedade civil tendem a ampliar a inovação, revisão e aprendizado, uma vez que promovem altas capacidades político-relacionais na gestão das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Com a Constituição de 1988, o Estado Democrático de Direito brasileiro se fortaleceu, mas novos desafios se colocaram para a gestão das políticas públicas. Na leitura de Sá e Silva, Pires e Lopez (2011), três dimensões compõem o ambiente político-institucional no qual as políticas públicas são desenvolvidas. A primeira dimensão, denominada político-representativa, remete à governabilidade e à produção de políticas num contexto federativo, presidencialista e multipartidário.

A singularidade político-institucional brasileira, que combina presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e coalizões no Executivo, gerou dúvidas quanto à possibilidade de criar um ambiente de estabilidade, favorável à coordenação e à gestão eficiente das políticas. Diante de inúmeros atores com poder de veto, questionou-se a governabilidade de um governo presidencialista sem maioria no Congresso e os efeitos centrífugos gerados pelo fortalecimento dos estados e municípios. Também, com a descentralização político-administrativa, houve um processo de redefinição de atribuições e competências nas áreas de políticas sociais, o que afetou as relações intergovernamentais (ARRETCHE, 1999). Segundo Pires e Gomide (2016, p. 122),

Essa dinâmica traz implicações para a produção de políticas públicas, pois decisões e recursos passam a ser ‘filtrados’ pela lógica da manutenção do apoio político – a qual nem sempre é congruente com objetivos programáticos de longo prazo – além de ampliar as dificuldades da coordenação intergovernamental.

A segunda dimensão remete aos controles horizontais, isto é, instituições e atores responsáveis pela fiscalização da ação governamental, promoção da transparência e combate à corrupção. Dentre elas, citamos o Poder Legislativo, que atua na fiscalização do Executivo, o Poder Judiciário, a Polícia Federal, o Ministério Público, a Controladoria Geral da União

(importante órgão de controle interno) e o Tribunal de Contas da União (responsável pelo controle externo). Esses dois últimos tiveram suas competências ampliadas e fortalecidas com a Constituição de 1988.

Já a terceira dimensão trata dos mecanismos de participação institucional, a exemplo dos conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas, que se multiplicaram nos três níveis de governo nos últimos anos. Esses mecanismos têm possibilitado a inclusão dos cidadãos nas etapas de consulta e deliberação sobre o planejamento, gestão e monitoramento das políticas públicas.

A complexidade desse ambiente político-institucional demanda arranjos específicos para a gestão das políticas, que promovam a coordenação de atores, interesses e processos (idem). Não se trata apenas de identificar sujeitos e demandas, mas promover condições políticas e institucionais para a formulação, execução e avaliação das ações governamentais.

Os estudos sobre as capacidades estatais têm inaugurado uma nova agenda de pesquisas sobre a temática da participação no Brasil. Não obstante, se articulam ao atual momento de avaliação da efetividade dos processos participativos, atentando para a relevância dos arranjos institucionais para a gestão das políticas e para a necessidade de dotar o Estado de capacidades para que este alcance seus objetivos.

A participação passa a ser concebida como uma inovação necessária e útil para os arranjos institucionais de gestão das políticas públicas, pois possibilita a interação entre diferentes atores, estatais e não-estatais, contribuindo para a soma de esforços para enfrentamento dos problemas identificados. As interações institucionalmente estruturadas passam a ser concebidas como um processo de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo das políticas. Desde uma perspectiva do tipo *bottom-up*, inclusiva e não centralizada, as etapas das políticas públicas são concebidas junto ao público-alvo, o que permite a adaptação dos objetivos às condições locais de implementação, o julgamento e a correção dos processos em curso (SABEL *apud* PIRES E GOMIDE, 2016).

Tendo em vista o estímulo à criação de mecanismos de participação no governo federal a partir de 2003 e a necessidade de promover arranjos intersetoriais para a gestão de políticas como a de juventude, a noção de capacidades estatais permite ao pesquisador avançar na análise sobre os fatores de natureza institucional que afetam o desempenho das políticas públicas. A validade do conceito se justifica pela apreensão dos condicionantes políticos e institucionais

que afetam os resultados alcançados pelas políticas com viés participativo, como a de juventude.

### **2.3 Democratizando o Estado: as metamorfoses da experiência participativa no Brasil**

Para analisar as capacidades estatais na implementação de políticas públicas durante os governos petistas, é necessário compreender como a participação foi articulada às principais áreas de atuação do governo. Nessa seção, discutimos a institucionalização da participação nas últimas décadas, atentando para as mutações conceituais e práticas do termo. Para tanto, retrocedemos no tempo e discorremos sobre a participação no período de transição democrática, exemplificando as experiências contra hegemônicas desenvolvidas em âmbito local após a Constituição de 1988. Avançando até os governos petistas (2003-2014), analisamos como a participação passou a ser articulada ao ciclo das políticas públicas nacionais, destacando os formatos escolhidos, as áreas contempladas e os públicos participantes.

A democracia não possui longa tradição no Brasil. Assim como grande maioria dos países latino-americanos, os períodos autoritários foram duradouros, sendo que as recentes experiências democráticas têm sido desafiadas quanto à promoção da cidadania e da justiça social. Nesse sentido, as profundas desigualdades, sociais, políticas e econômicas, impõem desafios para a legitimidade da democracia liberal na região, tornando imperativo o desenvolvimento de práticas alternativas às instituições representativas, num processo de democratização da própria democracia (AVRITZER; SANTOS, 2002; KLIKSBERG, 2007; BAQUERO, 2007).

No último período autoritário (1964-1984), a ditadura civil-militar se consolidou pela repressão e violência às mobilizações e organizações sociais de esquerda. As relações entre Estado e sociedade se caracterizaram pelo verticalismo, clientelismo, repressão ou cooptação (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Direitos civis e políticos foram limitados, contribuindo para a construção de padrões frágeis de exercício da cidadania.

Além disso, no plano econômico, mesmo após rápido crescimento, o período autoritário não promoveu a redução das desigualdades, tendo agravado ainda mais a condição de setores sociais empobrecidos. Além do cerceamento dos direitos civis e políticos com o objetivo de desmobilizar setores da esquerda, foi agravada a dependência do Estado por parte das classes populares, minando a possibilidade de exercício da cidadania ativa no período.

O esgotamento do regime militar, já na década de 1970, dá início a um período de pactuação entre as elites políticas, que resultou num longo e lento processo de transição. Em 1974, a oposição, representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) teve vitória expressiva nas eleições legislativas, o que gerou um conjunto de interpretações sobre o crescimento da identificação emedebista entre os eleitores, uma rejeição ideológica ao regime e o enfraquecimento dos militares. Simultaneamente, cresceram as manifestações populares em defesa da reabertura do sistema político.

Historicamente, o populismo e o autoritarismo se alternaram no Estado brasileiro, trazendo desafios para a conformação de uma esfera societária autônoma e a emergência de formas de ação social para além da tutela do Estado. A problemática do surgimento da sociedade civil no Brasil se situa no interior do processo de democratização e tem como característica singular a mobilização de novos atores coletivos na luta contra o regime autoritário.

Desde meados dos anos 1970, houve uma mudança nos padrões de legitimação da ordem que, somada ao acelerado processo de modernização, contribuiu para a emergência de novos sujeitos coletivos, que conformaram a noção de sociedade civil enquanto um lugar para se fazer política frente ao Estado (SADER, 1988; AVRITZER, 1994). Não só os trabalhadores se envolveram na luta por meio das greves do ABC, mas gradualmente setores sociais que até então estavam excluídos do cenário oficial (pastorais da Igreja Católica, novo sindicalismo, associativismo profissional, artistas, estudantes e movimentos de bairros) se integraram de modo a caracterizar uma legítima luta democrática (SADER, 1988).

Em resposta ao autoritarismo estatal, emergiram iniciativas transformadoras no âmbito da sociedade civil, que redefiniram as formas de se fazer política em alternativa à via institucional. A emergência do que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática” foi fruto de uma série de fenômenos, tais como o crescimento do associativismo

comunitário, a defesa de formas públicas de negociação e apresentação de demandas ao Estado e a reavaliação da ideia de direitos (AVRITZER, 2009).

O ideário da participação vinha sendo fomentado por setores progressistas de movimentos sociais e de alas ligadas à esquerda católica, influenciadas pela Teologia da Libertação<sup>15</sup> desde a década de 1960. Sobretudo no contexto autoritário, a participação esteve articulada a uma visão emancipatória das camadas populares e à transformação social (LAVALLE; VERA, 2011). A sociedade civil reivindicava autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos, sendo que a atuação dos movimentos sociais se pautava pela interpelação dos indivíduos para o agir político, contestatório e reivindicativo em prol da justiça social e da cidadania.

O protagonismo dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e as expectativas de setores progressistas quanto a seu potencial transformador inspirou uma série de análises sociológicas da segunda metade da década de 1970 ao início dos anos 1980. Dentre as produções sobre a atuação dos movimentos sociais urbanos no Brasil no pós 1970, se destacam as de Paoli (1995) e Doimo (1995). Tais estudos buscavam desenvolver um novo quadro paradigmático, capaz de interpretar os movimentos sociais urbanos e rurais e o “novo sindicalismo” emergente<sup>16</sup>, reunindo vasta informação empírica sobre a dinâmica da ação coletiva (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004).

Em sua revisão sobre a literatura dos anos 1970 e 1980, Jacobi (1987, p. 21) afirma que: “A ênfase centra-se, então, numa denúncia do autoritarismo de Estado e no contexto político repressivo, onde os movimentos emergentes representam ‘novas alternativas’ em relação a

---

<sup>15</sup> Tendo em sua origem o movimento que resultou na criação da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), em 1952, a Teologia da Libertação congregou alas progressista do clero brasileiro, sob liderança de Alceu Amoroso Lima e Dom Helder Câmara. Durante o período do regime militar, a esquerda católica se enraizou nacionalmente com a experiência das comunidades eclesiais de base (CEBs). O comunitarismo cristão teve grande abrangência nacional, totalizando cerca de 70 mil CEBs e envolvendo 2 milhões de ativistas cristãos nos anos 1960 e 1970 (AVRITZER, 2009, p. 18). Nesse período, também ocorre a formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), concebido como um movimento social herdeiro da experiência das Ligas Camponesas, mediadas pela Comissão Pastoral da Terra.

<sup>16</sup> No período, ocorre a emergência do novo sindicalismo e a criação de novas centrais sindicais, com destaque para a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

outros, que existiram no passado, determinando uma ruptura com os esquemas tradicionais, pautados pelo clientelismo”.

Diferentemente das análises até então desenvolvidas, com base no paradigma marxista clássico de luta de classes, a produção no contexto de luta por redemocratização do país passou a privilegiar a questão da autonomia dos atores coletivos na relação com os governos autoritários e a multiplicidade de identidade coletivas emergentes (idem, p. 14). A produção do período foi marcada pela proliferação de dissertações e teses no formato de estudos de caso, que pretendiam descrever o diferencial de cada formação coletiva<sup>17</sup>.

Parte das críticas a esses estudos remetem à dificuldade em explorar dados e decodificar conceitos, à sobrevalorização da rebeldia das massas contra o autoritarismo (dando ênfase ao caráter inovador, transformador e espontâneo dos movimentos) e à excessiva polarização entre as relações entre Estado e movimentos sociais, incapaz de captar as transformações do Estado e a influência exercida por agentes externos (JACOBI, 1987; SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004).

No âmbito da discussão societal sobre a participação no Brasil, Lavalle e Vera postulam que (2011, p.116),

O ideário participativo construído a partir dos anos 1960 conjugou diversos significados. A participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento da população como um todo – dos cidadãos –, independentemente das classes sociais. Na construção desse ideário, “participar” significava, em estreita conexão com a teologia da libertação, apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria vida. Ademais, a participação-popular se inscrevia em perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade justa, sem exploração.

Durante o processo constituinte, os atores engajados com a participação popular reelaboraram seu discurso, atenuando sua radicalidade e passando a conceber a participação como um direito de intervir na elaboração, implementação e monitoramento das políticas

---

<sup>17</sup> Para uma análise da literatura sobre os movimentos sociais no período, sugerimos Kowarick (1987), Jacobi (1987) e Toni (2001).

públicas. O padrão de participação que reivindicava certa autonomia ao ativismo social frente ao Estado sofreu alterações, passando a ser defendida a participação no interior da esfera de poder institucional. A postura de negação da institucionalidade, característica do período autoritário, cedeu lugar a uma postura de diálogo quando garantidas as condições democráticas (FARIA, 2010, p.190).

No período pós-transição, a reivindicação do direito de participar das decisões sobre as ações do Estado se somava à luta pela consolidação democrática e defesa da cidadania. Diferentes forças políticas, fortalecidas no contexto de transição, reivindicaram a criação de canais permanentes de participação, de modo a fomentar o debate sobre os significados e sentidos atribuídos à democracia.

Segundo Dagnino (2004), o projeto democratizante e participativo tem suas principais forças políticas identificadas na luta contra o regime militar e na busca pelo maior protagonismo da sociedade civil na gestão do Estado. O marco formal deste processo foi a Constituição de 1988, que lançou as bases para a criação de mecanismos de democracia direta e participativa. Além de prever a realização de audiências e consultas públicas e iniciativas populares de lei, o texto constitucional fomentou a criação de conselhos e conferências, os quais passariam a constituir, posteriormente, os sistemas de políticas públicas, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Uma das consequências desse processo foi o reconhecimento constitucional da participação como um direito, sendo os conselhos os expedientes institucionais adotados para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. Partidos de centro-esquerda fizeram uso de experimentos participativos em suas gestões, relacionando a participação à descentralização e à municipalização das políticas (BEZERRA, 2014). Conselhos comunitários e conselhos populares, criados a nível local, lançaram as bases para o desenvolvimento das atuais estruturas dos conselhos de políticas públicas<sup>18</sup>. Dentre os partidos

---

<sup>18</sup> O conceito de conselhos populares gerou disputas internas entre setores do Partido dos Trabalhadores (PT), sendo que sua implementação nas administrações do partido não passou imune a controvérsias. Além da ambiguidade e insuficiência conceitual, os conselhos populares foram criados numa conjuntura em que o PT passava a ocupar um número significativo de prefeituras. As estratégias utilizadas para viabilizar a inversão de prioridades e a participação popular foram postas à prova. Para mais informações sobre as ambiguidades e as dificuldades práticas de implementação da proposta, sugerimos Bezerra (2014).

que promoveram tais experiências, se destacam o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Quando no governo do estado de São Paulo, o pemedebista Franco Montoro (1983-1987) criou conselhos em áreas como: juventude, comunidade negra, condição feminina e pessoa portadora de deficiência (BEZERRA, 2014). São reconhecidas as experiências nas administrações municipais de Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP), nas quais houve a criação de conselhos comunitários com a participação da população.

Na capital gaúcha, durante a administração do pedetista Alceu Collares (1986-1989), foi fomentado o debate sobre a criação de conselhos populares nas regiões da cidade. Porém, a Câmara de Vereadores foi desfavorável ao projeto de lei complementar que os instituiu, alegando seu caráter inconstitucional, uma vez que produziria instâncias paralelas aos poderes constituídos (GOMES, 2011).

Na cidade de São Paulo, durante a administração petista de Luiza Erundina (1989-1993), foram criados conselhos populares com o objetivo fomentar a participação direta da população em temas como habitação e educação. Eram inspirados nas experiências participativas desenvolvidas pelos conselhos de saúde e possuíam forte base comunitária e nos movimentos sociais (KOWARICK; SINGER, 1993). Modelo similar também foi desenvolvido na cidade de Diadema, durante a primeira prefeitura eleita do PT, abrangendo as áreas de transporte, saúde e orçamento.

Contrariando visões céticas sobre a criação de mecanismos participativos nos países latino-americanos<sup>19</sup>, novas experiências foram desenvolvidas em diversas áreas e níveis da administração pública, especialmente no Brasil. Tendo em vista o estímulo às práticas participativas por governos progressistas, a partir do final da década de 1980, multiplicaram-se experiências participativas no âmbito da administração pública municipal.

---

<sup>19</sup> Conforme Córtes (2006), até o início dos anos 1990, era comum a literatura internacional ver com pessimismo o desenvolvimento de práticas participativas nos países em desenvolvimento em virtude das características de suas instituições políticas e de seus atores políticos. Com base em um diagnóstico de predominância de pactos e acordos informais entre as elites e a fragilidade da sociedade civil, tais estudos eram céticos quanto à inclusão dos atores sociais nos processos decisórios.

As experiências de participação social adquiriram visibilidade internacional nas últimas décadas ao se constituírem como instrumentos de aprofundamento democrático e de qualificação da gestão pública. Inauguraram novas práticas democráticas, baseadas no protagonismo do cidadão na discussão, decisão e fiscalização das ações governamentais. Além dos conselhos gestores de políticas públicas, se destacaram os orçamentos participativos (OPs), as consultas populares e os planos diretores municipais participativos.

Em 1989, a administração municipal do Partido dos Trabalhadores cria o orçamento participativo, em Porto Alegre, experiência inovadora de deliberação pública sobre a aplicação dos recursos do governo municipal. Ao acolher as lideranças e representações constituídas nas comunidades, uma série de demandas passou a pautar as discussões sobre as prioridades dos gastos públicos, de modo a aproximar as decisões governamentais aos anseios populares.

Enquanto um experimento de democracia participativa, sua novidade foi incluir atores societais na discussão e definição dos gastos e receitas do Estado, disputando poder e desfazendo a “jaula de ferro” burocrática, na clássica formulação weberiana (OLIVEIRA; PAOLI; REZEK, 2005, p. 126). Ainda, em sua concepção, visava responder a três questões-chave: a primeira remete à busca pela distribuição de renda e acesso a serviços públicos num contexto marcado por restrições impostas pelas políticas neoliberais; a segunda se refere à necessidade de envolver a população no processo de deliberação dos temas de interesse público, minimizando a influência dos interesses econômicos na definição das políticas públicas no âmbito local; e a terceira diz respeito à questão da governabilidade em contextos nos quais o Executivo municipal não contava com a maioria no Poder Legislativo (idem).

Tendo em vista as dimensões alcançadas, não há um modelo único de organização do orçamento participativo. Há, porém, certo consenso quanto a seu pressuposto, que remete a uma política pública na qual os cidadãos e as cidadãs, de alguma forma, intervêm na definição dos investimentos públicos. Como salienta Gugliano (2016, p. 93):

A esse respeito o Brasil é um caso exemplar. Nesse país temos casos, especialmente em centros urbanos maiores, onde essa política é decorrência de uma forte rede de movimentos sociais, nos quais é central a valorização de uma dinâmica de reuniões mais constantes, com controle popular direto e reconhecimento de assembleias soberanas com a participação cidadã praticamente universal – cada cabeça um voto.

Vale destacar que o modelo desenvolvido em Porto Alegre, mesmo com suas variações ao longo do tempo, adquiriu maior longevidade, visibilidade e repercussão enquanto uma inovação democrática bem-sucedida de deliberação sobre o processo orçamentário municipal (SANTOS, 2002; FEDOZZI, 1997; MARQUETTI, 2003; WORLD BANK, 2008). Em virtude dos bons resultados quanto à melhoria das condições de vida da população residente nas periferias urbanas, a experiência ganhou reconhecimento por parte de instituições internacionais de fomento, como o Banco Mundial. Desde então, a experiência passou a ser replicada mundialmente, chegando a totalizar quase 1500 orçamentos participativos em pesquisa de 2012 (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012).

Como destacado, um dos elementos mais relevantes no processo de democratização do Brasil foi a emergência de novas formas de organização da sociedade civil. Desde meados dos anos 1970, o associativismo comunitário e o fortalecimento dos movimentos sociais, rurais e urbanos, fomentaram o debate sobre a participação, situando-o na crítica ao autoritarismo e na defesa do projeto democrático.

Esse movimento, que teve como convergência o processo constituinte, resultou na criação de variadas experiências de participação na gestão pública, tais como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos. Em que pese o avanço do ideário neoliberal ao longo da década de 1990, o projeto participativo deu importantes passos rumo à institucionalização das experiências, sobretudo no âmbito local.

Nesse sentido, foi inegável a atuação do Partido dos Trabalhadores na articulação do associativismo comunitário, do sindicalismo e dos movimentos sociais. Em contextos com uma cultura política mais participativa (AVRITZER, 2008), as administrações petistas foram hábeis na criação de mecanismos de participação popular e cidadã<sup>20</sup>. Tendo em vista esse histórico construído pelo PT nas administrações municipais e estaduais, um novo panorama se delineia com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003.

---

<sup>20</sup> Avritzer (2009) concebe que, até 1997, a criação de orçamentos participativos estava fortemente relacionada às administrações do Partido dos Trabalhadores. A partir de 1997, demais partidos de esquerda e centro-esquerda passaram a implementar a iniciativa, o que culminou na expansão do OP nacionalmente. Com dados de 2004, o autor afirma que, dentre as 170 experiências de OP, apenas 47% ocorriam em governos petistas (AVRITZER, 2009).

### 2.3.1 Novos fóruns para não tão novos temas: a participação nos Governos Lula e Dilma

Na América Latina, a retomada da agenda desenvolvimentista, nos últimos anos, buscou construir alternativas às políticas neoliberais, gestadas nas décadas de 1980 e 1990. Com base no diagnóstico do fracasso das políticas de Estado mínimo, governos de esquerda e centro-esquerda da região propõem um novo projeto político, baseado na retomada das capacidades estatais e no enfrentamento das desigualdades socioeconômicas. No Brasil, esse processo teve como uma de suas características a ampliação dos fóruns participativos para o debate das políticas públicas a partir da eleição do Presidente Lula em 2003.

A continuidade das políticas neoliberais *versus* a implementação de um novo projeto de desenvolvimento deram os contornos da campanha presidencial de 2002. Embora houvesse o reconhecimento da necessidade de um novo modelo de desenvolvimento, que alavancasse o crescimento econômico, havia certo receio quanto a mudanças drásticas no sistema financeiro e o retorno de um contexto de hiperinflação.

Na tentativa de responder aos ataques a sua candidatura, Lula escreve a Carta ao Povo Brasileiro. O documento diagnostica os fracassos das políticas neoliberais e propõe um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade (SILVA, 2002, p. 2). Além de firmar o compromisso de uma “transição lúcida e criteriosa”, que correspondesse aos anseios da população, o documento também defendeu o cumprimento dos contratos assumidos anteriormente quanto à dívida pública doméstica e externa e ao programa de auxílio emergencial do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Em análise sobre a relação entre o Governo FHC e o empresariado, Diniz (2006) afirma que, a partir de 1998, houve um movimento por parte de grandes entidades como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) no sentido de contestar a política econômica em favor da retomada do crescimento. O descontentamento com o Governo FHC deu os contornos da campanha de 2002, sendo que parte da elite empresarial expressou apoio à candidatura de Lula. Segundo Diniz, a estratégia de moderação teve como passo fundamental a aliança com o Partido Liberal (PL), que garantiu ao empresário José Alencar o cargo de vice-presidente (DINIZ, 2006).

Em alternativa às políticas privatizantes e de defesa de um Estado mínimo, vigentes no período anterior, foram construídas as bases para um processo de dinamismo econômico, atrelado ao compromisso político de enfrentamento das desigualdades sociais. Embora na década de 1990 os impulsos para a liberalização da economia tenham retardado a viabilização de políticas sociais, tem-se um novo cenário a partir de 2003.

Quando no poder, o Governo Lula atenuou o radicalismo anti-neoliberal, que vinha caracterizando o discurso do Partido dos Trabalhadores durante a década de 1990. Mesmo diante das críticas de setores de esquerda, o governo manteve as políticas macroeconômicas fundadas num tripé neoliberal, composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal que visou manter um superávit primário, compensando o déficit nominal das contas públicas (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508). Dentre as políticas sociais implementadas pelo Governo Lula, destacam-se a política de valorização do salário mínimo, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida e as políticas de proteção social, em especial, o programa de transferência de renda, Bolsa Família (PBF). Tais políticas garantiram a dinamização da economia, sendo que os benefícios do sistema de proteção social e a valorização do salário mínimo deram condições para a ampliação do mercado interno.

Com a eleição do Presidente Lula e a conquista do Executivo Federal pelo Partido dos Trabalhadores, inicia-se um processo gradual de metamorfose da participação, a qual se institucionaliza, tornando-se parte do programa de governo e constituindo o que alguns autores denominaram um novo método de governar (FARIA, 2010; IPEA, 2012). Para viabilizar o programa de governo, além da necessidade de uma coalizão entre partidos, o Governo Lula recorreu também à sustentação política por meio do diálogo e negociação com diferentes segmentos da sociedade civil.

O potencial transformador que os discursos sobre a participação reivindicavam nas décadas de 1970 e 80, gradualmente, adquiriu novos contornos, se transmutando num processo de escuta dos governos sobre demandas da sociedade civil<sup>22</sup> (TEIXEIRA, 2013). Nesse novo

---

<sup>22</sup> Ciente das polêmicas em torno do debate sobre a autonomia dos movimentos, a relação destes com os partidos de esquerda e os limites e vantagens sobre a aproximação com o Estado, Teixeira (2013) identifica padrões no que tange o projeto democrático participativo, mas alerta sobre a ausência de unanimidade no que se refere à participação, seus objetivos, usos e práticas.

formato, analistas ponderaram a diversidade de formatos (ora espaços de interlocução e consulta, ora instâncias decisórias com poder vinculante sobre o conteúdo das políticas) e a variação dos resultados conforme o comprometimento político por parte dos órgãos responsáveis pelas políticas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Na interpretação de Teixeira (2013), a hegemonia neoliberal e as mudanças internas no Partido dos Trabalhadores teriam contribuído para que progressivamente os sentidos mais radicais da participação perdessem forças no nível nacional. Com a institucionalização das experiências participativas nos anos 2000, discursos emancipadores quanto à participação perderam força, ganhando espaço a concepção da participação como escuta. Conforme a autora, historicamente, é possível identificar três discursos no interior do projeto de democracia participativa no Brasil: a participação como emancipação, a participação como deliberação e a participação como escuta.

Para Teixeira, a participação como emancipação está associada a um ideal de transformação social, que tem referência na educação popular, nos conselhos populares, nas Comunidades Eclesiais de Base e nas primeiras experiências de gestões petistas. Teria como marco temporal o período de 1975 a 1990.

A participação como deliberação se refere à partilha do poder de governar e se fundamenta na expectativa dos movimentos sociais de atuarem no interior do Estado, deliberando sobre o conteúdo das políticas públicas. Compreende o período das políticas neoliberais de 1991 a 2002, no qual conselhos e orçamentos participativos tiveram destacada importância.

Já a participação como escuta caracteriza o período mais recente (a partir de 2003), cuja principal característica é a defesa da participação como uma colaboração vigilante pela via do diálogo<sup>23</sup>. Aproxima-se de noções como *accountability* e boa governança. Valorizando a

---

<sup>23</sup> Para a autora, as referências nos documentos oficiais a termos como “partilha do poder”, “cogestão” e “poder popular” desapareceram, sendo substituídos por “diálogo”, “escuta” e “formulação junto” (TEIXEIRA, 2014, p. 18). E, ainda, destaca: “O então Ministro Luiz Dulci [Secretaria Geral da Presidência], por exemplo, caracterizou a participação no governo Lula (‘uma das marcas de seu governo’) como a criação de uma ‘relação de diálogo permanente e de respeito pela autonomia dos movimentos’. De acordo com o Ministro, a população invadiu o processo (e foi convidada a invadi-lo). As políticas passaram a ser formuladas junto com os movimentos sociais nas conferências, conselhos e mesas de diálogo. Esta mudança semântica é significativa. A ideia de movimentos como ‘convidados’

pluralidade de representação de interesses, o que ampliaria o leque de temas na agenda governamental e de atores sociais organizados, reconhecidos como legítimos pelo Estado.

Segundo a autora:

A ‘escuta’ – uma forma bem menos exigente de participação quando comparada com períodos anteriores – foi a maneira pela qual o governo conduziu as tensões entre, de um lado, seus vínculos históricos com os movimentos sociais e o ‘presidencialismo de coalizão’ (TEIXEIRA, 2014, p. 9).

O objetivo aqui não é desqualificar a criação de mecanismos de diálogo e escuta social, já que tal iniciativa é em si uma iniciativa relevante, pois permite que a sociedade se aproprie e discuta temas de interesse público. Trata-se de conceber que há determinados formatos que permitem o exercício da participação e da deliberação de forma mais qualificada, a partir de critérios 1) que garantam a incidência na gestão das políticas setoriais, 2) que viabilizem mecanismos democráticos para escolha dos participantes, e 3) que possibilitem a sinergia e a articulação entre os órgãos governamentais a fim de produzir um aprendizado compartilhado nas áreas que contam com a existência de instituições participativas.

Por sua vez, concebe-se que o formato, ou também chamado desenho institucional, de cada instituição participativa não é aleatório. Resulta de uma série de fatores e intencionalidades, que tem a ver com padrões associativos, fatores contextuais (AVRITZER, 2008), grupo de gestores a frente dos órgãos públicos aos quais se vinculam as instituições participativas, tais como secretarias e Ministérios (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e trajetória participativa da comunidade de política<sup>24</sup> na qual estão inseridas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CÔRTEZ; LIMA, 2012).

O projeto democrático-participativo defendido pelas gestões petistas foi alvo de disputas por parte dos atores estatais e societais. Ainda no momento de campanha, foram assumidos compromissos junto aos coletivos da sociedade civil. E, uma vez eleito, o Governo Lula adaptou

---

a um diálogo em vez de sujeitos demandando uma partilha de poder significa outro registro de operação da participação” (TEIXEIRA, 2014, p. 19).

<sup>24</sup> Por comunidade de política (*policy communities*) entendemos um conjunto de atores individuais e coletivos situados no Estado e na sociedade civil que atuam no interior de redes em áreas específicas de políticas públicas (CÔRTEZ; LIMA, 2012).

a estrutura burocrática existente e criou novos espaços institucionais para atender as demandas oriundas dos movimentos sociais.

De 2003 a 2010, importantes iniciativas foram realizadas pelo Governo Federal, tais como: 1) a inclusão da participação social no processo de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011); e 2) a ampliação dos fóruns participativos, tais como audiências, consultas públicas, mesas de negociação, ouvidorias, conselhos e conferências nacionais (FARIA, 2010; AVRITZER, 2009).

O PPA é um instrumento de planejamento governamental, previsto na Constituição, a fim de orientar as prioridades da administração pública dos três entes federados no médio prazo. O plano estabelece, por regiões e por setores, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública no período de quatro anos. Caracteriza-se como um instrumento técnico, elaborado por especialistas em planejamento governamental, cuja formulação até então não privilegiava mecanismos participativos. A inovação proposta pelo governo Lula foi a ampliação do diálogo para sua formulação junto às organizações e movimentos sociais.

Segundo Oliveira (2013), o PPA 2004-2007 acolheu contribuições de debates setoriais promovidos por Ministérios, diálogos, consultas com organizações da sociedade civil, debates promovidos pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e proposições dos Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA<sup>25</sup>. Já o PPA 2008-2011 diminuiu o escopo da participação, tendo agregado contribuições do CDES e de outros conselhos setoriais de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013).

Quanto à diversificação dos espaços institucionais para a interlocução com a sociedade civil, destaca-se que, no período de 2003 a 2010, 14 conselhos nacionais foram criados ou revitalizados e 74 conferências foram convocadas em diversas áreas. Em estudo realizado pelo IPEA para verificar a incidência de esferas institucionais de interlocução com a sociedade civil para elaboração de programas federais, foi verificada uma variação positiva do número de programas com interfaces socioestatais no período de 2002 a 2010 (IPEA, 2012). Com base no mapeamento dos programas federais previstos nos Planos Plurianuais, o estudo também destaca

---

<sup>25</sup> Ao todo, 27 fóruns foram mobilizados pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG.

um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar mecanismos de interlocução com a sociedade civil, com destaque para a criação de ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências e consultas públicas, discussão em conselhos setoriais e em conferências temáticas<sup>26</sup>.

Esses canais de interlocução diferem quanto ao nível de participação social que objetivam promover dentro da estrutura institucional (IPEA, 2012): enquanto alguns visam promover a participação da sociedade civil na elaboração de políticas setoriais, como no caso dos conselhos, das conferências e das consultas públicas; outros se configuram como espaços de transparência e de controle social, nos quais a população é convidada a incidir na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações públicas, como no caso das ouvidorias<sup>27</sup>.

As conferências e os conselhos introduzem uma nova dinâmica na gestão das políticas públicas nacionais, pois agregam atores não governamentais no processo de discussão de seu conteúdo. Na medida em que a participação de representantes da sociedade civil é ampliada nesses fóruns, emerge a possibilidade de articulação para a inserção de novas temáticas na agenda institucional, suscitando um processo de negociação e prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Os conselhos nacionais se destacam por seu caráter inclusivo e por sua inserção nos sistemas de políticas. No Brasil, com a Constituição de 1988, o modelo de gestão do Estado, centralizado e tecnocrático, sofreu modificações em virtude da descentralização e da ampliação dos mecanismos de participação e controle social na gestão das políticas<sup>28</sup>. Mecanismos legais

---

<sup>26</sup> Conforme IPEA (2012), o número de programas federais com mecanismos de interlocução socioestatal já era elevado em 2002, com percentual igual a 81%, mas, ainda houve uma variação positiva até o ano de 2010, totalizando 92,1% dos programas com alguma interface de consulta à sociedade civil. Também quanto ao percentual de órgãos do governo com mecanismos de interlocução com a sociedade civil, nota-se que, no período, houve um incremento positivo, pois, no ano de 2002, esse percentual era igual a 60,4% e passa a 89,3% em 2010.

<sup>27</sup> O IPEA (2012) classifica as instâncias participativas como mecanismos coletivizados, que possibilitam maior inclusão (conselhos setoriais, conferências, audiência pública, consulta pública) e não coletivizados, com menor inclusão (reuniões com grupos de interesse, ouvidoria e outros).

<sup>28</sup> No Brasil, as formas centralizadas e descentralizadas de governo se alternaram desde o período colonial. É a partir da redemocratização que o federalismo se constituiu como cláusula pétrea da Constituição e firmou-se em suas dimensões política, administrativa e financeira, passando governo federal, estados e municípios a compartilhar a soberania. A mudança do desenho institucional

passaram a induzir a criação de conselhos ao vinculá-los ao repasse de recursos por parte do Governo Federal. Em virtude da descentralização na gestão das políticas, foram criados conselhos nas três esferas de governos em distintas áreas. As estruturas colegiadas passaram a integrar os sistemas de políticas com destaque para o alto nível de institucionalização nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

Como já referido, o formato de participação em conselhos não é algo recente, porém vem suscitando debate nos círculos engajados na busca pela democratização do Estado a partir da década de 1990. Historicamente, sua utilização como espaços de debate e assessoramento aos governantes teve sua experiência inicial ainda no período imperial. Durante os governos de Getúlio Vargas, a experiência foi replicada numa perspectiva corporativa, preenchendo a ausência do Congresso Nacional como organismo de representação de interesses diversos da sociedade, em especial o empresariado. Ao longo do regime militar (1964-1985), os conselhos continuaram a ser criados enquanto organismos de apoio técnico aos processos decisórios (GONZALEZ, 2012). No âmbito nacional, a partir dos anos 1930, foram criadas estruturas similares aos atuais conselhos em áreas como saúde (1937), defesa dos direitos da pessoa humana (1964), imigração (1980), turismo (1966), meio ambiente (1981) e direitos da mulher (1985).

No entanto, para o propósito deste estudo, interessam os conselhos criados na conjuntura da década de 1980, legitimados pelo texto constitucional e regulados, posteriormente, por leis orgânicas específicas. No processo de abertura política, a emergência de novos sujeitos coletivos e as mudanças na organização e mobilização social contribuíram para a adoção de novos formatos de colegiados. A partir da experiência democrática, os conselhos passaram a reunir uma composição paritária de gestores e representantes da sociedade civil para discussão de políticas públicas, num formato híbrido (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Estão vinculados aos órgãos do Executivo com a finalidade de permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas (LIMA et al, 2014, p. 7).

---

oportunizou aos estados e municípios a autonomia para legislar, arrecadar tributos, administrar e fiscalizar os recursos para as políticas sociais.

Desde as experiências locais até os anos recentes, os conselhos sofreram modificações quanto a suas atribuições e o perfil de seus participantes (CARNEIRO, 2002). Se, por um lado, ampliaram sua atuação para além do microterritório, em virtude da nova base legal de funcionamento dos sistemas de políticas, por outro, seu formato sofreu modificações, se distanciando do ideal de soberania popular<sup>29</sup>. Desde então, algumas áreas instituíram a obrigatoriedade dos conselhos, caracterizando-os como peças-chave de descentralização e de democratização das políticas sociais. Na definição de Carneiro (2002, p. 280),

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.

Os conselhos estão presentes nos níveis municipal, estadual e federal e diferem quanto ao grau de institucionalização. Apresentam atribuições legalmente estabelecidas quanto à formulação e à implementação das políticas públicas no respectivo ente governamental, atuando como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos entre atores sociais e estatais (LÜCHMANN, 2008). No âmbito federal, estão vinculados a Secretarias ou Ministérios, que são responsáveis pela convocação e organização dos trabalhos.

Desde o texto constitucional, novos conselhos foram criados a fim de atender os requisitos para gestão das políticas setoriais. De 1990 a 2002, foram criados 14 conselhos nacionais em áreas como assistência social, direitos da criança e do adolescente, previdência social, educação, esporte, direito do idoso, ciência e tecnologia e outros.

Sobre a caracterização dos conselhos nacionais, utilizamos os seguintes critérios definidos pelo IPEA (2010): centralidade para a gestão das políticas públicas, criação por ato

---

<sup>29</sup> Além disso, em que pese a institucionalização de tais colegiados devido à obrigatoriedade e à vinculação ao repasse de recursos para gestão das políticas, sua existência diz pouco sobre a efetividade da participação no que tange o envolvimento dos participantes, a legitimidade das decisões e a incidência nos processos decisórios. Nesse sentido, uma série de estudos têm problematizado os efeitos produzidos e os condicionantes para o sucesso dos conselhos de políticas nos três níveis de governo (FARIA, 2007; CÔRTEZ, 2007; CUNHA, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2010; LIMA et al, 2014).

normativo e expressiva participação de representantes da sociedade civil. Assim, estariam excluídos os conselhos curadores, os conselhos gestores de fundos e aqueles com reduzida participação de representantes da sociedade civil.

Somente no primeiro governo Lula, de 2003 a 2006, 10 novos conselhos foram criados: Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), das Cidades (Concidades), de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de Aquicultura e Pesca (Conape), de Economia Solidária (CNES), de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), de Juventude (Conjuve), de Política Cultural (CNPIC) e de Políticas sobre Drogas (Conad). Ao final de 2010, 34 conselhos nacionais estavam em funcionamento com a participação da sociedade civil, contemplando quase a totalidade das pastas dos ministérios. O governo Dilma herdou a estrutura dos ministérios de seu antecessor e manteve em funcionamento os conselhos pré-existent.

Também foi criado um novo formato de conselho consultivo, vinculado à presidência, para o debate sobre a temática ampliada do desenvolvimento econômico e social. A exemplo dos demais conselhos nacionais, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social congrega representantes da sociedade civil e do governo, porém não delibera quanto à alocação de recursos ou normatização de políticas setoriais. Atua como uma instância de diálogo social com o objetivo de construir de acordos e consensos entre diferentes segmentos sociais sobre a temática do desenvolvimento (SANTOS, 2012; SANTOS, 2014, SANTOS; GUGLIANO, 2015).

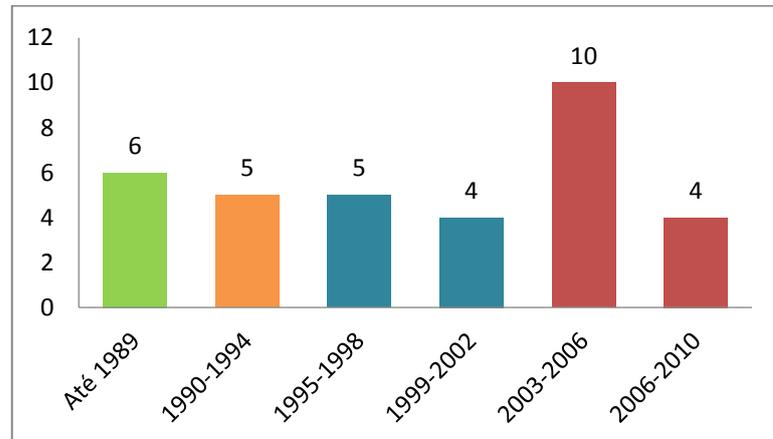


Figura 1: Novos conselhos nacionais (1989 - 2010)

Fonte: Elaboração própria a partir de IPEA, 2013; Brasil, 2013.

Pesquisas recentes têm buscado avaliar a inclusão política e a qualidade da participação nos conselhos de políticas públicas. Em survey realizado com 767 conselheiros nacionais, membros de 21 conselhos e 3 comissões, Alencar et al. (2013) analisam em que medida as desigualdades políticas são ou não reproduzidas em instituições participativas. O estudo analisa as seguintes dimensões: gênero, raça/cor, idade, renda, escolaridade e região de domicílio dos participantes. Sobre a questão de gênero, por exemplo, os dados revelam que, em comparação com a participação de mulheres no Congresso Nacional, os conselhos são mais inclusivos. Não obstante, há variações na distribuição de gênero de acordo com o tipo de conselho.

Porém, no que diz respeito à dimensão racial, os conselhos mantêm relações de desigualdade, considerando que 66% dos participantes se autodeclararam brancos. Os participantes de conselhos nacionais também apresentam uma média de escolaridade superior a da sociedade em geral. Cerca de 81,9% possuem ensino superior completo. E quanto à renda, 70,4% possuem renda familiar acima de R\$ 4000,00, quando a média nacional é de R\$ 2763,47 (idem, p.139). Predominantemente, os conselheiros possuem idade acima de 41 anos (72%) e residem em sua maioria nas regiões centro-oeste e sudeste (ALENCAR et al., 2013).

Além dos conselhos, as conferências vêm cumprindo o importante papel de diálogo para uma agenda mínima de negociação entre o Estado e a sociedade civil para formulação e acompanhamento das políticas públicas (AVRITZER, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), constituindo sistemas integrados de participação e deliberação (FARIA; SILVA; LINS, 2012). São convocadas pelo Poder Executivo e têm como objetivos definir princípios e

diretrizes para as políticas setoriais, elaborar planos estratégicos para o setor, bem como avaliar e monitorar programas em andamento (POLIS, 2005). Além de articular a participação em diferentes escalas (municipal, estadual, regional e nacional), também possibilitam avanços no que tange a mobilização social e a capacidade de escolher representantes por meio da eleição de delegados.

As duas primeiras conferências convocadas nacionalmente pelo Poder Executivo datam da década de 1940 e contemplaram as áreas de saúde e educação. Ambas tinham como objetivo ampliar o conhecimento do governo sobre as atividades vinculadas às áreas e articular tais iniciativas de modo a aumentar a capacidade de execução dos programas mediante a definição de parâmetros e atribuições entre os entes federados (AVRITZER; SOUZA, 2013).

Apesar de ter reunido somente representantes governamentais, a 1ª Conferência Nacional de Saúde foi um marco para a discussão e deliberação de questões administrativas relativas à saúde pública. Diferentemente, o processo de convocação de conferências na área de educação não manteve regularidade. Após a primeira conferência, realizada em 1941, o processo foi descontinuado, tendo sido retomado, já no atual formato, em 2010.

Na década de 1940, o interesse por parte do Estado era mais reforçar a articulação federativa do que promover a participação social na gestão das políticas públicas. A característica predominante dessas conferências era o caráter eminentemente técnico-administrativo com um número reduzido de participantes, em geral, técnicos e representantes governamentais. A convocação das conferências ia ao encontro do projeto de fortalecimento do poder central e do aumento da racionalidade administrativa. Nas palavras de Souza et al. (2013, p.28):

Muito embora a criação de canais de diálogo e articulação com estados e municípios confira ao processo um aparente caráter de descentralização, o objetivo do governo federal da época de Vargas era justamente o contrário. A reorganização do ministério e a realização de conferências nacionais inseriram-se em uma estratégia de construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo o país, fortalecendo o controle e o poder do governo federal.

Da década de 1940 até o processo de reabertura política e redemocratização, as conferências passaram por modificações, atenuando-se seu caráter fortemente tecnicista em direção a uma lógica de descentralização e participação (SOUZA et al., 2013). O marco desse

processo foi a intensa mobilização popular que culminou na realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986. Pela primeira vez, não só técnicos e representantes governamentais participaram do processo, mas passou-se a incluir a sociedade civil, fortalecendo-se, assim, as bases para constituição do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ao longo da década de 1990, 19 conferências nacionais foram convocadas nas áreas de: assistência social, direitos da criança e do adolescente, saúde, direitos humanos, saúde mental, saúde indígena e ciência e tecnologia. Porém, o fortalecimento desses fóruns, enquanto instâncias de planejamento das políticas públicas nacionais, ocorreu a partir do ano de 2003 (SOUZA, 2011; AVRITZER; SOUZA, 2013).

Se, nos governos de FHC foram convocadas 19 conferências, durante os mandatos de Lula, este número sobe para 74, com a criação de novas temáticas e a reedição de conferências anteriores. Segundo estimativa do Governo Federal, 7 milhões de cidadãos brasileiros participaram em alguma etapa de realização das conferências nacionais entre 2003 a 2012 (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014).

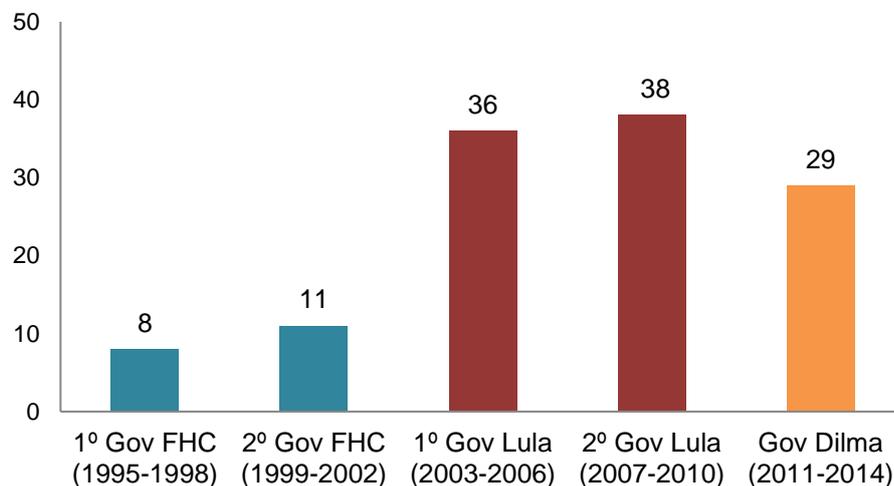


Figura 2: Conferências nacionais realizadas no período de 1995 a 2014

Fonte: IPEA, 2013; Secretaria de Governo, 2016.

As conferências podem ser convocadas por lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial ou por resolução do conselho no qual estão referenciadas. As conferências

nacionais possuem etapas anteriores, nos estados e municípios, onde se iniciam os debates e são escolhidos os delegados que constituirão o núcleo de participantes com direito a voto. As etapas municipal e estadual constituem as pré-conferências. São convocadas pelo Poder Executivo e sua metodologia é composta por seminários, grupos de trabalho e plenárias. Inserindo-se numa etapa de formulação de políticas, as conferências buscam constituir uma rede com diversos atores políticos: gestores públicos, representantes da sociedade civil e demais atores relacionados com o tema em debate.

Numa lógica descentralizada, as conferências iniciam no nível local e se estendem ao nacional, ampliando as oportunidades de participação ao público. Segundo Petinelli (2013), as conferências locais, distritais, regionais e municipais permitem não só a redução de custos da participação, como também facilitam a discussão de questões concretas do cotidiano em virtude da proximidade com a população. Com isso, há um apelo maior à mobilização e à participação.

Inseridas numa nova institucionalidade participativa, as conferências demandam uma organização governamental que possibilite sua convocação, realização e encaminhamento de suas deliberações. Para tanto, estão vinculadas a ministérios, secretarias ou conselhos nacionais, os quais, dentre outras funções, são responsáveis pela dotação orçamentária necessária para viabilizá-las. Segundo dados do IPEA (2013), das 82 conferências nacionais realizadas no período de 2003 a 2011, 41% delas tiveram como órgão responsável o ministério ou a secretaria nacional, nos quais suas temáticas estão referenciadas; 10% tiveram como instância de coordenação o respectivo conselho nacional; e 45% tiveram sua coordenação compartilhada entre ministério, secretaria nacional afim e conselho, em caráter de corresponsabilidade.

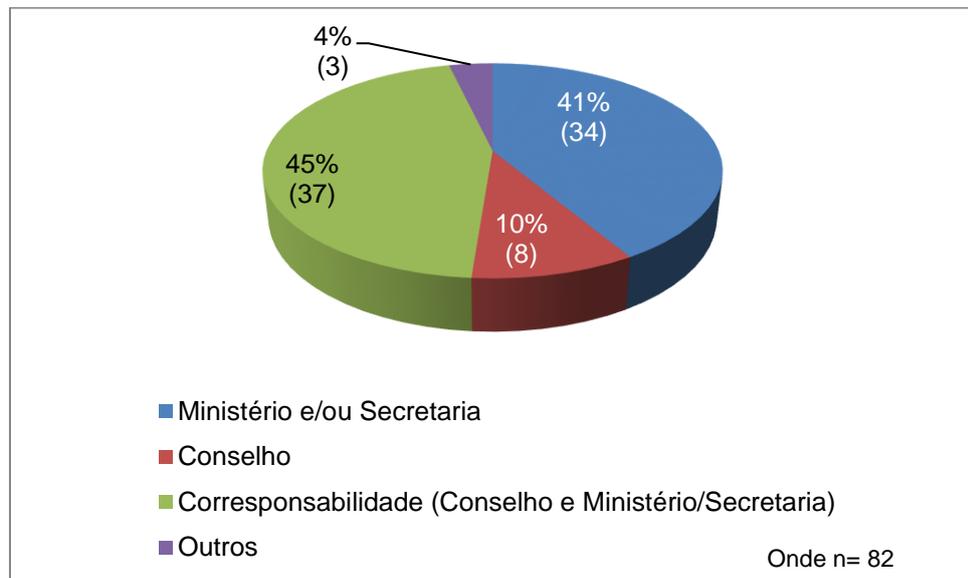


Figura 3: Órgãos responsáveis pela realização das conferências (2003 a 2011)

Fonte: IPEA, 2013.

No Brasil, as áreas de saúde, direitos humanos, direitos da criança e do adolescente e assistência social têm maior tradição na realização de conferências nacionais. A diversificação dos temas, a partir de 2003, garantiu a abrangência de novas áreas como esportes, cidades, meio ambiente, ciência e tecnologia, cultura, direitos da pessoa idosa e com deficiência, políticas para as mulheres, promoção da igualdade racial, entre outras. O gráfico a seguir apresenta dados sobre as conferências realizadas no período de 1995 a 2014 de acordo com a categorização de áreas sugerida em pesquisa realizada pelo IPEA (2013)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Segundo categorização do IPEA (2013), conselhos e conferências que atuam na temática de garantia de direitos debatem políticas transversais com os objetivos de efetivar direitos e prover oportunidades a grupos sociais historicamente excluídos ou marginalizados, tais como Políticas para as Mulheres, Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Já a temática de políticas sociais debate a garantia de bens e serviços públicos a fim de melhorar as condições de vida da população e impedir situações de risco social. Nessa categoria foram incluídos conselhos e conferências nas áreas dos Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Alimentar, Juventude, Direitos da Pessoa Idosa, Esporte e Cultura. Desenvolvimento econômico trata de assuntos relacionados ao fomento da economia como ações de apoio, financiamento, organização e regulação de diferentes atividades econômicas. Exemplos são conselhos e conferências de Desenvolvimento Rural e Sustentável, Aquicultura e Pesca, Arranjos Produtivos Locais, Ciência, Tecnologia e Inovação e Economia Solidária. As conferências e conselhos

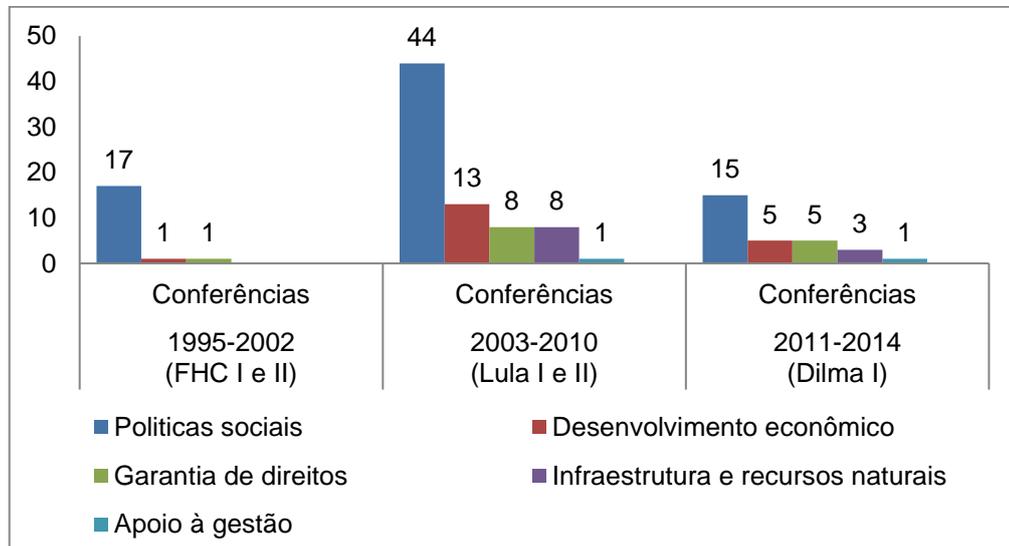


Figura 4: Conferências nacionais realizadas no período de 1995 a 2014 por área temática

Fonte: IPEA, 2013; Secretaria de Governo, 2016.

No período de 2003 a 2014, foi preponderante a convocação de conferências referenciadas na temática de políticas sociais. Num total de 103 conferências realizadas até o ano de 2014, 59 delas (57,2%) debateram pautas das políticas sociais. A segunda temática com o maior número de conferências realizadas foi a de desenvolvimento econômico, totalizando 18 edições (17,4%). Em seguida, aparecem as conferências de garantia de direitos, com 13 edições (12,6%), a de infraestrutura e recursos naturais, com onze edições (10,6%) e a de apoio à gestão, que realizou duas conferências (2%).

A respeito do tema, Pogrebinschi e Santos (2011) analisam o potencial das conferências nacionais no fortalecimento das instituições representativas como o Congresso nacional. Segundo os autores, a atuação das conferências impulsionou a atividade legislativa, sendo que o Congresso se demonstrou permeável às demandas das práticas participativas. As conferências teriam potencialidades quanto ao aprofundamento democrático, seja pela qualidade das deliberações produzidas, seja pelo fortalecimento das instituições representativas. Do ponto de

---

de infraestrutura e recursos naturais abordam temas como condições materiais e de infraestrutura nas diversas áreas e preservação do meio ambiente e dos recursos naturais. Por fim, a área de apoio à gestão aborda temáticas relativas à qualificação da administração pública (IPEA, 2013).

vista teórico, ao questionarem a possível crise da democracia representativa no Brasil, o estudo sinaliza a complementaridade entre participação, deliberação e representação política.

No entanto, é necessário refletir sobre a viabilidade do processo no longo prazo. Afinal, é possível manter a periodicidade das conferências com a mesma vitalidade de público? Para isso, o retorno por parte do governo das deliberações pactuadas em tais instâncias é fundamental, assim como a criação de mecanismos de monitoramento. Sobre o tema, Teixeira (2014, p. 22), pondera:

O que parece praticamente inviável é transformar todas estas 40 conferências numa rotina a cada dois ou três anos, especialmente se elas continuarem a ter puro caráter de levantamento de propostas sem que haja devolutiva pelo Estado das proposições. Há grande relevância no envolvimento amplo da população no diálogo a respeito de diferentes temas, porém não parece viável que as questões não sejam encaminhadas, já que isso acaba enfraquecendo a mobilização social.

A disputa em torno do projeto participativo resultou na escolha de diferentes desenhos institucionais para a gestão das políticas públicas, promovendo maior ou menor inclusão política e articulação institucional. Os processos participativos constituídos junto às estruturas das secretarias e ministérios adotaram um formato *top-down*, no qual o Estado assumiu protagonismo na definição de suas regras, participantes e procedimentos. Nesse contexto, tornam-se nebulosas as fronteiras entre burocracias estatais, políticos e grupos de interesse na definição das políticas públicas, já que o trânsito desses atores entre os campos é intenso e a polarização entre sociedade civil e política se torna menos definida.

Com base nos dados apresentados, é possível perceber a diversificação de canais de interlocução com a sociedade para a discussão e planejamento governamental em áreas diversas na última década. Conselhos e conferências têm o potencial de atuar no ciclo de políticas públicas tanto no momento de elaboração da agenda (por articular uma rede de atores diversos), quanto no processo de monitoramento de implementação das políticas, graças aos mecanismos de participação e controle social que são capazes de acionar. Inserem-se numa nova institucionalidade participativa e ampliam as fronteiras dos processos decisórios quanto às políticas públicas nacionais.

No entanto, é preciso atentar para a integração entre novos processos participativos e as esferas governamentais, no sentido de não se produzir institucionalidades paralelas e à margem

do centro de decisão política. Conselhos e conferências são locais privilegiados de escuta, formulação, deliberação, acompanhamento e transparência das ações governamentais. Quando atuam em áreas correlatas, a sinergia entre conselho e conferência é necessária no intuito de garantir o sucesso das experiências participativas. A complementaridade de esforços teria o potencial de qualificar a atuação dos atores sociais e estatais envolvidos nos processos, possibilitando um aprendizado, capaz de acelerar o caminho percorrido entre as fases de formulação, implementação e monitoramento das políticas.

Como visto nessa seção, de 2003 a 2014, o Governo brasileiro diversificou os canais de interlocução com a sociedade civil, também passando a considerar novas temáticas no processo de formulação das políticas públicas. Somente na área de políticas sociais, foram criados cinco conselhos e contabilizadas 57 conferências nacionais em dez anos (2003 a 2013). Na categorização sugerida pelo IPEA (2013), estão referenciados na área de políticas sociais os seguintes conselhos criados de 2003 a 2010: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), Conselho Nacional de Política Cultural (CNPCC), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad), Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp).

Estruturas foram criadas no interior do governo a fim de contemplar matérias como cidades, economia solidária, juventude, promoção da igualdade racial, cultura e outras. Tais estruturas ora tomavam a forma de ministérios, ora de secretarias especiais com mesmo *status* de ministérios – a exemplo da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Dentre as políticas sociais, a temática da juventude apostou na participação e na intersetorialidade para a execução de suas políticas – tema que será abordado na seção a seguir.

### 3. O BRASIL E SUAS JUVENTUDES: DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO

#### 3.1 Estado e políticas de juventude

Além das funções clássicas de garantia da soberania e domínio exclusivo e legítimo do uso da violência, contemporaneamente, o Estado é demandado a garantir níveis mínimos de bem-estar à população. Isso é válido sobretudo para os países latino-americanos, onde é necessário implementar políticas públicas que atenuem ou corrijam os efeitos das desigualdades, atendendo parcelas da população historicamente invisíveis ao Estado.

A juventude se insere no âmbito das políticas públicas a partir do reconhecimento do jovem enquanto sujeito de direitos e participante do processo democrático. Mundialmente, a articulação entre juventude, participação e políticas públicas é algo recente. Apenas recentemente, organismos internacionais, governos e entidades da sociedade civil passaram a desenvolver ações a fim de atender esse público e garantir o cumprimento dos direitos e garantias ratificados nos acordos internacionais e também previstos nos marcos constitucionais<sup>31</sup>.

Para fins dessa pesquisa, utilizamos o conceito de juventude ratificado pelo Estatuto Brasileiro da Juventude, disposto na Lei n. 12.852, de 05/08/2013, o qual está em sintonia com demais tratados internacionais sobre a temática. Segundo o Estatuto (BRASIL, 2013), são jovens as pessoas de 15 a 29 anos de idade<sup>32</sup>. Partimos da concepção de que a juventude não se

---

<sup>31</sup> No caso brasileiro, os direitos dos jovens estão previstos na Constituição de 1988 nos artigos 227 e 228, capítulo VII, que trata da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso. Vale destacar que tais artigos sofreram alterações com a emenda Constitucional n. 65 de 2010, passando a contemplar a categoria jovem em complementação à redação anterior.

<sup>32</sup> De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), criança é a pessoa com até 12 anos de idade incompletos, e adolescente é a pessoa com idade de 12 a 18 anos. O Estatuto da Juventude, sancionado em 2013, amplia o escopo da classificação de adolescente e concebe jovem a pessoa com idade de 15 a 29. A Organização Ibero-Americana da Juventude e a Organização Internacional da Juventude, com base na UNESCO, definem juventude o ciclo etário dos 15 aos 24 anos. Como visto, tais limites etários são arbitrários. Nesse sentido, concordamos com a formulação de Castro e Abramovay (2002), as quais alertam sobre as implicações jurídicas de tais definições etárias, mas destacam o mérito de romper com a perspectiva tradicional de juventude como fase de transição da

limita à dimensão etária ou geracional, como uma fase transitória da vida, mas se constitui enquanto processo, que contempla variadas dimensões: cultural, social, identitária, econômica, política, entre outras. Vale compreender sua multiplicidade e as possibilidades que a vivência juvenil permitem aos sujeitos. Essa diversidade traz desafios de nomenclatura aos analistas, os quais optam pela expressão “juventudes” no plural (CASTRO; AQUINO, 2008; CARRANO, 2000; CASTRO; ABRAMOVAY, 2002). Mesmo que a expressão simplifique a multiplicidade das características, subjetividades e relações entre os jovens, alerta sobre o risco de generalizações quanto a realidades diversas e desiguais.

A temática da juventude possui um processo de institucionalização recente nos governos democráticos. Aliado às questões do desenvolvimento e dos direitos humanos, a juventude passou a integrar a agenda social da Organização das Nações Unidas (ONU) nas três últimas décadas.

As desigualdades sociais e as questões daí decorrentes se agudizaram como reflexo da crise econômica da década de 1980 e das tentativas mal-sucedidas de implementar o receituário neoliberal nos países latino-americanos. Em virtude das mobilizações sociais, novos temas globais passaram a integrar a agenda de discussões de organismos internacionais de cooperação. Durante os anos 1990, a Organização das Nações Unidas realizou uma série de conferências relacionadas ao eixo desenvolvimento e direitos humanos. Dentre elas, destacam-se: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994), Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (1995), IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995) e II Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (1996).

Em 1965, a ONU incluiu o termo juventude na Declaração sobre a Promoção entre os Jovens dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos, comprometendo os Estados-membros a tratar a temática no planejamento de políticas de médio e longo prazos. Os

---

infância para idade adulta, que percebe o jovem não como ele é, mas como alguém que virá a ser. Para as autoras: “(...) definir juventude implica muito mais do que cortes cronológicos; implica vivências e oportunidades em uma série de relações sociais, como trabalho, educação, comunicações, participação, consumo, gênero, raça etc. Na realidade, essa transversalidade traduz que não há apenas um grupo de indivíduos em um mesmo ciclo de vida, ou seja, uma só juventude (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002, p. 25)”.

anos de 1978 a 1985, foram declarados Anos Internacionais da Juventude, o que estimulou governos democráticos a voltarem sua atenção para o tema.

O ano de 1985 tornou-se particularmente relevante para a temática pela realização do primeiro Congresso Mundial convocado pela ONU para a juventude. A partir de então, o tema passou a adquirir visibilidade e o texto do Congresso Mundial da ONU tornou-se referência para o desenvolvimento de políticas públicas para os jovens em todos os países que o ratificaram. Em 1986, a Conferência Internacional do Trabalho (OIT) contemplou a temática ao incluir a adoção de normas internacionais de trabalho para a juventude (MACHADO, 2011).

Sobretudo nos países latino-americanos no contexto de transição democrática, a atuação dos organismos internacionais, aliada à pressão nacional por parte dos movimentos de juventude, contribuíram para a construção de uma agenda sobre os direitos dos jovens durante a década de 1980. Desde então, foi crescente a demanda pela constituição de sistemas de políticas voltados a esse segmento da população. Simultaneamente, crescia a demanda por pesquisas e diagnósticos sobre a juventude a fim de denunciar sua histórica invisibilidade e subsidiar a tomada de decisões por parte dos novos governos democráticos.

Nesse sentido, a UNESCO vem atuando no diagnóstico da situação juvenil no mundo, estimulando o desenvolvimento de ações específicas para esse segmento da população desde uma perspectiva inclusiva e participativa. Para tanto, propõe a articulação da premissa “de/para/com”, que significa, em linhas gerais, a elaboração e desenvolvimento de políticas públicas em diálogo com seu público-alvo, garantindo a diversidade geracional, étnica, de gênero e de classe dos jovens e assegurando as garantias jurídico-legais e de execução orçamentária do Estado (DA ROSA, 2014; CASTRO; ABRAMOVAY, 2002).

Em 1995, ao reconhecer o jovem como protagonista do desenvolvimento e promotor de mudanças sociais, a ONU, por meio de sua Assembleia Geral, formulou o Programa de Ação Mundial para a Juventude. Com o apoio da comunidade internacional, o Programa visava estimular organizações não-governamentais e setores público e privado a implementar ações voltadas ao público jovem nas seguintes áreas prioritárias: educação, emprego, fome e pobreza, saúde, meio ambiente, abuso de drogas, delinquência juvenil, atividades de lazer, meninas e mulheres jovens e a efetiva participação dos jovens na vida em sociedade e nos processos de tomada de decisão.

Desde a formulação do Programa de Ação Mundial para a Juventude, uma série de iniciativas e acordos foram firmados entre os países signatários a fim de viabilizar sistemas de políticas para a juventude e promover intercâmbios de experiências. Exemplos do alcance internacional da agenda da ONU para a juventude ao longo da década de 1990 foi a criação da Organização Iberoamericana para a Juventude (OIJ), em 1992, a realização da 1ª Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens, em 1998, que resultou na Declaração de Lisboa sobre a Juventude, e a convocação do Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, responsável pela elaboração do Plano de Ação de Braga – considerado uma das principais sínteses das articulações dos movimentos jovens na luta pela promoção dos direitos humanos (SILVA; ANDRADE, 2009).

Mesmo com o avanço em termos de inclusão do tema nas agendas governamentais pelo mundo, o Informe sobre a Juventude Mundial da ONU de 2005 mostrou um quadro preocupante quanto aos indicadores de acesso dos jovens aos direitos sociais, econômicos e culturais (UN, 2005). Segundo o Informe (idem), de um total de 1,2 bilhão de jovens no mundo, 200 milhões sobreviviam com menos de um dólar per capita por dia, 88 milhões estavam desempregados e 10 milhões eram portadores do vírus da AIDS. Além disso, a dificuldade de tornar visível a população jovem nos tratados sobre direitos humanos vem comprometendo a implementação de políticas para esse segmento nas últimas décadas (UN, 2005; SILVA; ANDRADE, 2009).

### **3.2 O Brasil e seus jovens**

A garantia dos direitos civis, políticos e sociais à juventude é uma agenda recente no Brasil e tem demandado urgência para a ação governamental. Como consequência da histórica ausência de políticas focalizadas na condição juvenil, os indicadores sociais que contemplam esse segmento da população ainda são problemáticos. Direitos básicos como educação, saúde, cultura e segurança são constantemente negados ou são oferecidos de forma precária e insuficiente para o exercício da cidadania (LOBATO; LAMBREA, 2013).

As desigualdades sociais e econômicas impactaram a juventude, agravando as condições de vida de setores mais vulneráveis, como jovens negras e homens jovens moradores da periferia urbana. Frequentemente, a visibilidade dos jovens, sobretudo aqueles pertencentes a

setores populares, está relacionada à questão da violência, do controle social tutelar e da repressão por parte do Estado.

Nesse contexto, implementar políticas públicas para a juventude implica a resolução da exclusão econômica, da marginalização social e política dos jovens. Atualmente, um dos grandes desafios democráticos é modificar a postura tutelar do Estado e consolidar o reconhecimento do jovem como um sujeito de direitos e protagonista dos processos políticos.

Segundo dados do IBGE (2015), o grupo de jovens de 15 a 29 anos passou de 27,3%, em 2004, para 24,1%, em 2014, conforme tabela 1. Apesar da tendência à diminuição da participação desse grupo no conjunto da população, quase um terço da população é composta por jovens<sup>33</sup>. Esse expressivo contingente populacional demanda ações por parte do Poder Público uma vez que problemas relacionados à violência, ao desemprego, ao direito à educação, ao acesso à cultura, entre outros, têm afetado diretamente a população juvenil.

Tabela 1- População de 15 a 29 anos por situação de domicílio – Brasil, 2010

Grupos de idade	Total	Homens	Mulheres	Situação de domicílio e sexo					
				Urbana			Rural		
				Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
15 a 19 anos	16990872	8558868	8432004	14038999	6998102	7040897	2951873	1560766	1391107
20 a 24 anos	17245192	8630229	8614963	14706068	7276963	7429105	2539124	1353266	1185858
25 a 29 anos	17104414	8460995	8643419	14772956	7225732	7547224	2331458	1235263	1096195
	51340478	25650092	25690386	43518023	21500797	22017226	7822455	4149295	3673160

Fonte: IBGE, 2011.

Quanto à questão de gênero, os dados revelam que para a faixa etária que compreende indivíduos entre 15 a 29 anos de idade, há relativa igualdade na proporção de homens e mulheres jovens no país. Porém, um olhar mais atento aos dados da tabela anterior revela que, na faixa dos 15 aos 24 anos de idade, o número de jovens do sexo masculino é superior ao do sexo feminino para o ano de 2010. Na faixa de 25 a 29 anos, o quadro se inverte, passando a

<sup>33</sup> Segundo o IBGE (2015), desde final da década de 1970, o Brasil está em um processo de desaceleração demográfica, no qual há tendência de redução da natalidade e gradual aumento da expectativa de vida da população.

ser superior o número de mulheres. Para explicar tal ocorrência é preciso atentar para causas externas, que vitimam os jovens do sexo masculino nessa faixa-etária.

A questão da violência é recorrente no cotidiano das grandes cidades e vem afetando diretamente a juventude. O gráfico acima sobre a proporção de óbitos masculinos e femininos por grupo de idade evidencia que o grupo de maior risco é composto por homens de 15 a 29 anos de idade. Segundo dados do IBGE (2011), o alto número de óbitos nessa faixa etária é decorrente de causas externas e violentas, como homicídios e acidentes de trânsito. Do total de óbitos registrados em 2009, 10,2% (110.074) eram por motivos violentos, sendo 84,1% (92.545) vítimas do sexo masculino. Mais especificamente sobre o grupo de 20 a 24 anos de idade, totalizaram-se 27.369 óbitos e desses 61,3% de natureza violenta, atingindo 90,2% de homens (IBGE, 2006, p. 66). Vale ponderar também que a sobremortalidade masculina tem variado conforme o estado, com destaque para os altos índices de homicídio de jovens do sexo masculino nos estados de Alagoas e Paraíba (IBGE, 2011).

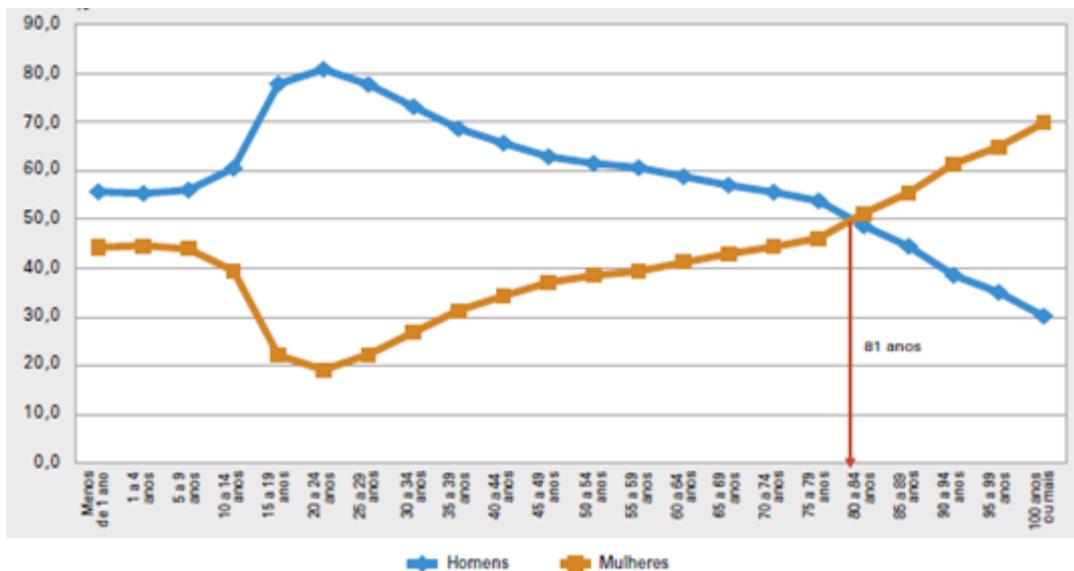


Figura 5: Proporção de óbitos masculinos e femininos por grupo de idade – Brasil, 2010

Fonte: IBGE, 2011.

Nas décadas finais do século XX, mundialmente, ocorreram mudanças estruturais na distribuição etária da população, com destaque para o crescente contingente de jovens. Isto implicou um aumento relativo da população em idade ativa, o que afetou a dinâmica de

desenvolvimento socioeconômico dos países. Governos foram demandados a promover políticas de qualificação e capacitação para esse expressivo contingente populacional, que transitava dos bancos escolares para o mundo do trabalho.

Na contramão da assimilação da mão-de-obra jovem, esse “bônus demográfico” foi afetado por um problema também de escala mundial: a crise do emprego, que abateu as economias desenvolvidas nos anos 1980 e atingiu o Brasil em 1990 (CASTRO; AQUINO, 2008). Nesse cenário de restrição das oportunidades de emprego, os jovens foram diretamente afetados. Disso decorreram duas tendências distintas: de um lado, entre setores social e economicamente mais favorecidos, os jovens passaram a adiar a procura de colocação profissional e a independência financeira e emocional da casa dos pais<sup>34</sup> (idem). De outro, entre jovens econômica e socialmente menos favorecidos, há o constrangimento de ingressar no mercado de trabalho em empregos de qualidade ruim, alta rotatividade e baixa remuneração.

Num contexto de instabilidade econômica, sobretudo após a crise mundial de 2008, essa situação se agravou tanto em países desenvolvidos, a exemplo da União Europeia<sup>35</sup>, quanto em países em desenvolvimento. No entanto, em economias como a brasileira, os efeitos de uma crise podem ser até mais nocivos quando o desemprego se aglutina a carências na garantia de outros direitos básicos, como educação, cultura e lazer, por exemplo.

O problema do desemprego, seja em períodos de recessão econômica ou não, tende a ser mais acentuado entre a juventude do que entre os trabalhadores adultos. Segundo Castro e Aquino (2008), as taxas de desemprego são maiores especialmente entre os jovens de 15 a 24 anos de idade. Em 2006, período que antecedeu a crise econômico-financeira, enquanto a taxa de desemprego entre adultos de 30 a 59 anos era de 5%, os índices entre os jovens de 15 a 17 anos era de 22,6%, dos 18 aos 24, era 16,7%, e dos 25 aos 29, a taxa era de 9,5% (CASTRO; AQUINO, 2008).

---

<sup>34</sup> A crise do emprego não é o único fator responsável pelo prolongamento da juventude nas últimas décadas. É preciso levar em consideração a emergência de novos padrões comportamentais relacionados à sexualidade, à nupcialidade e à conformação familiar (CASTRO; AQUINO, 2008).

<sup>35</sup> Desde a crise de 2008, os países da zona do Euro buscam soluções para o problema do desemprego juvenil. Segundo dados da Eurostat de 2012, 23,9% dos jovens estavam desempregados, sendo que a situação mais crítica era enfrentada em países como Grécia (59%), Espanha (quase 56%), Portugal (38,3%) e Itália (38,4%) (UNIÃO EUROPEIA LANÇA OFENSIVA CONTRA DESEMPREGO JUVENIL, 2016).

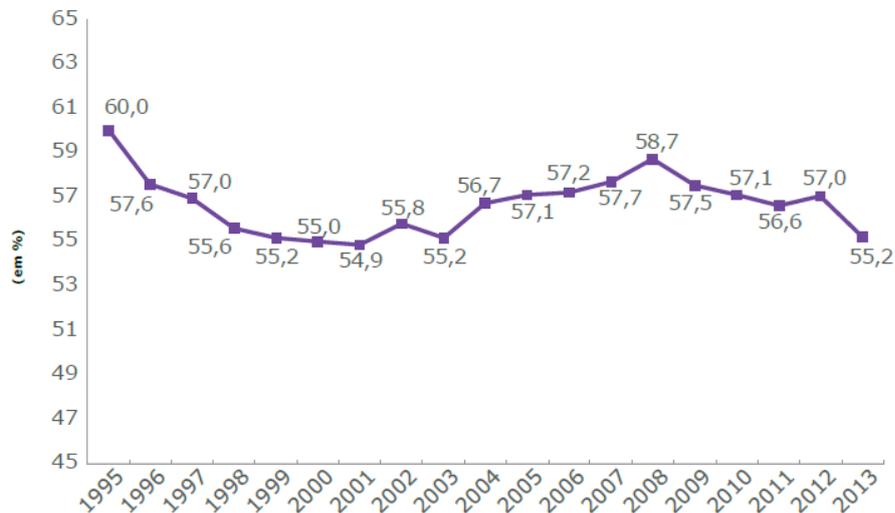


Figura 6: Evolução da taxa de ocupação dos jovens de 15 a 29 anos – Brasil, anos de 1995 a 2013

Fonte: Participatório-observatório Participativo da Juventude; Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2014, p. 3 com base nos dados da PNAD/IBGE.

O gráfico acima apresenta a evolução da taxa de ocupação dos jovens de 15 a 29 anos no período de 1995 a 2013. Como é possível verificar, dos anos 1995 a 2002, houve um decréscimo na taxa de ocupação. A partir de 2003, a tendência é revertida, sendo registrado relativo aumento até a eclosão da crise econômica de 2008. Desde então, a taxa tem retomado os patamares anteriores, oscilando em torno de 3,5 pontos percentuais com tendência à declínio. A média para o período (de 1995 a 2013) foi de 56,7%, o que equivale afirmar que mais da metade dos jovens de 15 a 29 anos exercia algum tipo de trabalho.

Outro dado relevante sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho é a questão da qualidade dos empregos. Dados da PNAD/IBGE demonstram que para os três intervalos etários considerados há uma tendência constante de redução da taxa de empregos informais de 2006 a 2013. No entanto, em comparação com os demais intervalos etários, os percentuais de informalidade se concentram entre jovens de 15 a 17 anos, com 74,5% para o ano de 2013.

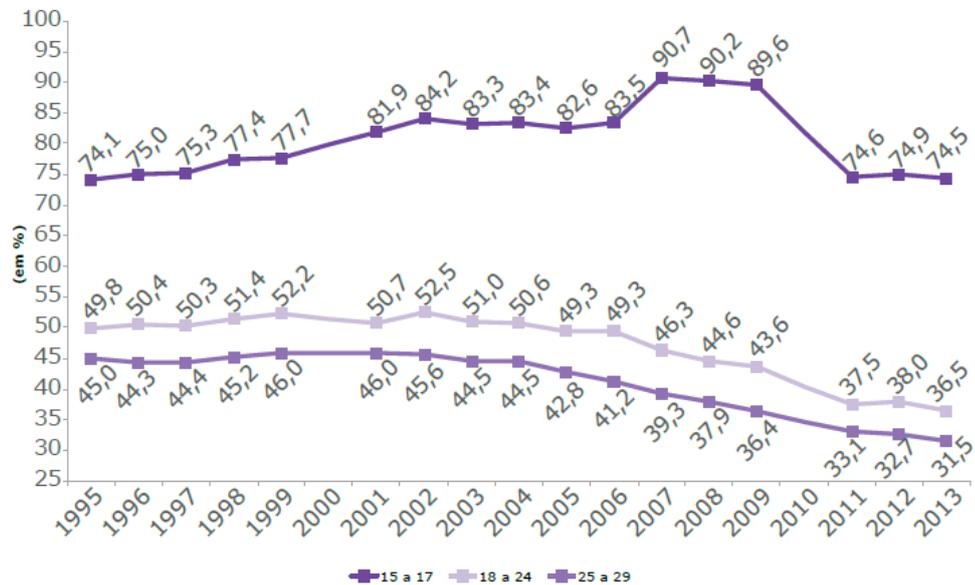


Figura 7: Evolução da taxa de informalidade entre jovens de 15 a 29 anos – Brasil, anos de 1995 a 2013

Fonte: Participatório-observatório Participativo da Juventude; IPEA, 2014, p. 13, com base nos dados da PNAD/IBGE.

Com relação à remuneração, se verifica tendência ao aumento para todas as faixas etárias a partir de 2004. Em que pese as melhoras registradas nos últimos anos, jovens de 15 a 17 anos apresentam piores condições em termos de remuneração e informalidade quando em comparação com as demais faixas etárias analisadas. Em geral, os postos de trabalho ocupados por grupos mais jovens são os com menores exigências, pior qualidade, baixos custos de demissão e de contratação, o que se reflete na baixa remuneração e alta rotatividade (CASTRO; AQUINO, 2008).

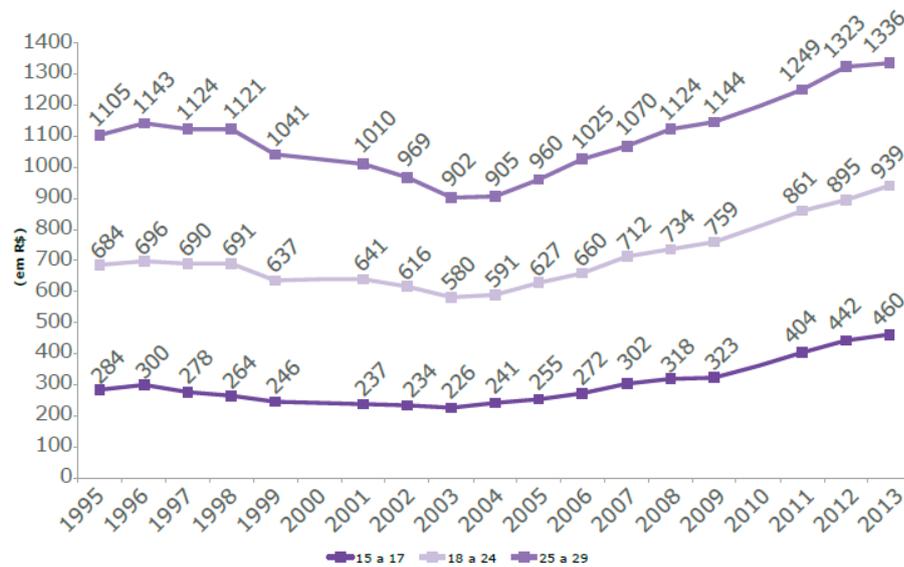


Figura 8: Remuneração média dos jovens por faixa etária – Brasil, anos de 1995 a 2013

Fonte: Participatório-observatório Participativo da Juventude; IPEA, 2014, p. 14, com base nos dados da PNAD/IBGE.

Além do trabalho, a educação sempre teve destaque no campo das políticas públicas voltadas ao público jovem. A respeito do direito à educação, vale atentar para os índices de analfabetismo entre a população jovem brasileira. Os maiores índices de analfabetismo são encontrados entre as pessoas idosas com mais de 65 anos de idade (38% em 2000 e 29,4% em 2010). A tendência da última década é de redução de tais índices para todos os grupos etários em virtude da ampliação da rede de ensino básico. Para o grupo de jovens, esses números também têm registrado queda. Para o ano de 2010, o grupo de 15 a 19 anos registrou taxa de analfabetismo de 2,2%; de 20 a 24 anos, 2,8%; e de 25 a 29 anos, 4%.

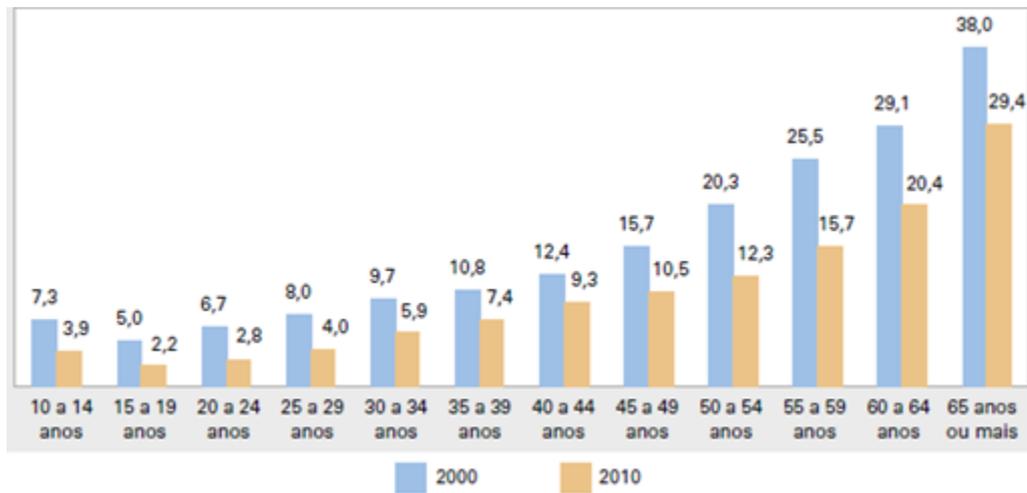


Figura 9 – Taxa de analfabetismo por grupos de idade – Brasil 2000-2010 (em %)

Fonte: IBGE, 2011.

A tabela 2 apresenta dados sobre a evolução do número de matrículas para estabelecimentos públicos e privados, rurais e urbanos, de 2010 a 2014. Os dados demonstram a redução do número de matrículas para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial no período de 2010 a 2014. No entanto, os números relativos às matrículas no Ensino Médio apresentaram tendência oposta. É de se destacar o aumento progressivo do número total de matrículas para o Ensino Médio no país: ao comparar os dados de 2010 com os de 2014, se evidencia um aumento de 54 mil novas matrículas nos estabelecimentos públicos e privados.

Tabela 2 - Matrículas em estabelecimentos públicos e privados (rurais e urbanos) – Brasil (anos 2010 a 2014)

Matrículas	2010	2011	2012	2013	2014
Ensino Fundamental - anos iniciais	16755708	16360770	16016030	15764926	15699483
Ensino Fundamental - anos finais	14249633	13997870	13686468	13304355	12760184
Ensino médio	8574225	8589261	8617078	8622791	8628714
EJA	4287234	4046169	3906877	3772670	3592908
Educação especial	218271	193882	199656	194421	188047

Fonte: QEdu, 2016, com base no Censo Escolar/INEP 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Os dados referentes ao número de matrícula fornecem subsídios para pensar o acesso à educação. Porém, um olhar mais atento sobre as condições de permanência também se faz necessário. Para o mesmo período, de 2010 a 2014, os percentuais de reprovação e de abandono para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental registraram gradual queda. Em contrapartida, houve uma pequena melhora nos percentuais de aprovação para as mesmas etapas escolares.

Os percentuais de reprovação para o Ensino Médio se equipararam aos dos anos finais do Ensino Fundamental. No entanto, os índices de abandono foram mais elevados no primeiro caso. De 2010 a 2014, evidenciou-se gradual queda de tais percentuais para o Ensino Médio, com variação de 10,3%, em 2010, para 7,6% em 2014. Também os percentuais de aprovação (média para os três anos do Ensino Médio) sofreram relativo aumento de 77,1%, em 2010, para 80,2% em 2014.

Tabela 3 - Reprovação, abandono e aprovação por etapa escolar em estabelecimentos públicos e privados (rurais e urbanos) - Brasil (anos 2010 a 2014)

Etapa Escolar	Reprovação					Abandono					Aprovação				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Ensino Fundamental - anos iniciais	8,30%	7,20%	6,90%	6,10%	6,20%	1,80%	1,50%	1,40%	1,20%	1,10%	89,90%	91,20%	91,70%	92,70%	92,70%
Ensino Fundamental - anos finais	12,60%	12,40%	11,80%	11,30%	11,70%	4,70%	4,20%	4,10%	3,60%	3,50%	82,70%	83,40%	84,10%	85,10%	84,80%
Ensino Médio	12,60%	13,20%	12,30%	11,90%	12,20%	10,30%	9,60%	9,20%	8,10%	7,60%	77,10%	77,20%	78,50%	80,00%	80,20%

Fonte: QEdu, 2016, com base no Censo Escolar/INEP 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Em termos de educação superior, registraram-se avanços na última década como o aumento do número de matrículas e a diversificação do público que passou a acessar universidades públicas e privadas em virtude de políticas públicas de expansão do ensino superior. Como é possível visualizar pela tabela 4, a taxa de frequência em todas as regiões do país mais que dobrou no período de 1996 a 2006.

Tabela 4 - Taxa de frequência líquida no Ensino Superior para jovens de 15 a 24 anos (anos de 1996 e 2006)

Brasil e regiões	1996	2006	Var. %
<b>Brasil</b>	<b>5,8</b>	<b>12,6</b>	<b>117,2</b>
Norte*	3,4	7,7	126,5
Nordeste	3,1	7,0	125,8
Sudeste	7,1	15,6	119,7
Sul	7,9	17,4	120,3
Centro-Oeste	6,3	15,0	138,1

Fonte: Castro; Aquino, 2008, p. 40, com base nos dados da PNAD/IBGE, grifos do original.

Dentre as principais iniciativas do governo federal para promover a expansão do ensino superior nos últimos anos, se destacam o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni). O Fies foi criado em 1999 em substituição do Programa de Crédito Educativo e tem por objetivo garantir o financiamento do

Ensino Superior em instituições privadas de ensino. Enquanto uma política emblemática do governo Lula, o Prouni foi criado em 2005 e concede a estudantes brasileiros bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas para cursos de graduação e sequenciais de formação específica. Para além das críticas ao programa, entre 2005 e 2006, o Prouni viabilizou o acesso ao ensino superior de cerca de 415 mil estudantes (CASTRO; AQUINO, 2008).

A figura 10 apresenta dados relativos à educação e ao mercado de trabalho com as ponderações por grupo de idade nos anos de 2004 e 2014. Em 2004, do total de jovens, de 15 a 29 anos, 37% estudavam (soma “só estuda” com “estuda e trabalha”); 59% trabalhavam (soma “só trabalha” com “estuda e trabalha”) e 15,7% estudavam e trabalhavam. Esses percentuais sofrem quedas para o ano de 2014, quando 35,6% estavam estudando; 57,6% estavam trabalhando e 13,1% trabalhavam e estudavam.

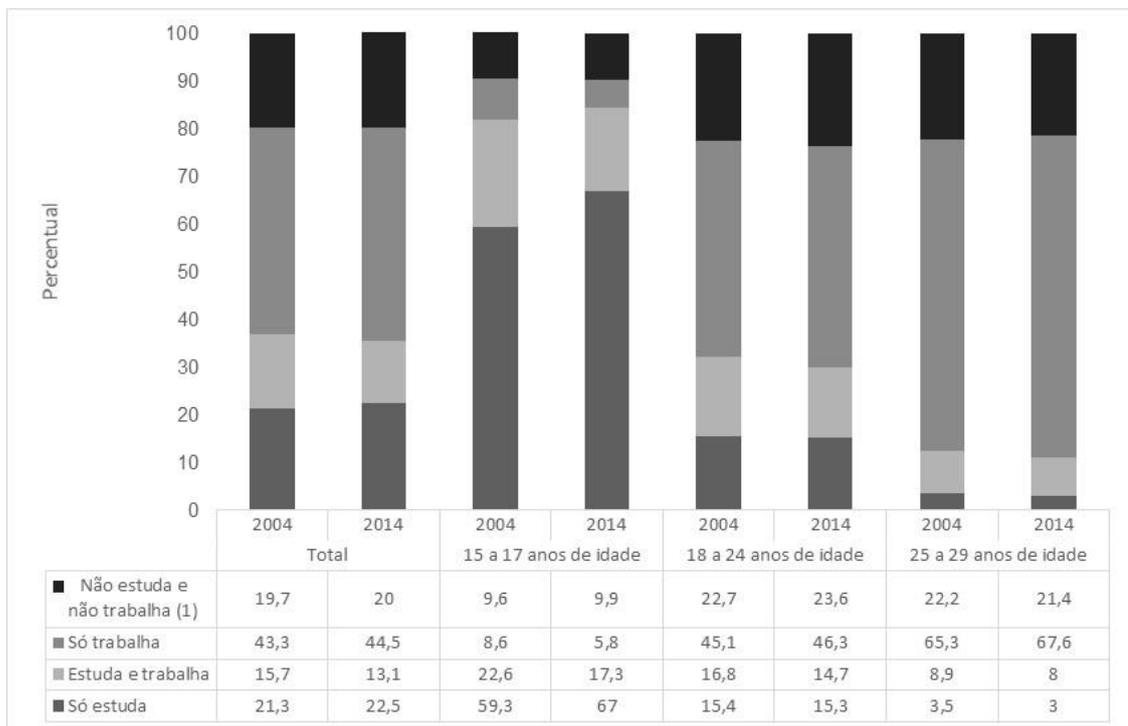


Figura 10: Distribuição percentual de jovens (15 a 29 anos) por grupo de idade e tipo de atividade na semana de referência, Brasil 2004-2014

Fonte: Adaptado de IBGE, 2015, p. 31. (1) Inclui os jovens que não procuram emprego

Verifica-se que há uma maior concentração de jovens que se dedicam a apenas aos estudos no grupo de 15 a 17 anos de idade (o que corresponde às séries iniciais do Ensino Médio). Em 2004, 59% dos jovens entre essa faixa etária apenas estudavam. Já em 2014, esse percentual sobe para 67%. Para o mesmo grupo de idade, aqueles que estudavam e trabalhavam, em 2004, os percentuais chegavam a 22,6%. Em 2014, há uma redução para 17,3%.

Para a faixa de 18 a 24 anos, os números sofrem drásticas mudanças, pois diminui o percentual de jovens que somente estudam (em torno de 15%), aumenta o percentual daqueles que evadem a escola e se dedicam somente ao trabalho (46,3% em 2014) e sobe o percentual de jovens que não estudam, nem trabalham, chegando a totalizar 23,6% daqueles entre 18 e 24 anos em 2014. Para o último grupo etário, de 25 a 29 anos, tem-se a redução dos jovens que apenas estudam (3,5% em 2004 e 3% em 2014), aumento daqueles que apenas trabalham (65,3% em 2004 e 67,6% em 2014) e estabilização na casa dos 20% de jovens que não estão nem inseridos no sistema educacional, nem no mercado de trabalho. Isso equivale a dizer que um em cada cinco jovens brasileiros de 18 a 29 anos não trabalha nem estuda.

Escolaridade e acesso ao mercado de trabalho estão associados e são fatores fundamentais para compreender a situação juvenil no país. Segundo Lobato e Lambrea (2013, p. 35),

A grande maioria dos jovens se insere no mercado de trabalho de maneira precária, e, uma vez trabalhando, o grau de investimento nos estudos declina, tornando difícil um emprego melhor, de modo que tal situação gera um ciclo de insegurança e instabilidade que os acompanha na vida adulta. Por este motivo é tão importante políticas públicas que favoreçam a continuidade dos estudos, a permanência na escola e o ingresso no ensino superior, gerando possibilidades de trabalho regular, a fim de que os jovens possam ganhar experiência e romper com esse ciclo de exclusão.

Na contramão dos avanços em termos de elevação dos anos de escolaridade e do discreto aumento da frequência escolar entre os jovens nos últimos anos, um fenômeno tem demandado maiores esforços por parte do Estado e seus agentes públicos. A condição de jovem “nem nem”, isto é, que não está na escola, nem no mercado de trabalho, é um dado preocupante sobre a situação juvenil no país. Tal condição afeta, sobretudo, as mulheres com filhos, pois, na ausência de políticas públicas efetivas que permitam a continuidade dos estudos e/ou a

inserção/permanência no mercado de trabalho, retornam para o ambiente doméstico para cuidar das crianças<sup>36</sup> (MONTEIRO, 2013).

Monteiro (2013) afirma que o percentual de jovens “nem nem” com ensino fundamental incompleto era de 39% para mulheres sem filhos, 55% para mulheres com filhos e 14% para homens com base em 2011. Isso equivale a um milhão de jovens no grupo entre 19 e 24 anos que tinham o ensino fundamental incompleto e estavam fora do mercado de trabalho (o que representa 5% da população nessa faixa-etária).

Além do recorte de gênero, os jovens “nem-nem” possuem características que variam de acordo com escolaridade e renda. Com dados do IBGE, a autora verifica que quanto menor a escolaridade e menor a renda, maior a probabilidade de ocorrer o fenômeno da inatividade juvenil. Ao revelarem uma condição de alta vulnerabilidade, tais dados reforçam a urgência de políticas públicas focalizadas, que permitam o acesso aos direitos básicos garantidos à juventude. Mesmo que a condição “nem nem” seja transitória, os números revelam uma lacuna da ação estatal para contemplar esse segmento da população. Afinal, resta questionar sobre o futuro de um país, cuja parcela significativa de jovens está à margem do sistema educacional e do mundo do trabalho.

Para além da caracterização demográfica, é impossível tratar de juventude e políticas públicas sem identificar comportamentos, práticas e valores compartilhados pelos jovens a respeito da democracia. Compreendendo que a política se fundamenta na organização do poder e na busca de soluções para os problemas da vida em comum e que a democracia é um processo contínuo de atualização, revisão e aprofundamento de seus princípios e valores, cabe questionar *como* os jovens se relacionam com a política e *se* participam ativamente do processo democrático – temas que serão desenvolvidos a seguir.

---

<sup>36</sup> Sobre o agravamento da condição “nem nem” entre sub-grupos, Monteiro (2013) afirma que o percentual de jovens “nem nem” com ensino fundamental incompleto era de 39% para mulheres sem filhos, 55% para mulheres com filhos e 14% para homens com base em 2011. Isso equivale a um milhão de jovens no grupo entre 19 e 24 anos que tinham o ensino fundamental incompleto e estavam fora do mercado de trabalho (o que representa 5% da população nessa faixa-etária).

### 3.3 Os jovens e a política

A juventude e seu ativismo político marcaram a história recente da democracia no Brasil. Desde final da década de 1970, o movimento estudantil figura como um ator relevante nas lutas políticas do país. Da luta pelo fim da ditadura civil-militar, passando pela defesa das instituições democráticas no processo de *impeachment* de 1992, até as manifestações recentes em defesa do transporte e da educação pública, a juventude brasileira tem ocupado as ruas, sinalizando seu interesse em participar dos processos políticos.

Num país como o Brasil, que combina altos índices de desigualdades socioeconômicas com percentuais elevados de desconfiança das instituições democráticas<sup>37</sup>, a atuação da juventude – que representa quase um quarto da população atualmente – impacta o jogo democrático: seja por meio do sistema eleitoral (se candidatando a cargos eletivos ou escolhendo seus representantes) ou por outras formas de participação política (associativismo, mobilizações, ocupações de prédios públicos, protestos e outros).

Para as eleições de 2014, cerca de 23 milhões e 500 mil jovens entre 16 e 24 anos estavam habilitados a votar, o que correspondia a quase 17% do eleitorado brasileiro (CUNHA; ROCHA, 2014). No entanto, vale destacar que, do total de jovens com direito ao voto facultativo, apenas 2% o requisitaram para as eleições de 2014 (*idem*).

Já em termos de candidaturas, nas eleições municipais de 2012, 163 mil e 90 jovens, de 18 a 24 anos, se candidataram ao cargo de vereador, sendo que desses, 1320 foram eleitos<sup>38</sup>. Também na Câmara Federal, a juventude tem disputado candidaturas. Porém, os jovens eleitos

---

<sup>37</sup> Após três décadas de experiência democrática, pesquisas indicam que os brasileiros apoiam o regime democrático, mas desconfiam de suas instituições representativas, tais como partidos políticos, sindicatos, Poderes Legislativo e Executivo (MOISÉS, 2008; 2010; BAQUERO, 2007). Segundo Moisés (2010), os mais baixos índices de confiança dos brasileiros são registrados para os partidos políticos (36,8% dos brasileiros afirmam não ter nenhuma confiança nos partidos políticos) e para o Congresso Nacional (26,7%).

<sup>38</sup> De acordo com a legislação brasileira, a idade mínima para candidatura ao cargo de vereador é de 18 anos, levando-se em consideração a data da posse. Disso decorre que jovens de 17 anos podem se candidatar desde que completem a maioria no momento da posse no cargo. Nas eleições de 2012, ao todo, 47 jovens menores de 18 anos se candidataram ao cargo de vereador e seis foram eleitos. Dados disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Outubro/jovem-eleitor-eleicao-de-veredores-mostra-participacao-ativa-da-juventude-na-politica>> Acesso em 01 set 2016.

possuem perfis que se distanciam da média da população juvenil. Em pesquisa sobre as 52<sup>a</sup> e 53<sup>a</sup> legislaturas (2003 – 2011), Rocha (2014) identifica padrões no perfil dos jovens até 29 anos eleitos, com destaque para homens, com herança política (70% dos deputados incluídos no estudo pertenciam a famílias com trajetórias políticas) e escolaridade acima da média nacional (quase a totalidade dos eleitos tem ensino superior completo ou incompleto).

Quanto à participação política dos jovens, em pesquisa nacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e pelo Instituto Pólis (2005) com oito mil jovens de 15 a 24 anos, 80,6% afirmaram não participar de movimentos por melhores condições de vida no bairro e/ou na cidade. Entre aqueles que participaram de algum tipo de movimento ou reunião, destacaram as seguintes pautas de interesse: conquista ou melhoria de áreas de lazer/quadras esportivas (37,8%), educação/escola (36,5%), segurança (34,1%), saneamento/meio ambiente (29,2%) e postos de saúde (27,2%) (IBASE/POLIS, 2005).

Ainda sobre o associativismo juvenil, a pesquisa revelou maiores percentuais de participação em grupos religiosos (15,3%) e clubes/associações esportivas e de lazer (8,3%), conforme tabela abaixo. Dentre as atividades tradicionais de participação e ativismo, se revelaram baixos os percentuais de jovens que participavam de associações comunitárias (2%), grupos ambientalistas (1,4%), movimentos negro/indígena/feminista/LGBT (0,8%), Organizações Não-Governamentais (0,9%), partidos políticos (1%) e sindicatos (0,7%).

Tabela 5 - Participação de jovens (15 a 24 anos) em entidades, grupos e movimentos – Brasil, 2005

Entidades, grupos e movimentos	Participa atualmente	Já participou, mas não participa mais	Nunca participou	Ns/No	Total
Assoc. comunitárias de moradores	2,0	10,4	86,7	0,9	100
Assoc. estudantis	3,0	21,3	74,8	0,9	100
Clubes ou assoc. esportivas/lazer	8,3	19,6	71,1	1,0	100
Grupos artísticos	5,5	11,8	81,8	0,9	100
Grupos ambientalistas	1,4	5,9	91,6	1,1	100
Grupos religiosos	15,3	21,6	62,2	0,9	100

Grupos diversos (ganguês, galeras etc)	4,2	6,7	88,2	0,9	100
Trabalho voluntário	3,0	11,4	84,5	1,1	100
ONGs	0,9	2,0	96,0	1,1	100
Partidos políticos	1,0	5,9	92,1	1,0	100
Sindicatos	0,7	2,3	96,0	1,0	100
Movimentos negro, indígena, feminista, de orientação sexual	0,8	3,0	95,1	1,1	100
Movimentos sociais (educação, saúde, moradia etc)	1,3	5,9	91,8	1,0	100

Fonte: IBASE/POLIS, 2005.

A mesma pesquisa indagou os jovens sobre sua percepção sobre a participação: 8,5% se declararam politicamente participantes, 65,6% disseram que procuram se informar, mas sem participar pessoalmente, e 24,7% declararam não se interessar por política, nem participar pessoalmente de atividades relacionadas (IBASE/POLIS, 2005). A pesquisa identifica a associação entre participação e escolaridade. Isto é, quanto maior a escolaridade, maior a predisposição do jovem em participar e buscar informações sobre a política.

Fenômeno recente que tem impactado na relação dos jovens com a política a nível mundial é o advento das redes sociais. Ao final da primeira década do século XXI, movimentos e mobilizações sociais modificaram seus repertórios discursivos e o alcance de suas ações pelo uso das redes sociais e pelo acesso a mídias alternativas. Marchas, manifestações e ocupações, geralmente protagonizadas pela juventude, têm se utilizado de ferramentas virtuais para convocar atos e ocupar espaços públicos, a exemplo da Primavera Árabe, dos movimentos dos indignados na Espanha e do *occupy* em Nova York e das manifestações pelo transporte público no Brasil (GOHN, 2013). Essa nova configuração de protestos tem contribuído para a retomada dos estudos sobre movimentos sociais e ativismo, dando destaque às temáticas da juventude e do cyber ativismo.

Para Gohn (2013), o associativismo civil dos jovens do mundo contemporâneo difere das rebeliões dos anos 1960, assim como se distingue dos movimentos altermundialistas recentes, que tem no Fórum Social Mundial seu principal exemplo. Suas principais diferenças

são quanto aos repertórios, formas de comunicação, identidades, percepções sobre as instituições políticas e mobilização de recursos.

Ao final da década de 1960, o anseio por uma revolução cultural e comportamental fomentou o engajamento do jovem nos temas políticos. Criaram-se novas identidades político-culturais associadas a questões como gênero, raça/etnia e classes sociais. Num ambiente cultural e socialmente efervescente, diferentes utopias revolucionárias deram o tom das disputas em torno de valores, identidades e direitos.

Já na década de 1990, as disputas se deslocaram do campo cultural e comportamental para a denúncia dos efeitos perversos da globalização econômica. Sob o slogan “Um outro mundo é possível”, as manifestações denunciaram as políticas neoliberais e o agravamento das desigualdades sociais e econômicas sobretudo no contexto latino-americano. Em ambos momentos, o engajamento da juventude foi determinante para a mobilização das massas e o amplo debate na esfera pública.

Embora seja um fenômeno recente, que carece de análises sistemáticas, os ciclos de protestos protagonizados pela juventude fornecem subsídios para a compreensão da relação entre os jovens e a política. Tais movimentos e mobilizações têm tomado grande escala e têm negado a globalização e seus efeitos sobre a economia e a sociedade, especialmente após a crise econômico-financeira de 2008. Conforme caracteriza Gohn (2013, p. 16):

(...) o campo temático das lutas e protestos contemporâneos continuou a destacar o plano macroeconômico, mas foi mais detalhista, visto que focalizou nesse cenário o capital financeiro, contestando os resultados das políticas econômicas para a vida dos cidadãos, a financeirização como norma reguladora do cotidiano dessas vidas – via a gestão das dívidas de seus cartões de crédito, o desemprego e falta ou má qualidade de serviços públicos.

Segundo a autora, as recentes marchas, ocupações e manifestações têm sua origem no fracasso da implementação das políticas neoliberais da década de 1990, que produziu uma geração de jovens excluídos e marginalizados, com acesso precário a políticas públicas educacionais, de saúde e emprego (idem). O tom dos protestos protagonizados pela juventude tem sido a denúncia da exclusão socioeconômica, a negação da política tradicional representativa e a questão do comportamento antiético dos políticos. Sua convocação não é dada exclusivamente por partidos ou sindicatos, os quais frequentemente tomam carona nos

eventos. Atualmente, o desencanto com a política é agravado pela incapacidade dos governos e dos partidos políticos em construir pontes com esse segmento jovem da população (TATAGIBA, 2014), o que tem trazido desafios para a construção de alianças com a sociedade e para a estabilização institucional.

Em que pese a heterogeneidade dos protestos no Brasil a partir de 2013, nos quais pautas progressistas e reacionárias disputavam as ruas, é inegável a influência das redes sociais (*Facebook, Orkut, Twitter, Instagram, YouTube, MySpace, WhatsApp, blogs* e outras) enquanto recurso de mobilização, organização e informação. Não somente o computador, mas também celulares com acesso à internet passaram a ser meios de comunicação básicos, capazes de impactar a relação dos jovens com a política.

O acesso às novas tecnologias da informação ainda é bastante restrito no país, pois 44% dos lares nos centros urbanos possuem acesso à internet e apenas 10% nas zonas rurais (FUNDAÇÃO TELEFÔNICA, 2014). A região sudeste é a que mais concentra lares com computadores (54,6%), sendo que os menores percentuais são encontrados na região norte (35,3%). As desigualdades também se refletem nas classes sociais quando 97% das famílias da classe A estão conectadas contra apenas 6% das classes D e E (*idem*).

Segundo pesquisa da Fundação Telefônica (2014), 35% dos jovens brasileiros se consideram engajados no ativismo digital, sendo que 42% afirmam ser o celular o meio mais utilizado para acesso à internet. Dentre as atividades acessadas, se destacam: comunicação (37,3%), lazer (29,6%), leitura de jornais e revistas (28,7%), educação e aprendizado (28,1%).

Em pesquisa realizada com jovens das três capitais da região sul, Marcello Baquero, Rute Baquero e Jennifer Morais (2016) analisam a cultura política e sua relação com o advento das novas tecnologias de informação e comunicação (NTICs). Consideram que há diferenças no comportamento dos jovens quanto ao uso da internet e a participação política de acordo com os critérios de renda e escolaridade. Ainda, o estudo destaca que os jovens continuam a ser influenciados por agências tradicionais de socialização política (escola, família e pares), sendo que a internet atua de forma discreta nos comportamentos e atitudes democráticas, já que é utilizada mais como instrumento de entretenimento do que de formação e informação. Mesmo considerando a internet como um poderoso instrumento de participação, os jovens entrevistados não demonstraram predisposição para o envolvimento presencial em protestos e manifestações (BAQUERO; BAQUERO; MORAIS, 2016).

Mas, afinal, a participação e o interesse da juventude pela política são fenômenos episódicos e pontuais na curta história democrática do país? Nesta seção, discutimos a questão da socialização de valores democráticos entre a juventude. Considerando a relevância do tema para pensar a qualidade e o futuro da democracia, apresentamos dados sobre a difícil questão da participação e do ativismo juvenil no país. Assim como as juventudes são plurais, também as culturas políticas juvenis são diversas (BAQUERO; MACIEL; REICHOW, 2011).

A heterogeneidade de demandas protagonizadas pelas recentes manifestações no país dá indícios sobre a pluralidade de discursos, identidades, valores e comportamentos compartilhados pela juventude. Em que pese o expressivo número de jovens participantes das mobilizações de 2013, quando observamos os dados sobre o associativismo da juventude e seu engajamento em atividades que reivindicam melhorias nas condições de vida local, verificamos um padrão diverso em que predomina o engajamento em grupos com fins religiosos e de lazer com baixos percentuais de participação em associações comunitárias, partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais. Tal fato sinaliza o distanciamento e a dificuldade da juventude em se identificar com as instituições representativas tradicionais, sendo a alternativa encontrada a participação pontual em atividades, manifestações, marchas e ocupações. Como exemplo, citamos as ocupações das escolas públicas em defesa da qualidade da educação nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, nos anos de 2015 e 2016 respectivamente, envolvendo os estudantes do Ensino Médio, seus familiares e as comunidades no entorno das instituições de ensino.

Além disso, dentre aqueles que desejam participar dos processos políticos para além do momento eleitoral, também os mecanismos de participação institucional como conselhos, audiências, fóruns e conferências têm sido canais alternativos e estimulados pelos Poderes Executivo e Legislativo a fim de incluir demandas da juventude na elaboração das políticas públicas.

Na seção a seguir, discutiremos como o Estado brasileiro tem tratado a temática da juventude e como sua inclusão na agenda governamental tem desafiado gestores públicos, movimentos e entidades da sociedade civil no sentido de viabilizar o princípio “de/para/com” de gestão das políticas, conforme proposto pela UNESCO.

### 3.4 Antecedentes de uma Política Nacional de Juventude

No Brasil, as primeiras iniciativas do Estado na elaboração de políticas públicas para o público no corte etário entre a infância e a adolescência tiveram como motivação a questão do “saneamento social” de indivíduos com condutas indesejáveis, a exemplo do 1º Código de Menores, de 1927, também conhecido como Código Mello Matos (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002). Essa legislação orientou a conduta do Estado para com a população jovem até final da década de 1970, tendo como escopo ideológico a tutela, a moralização do indivíduo e a manutenção da ordem social, propondo a criação de mecanismos que protegessem a criança dos perigos que a desviassem do caminho do trabalho e da ordem (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002, p. 10).

A partir dos anos 1950, a lógica desenvolvimentista passou a conceber a população juvenil como um objeto de investimento por parte do Estado. Os jovens passaram a ser contemplados por políticas nos campos da educação e qualificação profissional para o mercado de trabalho a fim de contribuir para o crescimento e desenvolvimento econômico do país.

Nos anos 1960, no contexto das ditaduras civil-militares implantadas na América Latina, as ações do Estado para com a juventude militante e atuante no movimento estudantil assumiram um caráter de controle político-ideológico com base na Lei de Segurança Nacional. Mesmo com a repressão estatal, a articulação política dos jovens contra o regime resultou na organização de entidades e no surgimento de novos movimentos juvenis nos contextos urbano e rural a partir do final da década de 1970.

No final da década de 1980, como reflexo da crise econômica e do fracasso da implementação do ideário neoliberal na região latino-americana, os problemas sociais se agudizaram com expressivo contingente de jovens marginalizados nas periferias urbanas e sem expectativas de permanecer no meio rural. O problema da violência, enquanto produto das desigualdades sociais e econômicas do país, passa a influir na leitura do jovem por parte do Estado, o qual assume uma postura de controle diante de setores populares, classificados como “marginais” e “violentos” (idem).

A visibilidade dos jovens de classes sociais menos favorecidas passa a estar relacionada às questões da violência e das drogas, o que, por parte da opinião pública, dá respaldo a uma

postura repressiva e disciplinar por parte do Estado, cuja área prioritária de ação passa a ser a segurança pública. De forma complementar, segundo Abramovay e Castro (2002, p.24),

(...) ganha corpo ao nível do senso comum uma representação negativa sobre a juventude. Muitas vezes se qualifica o que é ser jovem por estigmas e estereótipos. Dependendo do contexto sócio-político-econômico, o jovem é considerado perigoso, marginal, alienado, irresponsável, desinteressado ou desmotivado.

Nesse contexto, o horizonte das políticas voltadas ao público jovem fica restrito, sem ser considerada uma perspectiva emancipadora, garantidora de direitos, que prevenisse a marginalização social e a exclusão econômica da juventude.

Por outro lado, a conjuntura democratizante do final da década de 1980, marcada pelo ativismo da sociedade civil, resultou em importantes ganhos em termos de direitos e políticas públicas graças à Constituição de 1988 e, posteriormente, ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. No entanto, o segmento da população contemplado pelo Estatuto está restrito a crianças e jovens até 18 anos de idade. Isto é, mesmo com o ECA, parcela significativa da população brasileira tem se deparado com a ausência de marcos regulatórios e políticas garantidoras de direitos fundamentais. Não obstante, esse segmento da população se vê diante de setores conservadores, que defendem a redução da maioridade penal e o aumento das medidas restritivas de liberdade, ambas propostas em tramitação no Congresso Nacional.

### **3.4.1 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

A inclusão da temática da juventude na agenda governamental brasileira é fenômeno recente e resultou de dois movimentos: um interno (por parte das organizações e movimentos sociais atuantes no tema, que se fortaleceram na luta pela redemocratização) e outro externo (no qual organismos internacionais estimularam governos a desenvolver políticas públicas específicas voltadas a esse segmento da população). Iniciativas a nível local foram empreendidas por organizações não-governamentais com foco no público jovem. Porém, o Governo Federal não priorizou a temática, restando uma lacuna quanto ao desenvolvimento de uma política de juventude, coordenada e financiada nacionalmente.

Até os anos 2000, os jovens foram contemplados de forma genérica nas políticas sociais de educação, saúde e trabalho, as quais, por sua universalidade, abrangiam todas as demais faixas etárias (RUA, 1998; ABRAMOVAY; CASTRO, 2002; SPOSITO; CARRANO, 2003). Em que pese os avanços da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), pouco se avançou em termos de institucionalização das políticas de juventude ao longo dos anos 1990. As iniciativas se restringiam a um caráter assistencialista e emergencial para resolução de problemas relacionados à violência, ao combate à drogadição, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e à gravidez na adolescência.

Cronologicamente, em 1993, com a posse do então vice-presidente Itamar Franco, foi instituída a Semana Nacional do Jovem pela Lei n. 8.680, de 13 de julho de 1993. Segundo o dispositivo, a Semana Nacional do Jovem é comemorada, anualmente, nos últimos sete dias do mês de setembro. Durante seu período, todos os órgãos de comunicação do País deveriam reservar espaço e tempo para publicação e divulgação de matérias alusivas à juventude e sua importância na vida nacional. Também os estabelecimentos de ensino de todos os níveis deveriam realizar palestras, conferências, campanhas, concursos de redação e jogos, tendo por motivo a juventude (BRASIL, 1993).

No âmbito estadual, em 1995, foi realizado o I Encontro Nacional de Técnicos de Juventude no Rio de Janeiro por iniciativa da Fundação Movimento Universitário de Desenvolvimento Econômico e Social (MUDES). O evento contou com a participação de especialistas e jovens representantes de diversas localidades do país, que debateram a formulação de uma política nacional de juventude (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2011).

O primeiro passo para compor uma estrutura no interior do governo federal para pensar as políticas de juventude foi dado em 1997 com a criação da Assessoria Específica de Juventude, vinculada ao Gabinete do Ministro da Educação. Nesse ano, se constituiu uma articulação nacional de gestores de juventude nos estados e municípios (idem).

Em 1998, foi realizado o I Festival Nacional de Juventude em Brasília. A iniciativa contou com um público de cinco mil jovens e lançou as bases para a discussão ampla, plural e participativa sobre as políticas de juventude. Concomitante ao festival, também se destaca a articulação do Fórum Nacional dos Movimentos e Organização Juvenis.

Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram implementadas ações isoladas cujo público-alvo era a juventude. No entanto, o governo federal não expressou vontade política em articular tais ações numa política nacional de juventude, tendo exercido baixa capacidade coordenadora dos programas (SPOSITO; CARRANO, 2003; ALMEIDA; NASCIMENTO, 2011).

Em pesquisa sobre os programas federais voltados à juventude no período FHC, Sposito e Carrano (2003) identificaram seis ações no período do primeiro mandato (1995-1998) e dezoito no segundo (1999-2002). Os programas, voltados à juventude, executados pelo Governo Federal de 1995 a 2002, foram caracterizados segundo três níveis de intensidade de focalização: forte, quando o foco contempla explicitamente jovens e/ou adolescentes; intermediário (18 programas), no qual o foco é difuso, contemplando crianças ou jovens e adultos (10 programas); e fraco, quando se dirige à população jovem de modo incidental (5 programas).

Os seguintes programas contemplavam a juventude durante o primeiro mandato: Jogos da Juventude; Esporte Solidário (ambos do Ministério dos Esportes e Turismo); Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Ministério do Desenvolvimento Agrário); Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Ministério do Trabalho e Emprego); Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária (Presidência da República/Conselho Comunidade Solidária) (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Já no segundo mandato, o tema passou a ter mais destaque na agenda governamental pela criação de 18 programas: Projeto Escola Jovem, Financiamento Estudantil e Programa Recomeço; Olimpíadas Colegiais; Projeto Navegar e Esporte na Escola; Serviço Civil Voluntário; Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual; Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Programa Paz nas Escolas; Jovem Empreendedor; Centros da Juventude e Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; Prêmio Jovem Cientista do Futuro; PIAPS e CENAFOCO; Brasil em Ação; Projeto Alvorada; e outros (idem).

Mesmo abrangendo áreas diversas, tais ações eram iniciativas isoladas, que não se articulavam numa política nacional. Como reflexo da frágil estrutura no interior da administração pública federal na área, somaram-se a ausência de um órgão responsável e a inexistência de registros sobre avaliação e acompanhamento gerencial das políticas. As poucas iniciativas eram orientadas numa perspectiva de prevenção, controle ou efeito compensatório

de problemas que atingem a juventude, concebida, muitas vezes, desde uma abordagem repressiva, como um problema ou ameaça à sociedade (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 21). Mesmo com o destaque que a temática obteve na agenda governamental a partir do segundo mandato (1999-2002), Sposito e Carrano (2003) destacam a permanência de grande fragmentação setorial, frágil consistência conceitual e programática e variados graus de focalização no segmento jovem.

Esse panorama de políticas de juventude sofreu alterações a partir do governo Lula em 2003, quando a agenda governamental se tornou sensível à matéria.

#### 4. CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS DE JUVENTUDE (2003-2014)

A efervescente mobilização juvenil das décadas de 1980 e 1990 lançou as bases para que o Estado brasileiro voltasse sua atenção para o tema da juventude. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, vislumbrou-se um cenário de mudanças quanto ao reconhecimento de atores e demandas que até então estiveram excluídos da agenda governamental. Como ilustrado, durante a década de 1990, a prioridade das gestões era o ajuste das contas, o controle da inflação e a reforma da administração pública, pouco tendo se avançado em termos de políticas sociais. Não era à toa a expectativa por parte dos movimentos sociais quanto a mudanças por parte do Estado no reconhecimento de grupos minoritários e implementação de políticas para a garantia de seus direitos. Para além da transitoriedade das ações e políticas de governo, a luta por institucionalização implica que as políticas de juventude sejam compreendidas como políticas de Estado.

Em especial, a temática da juventude logrou ser incluída na agenda governamental pela articulação de setores juvenis organizados e juventudes partidárias, que compunham a base aliada do governo (ALMEIDA; NASCIMENTO, 2011). Em 2002, durante a campanha para a Presidência, foi realizado o Seminário Agenda Jovem 2002, convocado pela Organização Brasileira de Juventude, UNESCO e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O evento foi sediado no Rio de Janeiro e pretendia fazer um diagnóstico da situação da juventude brasileira e pactuar recomendações para a ação governamental.

Inicialmente, como resposta às demandas encaminhadas ainda no momento de campanha, o governo eleito de Luiz Inácio Lula da Silva constituiu um Grupo Interministerial da Juventude em 2004, composto por representantes de 19 Ministérios, sob coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República<sup>39</sup>. O Grupo mapeou programas, projetos e ações

---

<sup>39</sup> O GT era composto por representantes dos seguintes Ministérios e Secretarias: Casa Civil, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério do Turismo, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Gabinete de Segurança Institucional.

co-financiados pelo Governo Federal e elaborou diretrizes para atuação governamental. Formado a pedido da Presidência, o GT buscou respaldo político para incluir a temática da juventude na agenda dos ministérios (ROCHA, 2014). Além disso, diagnosticou as principais dificuldades na implementação de políticas para a juventude no Governo Federal, tais como: a definição do público, fragmentação de ações, concentração espacial de atendimento, falta de recursos, ausência de articulação intergovernamental, entre outros (NUNES, 2015).

Também em 2004, foi criada a Comissão Especial de Políticas de Juventude na Câmara dos Deputados. Essa Comissão iniciou um processo inédito de audiências públicas em formatos de conferências estaduais de juventude, que culminou com a convocação da Conferência Nacional de Juventude. O evento se tornou um marco sobre o comprometimento do Parlamento com o tema. Outras iniciativas relevantes foram desenvolvidas em 2004 como a criação do Fórum Nacional de Movimentos e Organizações Juvenis e a Rede Nacional de Juventude (RENAJU) e a apresentação na Câmara dos Deputados dos projetos de lei do Plano Nacional da Juventude, do Estatuto dos Direitos da Juventude e da Proposta de Emenda Constitucional, que inclui o termo “juventude” em seu texto<sup>40</sup>.

Após um ano de trabalho, em 2005, o Grupo Interministerial formado pelo Presidente concluiu seus trabalhos com o diagnóstico sobre as condições dos jovens brasileiros. Foram mapeadas as ações até então desenvolvidas<sup>41</sup> e foram definidas 9 metas para a atuação governamental nas políticas de juventude: 1) erradicar o analfabetismo; 2) ampliar o acesso ao ensino e à permanência em escolas de qualidade; 3) preparar para o mundo do trabalho; 4) gerar trabalho e renda; 5) promover vida saudável; 6) democratizar o acesso ao esporte, lazer, cultura e acesso à tecnologia da informação; 7) promover os direitos humanos e as políticas afirmativas; 8) estimular a cidadania e a participação social; e 9) melhorar a qualidade de vida no meio rural e nas comunidades tradicionais.

---

<sup>40</sup> Em 13 de julho de 2010, foi sancionada a Emenda Constitucional n. 65, que reconhece a juventude como um sujeito de direitos. Para tanto, inclui o termo “juventude” nos artigos 1º e 2º. A emenda ainda previa o Estatuto da Juventude e um Plano Nacional de Juventude, a fim de regular os direitos dos jovens. O Plano Nacional de Juventude ainda está em tramitação no Congresso.

<sup>41</sup> O Grupo de Trabalho identificou 130 ações federais vinculadas a 45 programas e implementadas por 18 ministérios em 2004. Deste total, apenas 19 eram específicas para o público jovem. As demais, em parte, contemplavam a juventude, mas eram desenhadas para públicos diversos. O grupo ainda destacou a ausência de um sistema de monitoramento das ações, o que inviabilize o conhecimento da real cobertura dos programas (BRASIL, 2004).

Com o mapeamento de ações e o estabelecimento de objetivos e metas, a Política Nacional de Juventude (PNJ) foi elaborada a partir de três eixos: 1) Desenvolvimento Integral; 2) Qualidade de Vida; e 3) Direitos Humanos e Vida.

#### **4.1 Política Nacional de Juventude (PNJ)**

A PNJ é composta por políticas, ações e programas, executados por Ministérios ou Secretarias Nacionais. Conceitualmente, o documento distingue políticas estruturais de programas e ações. As políticas estruturais são políticas continuadas e relacionadas à garantia de direitos fundamentais. Dentre essas, destacam-se: a ampliação do acesso ao ensino superior e médio; a ampliação do ensino profissional; a expansão do ensino de jovens e adultos; e a educação para a Diversidade. Já os programas são subordinados ou não às políticas estruturais, possuem prazo definido de funcionamento e atuam sobre uma realidade social mais específica ou circunscrita. Por fim, as ações são consideradas mais restritas, atendendo a um público determinado e com funcionamento de curto prazo (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006).

A Política Nacional de Juventude estabeleceu um conjunto de ações e programas, formulados e coordenados pelo Governo Federal. Coube aos estados e municípios firmar parcerias, com o Governo Federal e com Organizações Não Governamentais, para obter recursos e viabilizá-los.

##### **4.1.1 Eixo Desenvolvimento Integral**

A PNJ considera que o desenvolvimento integral implica o reconhecimento da multiplicidade de dimensões da vivência juvenil: as esferas da vida que são significativas para formação, construção de identidades, perspectivas, trajetórias e relações sociais. Parte da noção de que essa vivência se constitui no tempo presente, contrariando teses que ora localizam a juventude na condição de transitoriedade, do vir a ser, ora reduzem o universo juvenil ao aspecto formativo-educacional (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006, p. 21).

A partir dessa concepção, o primeiro eixo de ações e programas da PNJ, denominado desenvolvimento integral, aglutinou áreas como educação, trabalho, cultura, tecnologias da informação e comunicação. Ao todo, foram executados 29 programas e ações, contemplando 12 Ministérios e Secretarias.

Dentre os programas listados no eixo Desenvolvimento Integral, a área de educação concentrou maior número, incluindo ações voltadas para o aumento da escolaridade ou reinserção escolar (Proeja, Prouni, Projovem Campo, Projovem Urbano e Pronaf Jovem). Também uma série de iniciativas buscaram garantir a permanência do jovem na Educação Básica, tais como os programas Mais Educação, Escola Aberta e o Benefício de Prestação Continuada na Escola.

Na Educação Superior, a ampliação da oferta de vagas e a garantia da permanência mediante assistência estudantil foram ofertadas por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Linha Ações Afirmativas) e Programa Conexões de Saberes.

No quesito trabalho e renda, o principal programa lançado pelo Governo Lula foi o Programa Nacional de Inclusão do Jovem (Projovem). No seu lançamento, em 2005, o Projovem foi concebido como um programa emergencial e experimental, com validade de dois anos, destinado a executar ações integradas que propiciassem aos jovens elevação do grau de escolaridade, qualificação profissional e desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local (Brasil, Lei 11.129 de 30 de junho de 2005). Destinava-se a jovens com idade entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) anos que não tivessem concluído o ensino fundamental e nem tivessem vínculo empregatício. Com duração de 12 meses, o programa envolveu atividades de Formação básica (800 horas), Qualificação profissional (350 horas), Ação comunitária (50 horas) e 400 horas de atividades não presenciais. Ao final, os participantes passavam por um exame nacional externo para obtenção do certificado no ensino fundamental.

Um programa com o alcance do Projovem traz desafios quanto à articulação governamental e à intersetorialidade. Isto é, para sua execução, faz-se necessária a ação articulada entre diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e diferentes pastas

(educação, trabalho, cultura, entre outras). Nesse sentido, juntamente com a definição das diretrizes, objetivos e alcances do programa, também é necessário desenhar a política prevendo mecanismos de gestão e registro para seu monitoramento e avaliação posterior.

Em 2008, o Projovem sofreu modificações, passando a contemplar quatro modalidades: 1) Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; 2) Projovem Urbano; 3) Projovem Campo – Saberes da Terra; e 4) Projovem Trabalhador. Passou a se chamar Projovem Integrado. A lei nº 11.692 de 10 de junho de 2008 introduziu alterações na execução do programa, tais como: ampliação da faixa-etária contemplada (jovens de 15 a 29 anos); ingresso de jovens que não concluíram o Ensino Fundamental; ampliação do programa para municípios com mais de 200 mil habitantes; aumento da duração de doze para dezoito meses; critérios para repasse de recursos entre os entes federados; definição de limites para recebimento dos benefícios de acordo com cada modalidade; regras para prestação de contas de recursos recebidos para execução do programa entre outras.

Dentre as motivações para a mudança do desenho do programa, a SNJ considerou:

Em sua implementação, contudo, o Programa original enfrentou dificuldades principalmente advindas de recorrentes substituições de gestores nas secretarias e instâncias responsáveis por sua execução local; resistência de uma parcela de diretores de escolas que criavam restrições para a integração dos jovens do Projovem Urbano na comunidade escolar; desistências desses jovens ainda na fase inicial das atividades (...) e consequente dificuldade operacional de alcançar as metas quantitativas desejadas (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 10).

Quadro 2: Modalidades do Projovem Integrado e órgãos coordenadores (2008)

<b>Modalidade</b>	<b>Coordenação</b>
Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Projovem Urbano	SG/PR por meio da SNJ (até 2012)
Projovem Campo – Saberes da Terra	Ministério da Educação
Projovem Trabalhador	Ministério do Trabalho e Emprego

Fonte: BRASIL, 2008.

Desde a reformulação do Projovem, o Conjuve tem se dedicado a monitorar sua execução. Em 2010, o conselho diagnosticou que a integração e articulação de órgãos

responsáveis por sua gestão não foram atingidas. Ainda, o conselho destacou que os programas dedicados à juventude têm sido executados de forma isolada por cada ministério, perpetuando a lógica setorial na gestão das políticas (ALMEIDA; NASCIMENTO, 2011). De forma a agravar o quadro, persistem a ausência de registros e informações sistemáticas e a dificuldade no acesso à informação, o que inviabiliza análises aprofundadas sobre a efetividade das ações governamentais.

A seguir, listamos os programas e ações da Política Nacional de Juventude no eixo de Desenvolvimento Integral, executados no período de 2003 a 2010, com a identificação de seus objetivos, público-alvo e órgãos executores.

Quadro 3: Programas Federais da Política Nacional de Juventude executados no período de 2003 a 2010  
Eixo Desenvolvimento Integral

	Programa	Eixo	Objetivo	Público-alvo	Executores
Educação Básica	Programa Mais Educação	Desenvolvimento integral	Fomentar atividades complementares com vista à formação integral de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade	Crianças e adolescentes alunos da rede pública	Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
	Programa Escola Aberta	Desenvolvimento integral	Ampliar as relações entre escola e comunidade e o acesso às oportunidades de formação para a cidadania. O programa proporciona espaços alternativos nas escolas, aos finais de semana, para o desenvolvimento de atividades educacionais, esportivas, de lazer, geração de renda, informática e formação para cidadania.	Crianças e adolescentes alunos da rede pública	Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Em parceria com a UNESCO e com os Ministérios da Cultura, Trabalho e Emprego e Esporte
	Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio	Desenvolvimento integral	Distribuição de livros didáticos para o Ensino Médio em escolas públicas.	Adolescentes alunos do ensino médio na rede pública	Ministério da Educação
	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva	Desenvolvimento integral	Promover o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais e altas habilidades no sistema de ensino regular.	Crianças e adolescentes alunos da rede pública	Ministério da Educação
	Programa Benefício de Prestação Continuada na Escola	Desenvolvimento integral	Garantir, em caráter prioritário, o acesso e a permanência no sistema educacional de crianças e adolescentes com deficiência.	Crianças e adolescentes, até 18 anos, com deficiência	Ministério do Desenvolvimento Social Ministério da Educação Ministério da Saúde Secretaria dos Direitos Humanos. Em parceria com municípios, estados e Distrito Federal.
	Programa Brasil Alfabetizado	Desenvolvimento integral	Promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil.	Jovens, adultos e idosos	Ministério da Educação

	Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos	Desenvolvimento integral	Distribuição de livros de português e matemática para alunos do EJA.	Jovens a adultos com 15 anos ou mais	Ministério da Educação
	Comitês de Educação em Direitos Humanos	Desenvolvimento integral	Despertar a consciência e a atitude cidadãs para o reconhecimento dos próprios direitos e a incorporação de valores de solidariedade, tolerância e igualdade na diferença.		Secretaria de Direitos Humanos
	Projeto "Escola sem homofobia"	Desenvolvimento integral	Combater a homofobia no ambiente escolar	Crianças e adolescentes alunos da rede pública	Ministério da Educação, Pathfinder do Brasil, Ecos e Reprolatina com apoio da AMGLT
Ensino Superior	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)	Desenvolvimento integral	Propiciar condições para que as instituições federais de ensino superior democratizem o acesso, a permanência e a realização dos cursos com sucesso por seus estudantes	Alunos do Ensino Superior	Ministério da Educação
	Programa Universidade para Todos (PROUNI)	Desenvolvimento integral	Concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em instituições privadas de educação superior aos estudantes de baixa renda de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica.	Jovens com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio	Ministério da Educação
	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)	Desenvolvimento integral	Financiar prioritariamente estudantes de cursos de graduação matriculados em instituições de ensino da rede privada	Jovens e adultos	Ministério da Educação
	Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	Desenvolvimento integral	Garantir a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior	Estudantes de baixa renda	Ministério da Educação
	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica - Linha Ações Afirmativas	Desenvolvimento integral	Estimular a renovação acadêmica e enfrentar a evasão escolar por meio de distribuição de bolsas	Alunos do Ensino Superior que ingressaram pelo sistema de ações afirmativas	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em cooperação com o CNPq

	Programa Conexões de Saberes	Desenvolvimento integral	Oferecer a jovens universitários de origem popular a possibilidade de adquirir e produzir conhecimentos científicos e intervir em seu território de origem.	Alunos do Ensino Superior	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC)
	Projeto Rondon	Desenvolvimento integral	Visa a somar esforços com as lideranças comunitárias e com a população, a fim de contribuir com o desenvolvimento local sustentável e na construção e promoção da cidadania.	Alunos do Ensino Superior	Ministério da Defesa, apoio das Forças Armadas e colaboração dos governos estaduais e municipais, UNE e ONGs
	Programa de Acessibilidade na Educação Superior (INCLUIR)	Desenvolvimento integral	Fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de ensino superior	Alunos do Ensino Superior	Ministério da Educação
Trabalho e renda	Projovem Adolescente	Desenvolvimento integral	Favorecer o convívio familiar e comunitário e criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.	Jovens de 15 a 17 anos, pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família ou em situação de risco social, egressos de medidas socioeducativas, egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e egressos ou vinculados a programas de combate ao abuso e à exploração sexual	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Projovem Campo	Desenvolvimento integral	Qualificação profissional e escolarização	Jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental	Ministério da Educação
	Projovem Trabalhador	Desenvolvimento integral	Preparar jovens para o mercado de trabalho	Jovens de 18 a 29 anos em situação de desemprego, pertencentes a famílias com renda per capita mensal de até um salário mínimo	Ministério de Trabalho e Emprego

	Projovem Urbano	Desenvolvimento integral	Formação integral, reinserção escolar e profissional	Jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental	Secretaria Nacional de Juventude em parceria com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade da Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)	Desenvolvimento integral	Ampliar o número de vagas em cursos de educação profissional.	Jovens e adultos que não tiveram acesso à escola ou dela foram excluídos ou ainda que estão em defasagem idade/série	Ministério da Educação
	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF Jovem)	Desenvolvimento integral	Financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.	Jovens agricultores de 16 a 29	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Cultura	Pontos de Cultura	Desenvolvimento integral	Ampliar o acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais.	Comunidades das periferias das grandes cidades e de localidades rurais, indígenas e quilombolas	Ministério da Cultura
	Cultura Digital	Desenvolvimento integral	Estúdios multimídia com equipamentos que possibilitam a produção de diversas mídias eletrônicas e de comunicação	Estudantes de ensino fundamental e médio da rede pública de ensino	Ministério da Cultura
	Agente Cultura Viva	Desenvolvimento integral	Formação de agentes culturais nos Pontos de Cultura, visando transformar o jovem em multiplicador do projeto, desenvolvendo capacitação e geração de renda nas comunidades.	Jovens das comunidades de 15 a 29 anos	Ministério da Cultura
	Escola Viva	Desenvolvimento integral	Integração dos Pontos de Cultura com as escolas	Estudantes de ensino fundamental e médio da rede pública de ensino	Ministério da Cultura

	Cultura e Cidadania/ Agente de leitura	Desenvolvimento integral	Fomentar a leitura	Jovens entre 18 e 29 anos	Ministério da Cultura
	Microprojetos Mais Cultura	Desenvolvimento integral	Promover a diversidade cultural	Jovens entre 17 e 29 anos, domiciliados em áreas de vulnerabilidade social	Secretaria de Articulação Institucional

(CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2011).

#### 4.1.2 Eixo Qualidade de Vida

O segundo eixo da PNJ, denominado qualidade de vida, contempla ações voltadas à atenção e ao acesso à saúde, à prática de esportes e lazer e aos cuidados com o meio ambiente. Ao todo, foram identificados onze programas que contemplam direta ou indiretamente a juventude. Destes, quatro programas contemplam a área de esporte, com ações voltadas à democratização do acesso aos esportes e ao lazer, infraestrutura e equipamentos públicos e subsídio aos esportes de rendimento. Sete programas atendem a área de saúde, contemplando crianças e adolescentes. As temáticas atendidas são: atenção à saúde, incluindo adolescentes em conflito com a lei; combate à drogadição e ao alcoolismo; e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis.

Até 2013, não foi identificado nenhum programa direcionado ao meio ambiente. Ações pontuais foram desenvolvidas, tais como: encontros nacionais de juventude e meio ambiente, conferências nacionais e estaduais infanto-juvenil pelo meio ambiente, fomento aos coletivos jovens pelo meio ambiente e às comissões de meio ambiente e qualidade de vida nas escolas.

Enquanto produto da 1ª e da 2ª Conferências Nacionais de Juventude, em 2013, foi criada a Coordenação de Juventude no interior do Ministério do Meio Ambiente, a fim de implementar o Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA). O PNJMA foi instituído pela Portaria Interministerial nº 390, de 18 de novembro de 2015, e tem por objetivos:

- a) 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;
- b) ampliar a participação de jovens na gestão de resíduos sólidos;
- c) ampliar a participação de jovens na gestão dos recursos hídricos;
- d) ampliar a implementação, a oferta e as condições favoráveis para práticas de Produção e Consumo Sustentáveis;
- e) aumentar a qualidade e a quantidade de processos de formação e participação de jovens no enfrentamento da injustiça ambiental;
- f) 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;
- g) apoiar a regularização ambiental brasileira, com participação efetiva da juventude rural;

- h) 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;
- i) 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 genético de seus territórios;
- j) ampliar o número de jovens identificados com o território, com conhecimento de seu valor ecossistêmico e engajados no desenvolvimento regional;
- k) aprimorar o conhecimento dos jovens sobre o uso adequado de produtos químicos e substâncias perigosas; e
- l) incentivar e promover estudos, pesquisas e extensão nos institutos federais e universidades, sobre juventude e meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

A seguir, listamos os programas e ações da Política Nacional de Juventude no eixo Qualidade de Vida.

Quadro 4: Programas Federais da Política Nacional de Juventude executados no período de 2003 a 2010  
Eixo Qualidade de Vida

	Programa	Eixo	Objetivo	Público-alvo	Executores
Inclusão pelo esporte	Programa Segundo Tempo	Qualidade de Vida	Promover a democratização do acesso à prática esportiva por meio do desenvolvimento de diversas atividades no contra-turno escolar.	Crianças e jovens da rede pública de ensino	Ministério do Esporte
	Programa Esporte e Lazer da Cidade - PELP/Pronasci	Qualidade de Vida	Ampliação, democratização e universalização do acesso às práticas e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrando suas ações às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social.	Jovens de 15 a 24 anos	Ministério do Esporte em parceria com o Ministério da Justiça
	Praça da Juventude	Qualidade de Vida	Construção de espaço físico de convivência, que proporcione a prática de diversas modalidades e atividades esportivas e incentive a inclusão digital e a produção cultural e científica.	Comunidades situadas em espaços urbanos com reduzido ou nenhum acesso a equipamentos públicos de lazer	Ministério da Justiça e Ministério do Esporte
Esporte de rendimento	Programa Bolsa Atleta	Qualidade de Vida	Garantir apoio financeiro aos atletas, possibilitando-lhes condições de dedicação ao treinamento esportivo e de participação em competições.	Atletas maiores de 12 anos que não possuam patrocínio da iniciativa privada	Ministério do Esporte
Saúde	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em regime de internação e internação provisória	Qualidade de Vida	Determina diretrizes para a atenção qualificada à saúde de adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas com privação de liberdade.	Adolescentes e jovens em conflito com a lei na faixa-etária de 12 a 24 anos, ou em cumprimento de medidas socioeducativas com privação de liberdade	Ministério da Saúde Ministério da Justiça Ministério do Desenvolvimento Social

Política Nacional sobre Drogas	Qualidade de Vida	Promover e garantir a articulação e integração setorial em rede nacional das intervenções para prevenção, tratamento, recuperação, redução de danos, reinserção social e ocupacional, com ênfase para educação para saúde.	Todos os cidadãos. Faixa-etária de 10 a 29 anos é uma das mais prioritárias	Ministério da Justiça Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
Política Nacional sobre o Álcool	Qualidade de Vida	Estimular a inclusão de ações de prevenção do uso de bebidas alcoólicas nas instituições de ensino, especialmente o fundamental e médio, bem como a intensificação de ações de fiscalização do acesso e venda a crianças e adolescentes.	Todos os cidadãos. Faixa-etária de 10 a 29 anos é uma das mais prioritárias	Ministério da Saúde Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
Política Nacional de Prevenção às Violências e Acidentes	Qualidade de Vida	Reduzir a morbimortalidade por acidentes e violências.	Jovens de 10 a 29 anos	Ministério da Saúde
Política Nacional de DST, HIV/Aids e hepatites virais	Qualidade de Vida	Reduzir a transmissão de DST, HIV/Aids e hepatites virais e promover a qualidade de vida.	Todos os cidadãos.	Ministério da Saúde
Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas	Qualidade de Vida	Contribuir para a formação integral dos estudantes da educação básica da rede pública por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde, visando a redução da vulnerabilidade às doenças sexualmente transmissíveis, à infecção pelo HIV e à gravidez não planejada.	Adolescentes e jovens dos níveis de ensino fundamental e médio da rede pública	Ministério da Educação Ministério da Saúde em parceria com o UNICEF, UNFPA e UNESCO
Programa Saúde na Escola	Qualidade de Vida	Integrar e articular as redes de serviço do setor de educação e do Sistema Único de Saúde nos territórios por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde.	Adolescentes e jovens dos níveis de ensino fundamental e médio da rede pública	Ministério da Saúde Ministério da Educação

(CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2011).

### **4.1.3 Eixo Vida Segura**

A população juvenil convive com diferentes situações e vivências no que tange o acesso e ao exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, garantidos constitucionalmente. Porém, as diversidades que deveriam ser valorizadas se convertem em elementos que ajudam a forjar preconceitos e tratamentos discriminatórios (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006).

Tendo em vista a dificuldade em garantir equidade e justiça social, especialmente para a população jovem, o Estado brasileiro tem o dever de promover programas e ações a fim de superar condições de vulnerabilidade social e ampliar o acesso a direitos fundamentais, tais como o direito à vida segura. Para tanto, a Política Nacional de Juventude postula que o exercício de uma vida segura implica o reconhecimento das diversidades e a valorização dos diferentes modos de ser jovem na sociedade contemporânea à luz dos direitos humanos. Esses preceitos orientam o terceiro eixo de programas da PNJ, que trata da universalidade dos direitos humanos e da valorização da diversidade.

Os programas desenvolvidos buscam atender, direta ou indiretamente, jovens em situação de vulnerabilidade social. As iniciativas atuam na prevenção e buscam articular segurança pública e cidadania por meio de ações que visam tanto reduzir o número de jovens expostos à situação de violência e criminalidade, quanto combater as desigualdades sociais nos territórios.

As ações executadas são: Proteção dos Jovens em Território Vulnerável; Programa de Proteção à Criança e Adolescentes Ameaçados de Morte; Programa de Redução da Violência Letal; Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes e Educação para a Diversidade.

Ao todo, cinco Ministérios e Secretarias atuam nessa temática. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República concentra o maior número de programas (três), seguida pelo Ministério da Justiça (dois).

Quadro 5: Programas Federais da Política Nacional de Juventude executados no período de 2003 a 2010  
Eixo Vida Segura

	Programa	Eixo	Objetivo	Público-alvo	Executores
Segurança pública, direitos humanos e diversidade	Programa Nacional de Segurança Pública (PRONASCI) - Proteção dos Jovens em Território Vulnerável	Vida Segura	Formar o jovem para uma participação social mais ativa; desenvolver um sistema de acompanhamento e proteção a esses atores; realizar ações estruturais e territoriais que garantam a segurança, o desenvolvimento social e a convivência pacífica entre os jovens; reintegrar os jovens a um percurso social formativo que lhes possibilite acesso à educação e ao mercado de trabalho.	Jovens entre 18 e 24 anos	Ministério da Justiça
	Projeto Farol	Vida Segura	Ampliar, dar apoio e articular ações e práticas sociais voltadas aos adolescentes e jovens em situação de alta vulnerabilidade social.	Jovens negros de 15 a 24 anos	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em parceria com o Ministério da Justiça
	Programa de Proteção à Criança e Adolescentes Ameaçados de Morte	Vida Segura	Preservação da vida de crianças e adolescentes ameaçados de morte e seus familiares, buscando assegurar a garantia dos direitos fundamentais previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.	Crianças, adolescentes e familiares	Secretaria de Direitos Humanos Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
	Programa de Redução da Violência Letal	Vida Segura	Sensibilizar e mobilizar a sociedade civil e o poder público nos âmbitos nacional e local; produzir indicadores visando à construção de um sistema de informações e monitoramento da letalidade de adolescentes e jovens.	Adolescentes e jovens	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência em parceria com Observatório de Favelas e Unicef
	Programa Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	Vida Segura	O Programa investe em projetos que apresentem alternativas para o atendimento humanizado às vítimas de violência sexual.	Crianças e adolescentes	Secretaria de Direitos Humanos

	Rede de Educação para a Diversidade	Vida Segura	Disseminar e desenvolver metodologias educacionais para a inserção dos temas da diversidade no cotidiano das salas de aula.	Professores e jovens	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (MEC)
--	-------------------------------------	-------------	---	----------------------	--

(CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2011).

Duas importantes considerações a respeito dos programas voltados à juventude são feitas por Silva e Silva (2011). A primeira remete à questão da faixa-etária e à frágil institucionalização do marco de referência estabelecido pela Política Nacional de Juventude, que identifica como jovem indivíduos de 15 a 29 anos. As autoras constataam que cada programa atende a uma faixa-etária específica e, muitos deles, são amplos o suficiente para contemplar desde crianças até indivíduos adultos, sem focalização na juventude. Tal fato não só dificulta a estruturação da PNJ, mas compromete o atendimento das necessidades e interesses peculiares de cada faixa-etária (SILVA; SILVA, 2011, p. 670).

A segunda consideração se refere à concentração de programas nas áreas de educação e trabalho, sem o incremento da oferta de ações voltadas à cultura, comunicação, meio ambiente e esportes. Mesmo que a PNJ parta de uma concepção de desenvolvimento integral do jovem, que contemple as diversas dimensões de sua vivência, ainda reproduz o foco no eixo formativo-produtivo. A mesma reflexão é feita pelo Conselho Nacional de Juventude (2011, p. 56):

É possível notar que, em relação ao eixo desenvolvimento integral, há uma carência de políticas estruturais, sendo mais desenvolvidos programas governamentais e ações. De um modo geral, as iniciativas se concentram nas áreas de educação e emprego, revelando a concepção da juventude como fase preparatória para a vida adulta. As políticas de cunho estruturante estão mais vinculadas aos processos educativos e as dimensões do trabalho e da cultura limitam-se a programas emergenciais ou focalizados.

Tendo apresentado as características e os programas que compõem a Política Nacional da Juventude, a seguir, passamos à análise das três dimensões das capacidades estatais que subsidiariam o desenvolvimento da área no período de 2003 a 2014.

#### **4.2 Coordenação interinstitucional**

Para tornar mais efetiva a gestão das políticas que, por sua complexidade e multidimensionalidade, se sobrepõem a lógica setorial da administração pública, a solução encontrada pelos governos tem sido viabilizar a interdependência e a sinergia de processos, órgãos e atores.

Diante de problemas sociais multidimensionais e multideterminados, as intervenções públicas de natureza transversal ou intersetorial emergem como alternativa para o padrão segmentado e setorializado de gestão das políticas (COSTA; BRONZO, 2012). Nesse sentido, a intersetorialidade tem sido um dos requisitos na implementação das políticas sociais com o objetivo de aumentar sua eficiência. No campo das políticas sociais, a identificação dos problemas para intervenção e o reconhecimento dos múltiplos fatores que os compõem são fatores cruciais para o sucesso da ação estatal. Por exemplo, a compreensão dos múltiplos fatores que causam a vulnerabilidade das juventudes está no centro da questão, a partir da qual estratégias serão desenvolvidas.

Em estudo sobre as políticas públicas de enfrentamento da pobreza, Costa e Bronzo (2012) enfatizam que a perspectiva da intersetorialidade tem sido um meio de gestão eficaz, que tem gerado maior efetividade e alcance dos resultados esperados. Segundo os autores (2012, p. 59):

A intersetorialidade responderia assim não somente a um requisito de natureza substantiva, relativo à natureza da pobreza, mas estaria também articulada a uma exigência no âmbito técnico e institucional, como estratégia adequada para aumentar a eficácia das políticas e como resposta aos desafios colocados para as políticas de proteção social, em especial as de combate à pobreza.

A estratégia da intersetorialidade incorpora a visão multidimensional da sociedade e se torna mais sustentável ao partir do reconhecimento de que a fragmentação e a especialização comprometem a gestão das políticas e não se propõem a dar uma resposta integral aos problemas identificados (idem). Tal concepção contrasta com modelos de gestão pública tradicionais, que primam pelos princípios de especialização, compartimentalização e verticalização no setor público ao propor uma remodelagem nas velhas estruturas organizacionais a fim de dar respostas a novas demandas políticas e sociais. Tal concepção acena para a introdução de dinâmicas participativas e integradoras, que promovam não só a articulação institucional, mas a comunicação entre os atores envolvidos pela política pública.

A intersetorialidade afeta os fluxos de informação e conhecimento compartilhados, assim como influi na sustentação dos arranjos institucionais, uma vez que múltiplas esferas decisórias passam a incidir no ciclo das políticas públicas. Trata-se de promover a inter-relação e a comunicação entre esferas distintas sem a sobreposição de instâncias e funções, com a redução da duplicidade de esforços destinados a alcançar os mesmos resultados.

Para viabilizar a implementação de projetos e políticas sociais, além da questão de legitimidade de intervenção, é necessário mobilizar recursos de poder, organizacionais, institucionais e de conhecimento (NOGUEIRA, 1998). Cabe à gestão, portanto, combinar e mediar diferentes recursos a fim de gerar os resultados esperados pelas políticas públicas. Segundo Costa e Bronzo (2012), a construção de um arranjo de gestão de política de natureza intersetorial envolve 3 dimensões: 1) âmbito da **decisão política**, na qual se busca a legitimação e a busca de apoios e consensos no que tange a superação da lógica setorializada e a criação de uma ambiência favorável para o exercício da intersetorialidade; 2) âmbito **institucional**, quando ocorrem mudanças e reformas na administração pública envolvendo mecanismos, processos, setores e competências; e 3) âmbito **operativo das políticas**, quando há alterações nos processos e metodologias de trabalho no sentido prover serviços públicos de forma colaborativa e integrada de acordo com as demandas e necessidades identificadas.

Do ponto de vista institucional e operativo, a intersetorialidade na gestão das políticas públicas implica mudanças nos processos, fluxos e arranjos que envolvem a burocracia governamental. Por isso, gera aprendizado entre os atores envolvidos, estatais e societais. Aprendizado de ordem institucional, que remete à articulação de saberes técnicos e burocráticos para gestão dos processos, e também aprendizado de ordem política pela coordenação de iniciativas e pela criação de um ambiente favorável ao compartilhamento de informações entre o Poder Público e os atores societais que participam nos processos decisórios de gestão das políticas. Dito isso, a gestão intersetorial das políticas e programas não se constitui apenas na conjugação de ações de diferentes secretarias ou órgãos públicos. Remete a uma estratégia comum, que parte de um lugar-comum e que prevê a coordenação de atores e processos nas várias etapas que compõem o ciclo das políticas (NASCIMENTO, 2010).

Intersetorialidade não implica necessariamente a inclusão de atores societais na gestão das políticas públicas. No entanto, cada vez mais a Administração Pública tem estimulado a criação de mecanismos de participação em políticas com estratégias intersetoriais. Além de contribuir para a criação de um ambiente político favorável à inclusão na agenda governamental de pautas sugeridas pela sociedade civil, a participação de atores societais afeta as etapas de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação, uma vez que o público-alvo compartilha informações e pode contribuir para a (re)definição dos rumos das políticas públicas.

Porém, a introdução de estratégias intersetoriais na gestão das políticas sociais pode provocar resistências uma vez que afeta processos e rotinas já habituais da burocracia estatal, tais como fragmentação, dificuldades político-partidárias, ausência de articulação entre os órgãos e competição para obtenção de recursos. Apesar de suas potencialidades, a intersetorialidade esbarra em obstáculos de ordem político-administrativo e impõe desafios aos gestores quanto à criação de um ambiente favorável à participação e ao compartilhamento de poder decisório com representantes da sociedade civil.

Como destacado, as políticas públicas são o produto da ação do Estado com base na seleção, disputa, revisão e pactuação entre atores diversos. Para que essas políticas sejam formuladas e executadas, criam-se estruturas no interior do Estado: diferentes arranjos para o processamento das demandas, resolução de conflitos e execução de ações. Os arranjos institucionais, entendidos como um conjunto de regras, mecanismos, procedimentos e estruturas organizacionais que definem como atores e interesses se articulam (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19), dotam o Estado de habilidades para que este alcance seus objetivos. Isto é, os arranjos institucionais dão condições para a implementação das políticas públicas. São concebidos intencionalmente a fim de produzir resultados em determinados contextos<sup>42</sup>. Definem, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, dentre outras questões (FARIA; RIBEIRO, 2011). Pressupõe uma normatização que permita a inclusão na burocracia estatal por meio da articulação com determinados órgãos e obtenção de orçamentos próprios. A previsão de regras, sejam formais ou informais, impacta nas ações e interações empreendidas por atores estatais e sociais.

A dimensão coordenação interinstitucional busca: 1) identificar os arranjos institucionais de coordenação da política e 2) verificar se a política foi concebida e executada de forma descentralizada e intersetorial, contemplando diferentes órgãos e esferas governamentais. Para tanto, se verifica o marco legal de referência da política, a coordenação de órgãos do mesmo nível governamental e a articulação entre diferentes níveis de governo

---

<sup>42</sup> Segundo Olsen (1997, p.205), o desenho institucional é produto de uma intervenção intencional e deliberada, capaz de produzir e adequar estruturas e processos existentes com o objetivo de produzir algum efeito planejado. Assim, as discussões sobre o desenho institucional expressam expectativas de ação, apontando para conexões entre a normatividade e o campo da empiria (CUNHA, 2014).

(federal, municipal e estadual). É composta pelos seguintes eixos, que serão analisados a seguir: 1) natureza da política; 2) coordenação horizontal; e 3) coordenação vertical.

#### **4.2.1 Natureza da política**

O primeiro eixo remete à natureza da política, isto é, o instrumento legal ao qual a política se vincula: sistema, estatuto, política ou plano nacional. O formato sistêmico constitui a forma mais organizada, complexa e articulada de gestão de políticas públicas e possui alto grau de institucionalização (LIMA et al, 2014). Além do respaldo constitucional, os sistemas possuem legislação complementar, normas operacionais e financiamento regulamentado, que garantem seu funcionamento e gestão federativa, a exemplo do Sistema Único de Saúde e da Assistência Social.

Estatutos, políticas e planos são documentos balizadores para a atuação estatal, que servem para orientar, guiar e fundamentar ações e programas, contribuindo para a institucionalização de determinada área de política pública. Os estatutos são documentos formais que expressam de forma ampla os princípios e as diretrizes que orientam ações para determinados públicos. São exemplos os Estatutos da Criança e do Adolescente, o do Idoso, o da Pessoa com Deficiência e, no caso deste estudo, o da Juventude. Já as políticas ou planos nacionais se caracterizam como um conjunto de ações, executadas em conjunto ou de forma isolada por diferentes órgãos da Administração Pública, que, a partir de princípios definidos, atendem a demandas e contribuem para o desenvolvimento da área (LIMA et al, 2011, p. 14). Dito isso, a vinculação de políticas públicas a estatutos, planos ou políticas nacionais possuem um grau intermediário de institucionalização se comparado ao formato de sistema.

Quando políticas e programas não se respaldam em nenhum desses mecanismos (sistema, estatuto ou plano) há um risco aumentado de constituírem ações isoladas, descontínuas e com fraca articulação intergovernamental.

Assim como em demais áreas, a luta inicial no campo da juventude foi incluir a temática na agenda governamental, comprometendo o Estado a implementar ações direcionadas a esse segmento da população. Como visto, a partir da década de 1990, algumas iniciativas foram

desenvolvidas, mas longe de constituir um sistema ou até mesmo um plano nacional com legislação e estruturas próprias e articulação federativa.

Com o acúmulo de discussões entre o Executivo Federal, Câmara dos Deputados, organizações e entidades da sociedade civil ligadas à juventude, uma série de iniciativas foram desenvolvidas, a partir de 2003, no intuito de reforçar o comprometimento do governo em atender a matéria. A primeira delas foi estabelecer o comprometimento da Secretaria Geral da Presidência da República na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas para os jovens (BRASIL, 2003).

Além dessas atribuições coube à Secretaria-Geral (SG/PR) a articulação com as entidades da sociedade civil, a criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular, a promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse da Presidência e a realização de estudos de natureza político-institucional. Foi no âmbito da SG/PR, secretaria de forte *status* político, equivalente a Ministério, que se desenhou a Política Nacional de Juventude.

As ações e programas de juventude derivaram de uma política nacional – a Política Nacional de Juventude – iniciativa do Poder Executivo e lançada em 2006. A regulamentação de um marco legal para o desenvolvimento de políticas voltadas a jovens de 15 a 29 anos veio somente em 2010 com a Emenda Constitucional n. 65 - a chamada PEC da Juventude. Com a emenda, a juventude passou a ser incluída no Capítulo VII da Constituição Federal, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais. O status constitucional conferiu maior estabilidade à norma e garantiu legitimidade à temática enquanto uma política de Estado.

Em agosto de 2013, foi instituído o Estatuto da Juventude, observando os seguintes princípios na formulação e execução das políticas<sup>43</sup>: promoção da autonomia e emancipação dos jovens; incentivo à participação; reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares; promoção do bem-estar; respeito à identidade e à diversidade; promoção da vida segura, da cultura de paz e da não-discriminação (BRASIL, 2013).

---

<sup>43</sup> Para jovens de 15 a 18 anos, aplica-se o Estatuto da Criança e do Adolescente e, excepcionalmente, o Estatuto da Juventude quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

No que tange as diretrizes para ações e políticas, desenvolvidas por agentes públicos ou privados, o Estatuto da Juventude prevê: intersectorialidade; participação; inserção social dos jovens; acesso à produção cultural, prática esportiva e mobilidade territorial; território como espaço de integração; gestão de informação e produção de conhecimento; integração institucional com os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como Ministério Público e Defensoria Pública; integração internacional; e zelo pelos jovens egressos do sistema prisional. O texto ainda contempla seções que tratam sobre direito à cidadania e participação social e política; à educação; à profissionalização, ao trabalho e à renda; à diversidade e à igualdade; à saúde; à cultura; à comunicação e à liberdade de expressão; ao desporto e ao lazer; ao território e à mobilidade, à sustentabilidade e ao meio ambiente; à segurança pública e ao acesso à justiça (idem).

Com a inclusão da juventude no texto constitucional e a posterior aprovação e sanção do Estatuto da Juventude conformou-se o marco legal necessário para a institucionalização das políticas na área. No entanto, ainda está em tramitação na Câmara dos Deputados o Plano Nacional da Juventude, que define as metas que deverão ser cumpridas pela União, em parceria com estados, municípios e organizações juvenis para o período de dez anos<sup>44</sup>.

Importante passo para institucionalização da política foi a criação de um Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) em 2013. Previsto na Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013, o Sistema visa estimular a articulação federativa para implementação das políticas de juventude. Na definição de competências, cabe à União: coordenar a execução da Política Nacional da Juventude; manter o sistema; formular diretrizes para funcionamento; convocar conferências nacionais em parceria com o Conselho Nacional de Juventude; elaborar o Plano Nacional de Políticas de Juventude com os estados, municípios, distrito federal e segmentos da sociedade civil; financiar a execução das políticas; entre outras.

Aos estados e aos municípios competem: coordenação em âmbito estadual ou municipal do SINAJUVE; elaboração dos planos estaduais e municipais de juventude em conformidade

---

<sup>44</sup> Na minuta do projeto constam: erradicar o analfabetismo da população juvenil em cinco anos, universalizar o ensino médio, oferecer bolsas de estudo e financiamento a jovens carentes para o ingresso na faculdade, incentivar o empreendedorismo juvenil, aumentar a cobertura do Programa Primeiro Emprego, promover atividades preventivas na área de Saúde, criar áreas de lazer e estimular o esporte, incentivar projetos culturais produzidos por jovens e garantir a inclusão digital, com a instalação de computadores nas escolas e nas universidades (PL 4530/2004).

com o Plano Nacional; criação, manutenção e desenvolvimento de programas; convocação e realização das conferências estaduais e municipais de juventude em parceria com os respectivos conselhos (em intervalo máximo de quatro anos); estabelecimento de formas de colaboração para execução das políticas; e cofinanciamento com os demais entes federados a execução de programas e ações para os jovens.

Em resumo, o caminho para institucionalização das políticas de juventude no período de 2003 a 2014 foi: 1) criação de uma estrutura política-administrativa, dotada de recursos humanos e financeiros para formular e implementar políticas para a juventude (formação da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada diretamente à Secretaria Geral da Presidência, núcleo de decisões políticas do Governo); 2) formação de um grupo interministerial para diagnóstico e proposições, que vieram a conformar a Política Nacional de Juventude; 3) reconhecimento da juventude como sujeito de direitos e inclusão do termo no texto Constitucional no capítulo que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais; 4) aprovação do Estatuto da Juventude; e 5) criação do Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE.

As duas primeiras conquistas ocorreram durante o primeiro governo Lula (2003-2006) e sinalizaram o comprometimento e a vontade política em incluir o tema na agenda governamental logo nos primeiros anos de governo. Após quase uma década de tramitação das matérias no Poder Legislativo, foram aprovados a PEC (2010) e o Estatuto (2013). Por fim, em 2013, o governo Dilma Rousseff formalizou o Sistema Nacional de Juventude com o compartilhamento de competências e a articulação entre os entes federados na implementação de políticas para os jovens. Apesar da regulamentação, até 2017, pouco se avançou, em termos operacionais, quanto à constituição de um sistema nacional de políticas de juventude.

#### **4.2.2 Coordenação horizontal**

A dimensão coordenação horizontal trata da articulação entre órgãos do Executivo Federal (Ministérios e Secretarias) para gestão da Política Nacional de Juventude. No caso de políticas transversais como a de juventude, que contempla um segmento específico da população e abrange diferentes pastas governamentais para efetivação de seus objetivos e

metas, a articulação intergovernamental funciona como um instrumento de gestão integrada e cooperação institucional.

Em geral, as políticas transversais possuem um órgão com a função de coordenar ações e programas executados por outras pastas governamentais. O órgão responsável pela função de articulação institucional não necessariamente executa ações ou programas, mas concentra esforços na promoção do diálogo com as demais áreas envolvidas a fim de alcançar os objetivos traçados pelo Plano ou Política Nacional. Seja por meio de Secretarias, Ministérios ou comitês interministeriais, cada área de política pública define sua metodologia de trabalho, divisão de competências e funções de cada órgão integrante para o encaminhamento de demandas e execução das ações governamentais.

As políticas transversais voltadas a um público específico, como no caso da juventude, se articulam de forma sistemática com Ministérios e Secretarias a fim de viabilizar ações. Nesse caso, ocorre um estímulo à inter-relação e à comunicação entre esferas distintas para que os processos decisórios de gestão da política contemplem variados atores e instâncias. Cria-se uma interdependência de processos e atores para a sustentação dos arranjos institucionais de gestão, que viabiliza, de certa forma, a intersectorialidade.

Além disso, quando Ministérios e Secretarias assumem a coordenação e a execução de um programa, são necessários recursos humanos e financeiros para viabilizar sua gestão. No caso da política de juventude, algumas estruturas ministeriais já estavam disponíveis para a implementação de programas, mas outras foram criadas, a exemplo da própria Secretaria Nacional de Juventude, que passou a executar o Projovem Urbano em parceria com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Para atender as metas estabelecidas na PNJ, foi formada uma rede de Ministérios e Secretarias que passaram a executar os programas para a juventude. Por exemplo, o Ministério da Educação desenvolveu programas voltados a atender as metas de erradicação do analfabetismo e ampliação do acesso ao ensino. Também o Ministério do Trabalho e Emprego atuou na preparação para o mundo do trabalho e na geração de trabalho e renda para a juventude. Coube à Secretaria Nacional de Juventude, segundo a lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005, a articulação de todos os programas e projetos, em âmbito federal, destinados aos jovens na faixa-etária de 15 a 29 anos (BRASIL, 2005).

No eixo Desenvolvimento Integral, identificamos dois programas que mantiveram as características originais: o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), coordenado pelo Ministério da Educação, e o Projeto Rondon, executado pelo Ministério da Defesa, apoio das Forças Armadas e colaboração dos governos estaduais e municipais, UNE e ONGs. No período de 2003 a 2010, muitos programas sofreram modificações em seus formatos originais, enquanto outros foram criados a partir de nova base conceitual.

Como visto, a PNJ possui três eixos: Desenvolvimento Integral, Qualidade de Vida e Vida Segura. Do seu lançamento em 2004 até 2010, contabilizamos 46 programas executados, atendendo o público jovem. O eixo Desenvolvimento Integral concentrou o maior número de programas (29), seguido do eixo Qualidade de Vida (onze) e do Vida Segura (seis).



Figura 11: Número de Programas da PNJ segundo Ministérios e Secretarias responsáveis  
Eixo Desenvolvimento Integral (período 2003-2010)

Fonte: Conselho Nacional de Juventude, 2011<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Há programas que são coordenados por mais de um Ministério ou Secretaria como, por exemplo, o Programa Benefício de Prestação Continuada na Escola, cujos responsáveis são os Ministérios do Desenvolvimento Social, Educação, Saúde, Secretaria dos Direitos Humanos, em parceria com municípios, estados e Distrito Federal. Há também programas que são coordenados por órgãos da Administração Pública Federal Direta com execução em parceria com Organizações Não-Governamentais (ONGs). São os casos do Projeto Escola Sem Homofobia (coordenado pelo Ministério

No gráfico acima, visualizamos a distribuição de programas do eixo Desenvolvimento Integral segundo órgãos da Administração direta envolvidos. Cada programa pode ter mais de um órgão responsável por sua execução. Os programas foram executados pelos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho e Emprego, da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Defesa, do Esporte, do Desenvolvimento Agrário, e das Secretarias Nacional de juventude, de Direitos Humanos, de Articulação Institucional e de Promoção de Políticas de Igualdade Racial. Do gráfico, depreendemos que a implementação de programas para a juventude se concentrou nas áreas de garantia de direitos e de políticas sociais, com exceção do Pronaf Jovem e do Projeto Rondon, executados, respectivamente, pelos Ministérios de Desenvolvimento Agrário e da Defesa.

No eixo Qualidade de Vida, foram identificados onze programas, coordenados por seis Ministérios e uma Secretaria, são estes: Ministério da Saúde, do Esporte, da Justiça, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Somente o Ministério da Saúde foi responsável pela implementação de seis programas. Os Ministérios da Justiça e do Esporte coordenaram quatro programas cada, seguidos do Ministério da Educação e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, que executaram dois programas cada. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenou em parceria a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei.

---

da Educação em parceria com a Pathfinder do Brasil, Ecos e Reprolatina) e o Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (coordenado pelos Ministérios da Educação e da Saúde em parceria com o UNICEF, UNFPA e UNESCO).

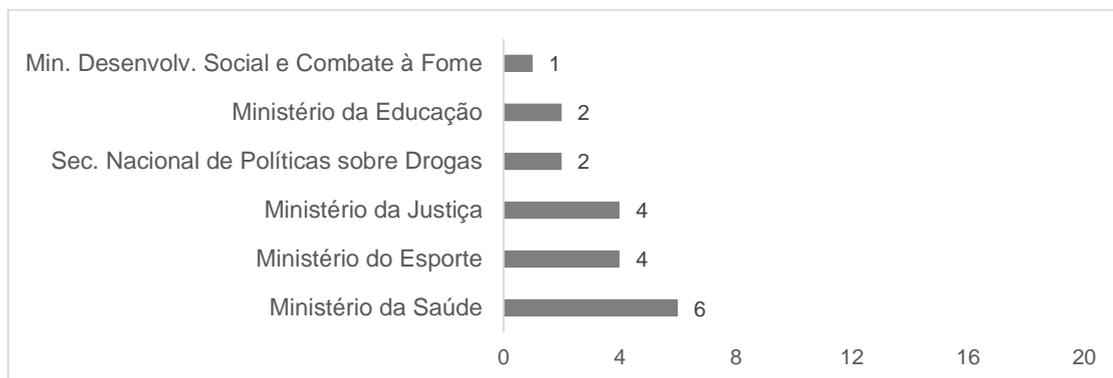


Figura 12: Número de Programas da PNJ segundo Ministérios e Secretarias responsáveis  
Eixo Qualidade de Vida (período 2003-2010)

Fonte: Conselho Nacional de Juventude, 2011.

Em comparação com os demais eixos, no eixo Vida Segura, verificamos uma redução do número de programas executados. Dos seis programas, três foram coordenados pela Secretaria de Direitos Humanos e dois pelo Ministério da Justiça. A Secretaria de Promoção das Políticas de Igualdade Racial coordenou o Projeto Farol em parceria com o Ministério da Justiça. A Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente coordenou com a Secretaria de Direitos Humanos o Programa de Proteção à Criança e Adolescentes Ameaçados de Morte. O Ministério da Educação foi responsável pela implementação da Rede de Educação para a Diversidade.

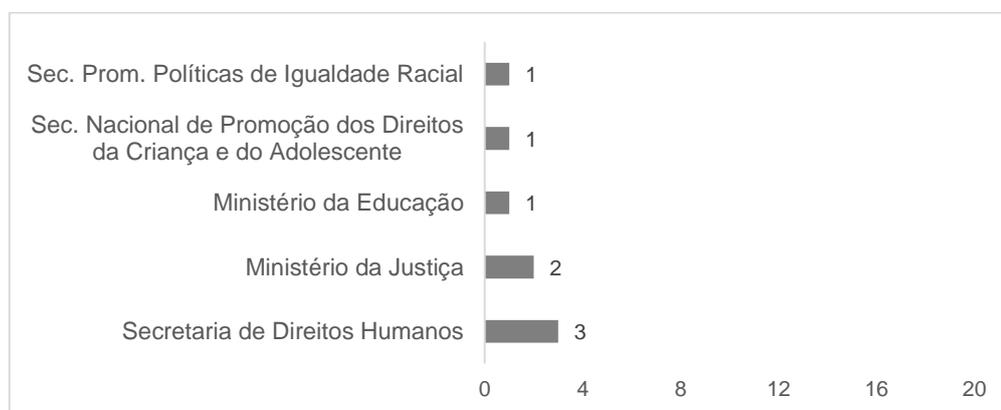


Figura 13: Número de Programas da PNJ segundo Ministérios e Secretarias responsáveis  
Eixo Vida Segura (período 2003-2010)

Fonte: Conselho Nacional de Juventude, 2011.

Dos gráficos acima, constatamos as áreas prioritárias para ação governamental no que tange a juventude. A concentração de programas nas áreas de educação, saúde e cultura se justifica pelo estímulo de ações de prevenção ao risco e à vulnerabilidade social do jovem. Somente o Ministério da Educação coordenou, sozinho ou em parceria, um total de 20 programas. O Ministério da Saúde foi responsável pela coordenação de sete programas, seguido pelo da Cultura, que coordenou seis.

Com exceção da Secretaria de Direitos Humanos, responsável por cinco programas, há indícios de que estruturas ministeriais tenham concentrado o maior número de ações voltadas à juventude (53 programas). Tal preferência pelas estruturas ministeriais pode estar relacionada à longevidade das instituições, a seu caráter mais estável, à existência anterior de processos administrativos de gestão e à garantia de recursos humanos e financeiros.

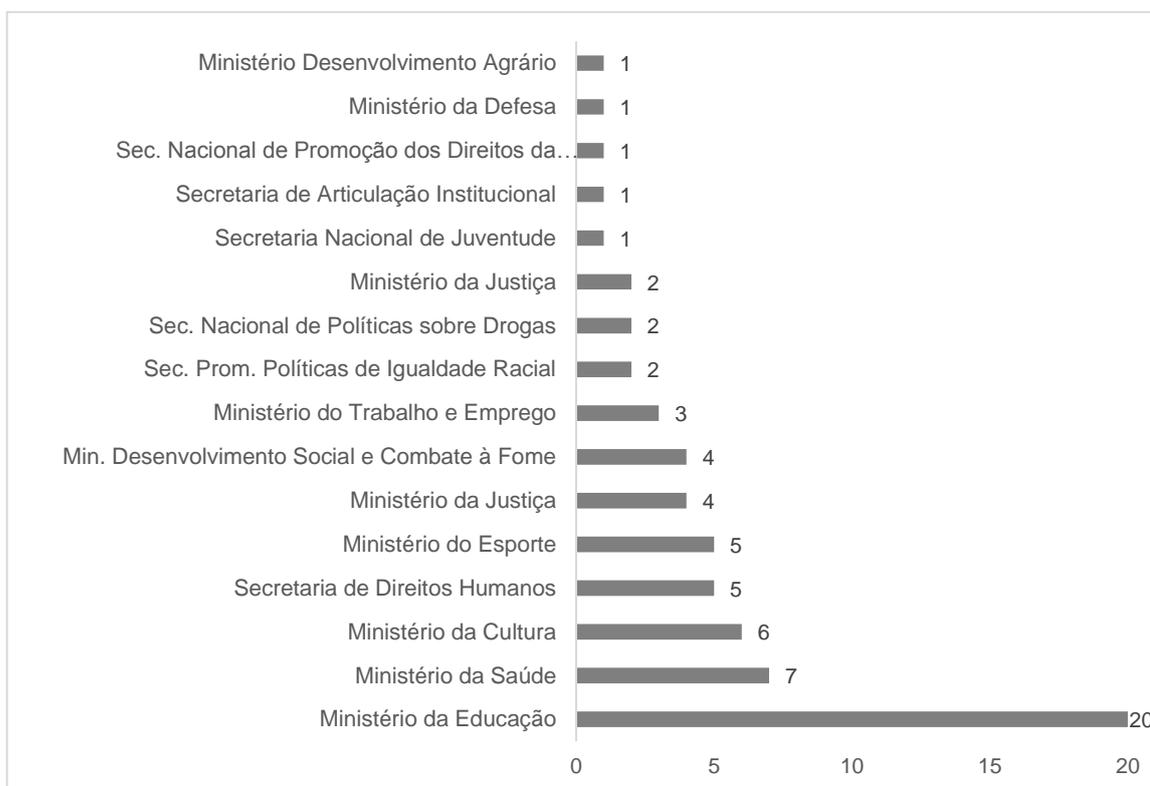


Figura 14: Distribuição de Programas da PNJ por Ministérios e Secretarias responsáveis

Fonte: Conselho Nacional de Juventude, 2011.

Todavia, constatamos a dificuldade em viabilizar a intersetorialidade na gestão da Política Nacional de Juventude. De um total de 46 programas, 36 (78%) são coordenados e executados por apenas um órgão da Administração Pública Federal Direta. Isto é, apenas uma Secretaria ou Ministério é responsável pela formulação, implementação e monitoramento das ações sem qualquer interface com demais pastas afins.

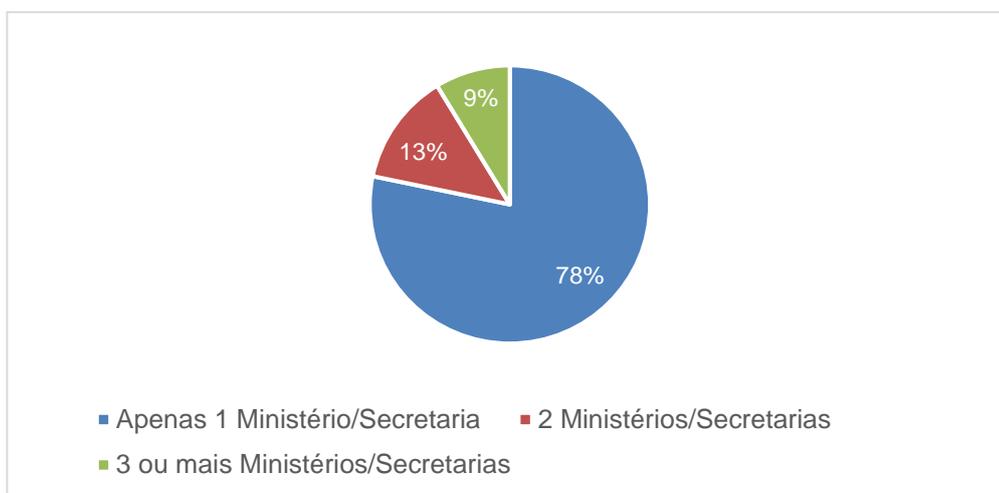


Figura 15: Quantidade de Ministérios ou Secretarias responsáveis pela coordenação dos programas de juventude (2003-2010)

Fonte: Conselho Nacional de Juventude, 2011.

Apesar do esforço em incluir a temática da juventude em diferentes pastas ministeriais, prevaleceu o não compartilhamento da gestão dos programas. Somando-se os programas executados em parceria com dois ou mais Ministérios ou Secretarias Nacionais, tem-se 22% ou apenas 10 programas. Tal dado revela a dificuldade em garantir a gestão integrada das políticas voltadas à juventude. É predominante, ainda, a lógica que setorializa os programas, reduzindo o número de atores institucionais responsáveis pela tomada de decisões sob o risco de duplicar esforços, recursos e processos para a consecução de objetivos similares.

Porém, vale destacar que o Projovem, principal programa da PNJ, teve sua gestão compartilhada entre os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e a Secretaria-Geral da Presidência (por meio da SNJ) até 2010. Apesar das dificuldades em promover a gestão integrada, as quais serão abordadas na seção a

seguir, o Governo Federal incluiu a temática da juventude nos principais ministérios da área social, o que reafirma o reconhecimento do jovem como sujeito relevante do desenvolvimento socioeconômico.

Ainda, ao longo do processo de institucionalização da política de juventude, constatou-se a dificuldade da SNJ em exercer a coordenação e o monitoramento das políticas. A fim de preencher esta lacuna, foi criado o Comitê Interministerial da Política de Juventude em 2013 com os seguintes objetivos:

- 1) subsidiar a formulação, gestão e monitoramento da PNJ de acordo com as deliberações das conferências nacionais de juventude, os planos plurianuais e outras diretrizes do Governo Federal;
- 2) elaborar e propor a regulamentação do estatuto da juventude e do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE);
- 3) monitorar a implementação no território nacional do Estatuto da Juventude e do SINAJUVE;
- 4) elaborar o plano nacional de juventude e acompanhar periodicamente o cumprimento dos objetivos e metas propostos;
- 5) subsidiar a elaboração de instrumentos de monitoramento e avaliação do plano nacional de juventude e dos programas e ações do Governo Federal para a juventude;
- 6) monitorar e propor encaminhamentos para as demandas recebidas dos movimentos juvenis; e
- 7) publicar relatório com o balanço anual sobre programas e ações do Governo Federal.

O Comitê é composto por um representante, titular e suplente, de cada órgão: Secretaria Geral da Presidência (responsável pela coordenação por meio da SNJ), Ministério da Educação, da Cultura, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde, do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência. Isto é, participam do Comitê todos os Ministérios que executam ações e programas para a juventude, com exceção de algumas Secretarias, como a SEPPIR.

Não há evidências de melhorias na coordenação horizontal da política de juventude a partir da criação de uma nova estrutura externa à SNJ, uma vez que o Comitê assumiu uma atribuição que vinha sendo executada pela Secretaria. Apenas uma nova estrutura foi criada,

sob coordenação do antigo órgão responsável, a fim de reforçar o comprometimento de ministérios e secretarias que executam políticas para o segmento jovem no que tange sua gestão e monitoramento. Porém, na contramão do fortalecimento dos mecanismos de participação social, o Comitê priorizou a coordenação institucional, limitando-se à representação de atores governamentais.

#### **4.2.3 Coordenação vertical**

No modelo federalista, a cooperação entre os entes federados é necessária para a elaboração, execução, financiamento e avaliação das políticas públicas. As alterações na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 80, têm impactado na gestão das políticas sociais, uma vez que, paulatinamente, vêm se transferindo atribuições e competências entre União, estados e municípios (ARRETCHE, 1999, p. 112). Nesse processo, no qual estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, a transferência de atribuições em qualquer área de política pública passou a estar associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado em tal transferência (*idem*).

No caso da política de juventude, desde a década de 1990, se evidencia a fragmentação de ações induzidas pelo Governo Federal com frágil articulação com estados e municípios. Somente a partir da formulação da Política Nacional de Juventude, em 2005, se constituiu um conjunto de ações mais estruturadas e institucionalizadas que viabilizaram o fortalecimento das relações intergovernamentais, mesmo que por adesão dos entes federados. Enquanto uma política de alcance nacional, a articulação federativa ocorre quando estados e municípios aderem aos programas constitutivos, firmando compromisso de viabilizar recursos financeiros e estruturas político-administrativas para a implementação de ações e projetos em consonância com a política nacional.

A análise empreendida sobre a articulação com estados, municípios e Distrito Federal foca no principal programa nacional direcionado à juventude e coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude no período de 2008 a 2011 – o Projovem. Não é objetivo desta tese esgotar a análise do Projovem, mas compreender, em amplo sentido, as capacidades estatais

quanto à temática de juventude. Um estudo de referência sobre a formulação e a execução do Projovem foi realizado por Nunes (2015), no qual o autor recorre à análise documental e a entrevistas com a equipe governamental responsável pela criação e desenvolvimento do programa.

O Projovem se caracterizou como um programa de gestão compartilhada, no qual Secretaria-Geral da Presidência da República e os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome compartilharam sua coordenação. Enquanto o Governo Federal era responsável pela formulação e desenho do programa, estados e municípios atuavam como executores.

Nos anos iniciais, o Projovem teve sua implementação dificultada devido à ausência de padronização do órgão executor em âmbito local. Segundo Nunes (2015), a coordenação nacional do programa não definiu uma secretaria ou organização específica para executá-lo no âmbito municipal. Como produto, o Projovem se instalou em Secretarias de Educação, de Assistência Social, do Trabalho, entre outras, que já possuíam estruturas administrativas distintas, mas com diferentes capacidades de articulação, disponibilidade de profissionais e de concepção de política de juventude. Isso contribuiu para diferentes padrões de execução e resultados iniciais do programa.

Além disso, o programa apresentou limitações quanto ao calendário padronizado para todo o país (sem levar em consideração fatores culturais e econômicos das localidades) e a utilização de instalações escolares sem a devida integração da escola e da comunidade escolar ao núcleo de gestão local da política. Nas palavras de Nunes (2015, p. 292),

O ProJovem se configurou como um programa de educação que utilizava das instalações dos prédios escolares, sem possuir vínculos com a escola e com a comunidade escolar. Esse modelo trouxe dificuldades para o Programa, pois o espaço não era utilizado plenamente, tendo salas de leitura e laboratórios fechados. O calendário de aulas do ProJovem propunha aulas ininterruptas, sem pausa de recesso, não se integrando com a escola. Era uma estrutura estranha àquele lugar.

Frente a essas dificuldades, a adequação de seu desenho se tornou necessária. Em 2008, ocorreram modificações no programa quanto aos eixos contemplados e os critérios para repasse de recursos. Coube à Secretaria Nacional de Juventude a coordenação do Conselho Gestor do Projovem e a gestão da modalidade Projovem Urbano. Os repasses do Governo Federal

passaram a ser automáticos aos entes da federação que aderissem ao programa, extinguindo-se a realização de convênios e contratos com órgãos e entidades da Administração Pública.

A ampliação do programa e, conseqüentemente, as modificações em seu desenho decorreram de avaliação governo quanto à necessidade de ajustes para sua execução em um número maior de municípios. Segundo dados do Governo Federal, a meta inicial do ProJovem era atender cerca de 200.000 jovens, no período de 2005 a 2008, atuando em todas as capitais brasileiras e no Distrito Federal. Gradualmente, a adesão ao programa por parte dos estados, municípios e o Distrito Federal foi ampliada. De acordo com o Relatório de Gestão da SNJ de 2008, aderiram ao ProJovem Urbano 128 entes federados: 105 municípios com população igual ou superior a 200 mil habitantes (sendo 55 municípios já atendidos pelo ProJovem Original) e 23 estados. A partir de 2008, o Projovem passou a contar com a participação direta dos estados para atuarem junto aos municípios com população inferior a 200 mil habitantes em todo o Brasil. No caso de municípios com número igual ou superior a 200 mil habitantes, a implantação do programa previu parceria direta com as prefeituras locais.

Os entes federados que aderiram ao programa passaram a adequar suas estruturas a fim de viabilizar planejamento, organização, seleção e contratação de educadores e equipe gestora<sup>46</sup>. As equipes gestoras nos municípios e estados passaram a ser compostas por coordenadores administrativo e pedagógico e pessoal de apoio técnico e administrativo com as seguintes atribuições:

Gerenciamento do ProJovem Urbano no nível estadual/ municipal/DF; definição dos estabelecimentos escolares onde serão realizadas as atividades do curso; definição dos locais de aulas práticas para o desenvolvimento dos arcos ocupacionais; apresentação do ProJovem Urbano aos diretores desses estabelecimentos e a outros funcionários cujo trabalho for afetado pelo funcionamento do curso; recrutamento e seleção de educadores de Formação Básica, de Qualificação Profissional e de Participação Cidadã; contratação dos educadores selecionados; organização do recrutamento e da matrícula dos alunos; atendimento às solicitações do Sistema de Monitoramento e Avaliação; organização da formação inicial e continuada dos educadores sob

---

<sup>46</sup> Para aderir, os entes federados preenchem termo no Sistema Projovem Urbano/SIMEC/MEC, contendo os dados do ente executor e as metas a serem atendidas. Após ser firmada a adesão é aberto um período para o preenchimento no Sistema do Plano de Implementação, o qual contempla aspectos pedagógicos e de gestão e a indicação de coordenador local que será o responsável pelo Programa em cada localidade. Após análise e validação de órgão competente, o ente executor inicia o período de organização da oferta do curso, de mobilização e de matrícula dos jovens. Durante a execução, o ente executor é responsável pelo desenvolvimento das ações e pelas intervenções necessárias às melhorias para alcance da efetividade e encaminhamento dos egressos para continuidade dos estudos na EJA.

sua jurisdição; definição das instituições certificadoras da conclusão do ensino fundamental e ou de habilitação nos arcos ocupacionais (BRASIL, 2008, p.26).

Entre 2011 e 2012, a execução do Projovem Urbano foi transferida da SG/PR para o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) a fim de integrar o programa à estrutura do sistema educacional. O Ministério, via SECADI, passou a apoiar técnica e financeiramente estados, municípios e o Distrito Federal para a oferta e o desenvolvimento de cursos do programa<sup>47</sup>. De acordo com o Governo Federal,

Contando agora com toda a estrutura do Sistema Educacional do MEC para sua implantação e funcionamento, o Projovem Urbano poderá ultrapassar os obstáculos e experimentar outras inovações. Entre elas podemos destacar a ampliação do atendimento para os municípios com 100.000 habitantes ou mais e a contratação de até dois profissionais de nível médio, modalidade magistério, para acolher os filhos dos jovens e das jovens estudantes do Projovem Urbano (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA, 2012, p. 11).

Ainda, como exemplo de coordenação intergovernamental, citamos o funcionamento da modalidade Projovem Adolescente, que constitui um dos eixos do Projovem Integrado, e se destina a jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família ou em situação de risco social. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi responsável por sua gestão no período. Para que os municípios aderissem ao programa era necessário o cumprimento de quatro pré-requisitos: 1) o município deveria estar habilitado em gestão básica ou plena do SUAS; 2) demanda mínima de 40 jovens de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do PBF no Cadastro Único (CadÚnico); 3) Centro de Referência em Assistência Social em funcionamento; e 4) adesão por meio de instrumento eletrônico disponibilizado pelo MDS.

---

<sup>47</sup> Outra modificação foi quanto à concessão de auxílio financeiro mensal aos jovens atendidos, que passou a vigorar por 18 meses de desenvolvimento do curso, no valor de R\$100,00, condicionada a 75% de presença deste jovem nas atividades presenciais e a entrega de trabalhos pedagógicos.

Quadro 6: Funcionamento do Projovem e Projovem Urbano

<b>Programa</b>	<b>Adesão</b>	<b>Repasses</b>	<b>Informações</b>
<b>Projovem Original (2005-2007)</b>	Adesão de todas as capitais e expansão, em 2006, para 34 cidades com população igual ou superior a 200 mil habitantes das regiões metropolitanas	Convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos.	De forma geral, de 2005 a 2008, foram inscritos 521.241 jovens e, segundo o Banco Nacional de Dados do Projovem Original, 241.228 alunos foram matriculados no total (205.992 jovens nas capitais e no Distrito Federal e 35.236 nas cidades das regiões metropolitanas das capitais).
<b>Projovem Urbano (2008-)</b>	No total, aderiram ao Projovem Urbano 128 Entes Federados: 105 municípios com população igual ou superior a 200 mil habitantes (sendo 55 municípios já atendidos pelo Projovem Original) e 23 Estados.	Transferência automática de recursos financeiros aos entes da federação que aderem ao programa.	O Projovem Urbano, que iniciou em 2008, teve como meta acordada total 768.055 jovens.

Fonte: Presidência da República, 2009.

A articulação das burocracias federais, estaduais e municipais é fundamental para o sucesso na implementação de políticas de alcance nacional. Porém, a análise do principal programa voltado à juventude, o Projovem, revelou frágeis arranjos institucionais de articulação intergovernamental para sua execução nos níveis locais. Estados e municípios apenas aderiam ao programa para receber os recursos disponíveis, tendo sido reduzida a capacidade de adequação e modificação do desenho da política para atender as especificidades locais, uma vez que esta era concebida num formato *top-down* (de cima para baixo).

Além disso, o Governo Federal optou por transferir a gestão do Projovem Urbano para o Ministério da Educação e, no caso da modalidade Projovem Adolescente, para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No entanto, tais mudanças de curso implicaram alterações no desenho da política, nas relações com os estados e municípios que executavam o

programa e, principalmente, na fragilização político-institucional da SNJ, que se tornou secundária na gestão e no monitoramento e avaliação do programa.

Diferentemente de programas como Minha Casa, Minha Vida, Programa Bolsa Família e o Pronatec, os quais foram analisados por Pires e Gomide (2016) e registraram altos níveis de coordenação intergovernamental, o principal programa direcionado à juventude, o Projovem, teve como característica uma frágil articulação com os entes federados. Esses aderiam ao programa, mas não era necessário criar estruturas específicas (secretarias, conselhos) voltados à juventude para o monitoramento e fiscalização de sua execução em âmbito local.

Na modalidade Projovem Adolescente, por exemplo, foi utilizada estrutura pré-existente da assistência social, como os CRAS e o CadÚnico. Com efeito, vincular a gestão do programa à criação de conselhos de juventude, por exemplo, poderia ser um estímulo para a institucionalização dos colegiados nos estados e municípios, algo que também contribuiria para o fortalecimento da articulação institucional, além de fomentar a transparência e o controle social na política de juventude.

Além disso, no caso da PNJ, a intersetorialidade foi compreendida mais como um meio, uma estratégia de organização e gestão dos programas, do que um fim, um objetivo em si mesmo (COSTA; BRONZO, 2012). A gestão intersetorial não pretendeu substituir a estrutura estatal setorializada, mas buscou complementar sua execução, fomentar a coordenação de esforços, fluxos e processos na leitura, compreensão, proposição e execução das ações públicas destinadas a problemas sociais complexos. Como visto, algumas dificuldades surgiram com a execução dos programas, devido à necessidade de adequar o desenho de uma política nacional às especificidades locais – questão recorrente na implementação de políticas públicas em um contexto federalista com importantes desigualdades sociais e econômicas.

Para viabilizar a implementação da política de juventude, além da questão de legitimidade de intervenção, foi necessário mobilizar recursos de poder, organizacionais, institucionais e de conhecimento. A construção de um arranjo de gestão de política de natureza intersetorial envolveu as três dimensões discutidas por Costa e Bronzo (2012): 1) no âmbito da **decisão política**, a criação do comitê interministerial, em 2004, foi importante passo na busca de legitimação, apoios e consensos, superando a lógica setorializada na gestão dos programas voltados à juventude; 2) no âmbito **institucional**, foram criadas novas estruturas para a gestão

da Política Nacional de Juventude; e 3) no âmbito **operativo das políticas**, ocorreram alterações no desenho do Projovem a fim de corrigir processos e metodologias de trabalho.

No que tange a dimensão interinstitucional, destacamos que a gestão de políticas transversais não é facilitada devido à fragmentação da Administração Pública. A estratégia inicial de formulação do principal programa de juventude foi a reunião de 19 ministérios para a elaboração de diagnóstico, definição de objetivos e formulação de um plano de ação. Tal estratégia foi bem-sucedida e resultou na criação do Projovem e de uma secretaria exclusiva para a juventude em âmbito federal – algo até então inédito no Governo Federal.

Nos anos iniciais, a decisão política do governo foi promover a gestão compartilhada do Projovem entre a nova secretaria criada para a juventude, a SNJ, e os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego e da Educação – que já tinham certo conhecimento acumulado na coordenação de ações e programas para a juventude.

Disputas interministeriais para gestão das políticas são recorrentes, sobretudo pela captação de recursos financeiros e visibilidade política. No caso de políticas intersetoriais como a de juventude, a constituição de uma pasta exclusiva, como a Secretaria Nacional de Juventude, foi um avanço em termos institucionais, pois tanto sinalizou o interesse por parte do governo em priorizar a área – não estando limitada à problemática de um ministério –, quanto possibilitou a coordenação intergovernamental pelo fato das decisões políticas se darem em um novo *locus*, com reduzida disputa política interministerial e relação direta com a Presidência da República. Como analisou Nunes (2015), em outro ministério, o programa teria que enfrentar a luta por espaço institucional numa estrutura administrativa já existente.

Verificamos que a demanda pelo programa nos estados e municípios cresceu ao longo dos anos iniciais de implementação. Isso evidencia a demanda histórica por programas voltados à juventude nas áreas de educação, qualificação profissional e assistência social. Não por acaso, o desenho do programa precisou ser alterado. Primeiramente concebido como um programa emergencial, o Projovem teve de se adequar a fim de atender milhões de jovens que conformavam seu público-alvo.

A ausência de uma trajetória de institucionalização de políticas na área trouxe desafios para a execução do primeiro grande programa voltado à juventude. A execução do Projovem enfrentou problemas quanto à intersetorialidade e à articulação federativa. Dentre as causas, destacaram-se as especificidades locais, a ausência de diretrizes quanto ao órgão executor no

âmbito local, à fragilidade de instâncias de coordenação das políticas de juventude nos estados e municípios e a dificuldade da SNJ em dar condições informacionais e técnicas para capacitar as equipes locais no monitoramento e avaliação do andamento do programa.

Sobre esse último aspecto, vale destacar a necessidade de promover espaços de integração e capacitação das equipes locais a fim de promover conhecimento e informação e, sobretudo, garantir o apoio para a implementação da política. Em sua pesquisa de doutoramento sobre o Projovem, Nunes (2015, p. 229) traz o seguinte relato de uma das gestoras do programa:

No ProJovem Urbano nós aprendemos muito no Original. Quando foi no Urbano, quando a gente fazia a formação, no Original a gente fazia só a dos professores. E no Urbano nós passamos a fazer a dos gestores também. E na formação dos gestores a gente pôs os diretores de escola. Entendeu? Aí a gente ganhou esses aliados no Urbano. O Urbano funcionou muito mais azeitado. Muito mais azeitado, porque inclusive aquilo que a gente foi aprendendo que não dava certo, quer dizer, não dá certo autogestão na escola que a escola tem um diretor. Mas não dá certo um diretor que não entende o que é o ProJovem. E fala mesmo (Maria José Feres).

Do desenho para a execução das políticas, há um hiato preenchido pela necessidade de revisões e alterações de curso. No entanto, o sucesso das políticas depende de vários fatores, dentre eles, da coordenação interinstitucional e da capacidade de gerir eventuais conflitos, políticos e/ou administrativos. Nesse sentido, é necessário não só criar incentivos para a adesão dos entes federados aos programas, mas fornecer condições para que estes possam executá-los de forma satisfatória e condizente às especificidades locais.

A seguir, visualizamos um quadro-síntese sobre a dimensão cooperação interinstitucional da Política Nacional de Juventude.

Quadro 7: Quadro-síntese dimensão Cooperação interinstitucional – Política Nacional de Juventude

<b>Coordenação interinstitucional</b>		
<b>Natureza da política</b>	Vinculação da política a estatutos, políticas nacionais, planos ou sistemas	Política Nacional de Juventude (2005) Estatuto da Juventude (2013) Sistema Nacional de Juventude (2013) Ausência de Plano
<b>Coordenação horizontal</b>	Articulação com demais órgãos do Executivo	10 programas coordenados em parceria com Secretarias e Ministérios 78% dos programas executados por 1 órgão
<b>Coordenação vertical</b>	Articulação com outros níveis de governo	Incentivos à cooperação com estados e municípios para execução das políticas de juventude. Governo Federal é responsável pela formulação, desenho e coordenação das principais políticas.

Fonte: Elaboração própria.

### 4.3 Capacidade técnico-burocrática

#### 4.3.1 Estrutura e recursos

Para análise das capacidades estatais, torna-se fundamental compreender a dimensão técnico-administrativa, já que remete à organização da Administração Pública, sua hierarquia institucional, características de sua burocracia, recursos financeiros geridos, entre outros. Para efeitos dessa investigação, buscamos compreender a estrutura montada para gestão da Política de Juventude, bem como o nível de gastos diretos do Governo Federal para sua implementação.

Em termos de estrutura, vimos que a criação da Secretaria Nacional de Juventude ocorreu em 2005, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência (SG/PR). Também, enquanto estruturas anexas à SG/PR que tratam da temática da juventude, foram criados o Conselho Nacional de Juventude (2005) e o Comitê Interministerial da Política de Juventude (2013).

Quadro 8: Estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República



Fonte: Brasil, 2005; 2013.

Em 2003, o Executivo Federal passou por importantes modificações em sua estrutura de órgãos diretos. Ministérios foram reformulados e novas secretarias foram criadas a fim de atender temas até então periféricos em governos anteriores. Exemplos são as áreas de políticas para mulheres, promoção da igualdade racial e juventude que ganharam secretarias com *status* de ministérios, vinculadas à Secretaria-Geral da Presidência da República, e não mais diluídas em pastas como educação e justiça e direitos humanos.

A Secretaria Nacional de Juventude possui estrutura similar as demais secretarias congêneres, subdividida em coordenações ou assessorias técnicas e administrativas. Em seções anteriores, abordamos suas principais atribuições e competências. O Comitê Interministerial da Política de Juventude foi a estrutura mais recente criada a fim de articular a gestão dos programas com os demais órgãos envolvidos. Todas as instâncias são coordenadas pela SG/PR, da qual recebem recursos para funcionamento.

Os recursos financeiros são fundamentais quando se trata de dotar o Estado de capacidades para implementar políticas públicas em quaisquer áreas. Para viabilizar a execução das políticas, a cada órgão gestor são destinados recursos, que se subdividem para gestão dos programas, custeio de materiais, consultorias e assessorias, comunicação e mídia, despesas de deslocamentos, diárias, entre outros.

O financiamento das políticas de juventude é tema caro ao conselho e às conferências nacionais desde 2005. A priorização da pauta pelo governo também se reflete na alocação de

recursos para a manutenção das estruturas e gestão dos programas da Secretaria Nacional de Juventude. A luta por institucionalização das políticas de juventude se somou à reivindicação de um sistema de financiamento, que viabilizasse as ações nos três entes federados. Enquanto recomendação da 2ª Conferência Nacional, em 2011, se defendeu:

Garantir a aprovação do sistema nacional de financiamento de juventude no estatuto da juventude e de um fundo nacional de juventude, com receita direta do Tesouro Nacional, além de garantir que os demais entes federativos criem seus respectivos fundos para ações voltadas às políticas públicas de juventude, destinando uma receita específica, de acordo com a realidade de cada ente, garantindo que o gerenciamento e a fiscalização destes recursos sejam feitas pelos conselhos de juventude (CONJUVE, Propostas finais aprovadas 2ª Conferência, p. 9).

Vale lembrar que, enquanto uma temática transversal, um conjunto de ações direcionadas à população jovem foi desenvolvido por ministérios e secretarias nas mais diversas áreas. Como vimos na seção que tratou dos programas e ações de juventude, a implementação da Política Nacional de Juventude se caracterizou pela pulverização de ações em diferentes órgãos federais, com destaque para a já reconhecida trajetória dos Ministérios da Educação e do Trabalho e Emprego em tratar de questões relativas aos jovens.

Nesse sentido, os recursos destinados pela União a fim de atender esse público-alvo também foram pulverizados. Para identificação do montante de recursos que direta ou indiretamente atenderam a juventude no período recente seria necessária uma análise mais aprofundada sobre o orçamento público federal – algo que não é objetivo desta tese.

No entanto, concebemos que um importante dado sobre as capacidades estatais na implementação das políticas de juventude é o volume de recursos destinados a essa nova institucionalidade que trata exclusivamente dos temas relativos ao público jovem. Portanto, os dados que serão apresentados a seguir são relativos aos gastos diretos anuais realizados pelo Governo Federal para a Secretaria Nacional de Juventude. Tendo em vista que a simples apresentação dos dados não daria a real magnitude do investimento na área, apresentamos também informações de gastos relativos a secretarias similares com o objetivo de comparar os recursos. A escolha da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Políticas para as Mulheres não foi aleatória. Ambas estão vinculadas à Secretaria-Geral da Presidência, atuam na área de garantia de direitos a públicos específicos e possuem estruturas análogas com a vinculação de conselhos e conferências nacionais.



Figura 16: Total de gastos diretos anuais com órgão/entidade vinculada Presidência da República – período de 2006 a 2014

Fonte: Portal da Transparência, 2016.

Comparativamente, verificamos expressivas oscilações no total de recursos financeiros destinados às secretarias analisadas no período de 2006 a 2014. Segundo o gráfico acima, as Secretarias de Políticas para as Mulheres e a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial registraram certa regularidade quanto aos gastos anuais com discreta tendência de aumento de gastos da pasta das mulheres a partir de 2008. A exceção foi a Secretaria Nacional de Juventude, que apresentou um grande incremento de recursos no período de 2008 a 2011 comparativamente às outras secretarias.

A resposta está na gestão do Programa de Inclusão de Jovens (Projovem). Nenhuma das outras secretarias citadas gestaram programas de mesma magnitude que o Projovem, que contemplou 23 estados e 105 municípios apenas na modalidade Urbano. A execução e a gestão do Projovem, no âmbito federal, foi competência da Secretaria-Geral da Presidência da República, que o coordenava, e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No âmbito local, a execução e a gestão ocorreu por meio da articulação entre os órgãos públicos das áreas de educação, de trabalho, de assistência social e de juventude, com a participação das secretarias estaduais de juventude e de outros órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e Municipal, do Poder Legislativo e da sociedade civil (BRASIL, 2005).

Para fins de execução, a União realizava convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos (idem). O auxílio financeiro concedido a cada jovem beneficiário era de R\$ 100,00 (cem reais) mensais.

Como visto, em 2008, o Projovem sofreu alterações. A partir dessas modificações, a Secretaria Nacional passou a ser responsável diretamente pela modalidade Projovem Urbano, o que explica o incremento de recursos a partir de 2008. O Projovem Urbano teve como finalidade proporcionar formação integral ao jovem, por meio de: 1) elevação da escolaridade, tendo em vista a conclusão do ensino fundamental; 2) qualificação profissional com certificação de formação inicial; 3) desenvolvimento de ações comunitárias com o desenvolvimento de experiências de participação social e cidadã; e 4) práticas de inclusão digital. O Programa na modalidade Urbano atendeu jovens entre 18 e 29 anos de idade, que não tenham concluído o ensino fundamental.

O gráfico a seguir apresenta dados sobre os recursos financeiros transferidos pelo Governo Federal ao Projovem no período de 2006 a 2014. Em 2006, primeiro ano de execução do programa, o total de transferência foi 119 milhões de reais. Com a reformulação do Projovem, em 2008, o volume de recursos sofreu grande incremento até o ano de 2010 – ano em que foram destinados mais de 887 milhões de reais ao programa. Já durante o Governo Dilma (2011-2014), os recursos sofreram decréscimo, registrando os menores valores em 2014, totalizando menos de 20 milhões de reais.

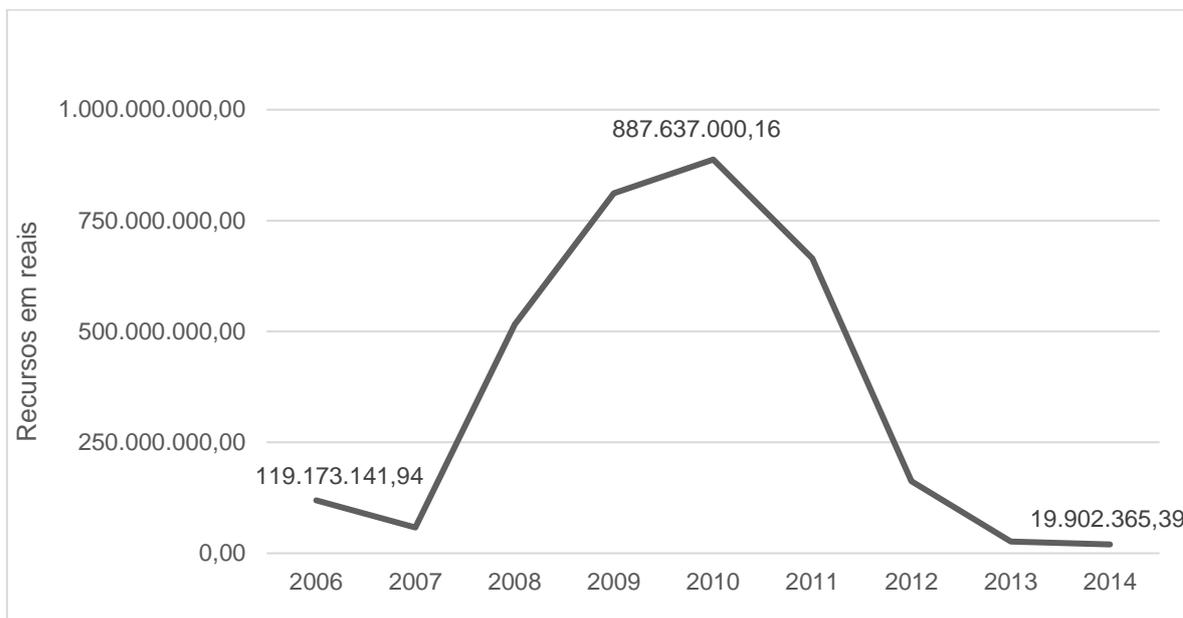


Figura 17: Transferência de recursos do Governo Federal ao Projovem (anos de 2006 a 2014)

Fonte: Portal da Transparência, 2016.

No início do Governo Dilma, o Programa deixou de ser competência da SNJ e passou a ser gerido pelo Ministério da Educação a fim de articular a escala do programa às políticas educacionais para os jovens. Consequentemente, os recursos destinados à SNJ sofreram decréscimo a partir de 2011 – como é possível visualizar na figura 17.

Em 2011, a Secretaria Nacional de Juventude promoveu a inclusão de conteúdos, metas e dotação orçamentária para ações no Plano Plurianual 2012-2015 por meio de um programa específico: o Programa Autonomia e Emancipação da Juventude<sup>48</sup>. O programa prevê metas de aprimoramento das políticas juvenis, articulado com as demais políticas e ações do Governo Federal, com o objetivo de superar as desigualdades, ampliar a participação social e oferecer mecanismos de desenvolvimento autônomo e emancipatório dos jovens. Os seguintes programas foram prioritários: Juventude Viva, Estação Juventude e Juventude Rural.

<sup>48</sup> Segundo informações do PPA 2012-2015, ao Programa havia uma meta de investimentos de 1,8 bilhão de reais (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2012).

### 4.3.2 Quadro técnico

Secretarias especiais como a da Juventude que tem criação recente e são iniciativas de governos não possuem um quadro permanente de servidores formado exclusivamente via concursos públicos, sendo usual a cessão de servidores de outros órgãos ou a alocação em cargos de livre nomeação (no Executivo Federal dá-se o nome de cargos de direção e de assessoramento superiores - DAS). Tais secretarias, diferentemente dos ministérios, se caracterizam por uma estrutura enxuta de cargos, na qual se mantém a hierarquia de funções de Secretário, Secretário Adjunto, Chefia de Gabinete, Coordenadorias e Gerências de Projetos.

Tais cargos podem atender a critérios político-partidários ou *expertise* na área de política pública. No primeiro caso, Presidente e ministros fazem uso dos cargos como moedas de troca entre os partidos que compõem a coalizão do governo. Já no segundo, prioriza-se a indicação de indivíduos com notório saber e/ou que possuem reconhecida trajetória na política pública. Segundo pesquisa de Maria Celina D'Araújo (2009) sobre a elite dirigente no Governo Lula:

Dados oficiais indicam que em julho de 2009 havia cerca de 80 mil cargos e funções de confiança e gratificações no Poder Executivo federal. Destes, cerca de 47.500 eram cargos e funções de confiança na administração direta, autárquica ou fundacional, que podiam ser preenchidos discricionariamente pelo Poder Executivo federal. (...) Sem dúvida, há um número excepcional de indicações concentrado nas mãos do presidente e dos ministros, o que revela não só a alta centralização da administração pública no país, mas também uma contradição gritante e desconfortável do ponto de vista da boa gestão pública: de um lado, um grande número de cargos e posições preenchidos por critérios de confiança política, de outro, regras praticamente *ad hoc* para preenchê-los. Além do mais, em geral predomina a falta de transparência nos processos de seleção (D'ARAÚJO, 2009, p. 9).

Também na área de juventude, predomina a falta de transparência quanto aos critérios de indicação e a qualificação dos servidores alocados na SNJ. Tais informações não estão disponíveis publicamente – o que inviabiliza uma análise mais detalhada sobre o perfil e a qualificação da burocracia que tem atuado no Governo Federal na temática. Dessa forma, pretendemos tão somente apresentar o quantitativo de servidores atuantes na SNJ no período analisado. Para tanto, utilizamos como fonte os decretos que estabelecem a distribuição de cargos para os anos de 2008 e 2012, bem como o Balanço de Gestão 2011-2014.

### Quadro 9: Distribuição de cargos na Secretaria Nacional de Juventude

Decreto n. 6.738 de 19 de fev de 2008		Decreto n. 7.688 de 2 de março de 2012			
Número	Cargo	Número	Cargo	Número	Cargo
1	Secretário	1	Secretário	Coord.-Geral de Políticas Transversais	
1	Secretário-Adjunto	1	Secretário-Adjunto	1	Coordenador-Geral
11	Assessor	4	Gerente de Projeto	1	Assistente
4	Assessor Técnico	1	Assessor	Coord.-Geral de Relações Institucionais	
4	Assistente	Gabinete		1	Coordenador-Geral
4	Assistente Técnico	1	Chefe de Gabinete	1	Assistente
	Total: 25	3	Assessor Técnico	Coord.-Geral de Políticas Setoriais	
		2	Assistente	1	Coordenador-Geral
		1	Assistente Técnico	1	Assistente
		Secretaria Executiva do Conjuve			
		1	Secretário-Executivo		
		1	Assistente Técnico		
					Total: 22

Fonte: Brasil, 2008; 2012.

Verificamos que, de 2008 a 2012, houve pequena variação no número de cargos e que o aumento de atribuições da SNJ (em especial pela coordenação do Projovem na modalidade Urbano de 2008 a 2011) não repercutiu num aumento do quadro técnico da Secretaria. Ao analisarmos os dois decretos que tratam da distribuição de cargos na SNJ, verificamos que o decreto de 2012 é menos genérico, pois detalha funções e subdivisões de coordenadorias.

A ampliação do quadro ocorre em 2014, quando a SNJ passou a contar com novas assessorias e coordenadorias, tais como: coordenação geral de políticas setoriais, assessoria de comunicação, coordenação geral de políticas transversais, gerência administrativa e assessoria internacional. Ao todo, o quadro de funcionários da SNJ, da Secretaria Executiva do Conjuve e do Comitê Interministerial de Políticas para Juventude tinha 47 servidores e 12 estagiários, conforme quadro a seguir.

Quadro 10: Relação de servidores e estagiários da SNJ – 2014

Gabinete		Coord. Geral de Políticas Setoriais		Assessoria de Comunicação		Coord. Geral de Políticas Transversais	
Número	Cargo	Número	Cargo	Número	Cargo	Número	Cargo
1	Secretário Nacional	1	Coordenador Geral	1	Servidor ANVISA	1	Coordenador Geral
1	Chefe de Gabinete	1	Gerente de Projeto	1	Assessor	2	Servidores cedidos
2	Assessores	1	Especialista	2	Estagiários	2	Assistentes
4	Assistentes	1	Servidor Caixa	<b>Gerência Administrativa</b>		2	Estagiários
1	ATPS	1	Assistente	2	Gerentes de Projeto		
1	Assistente Técnico	3	Estagiários	3	Assessores Técnicos		
1	Supervisor	1	G-CISTE Nível Superior	3	Assistentes		
		1	Especialista	2	Estagiários		
<b>Secretaria Nacional Adjunta</b>		<b>Assessoria Internacional</b>		<b>COIJUV</b>			
1	Secretário Adjunto	1	Gerente de Projeto	2	Servidores cedidos		
1	Assessor Técnico	1	Assistente	1	Estagiário		

Fonte: Presidência da República, 2014.

Em comparação com ministérios que possuem forte institucionalização na estrutura da Administração Pública Federal, a SNJ possui um quadro relativamente pequeno de servidores, que variou de 22 a 47, excluindo-se os estagiários, no período de 2008 a 2014. Vale destacar que 6 servidores da listagem têm como origem outros órgãos, o que configura a transferência de recursos humanos especializados para a conformação do quadro da SNJ no período. Dito isso, verificamos uma estrutura bastante enxuta para a coordenação de atividades diversas como as de coordenação da Secretaria, do Conjuve e da convocação de conferências – as quais demandam esforços a fim de promover a participação de um amplo público em escala nacional.

### 4.3.3 Mecanismos de monitoramento e avaliação

As atividades de monitoramento e avaliação são requisitos para o bom gerenciamento na administração pública. Tais atividades são complementares e contribuem para o aprimoramento das políticas públicas. Permitem à administração pública prestar conta de seus atos, gerar informações úteis, corrigir e prevenir falhas, verificar os resultados/impactos e explicar custos. Enquanto o monitoramento oferece informações sobre o funcionamento dos programas, a avaliação informa se as mudanças esperadas estão sendo atingidas.

Monitorar significa analisar se a ação governamental está correspondendo aos objetivos e metas traçados no momento de elaboração do plano de ação. É o acompanhamento contínuo ou periódico de um programa ou política pública. É realizado por meio da coleta e análise sistemática de dados e informações sobre a execução do programa, com a finalidade de verificar se o desenvolvimento de sua implementação está de acordo com os padrões esperados e identificar possíveis falhas de execução. É uma função inerente à gestão, que visa fundamentar a tomada de decisão e o controle social sobre a condução das políticas públicas.

Já a avaliação é uma atividade episódica e não regular, que visa identificar o impacto produzido pelas políticas por meio de uma relação de causa e efeito entre a intervenção governamental e a modificação de uma situação-problema. De modo geral, a avaliação de programas se utiliza de indicadores quali e quantitativos a fim de analisar a eficiência do uso dos recursos, eficácia no atingimento dos objetivos e efetividade na mudança social promovida.

Até a década de 1980, as atividades de monitoramento e avaliação estavam restritas às auditorias contábeis. Desde a Constituição de 1988, sistemas de controle interno foram concebidos como forma de avaliar tanto o cumprimento das metas previstas nos planos plurianuais quanto a execução do orçamento e dos programas governamentais. Mas foi somente a partir dos anos 2000 que se institucionalizou os mecanismos de monitoramento e avaliação nas políticas públicas federais com destaque para as ações empreendidas pelos Ministérios da Educação, da Saúde, e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (JANUZZI, 2011).

Na área de juventude, inexistiu uma cultura consolidada de monitoramento e avaliação na administração pública em virtude da fragmentação de ações e o recente processo de institucionalização da política. Com a criação do Projovem Urbano, deu-se importantes passos rumo ao aperfeiçoamento da gestão e à institucionalização de mecanismos de acompanhamento do programa. A fim de monitorar a execução do programa, foi criado um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), integrado por uma rede de universidades públicas<sup>49</sup>. Atuando em parceria com a Coordenação Nacional do Projovem, esse grupo acompanhou o

---

<sup>49</sup> Compõe o SMA as seguintes Universidades: Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Universidade Federal do Paraná (UFPR).

processo e os resultados, oferecendo subsídios para correção de falhas e aperfeiçoamento de sua gestão.

Essas instituições acadêmicas atuaram no âmbito do monitoramento, da supervisão, avaliação externa de alunos e avaliação do Programa (denominados subsistemas do SMA), a partir de desenho metodológico previamente definido em conjunto com o Conselho Técnico, instância de decisão do SMA<sup>50</sup>. Com base nos relatórios emitidos pelo SMA, a Coordenação Nacional, dentro das atribuições que lhe compete, atuou permanentemente junto às Coordenações Municipais do ProJovem em todo o país.

Um dos principais trabalhos executados pela SMA foi o Relatório de Avaliação do Projovem (Original). Esse Relatório, que já vinha sendo elaborado desde o ano de 2007, foi de suma importância para a Secretaria Nacional de Juventude, uma vez que proporcionou a geração de alterações substanciais no desenho do Projovem Urbano, no sentido de corrigir problemas detectados na implementação do Projovem Original.

Todavia, o principal desafio colocado foi incorporar atividades de monitoramento e avaliação ao desenho das políticas e articulá-las aos processos participativos existentes – algo que se viabilizou em parte. No âmbito do Conjuve foi criada a Comissão de Acompanhamento de Políticas e Programas a fim de analisar e contribuir para o aprimoramento das ações governamentais destinadas direta ou indiretamente à juventude. No documento de balanço de sua atuação, o Conjuve destacou a necessidade de criar metodologias e estratégias de acompanhamento contínuo das políticas públicas de juventude, estabelecendo um fluxo de

---

<sup>50</sup> Segundo o Relatório Anual de Gestão de 2008 da SNJ: “Para a consecução de suas finalidades, a Universidade, a qual denomina-se, no âmbito do Projovem, de Instituição Regional (IR), designa, um(a) especialista para responder pela coordenação dos subsistemas de supervisão, avaliação externa do aluno e avaliação do Programa, componentes do SMA/Projovem em sua região. Cada IR, portanto, além de seu(a) coordenador(a), possui uma equipe fixa, na Universidade que sedia a coordenação regional e pessoas contratadas nos demais municípios, para desenvolverem atividades várias, referentes ao SMA. As atividades do SMA contemplando os subsistemas de supervisão, avaliação externa do aluno e avaliação do Programa, são realizadas mediante programação ao longo dos 12 meses do curso, além do tempo posterior para sistematização das informações e produção do Relatório de Avaliação. Por outro lado, os municípios são os responsáveis pelos lançamentos dos dados referentes às atividades desenvolvidas pelos alunos no sistema informatizado SISLAME/Projovem, ferramenta do subsistema de monitoramento do SMA. Assim, os municípios inserem mensalmente a frequência e a entrega de trabalhos dos alunos, necessários para o pagamento do auxílio-financeiro aos jovens pelo Governo Federal, bem como as notas das avaliações dos professores e registros referentes à movimentação de alunos (transferências entre núcleos, Estações Juventude e cidades participantes do Programa)” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 32).

comunicação permanente com o governo federal para obter dados que fundamentem as análises do Conselho e promovam a discussão de proposições para aperfeiçoamento dos programas e ações destinados aos/às jovens (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2012).

Se, por um lado o Conselho não priorizou o acompanhamento contínuo das políticas de juventude, por outro, nem as conferências nacionais se propuseram a avaliar a execução das mesmas. Tanto a execução quanto o monitoramento e a avaliação das políticas de juventude estiveram fragmentados em diferentes pastas governamentais. Ministérios e secretarias que executavam programas voltados à juventude também eram responsáveis por desenvolver as atividades de monitoramento e avaliação sem o envolvimento direto da Secretaria Nacional de Juventude. Com exceção do Projovem Urbano, houve uma dispersão dos dados e informações relativas ao andamento dos programas que dificultou a fiscalização por parte da sociedade civil.

Diferentemente de áreas como saúde e educação, que já tem mecanismos institucionalizados de monitoramento e avaliação integrados com processos participativos, a área de juventude enfrentou dificuldades em ampliar a atuação do conselho e das conferências no acompanhamento e na fiscalização da atuação governamental. Sendo assim, os mecanismos de monitoramento e avaliação se limitaram a ferramentas gerenciais, restritas aos gestores, sem a interface com os atores societários – a exemplo do comitê interministerial criado em 2013.

Quadro 11: Quadro-síntese da capacidade técnico-burocrática

<b>Capacidade técnico-burocrática</b>	
<b>Estrutura e recursos</b>	Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Juventude
<b>Quadro técnico</b>	Variação no montante de recursos da SNJ. Incremento considerável para gestão do Projovem a partir de 2008. Recursos difusos destinados às políticas de juventude.
<b>Monitoramento e avaliação</b>	Alterações na estrutura de cargos e criação de coordenações-gerais no interior da SNJ (2012). Sistema de Monitoramento e Avaliação do Projovem Urbano. Ausência de integração dos mecanismos de monitoramento e avaliação com os processos participativos. Criação do Comitê Interministerial da Política de Juventude em 2013.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.4 Capacidade Inclusiva

A dimensão capacidade inclusiva analisa a qualidade e o grau de democratização dos processos participativos na gestão das políticas públicas (FARIA; RIBEIRO, 2011; CUNHA et al, 2011). Essa variável explicativa das capacidades estatais busca verificar se a Política Nacional de Juventude tem incluído atores sociais no processo de elaboração e gestão de seus programas, permitindo que novas e diferentes vozes passem a acessar circuitos institucionalizados de poder.

A análise da capacidade inclusiva da PNJ responde a questões como: tipo de articulação entre conselho e conferência, existência de mecanismos similares em outros níveis de governo, características dos participantes, critérios para escolha, tempo de mandato, previsão de cotas e caráter das decisões das instâncias participativas.

Tendo em vista a histórica invisibilidade da juventude e o recente reconhecimento do jovem como um sujeito de direitos, tal dimensão se torna central para compreender a atuação do Estado quanto ao atendimento e à inclusão do público jovem nas esferas institucionais.

No período em que as ações e programas para a juventude constituíram iniciativas isoladas, a participação não configurava uma diretriz para a atuação governamental, sendo que os jovens não participavam na formulação ou gestão das políticas públicas que os contemplavam. Nesse contexto, o diagnóstico da situação juvenil era limitado e não se efetivava o diálogo social necessário para a pactuação de diretrizes para a ação do Estado no curto e médio prazo.

A área de juventude não possui um histórico de participação na gestão das políticas públicas apesar da intensa atuação de movimentos e organizações da sociedade civil desde a redemocratização. Como visto, somente a partir de 2003, o Governo Federal firmou o compromisso de incluir a participação na gestão das políticas públicas com a criação de conselhos e conferências nacionais em diversas áreas.

Com destaque para a área de políticas sociais e de garantia de direitos, os conselhos e as conferências fomentaram o diálogo com a sociedade civil para a formulação de planos e políticas nacionais. A criação e a manutenção de tais instâncias, de 2003 a 2014, foram relevantes para o desenvolvimento de políticas estruturantes nas referidas áreas, o que contribuiu para dar visibilidade a temas até então pouco valorizados pela agenda governamental.

Ainda no momento de formulação da PNJ, em 2004, o comitê interministerial considerou como uma das metas a serem alcançadas a promoção da cidadania e da participação social da juventude (BRASIL, 2004). Também foram relevantes as contribuições da 1ª Conferência Nacional de Juventude convocada pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados em 2004. O evento articulou estados e municípios, tendo discutido a questão da participação e do acompanhamento das ações desenvolvidas após a conferência.

A Política Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude ratificaram a participação do jovem nos processos políticos. Na PNJ, consta a defesa da participação como uma das principais características de todo o processo de formulação das políticas de juventude, desde a organização das demandas até a avaliação dos programas desenvolvidos (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006, p. 37). E, ainda, destaca a necessidade de que a “(...)

sociedade e o Estado estejam receptivos às possibilidades e oportunidades de participação juvenil, não só por motivos de ampliação da democracia, mas também pela importância da vivência política nos processos de desenvolvimento pessoal dos jovens” (idem).

No capítulo II do Estatuto, a primeira seção versa sobre o direito da participação do jovem na formulação, execução e avaliação das políticas a ele destinadas. Segundo o texto, por participação juvenil entenda-se: “1) a inclusão dos jovens 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; 2) o envolvimento ativos dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o próprio benefício, o de suas comunidades, cidades e regiões e do país; 3) a participação individual e coletiva do jovem em ações que contemplem a defesa dos direitos da juventude ou de temas afetos aos jovens; 4) a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direito à voz e voto” (BRASIL, 2013, p. 2/3).

Com este acúmulo de discussões, o passo seguinte seria a inclusão de mecanismos de participação social na gestão da política de juventude, o que se concretizou pela atuação Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e as Conferências de Juventude. O Conjuve foi criado conjuntamente com o Programa Nacional de inclusão de Jovens (Projovem) pela lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Sua composição e funcionamento são regidos por decreto e pelo regimento interno. O conselho foi criado no âmbito organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República com os objetivos de: 1) formular e propor diretrizes para a ação governamental relativa à juventude; 2) fomentar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica juvenil; 3) apoiar a SNJ na articulação com outros órgãos da Administração Pública Federal, governos estaduais, municipais e Distrito Federal; 4) articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude outros conselhos setoriais para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns para implementação de políticas para a juventude; e 5) promover o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais (BRASIL, 2005).

A exemplo de outros conselhos nacionais, o Conjuve reúne membros do Poder Público (representantes dos Ministérios e Secretarias que executam ações voltadas à juventude) e representantes da sociedade civil com reconhecida atuação na defesa e promoção dos direitos da juventude. A SNJ é responsável por prover o apoio administrativo e os meios necessários às atividades do conselho.

O Conjuve possui Secretaria Executiva, Presidência e Vice-presidência. A previsão de Secretarias Executivas ou estruturas similares indica os recursos disponíveis para o funcionamento das instâncias, tais como humanos e financeiros.

A secretaria executiva é o órgão responsável pela manutenção do funcionamento do colegiado, pois trata da área administrativa, garantindo a comunicação, a relatoria, a convocação das reuniões, a produção de documentos, entre outras funções organizativas.

Instâncias internas de governança (secretarias executivas, núcleos, comitês gestores ou comissões organizadoras) facilitam a articulação e a comunicação interinstitucionais, bem como favorecem formas compartilhadas de gestão dos processos participativos, quando reúnem atores societários e estatais. Tais instâncias favorecem o fluxo comunicativo entre os participantes. Além disso, uma de suas funções é garantir suporte técnico e informacional, diminuindo a assimetria de informações (FARIA, 2007). Assim, mais institucionalizados serão os processos participativos com a presença de tais estruturas (LIMA et al, 2014).

Os trabalhos se dão por meio de reuniões plenárias, câmaras temáticas e comissões. O plenário é a instância máxima de deliberação do colegiado. As deliberações ocorrem, preferencialmente, por consenso (acordo), por maioria absoluta (recomendação) e maioria simples (indicação). Cabe a ele:

- a) aprovar seu regimento interno;
- b) eleger anualmente o Presidente e o Vice-Presidente do Conjuve;
- c) instituir grupos de trabalho e comissões, de caráter temporário, destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre temas específicos;
- d) deliberar sobre a perda de mandato dos membros do Conjuve;
- e) aprovar o calendário de reuniões ordinárias do Conjuve;
- f) aprovar anualmente o relatório de atividades do Conjuve; e
- g) deliberar e editar resoluções relativas ao exercício das atribuições do Conjuve.

Participam das reuniões com direito à voz e voto apenas os conselheiros titulares. Aos suplentes é reservado somente o direito à voz. O plenário do conselho delibera nas seguintes formas:

- a) Por acordo: deliberações por consenso dos titulares;

- b) Recomendação: deliberação por maioria absoluta dos conselheiros titulares (31 membros); e
- c) Indicação: maioria simples do plenária (metade mais um).

Câmaras Temáticas, grupos de trabalho e comissões têm duração pré-determinada, cronograma de trabalho definido e composição definida em plenário. Segundo regimento interno, são compostos por até 1/5 (um quinto) dos conselheiros e se destinam a elaborar estudos e propostas que serão apreciados pelo plenário.

Até 2010, as atividades contemplaram três câmaras temáticas, que se estruturam nos eixos já descritos: Desenvolvimento Integral, Qualidade de Vida e Vida Segura. Também foram criadas as seguintes comissões: Comissão de Articulação e Diálogo com a Sociedade, Comissão de Acompanhamento de Políticas e Programas, Comissão de Comunicação e Comissão de Acompanhamento ao Parlamento. Em 2010, os trabalhos se concentraram em seis grupos: Juventude Negra, Juventude e Meio Ambiente, Pacto pela Juventude, Relações Internacionais, Estatuto Nacional de Juventude e 2ª Conferência Nacional de Juventude.

O regimento interno prevê, anualmente, a realização de quatro reuniões ordinárias, podendo ser convocadas reuniões extraordinárias com o quórum mínimo de 30 conselheiros. Devido à falta de informação na página virtual do conselho, não é possível contabilizar as reuniões até então realizadas. Além disso, as respectivas atas não estão disponíveis para consulta. Isso fragiliza o acesso à informação e inviabiliza o acompanhamento das deliberações do colegiado.

A fim de ampliar os mecanismos de participação para a juventude, em 2007, a SNJ convocou sua 1ª Conferência Nacional. Após as etapas preparatórias e eletivas, a etapa nacional ocorreu em 2008. Com o tema “Levante sua bandeira”, tinha por objetivo contribuir para a construção e fortalecimento da Política Nacional da Juventude. Ao todo, teve 402 mil participantes, divididos por todos os estados brasileiros. Chegaram à etapa nacional 4500 propostas e 2 mil delegados. Após de quatro dias de atividades em Brasília, foram definidas 70 resoluções e 22 prioridades para as políticas de juventude (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2008). As resoluções da 1ª Conferência serviram de subsídio para o texto base da conferência seguinte e orientaram o acompanhamento das ações desenvolvidas pelo governo.

A 2ª Conferência Nacional de Juventude foi convocada no primeiro ano de mandato da Presidente Dilma Rousseff com os seguintes eixos temáticos: 1) Juventude e educação; 2) direito ao território; 3) direito à experimentação e à qualidade de vida; 4) direito à diversidade e à vida segura; e 5) direito à participação. A 1ª e a 2ª Conferências Nacionais da Juventude contribuíram para a ampliação do debate com as diversas representações da sociedade civil que atuam na área. Além disso, diagnosticaram entraves para a institucionalização da política e alertaram para a necessidade de se institucionalizar a política e aprovar no Congresso Nacional o marco legal da juventude, a fim de constituir um sistema de políticas, a exemplo de outros existentes (Sistema Único de Saúde e o Sistema Único da Assistência Social).

As conferências nacionais realizadas em 2008 e 2011 tiveram funções propositivas, mas não avaliativas. Isto é, não foram criados mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações empreendidas pelo Poder Público. Nas duas oportunidades, se debateu a seleção e o diagnóstico das prioridades para ação estatal, sem se avançar na análise da efetividade dos mecanismos de participação e sua influência nos desenhos das políticas e programas executados para a juventude.

#### **4.4.1 Articulação Conselho-Conferência**

A articulação entre conselhos e conferências referenciados na mesma área é fator relevante para o sucesso dos processos participativos e para a qualificação das políticas públicas. Quando há uma sinergia dos processos participativos, tende-se a não só reforçar o comprometimento dos governos com a prestação de contas e o fornecimento de informações técnicas necessárias à tomada de decisões, como também se evita a duplicação de rotinas e processos tão caros à burocracia estatal. Do ponto de vista societal, as oportunidades de vocalização para a sociedade civil são ampliadas, assim como é gerada maior expectativa de incidência nas políticas públicas.

Os processos participativos permitem ganhos em termos de acesso à informação uma vez que são estabelecidas relações mais diretas entre os atores sociais e governamentais (TEIXEIRA, 2014, p. 16). A participação tende a contribuir tanto para o aprendizado dos atores sociais, que aprendem como funciona a máquina pública, quanto dos atores governamentais,

que passam a atuar de forma mais integrada e articulada a fim de responder as demandas dos primeiros.

Quando o Estado abre novos canais para o diálogo e a escuta dos atores sociais, necessariamente, necessita criar processos no interior da administração pública que atendam às demandas por informação, transparência, tomada de decisões e capacidade de implementação das políticas. Trata-se de garantir que o processo participativo perdure e não se esgote na etapa de diálogo e escuta, mas que tenha continuidade e provoque resultados tangíveis por meio da execução das políticas públicas.

Somente integrados, os processos participativos têm condições de dar respostas às demandas dos atores sociais, uma vez que a sinergia de ações tende a empoderar os segmentos representados e comprometer o governo a responder às deliberações pactuadas.

O nível de articulação entre conselhos e conferências fornece subsídios para compreender o aprendizado institucional na área, tanto pelo amplo debate entre atores diversos quanto pela experiência organizacional que os diferentes processos possibilitam. Quando conselhos atuam diretamente na convocação das conferências, há indícios de uma elevada capacidade organizativa para viabilizar a ocorrência de um evento em escala nacional. Para tanto, são necessários não só recursos humanos a fim de organizar e gerir os processos, mas, sobretudo, recursos financeiros para viabilizar despesas de estrutura, deslocamento, hospedagem e material informativo.

Quanto ao tipo de articulação entre conselho e conferência, identificamos três configurações possíveis: a) quando conselho apenas participa da conferência; b) quando conselho integra comissão organizadora da conferência; e c) quando conferência delibera sobre a composição do conselho. Concebemos que o maior nível de articulação ocorre quando o conselho integra a comissão organizadora da conferência e quando a conferência define os participantes do conselho. O menor nível seria quando o conselho apenas participa das conferências.

As duas Conferências Nacionais de Juventude, realizadas em 2008 e 2011, foram organizadas em regime de corresponsabilidade. Isto é, a Secretaria-Geral da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Juventude, e o Conselho Nacional de Juventude integraram a comissão organizadora da conferência nacional. Tanto Secretaria quanto Conselho

atuaram na organização do evento, tendo compartilhado competências e responsabilidades para sua realização.

O Conjuve foi responsável por: coordenar, supervisionar e promover sua realização; aprovar texto-base, metodologia, bem como sistematizar o debate; mobilizar a sociedade civil e o Poder Público para a participação nas conferências; acompanhar a viabilização de infraestrutura para realização da etapa nacional; e produzir a avaliação do evento.

Na ocorrência da 1ª Conferência, a Comissão Organizadora Nacional foi presidida pelo Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência, substituído pelo Secretário Nacional de Juventude, seguido por seu respectivo Secretário Adjunto. Ao todo, foi composta por 31 membros, sendo sete desses indicados pelo Conselho Nacional de Juventude. Já a 2ª Conferência, passou a ser presidida pela Secretaria Nacional de Juventude, e, no caso de sua ausência, por seu respectivo Secretário Adjunto. Dos 33 membros, 15 foram indicados pelo Conselho Nacional de Juventude.

Em resumo, a articulação entre conselho nacional e conferências de juventude é intermediária, pois o conselho participa e é corresponsável pela convocação das conferências. Também os conselheiros do Conjuve são delegados natos da conferência nacional. No entanto, a eleição dos conselheiros não é realizada nos processos conferenciais, mas a partir de edital específico. Os dados indicam que tanto Secretaria Nacional de Juventude quanto Conselho dispunham de condições para viabilizar a convocação das conferências, mas apenas duas conferências nacionais foram realizadas até 2014.

O intervalo entre as conferências também não foi definido, o que pode comprometer a institucionalização dos processos. A terceira Conferência Nacional de Juventude foi realizada em dezembro de 2015 e teve como coordenador o Presidente do Conjuve - o que sinaliza o gradual fortalecimento do conselho nessa relação em detrimento da Secretaria-Geral da Presidência.

#### 4.4.2 Descentralização participativa

Por meio da variável descentralização participativa, buscamos identificar se a gestão da Política Nacional de Juventude contou com mecanismos de participação nos níveis estadual e municipal. Visamos compreender se, uma vez criada a estrutura no nível federal para gestão das ações e programas, houve iniciativas no sentido de promover uma gestão descentralizada e participativa no âmbito local.

Tendo em vista que a formulação, desenho e gestão das ações e programas voltados à juventude foram competências do Governo Federal, se fez necessário verificar se houve estímulo à participação nos estados e municípios a fim de melhorar a execução destas, atendendo às especificidades locais e aprimorando a gestão dos recursos a partir do diálogo com os possíveis beneficiários. Nesse sentido, mecanismos de participação poderiam contribuir para a execução, monitoramento e avaliação da atuação dos governos na referida área.

Ainda em 2004, na conclusão dos trabalhos do Grupo Interministerial que deu origem à Política Nacional de Juventude, a questão do estímulo à participação dos jovens se tornou um dos desafios para a atuação governamental. A Secretaria Nacional da Juventude, por meio do Conselho Nacional de Juventude, buscou atender o compromisso firmado pelo Governo Federal e estimulou a participação da juventude nos estados e municípios, ora por meio da realização das conferências locais, ora pelo incentivo à criação de conselhos e comitês de juventude.

Os conselhos estaduais e municipais de juventude são experiências recentes. Apesar de o primeiro conselho estadual de juventude ter sido criado em 1986, em São Paulo, foi a partir da criação do Conjuve que estados e municípios passaram a criar novas institucionalidades participativas para debater políticas públicas de juventude.

Na área de juventude, os funcionamentos dos conselhos nacional, estaduais e municipais são independentes. Isto é, o Conselho Nacional de Juventude não depende de conselhos estaduais e municipais, embora a agenda do colegiado nacional oriente as discussões dos locais. Há certa autonomia por parte dos Executivos em criar ou não colegiados para a juventude. Nenhum dispositivo legal impunha sua criação para o repasse de recursos federais, por exemplo. Assim, a iniciativa de criação de conselhos municipais e estaduais de juventude ficava dependente da vontade política e do comprometimento programático dos governos com o tema.

O mesmo não ocorre no caso das conferências, nas quais as etapas locais são obrigatórias para a realização da etapa nacional. Nesse caso, a descentralização dos processos participativos é mais forte, pois decreto, regimento ou portaria de convocação das conferências ratificam a obrigatoriedade da realização de etapas eletivas nos estados e municípios.

Segundo mapeamento realizado pelo Conjuve, em 2010, 105 conselhos estaduais e municipais estavam em funcionamento. Pouco mais da metade deles tinha entre um e cinco anos de existência e 47% estavam localizados na região Sudeste. Em termos de composição e caráter do conselho, 58% tinham composição paritária e 53% eram deliberativos (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2010). Os maiores desafios apontados pelos participantes foram a falta de orçamento (49%), seguido da pouca disposição dos conselheiros em participar das atividades (26%) (idem). Avaliando o impacto de suas atuações, 47% dos respondentes destacaram a melhoria das políticas públicas e 36% a mobilização da sociedade civil e dos movimentos juvenis.

A fim de estimular a criação e o intercâmbio entre conselhos estaduais e municipais de juventude, foram promovidos quatro Encontros Nacionais de Conselhos de Juventude, precedidos por etapas regionais. Além disso, foi criada a Rede Nacional de Conselhos de Juventude, que tem como objetivos estimular a criação de novos conselhos de juventude, incentivar e qualificar a formação dos conselheiros e das conselheiras de juventude (idem).

#### **4.4.3 Composição**

A compreensão dos critérios de escolha dos participantes dá indícios sobre a dinâmica dos processos decisórios que se trava entre o Estado e a sociedade civil. Além disso, identificam-se os sujeitos e vozes reconhecidos pelo Estado como legítimos para representar determinada comunidade política. Dessa forma, a análise empreendida busca identificar se a definição de critérios para composição do Conjuve e das Conferências de Juventude é imposta pelos atores governamentais ou se resulta de um processo democrático de consulta e estabelecimento de regras em diálogo com os atores sociais que atuam na temática da juventude. Atentamos para critérios de composição, número e distribuição dos participantes, tempo de mandatos e cotas.

Não foi objetivo desta tese problematizar a questão da representação nas instituições participativas – tema que tem sido trabalhado com excelência por Almeida (2012; 2014), Lavalle e Vera (2011) e Lavalle, Houtzager, Castello (2006) –, mas tão somente elencar as regras relativas à composição a partir de informações sobre: a definição de entidades que têm assento nas instituições; distribuição de atores governamentais e societais; previsão de cotas; e as formas pelas quais tais definições ocorrem (FARIA; RIBEIRO, 2011).

A existência ou não de regras quanto à reserva de assentos a entidades ou categorias pode afetar a pluralidade de participantes. Tendo em vista que o número de vagas é limitado, a existência de regras e a reserva de assentos restringiriam a disputa democrática entre uma variedade de organizações e coletivos da sociedade civil que teriam interesse em pleitear a participação nesses espaços, tornando-os mais plurais e inclusivos (ALMEIDA, 2010). Dito isso, Faria e Ribeiro (2011, p. 130) inferem que: “(...) quanto menos as regras delimitarem as entidades ou as categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade de atores envolvidos”.

Divergindo das referidas autoras, Teixeira (2014) pondera que o detalhamento de regras, bem como a definição de vagas exclusivas para entidades e categorias contribuem para o reconhecimento de atores potencialmente envolvidos com o tema, possibilitando que estes alterem ou redefinam suas agendas, reforçando o engajamento com a temática (TEIXEIRA, 2014).

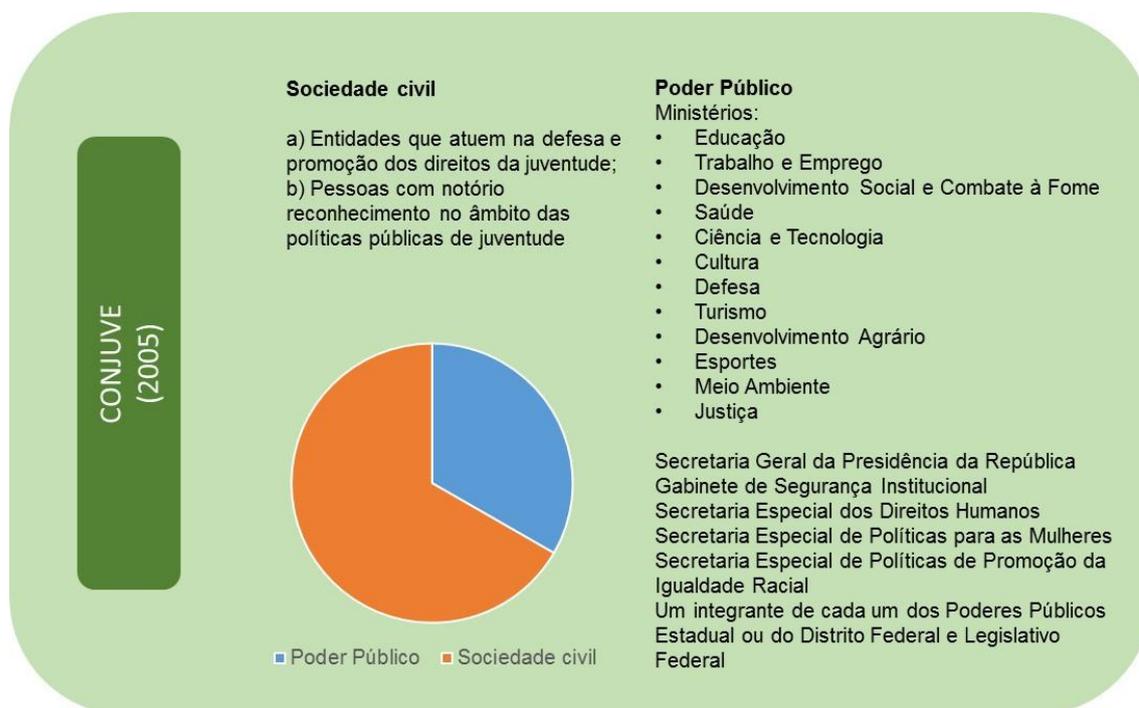
Defendemos que mais democráticas são as instâncias nas quais a definição de critérios para escolha dos participantes ocorre em diálogo com os atores societais que irão integrar o processo. A indicação unilateral por parte da Administração Pública está menos comprometida com o empoderamento da sociedade civil, já que não permite um processo amplo de discussão e debate quanto à escolha dos representantes. Da mesma forma, amplia-se a legitimidade da representação quando o processo de escolha se dá no interior das organizações e entidades que atuam na área de política pública.

Ao longo do tempo, os critérios de composição do Conjuve sofreram modificações. A Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que cria o Conselho, estabeleceu de forma ampla as regras para sua composição, definindo apenas um terço de assentos para representantes do Poder Público e dois terços de representantes da sociedade civil, sem indicação de número de participantes ou tempo de mandato. Posteriormente, o Decreto nº 5.490, de 14 de julho do

mesmo ano, regulamentou a composição e o funcionamento, dispondo sobre as regras de designação e o número total de participantes, tempo de mandato, instâncias internas e dinâmica de trabalho.

O Conselho Nacional de Juventude é composto por representantes do Poder Público (20 participantes) e representantes da sociedade civil (40 participantes) com reconhecida atuação na defesa e promoção dos direitos da juventude. Atuam como conselheiros governamentais representantes de Ministérios e Secretarias que desenvolvem programas voltados à juventude, além de um integrante de cada um dos Poderes Públicos Estadual ou do Distrito Federal, Municipal e Legislativo Federal, convidados pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República. Ao todo, o Conjuve possui sessenta conselheiros titulares e respectivos suplentes, conforme figura a seguir.

Figura 18: Composição CONJUVE (2005)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil, 2005.

A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) é responsável por promover amplo processo de diálogo social a fim de escolher entidades que atuem na defesa e promoção dos direitos da

juventude e pessoas com notório reconhecimento no âmbito das políticas públicas de juventude. Ou seja, não há reserva de assentos a entidades ou organizações, sendo que o processo de designação é precedido por diálogo conduzido pela SNJ.

Em 2007, foram modificadas as regras de escolha dos participantes. Pelo Decreto n. 6.175, de 1º de agosto de 2007, a escolha das organizações da sociedade civil passa a se dar por meio de eleição, a partir de convocação por edital publicado pelo Conjuve no Diário Oficial da União, sessenta dias antes do final do mandato de seus membros. Também, o decreto alterou a duração dos mandatos dos conselheiros titulares e suplentes, que passou a ser de dois anos.

Os conselheiros exercem função de interesse público, sem remuneração. Tendo em vista que é um conselho com abrangência nacional, seus participantes atuam em diferentes regiões do país, o que exige deslocamento para participação nos trabalhos realizados na capital federal. Nesse sentido, é fundamental o custeio por parte do Governo a fim de viabilizar a participação dos conselheiros da sociedade civil. Para tanto, a Secretaria Geral da Presidência ficou responsável por destinar recursos em sua dotação orçamentária para o deslocamento dos participantes (BRASIL, 2005).

Como visto, a definição de regras para indicação de participantes ao Conjuve se aperfeiçoou ao longo do tempo. Inicialmente, foram criados critérios gerais sobre a distribuição de atores governamentais e societários com indicação de nomes por parte do governo. Após dois anos de funcionamento e a partir do diálogo com a sociedade civil, ocorreu um refinamento do processo com a convocação de eleições para escolha dos participantes do segundo mandato. Entre 2008 e 2010, a composição do conselho deixou de ser por meio da indicação do governo, adotando-se o processo eleitoral, que incluiu edital de convocação, inscrições das organizações interessadas, habilitação e assembleia (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2012).

Diferentemente de outros conselhos nacionais, nos quais predomina a indicação dos participantes por parte do governo, o Conjuve realiza um processo democrático de eleição de seus participantes e de sua presidência. O governo não detém o monopólio da indicação dos representantes da sociedade civil, o que permite a livre candidatura por parte dos coletivos que atuam na área de juventude.

O primeiro mandato do Conjuve se estendeu de 2005 a 2008, no qual a escolha ocorreu por indicação governamental. A partir de 2008, passou a vigorar o tempo de dois anos de mandato, incluindo-se mecanismos eleitorais para escolha dos participantes. Em 2014, somente

punderam se habilitar ao processo eleitoral 1) associações ou organizações da juventude de atuação nacional, 2) fóruns e redes da juventude e 3) entidades de apoio às políticas públicas de juventude. Conforme o edital, as inscrições podiam ser feitas por entidades ou organizações e não por pessoas físicas. Cada organização só poderia se candidatar para concorrer a uma única cadeira, em uma das três categorias elencadas. Candidaturas individuais, sem vínculo com coletivos da sociedade civil, não foram aceitas – fato que acaba por reforçar a representação das organizações no colegiado em detrimento de candidaturas isoladas. Nesse sentido, os espaços institucionais de participação na área de juventude acabam por não favorecer o diálogo com os jovens que não se encontram organizados em movimentos, organizações e entidades representativas.

Ainda, no que tange a distribuição de poder no interior das instituições participativas, também é relevante atentar para os critérios de definição da presidência ou das mesas diretoras, uma vez que tais instâncias detêm poderes e prerrogativas diferenciados como, por exemplo, a condução e sistematização dos trabalhos e o voto de qualidade em caso de empate (FARIA; RIBEIRO, 2011). Em análise sobre os conselhos, Faria e Ribeiro (2011) atentam para os efeitos perversos que advém da indicação de representantes governamentais para o cargo de presidente. Segundo as autoras (idem, p. 129):

Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no consentimento dos representados para com a liderança, seja ele por via eleitoral ou não, como configura, de antemão, a preponderância do governo ante os demais segmentos que participam dessas instituições.

O Conjuve possui um processo democrático de escolha de seu presidente, que é eleito por seus pares para mandatos de um ano. As inscrições eram validadas pela Mesa Diretora ampliada do colegiado para, posteriormente, se proceder o processo de eleição em assembleia. Caso a candidatura mais votada não obtivesse maioria (50% + 1) do total de votos válidos, seria convocado segundo turno entre os dois primeiros colocados. O candidato eleito seria quem obtivesse a maioria absoluta dos votos válidos.

Já a vice-presidência é ocupada por um representante governamental, indicado pelos conselheiros do Poder Público, como também o Secretário-Executivo do Conjuve é indicado pelo Secretário Nacional da Juventude. São atribuições do presidente: representar o Conjuve, cumprir e zelar pelo cumprimento das deliberações do conselho, aplicar o regimento interno, convocar, presidir e coordenar as reuniões ordinárias e outros.

Como visto, o Conjuve possui maioria de representantes da sociedade civil, sendo reduzido o número de representantes governamentais (apenas um terço). Ainda quanto a sua composição, o conselho não prevê cotas para minorias, assim como não há limites para tempo de mandatos dos conselheiros da sociedade civil.

Para análise da dimensão inclusiva relativa às conferências de juventude, recorreremos à leitura de seus regimentos. Do ponto de vista normativo, as conferências são convocadas por resolução, portaria ministerial ou decreto. O ato convocatório é um documento síntese, que define o período de realização, o tema e as secretarias e ministérios envolvidos na sua realização. Informações quanto aos objetivos, organização, dinâmica dos trabalhos e composição constam nos regimentos e regulamentos.

As conferências permitem tanto a ampla participação, sobretudo nas etapas preparatórias, quanto mecanismos de representação por meio da eleição de delegados. Estima-se que mais de 400 mil pessoas participaram das etapas que compunham a 1ª Conferência Nacional de Juventude e 500 mil na sua segunda edição (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2011). Quanto à representação, a partir da conferência municipal, ocorre o processo eletivo de delegados, os quais exercem um mandato conferido pelos demais participantes, privilegiando-se o vínculo e o pertencimento a algum segmento que atua na área de política pública na qual a conferência se vincula. Os delegados estão autorizados a participar das etapas subsequentes com direito à voz e voto. Tendo em vista a necessidade de que todas as unidades federadas estejam representadas, nas etapas estaduais e nacionais, privilegia-se também o cálculo de delegados, respeitando a representação territorial. Na Conferência Nacional de Juventude, é assegurado o direito à livre participação, podendo votar e ser votados participantes acima de 15 anos de idade.

As conferências nacionais são antecedidas por etapas preparatórias e etapas eletivas. Nas etapas preparatórias, não se elegem delegados, mas é possível contribuir com proposições às conferências dos seus respectivos estados. Na área de juventude, compõem as etapas preparatórias pré-conferências realizadas nas escolas e nas instituições de Ensino Superior da rede pública e privada; as Conferências Municipais (no âmbito dos municípios que não possuem estrutura institucional específica de juventude), as conferências livres em qualquer âmbito e a conferência virtual no âmbito nacional. Como o próprio nome indica, nas etapas eletivas, há o

processo de eleição dos delegados. Compõe as etapas eletivas as conferências municipais eletivas, as conferências estaduais e a consulta nacional às populações tradicionais.

Tabela 6 - Etapas das Conferências Nacionais de Juventude

Edição	Ano	Etapas livres	Etapas virtuais	Etapas inter municipais	Etapas municipais	Etapas estaduais	Vagas na Comissão Organizadora Nacional	
							Governo	Conselho
1ª Conferência da Juventude	2008	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	24	7
2ª Conferência da Juventude	2011	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	18	15

Fonte: IPEA, 2013.

No caso da Conferência Nacional de Juventude, a análise dos regimentos revelou um alto grau de organização dos procedimentos de cada etapa e detalhamento de critérios para eleição dos delegados. Constam anexos com o cálculo do número de delegados por etapa de acordo com a população dos municípios, estados e Distrito Federal. O cálculo segue a seguinte lógica, quanto maior o número de habitantes, maior o número de delegados.

Na etapa nacional, participam delegados, convidados e observadores. Os delegados se subdividem em: 1) delegados eleitos nas Conferências Municipais Eletivas; 2) delegados eleitos na Consulta Nacional às Populações Tradicionais; 3) delegados eleitos nas Conferências Estaduais; 4) delegados natos do Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE; e 5) delegados representantes do Poder Público. Todos esses possuem direito à voz e voto.

Comparando-se o número de delegados dos dois encontros, verificamos variação apenas no número de representantes das etapas estaduais, que subiu de 1210, em 2008, para 1300 em 2011. Ao todo, os dois eventos contaram com a presença de mais de dois mil delegados. A distribuição dos delegados para a etapa nacional é apresenta a seguir. As demais tabelas com o número de delegados por municípios, estados e Distrito Federal podem ser consultadas em anexo.

Tabela 7 - Composição da etapa nacional

<b>Delegados</b>	<b>1ª Conferência Nacional de Juventude</b>	<b>2ª Conferência Nacional de Juventude</b>
Eleitos nas etapas estaduais	1210	1300
Eleitos nas etapas municipais	500	500
Indicados pelo Poder Público	120	120
Titulares e Suplentes Conjuve	120	120
Eleitos na Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais	60	60
<b>Total</b>	<b>2010</b>	<b>2100</b>

Fonte: Presidência da República, 2007; Secretaria Nacional de Juventude, 2011.

A Conferência Nacional de Juventude ainda prevê a inclusão de minorias pela realização da Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais. A consulta é organizada pela Comissão Organizadora Nacional em conjunto com os órgãos do Governo Federal que trabalham com tal segmento da população. Com exceção dos delegados representantes dos povos e comunidades tradicionais, os regimentos não preveem cotas para demais minorias.

Ainda quanto a composição do quadro de delegados nacionais, vale destacar a articulação com o respectivo conselho. Todos seus conselheiros, titulares e suplentes, são reconhecidos como delegados natos das conferências, totalizando 120 participantes.

#### **4.4.4 Caráter da Instituição Participativa**

As instituições participativas, conselhos e conferências, podem ter caráter consultivo ou deliberativo. A definição do grau de incidência dos processos participativos na gestão das políticas depende de variados fatores, dentre os quais, a trajetória da comunidade política pode ser elencada como um importante preditor do caráter assumido pelas deliberações pactuadas nesses espaços. Isso se deve, em grande medida, ao grau de institucionalização das políticas públicas e histórico de interação entre Estado e sociedade civil. Dentre as áreas com elevado

nível de institucionalização e que possuem instâncias participativas com caráter deliberativo, se destacam: saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

De modo geral, os atos normativos de criação ou convocação (lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, resolução) explicitam o caráter dos processos participativos, se consultivos ou deliberativos (FARIA; PETINELLI; LINS, 2012). Os consultivos se caracterizam como fóruns de interlocução, nos quais os participantes se apropriam das temáticas e formulam recomendações aos governos. Os documentos produzidos visam influenciar a tomada de decisões por parte dos atores estatais, sem constituir deliberações de caráter vinculante ao conteúdo das políticas. É necessário um conjunto de variáveis a fim de que as propostas se constituam em decisões governamentais. Seu poder decisório é, portanto, restrito. Já conselhos e conferências deliberativos atuam na implementação e na gestão das políticas públicas, sendo que suas deliberações orientam a atuação dos atores governamentais. Sua capacidade de influência está relacionada ao caráter vinculativo de suas deliberações, que é assegurado em lei.

Dos 34 conselhos nacionais em funcionamento no período analisado, apenas treze (ou 38%) possuem caráter deliberativo, são eles: Conselho Nacional de Saúde (1990), de Segurança Pública (2010), dos Direitos da Mulher (1985), da Previdência Social (1991), das Cidades (2003), da Assistência Social (1993), do Combate à Discriminação (2010), dos Direitos do Idoso (2004), dos Direitos da Pessoa com Deficiência (1999), dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991), do Desenvolvimento Rural e Sustentável (2003), dos Recursos Hídricos (1997) e do Meio Ambiente (1981).

No que tange à democratização dos espaços institucionais, a constituição de fóruns de diálogo com expressiva composição social é um avanço em termos da qualificação das relações entre Estado e sociedade civil, na medida em que o debate público qualifica a tomada de decisões por parte dos gestores públicos. Entretanto, é preciso atentar para a tendência de ampliação do número de conselhos com perfil consultivo no período recente. Segundo IPEA (2010), no período de 1989 a 2002, houve maior tendência de criação de conselhos deliberativos, em virtude da adequação ao conteúdo constitucional de gestão das políticas setoriais. No entanto, esta tendência é invertida no período Lula (2003-2010) com a criação de mais conselhos consultivos do que deliberativos. Ao todo, 21 conselhos nacionais atuam de forma consultiva ao Executivo, o que equivale a aproximadamente 62% da totalidade.

Também quanto aos participantes, pesquisa do IPEA demonstra que ambos os conselhos, consultivos e deliberativos, têm maioria de representantes da sociedade civil, com 58% e 53%, respectivamente (IPEA, 2010). Entretanto, em termos da participação de representantes do governo, os conselhos deliberativos possuem maior percentual (47%) frente aos 42% de conselhos consultivos. Apesar de ser garantida a participação da sociedade civil, em espaços institucionais com maior poder decisório, é maior a participação dos gestores públicos. Na medida em que os conselhos deliberativos têm a capacidade de produzir decisões vinculantes, é possível que haja um maior interesse por parte dos governantes em garantir a maior presença de seus gestores na composição, evitando riscos de aprovação de propostas não alinhadas à orientação do governo. Já os conselhos consultivos são mais permeáveis à interlocução com a sociedade em virtude do caráter não vinculante de suas proposições.

Na área de juventude, verificamos que o histórico de interação entre Estado e sociedade para definição das políticas ao longo da década de 1990 foi bastante reduzida. Não obstante a atuação engajada do movimento estudantil e dos coletivos que tratam da promoção dos direitos da população jovem, a juventude tardiamente se constituiu em tema da agenda governamental.

Trata-se de um processo de institucionalização recente, no qual a interação entre Estado e sociedade civil tem sido experimentada de forma mais sistemática há pouco mais de uma década. Seguindo a tendência de ampliação dos mecanismos de diálogo social, o Governo Lula criou o Conjuve e, posteriormente, a respectiva Conferência Nacional, ambos com caráter consultivo. Ao conselho cabe formular e propor diretrizes da ação governamental, sendo que o poder decisório permanece na mão do gestor, o qual poderá aceitar ou não as recomendações do colegiado. À conferência cabe ampliar o debate e contribuir para a construção e o fortalecimento da Política Nacional de Juventude.

A seguir, apresentamos um quadro-síntese da dimensão capacidade inclusiva da Política Nacional de Juventude, no qual destacamos as principais características dos processos participativos na área.

Quadro 12: Quadro-síntese da dimensão Capacidade Inclusiva – Política Nacional de Juventude

<b>Capacidade inclusiva</b>	
<b>Articulação conselho-conferência</b>	Conselho integra comissão organizadora da conferência. Conselheiros do Conjuve são delegados natos da Conferência Nacional.
<b>Descentralização participativa</b>	Incentivo à criação de conselhos nos estados e municípios. Realização de conferências nos níveis municipal e estadual com eleição de delegados.
<b>Composição</b>	Conjuve: até 2008, indicação governamental. Após, processo eleitoral dos representantes da sociedade civil. Conferência: eleição de delegados.
<b>Critérios indicação</b>	Conjuve: número de atores sociais superior ao de atores governamentais. Mandatos de dois anos. Sem limite para reconduções. Conferências: regras definidas em regimento para eleição dos delegados.
<b>Número de Participantes</b>	Conjuve: Não possui cotas.
<b>Tempo de mandato</b>	Conferências: É realizada a Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais (60 delegados).
<b>Cotas</b>	Consultivo
<b>Caráter</b>	

Fonte: Elaboração própria.

Tendo concluído o processo participativo de consulta e escuta, cabe ao Estado criar meios para debater a viabilidade e o interesse em implementar as ações sugeridas. Trata-se de identificar *se e como* o Poder Público acatou as propostas encaminhadas por conselhos e conferências. É o acompanhamento da tramitação das demandas e a possível formulação de ações, projetos e programas. Lembrando que, quando as instâncias participativas possuem caráter consultivo, há ampla autonomia por parte dos agentes públicos em acatar totalmente, em parte ou, simplesmente, refutar as recomendações.

Trata-se de fortalecer a responsividade e a prestação de contas por parte do Estado a fim de que os processos participativos não se esgotem no diagnóstico e no aconselhamento da ação governamental. Tendo em vista que os processos participativos nacionais têm priorizado um caráter consultivo, nos quais conselhos e conferências apenas estudam e indicam formas de atender as demandas de suas áreas, uma etapa de acompanhamento posterior às deliberações é

necessária para a própria continuidade do processo participativo. Significa reforçar a dependência entre a sociedade civil que participa e o Poder Público que escuta.

Nesse sentido, os seguintes fatores tendem a contribuir para o aperfeiçoamento dos processos participativos em áreas que articulam distintos mecanismos de diálogo social: 1) manutenção da periodicidade das conferências e das reuniões ordinárias do conselho; 2) disponibilização de dados e informações relativas à gestão das políticas por parte dos agentes públicos; 3) capacitação permanente dos conselheiros e delegados para o exercício do controle social; 4) acompanhamento e fiscalização sobre a atuação governamental; e 5) retorno por parte do Estado quanto aos encaminhamentos das recomendações da sociedade civil.

No caso da Política de Juventude, a própria transversalidade do tema se tornou um complicador para a coordenação institucional e a prestação de contas por parte dos órgãos envolvidos. Tendo em vista que grande parte dos programas são executados por um amplo leque de ministérios, há incentivos para que a participação se torne válida somente nas etapas de formulação de agenda e definição de prioridades. A respeito disso, o estudo do IPEA sobre a efetividade das conferências nacionais adverte:

A Secretaria Nacional de Juventude depende estruturalmente da relação e articulação com outros ministérios. É perceptível a diversidade de órgãos envolvidos com políticas de juventude. O trabalho já realizado pela comissão de acompanhamento mostra que a política de juventude é formada por várias políticas públicas espalhadas em diferentes áreas. Isso faz com que o processo de monitoramento de deliberações de conferências tenha que ser feito por meio de construção de uma rede que colabore na produção e disponibilização das informações relativas à distribuição das deliberações de conferências, ao andamento dessas demandas em cada ministério e ao acompanhamento dos indicadores das políticas (IPEA, 2013, p. 30).

Ao longo do capítulo 4, apresentamos como a temática da juventude foi incluída na agenda governamental brasileira e como o Estado teve dificuldades em desenvolver capacidades específicas para atender esse segmento da população. Em termos comparativos, a gestão da política de juventude sofreu variações durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). Inicialmente, a iniciativa de criação de um Grupo Interministerial da Juventude, em 2004, garantiu a articulação necessária para respaldar a inclusão da temática na agenda do governo. Lula criou novas estruturas para a gestão dos programas voltados à juventude e centralizou a coordenação e execução do principal programa (Projovem) na Secretaria Nacional da Juventude, reconhecendo seu papel articulador em relação aos demais órgãos que vinham

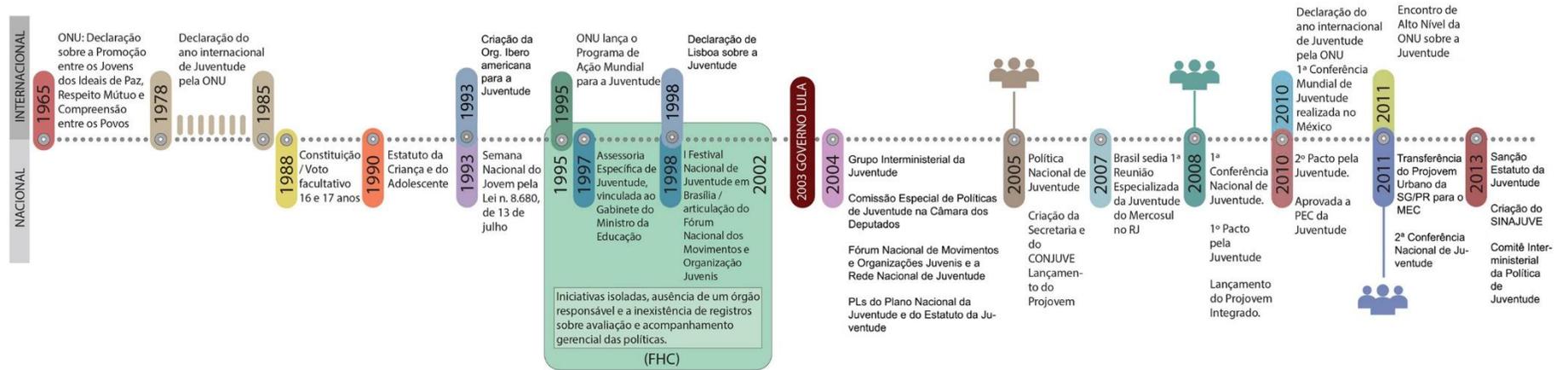
atendendo a temática. Conjuntamente, se utilizou de mecanismos de participação, como o conselho e a conferência nacional, para elaborar um diagnóstico das demandas dos segmentos e construir a sinergia de ações com estados e municípios. No entanto, as principais alterações do Projovem, ocorridas em 2008, não resultaram de um processo participativo, mas da decisão governamental.

Durante o governo Dilma (2011-2014), houve significativas modificações na gestão da política, que comprometeram sua efetividade e consolidação. A principal ação de enfraquecimento institucional da SNJ foi a transferência da execução do Projovem para o MEC. O impacto foi tanto em termos políticos, quanto orçamentários, já que a SNJ reduziu significativamente suas atribuições e recursos em comparação com o período anterior. Mesmo com a criação do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), em 2013, pouco se avançou no sentido de viabilizá-lo, tendo em vista que segue em tramitação no Legislativo o Plano Nacional de Juventude.

Ainda, em 2011, o governo Dilma lançou um novo programa voltado à qualificação dos jovens para o mercado de trabalho, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Também vinculado ao MEC, o Pronatec foi o principal programa do governo Dilma direcionado ao segmento juvenil e objetivava expandir a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. Seu foco prioritário era estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; trabalhadores; beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e estudantes que tivessem cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral.

Em modo de síntese, apresentamos a figura 19, que consiste na linha do tempo das ações voltadas para a juventude no Brasil e no mundo (de 1965 a 2013).

Figura 19: Linha do tempo das ações voltadas para a juventude no Brasil e no mundo (de 1965 a 2013)



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2008a) e Brasil (2016).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese, buscamos compreender a atuação do Estado brasileiro na gestão das políticas de juventude no período de 2003 a 2014. Para tanto, foram analisadas as capacidades estatais e os arranjos de gestão da Política Nacional de Juventude a partir de variáveis como coordenação interinstitucional, capacidade técnico-burocrática e capacidade inclusiva durante os governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014).

A centralidade explicativa do Estado e a análise das políticas públicas ganham novo fôlego num contexto de retomada da postura estatal indutora do desenvolvimento. Ainda, a adesão por parte de governos e organismos internacionais a práticas participativas tem desafiado os pesquisadores quanto à construção de modelos teóricos e analíticos capazes de apreender a complexidade das relações entre Estado e sociedade. Ao longo do capítulo 2, Políticas públicas e capacidades estatais, discorreremos sobre a validade das análises de políticas públicas para o estudo da Política de Juventude, bem como suas interfaces com a literatura sobre capacidades estatais e participação. Argumentamos que a noção de capacidades estatais permite ao pesquisador avançar na análise sobre os fatores de natureza institucional que afetam o desempenho das políticas públicas com viés participativo, como a de juventude.

Também discutimos a institucionalização da participação no Brasil do período pós-transição democrática até o governo Dilma Rousseff. Para tanto, apresentamos as experiências participativas desenvolvidas no âmbito local nos anos 1980, tais como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos. A partir de 2003, com a eleição de Lula, verificamos a diversificação dos espaços institucionais no Governo Federal para a interlocução com a sociedade civil pela criação de conselhos e conferências nacionais em áreas como juventude, cultura, promoção da igualdade racial, políticas para as mulheres, cidades, economia solidária, segurança alimentar e nutricional, entre outras.

Ao longo do capítulo, destacamos que a disputa em torno do projeto participativo resultou na escolha de diferentes desenhos institucionais para a gestão das políticas públicas. No período de 2003 a 2010, houve tendência à criação de mais conselhos do tipo consultivo do que deliberativo, a exemplo do Conjuve. Tal fato corrobora o entendimento de que o Governo

Federal incluiu a participação no ciclo de políticas públicas como uma etapa inicial, pré-decisória e de diagnóstico, a partir do diálogo e escuta com a sociedade civil.

No capítulo 3, identificamos a heterogeneidade da juventude brasileira, atentando para seus níveis de escolaridade, inserção no mercado de trabalho e participação política. Como consequência da histórica ausência de políticas focalizadas na condição juvenil, os indicadores sociais que contemplam esse segmento da população ainda são problemáticos, pois 1) a violência tem atingido diretamente a juventude nos grandes centros urbanos, chegando a inverter a proporção de homens e mulheres na faixa etária de 25 a 29 anos; 2) o desemprego, seja em períodos de recessão econômica ou não, tende a ser mais acentuado entre a juventude do que entre os trabalhadores adultos; 3) apesar da tendência de redução da taxa de empregos informais, ainda o grupo de 15 a 17 anos concentra altos percentuais de informalidade (74,5% em 2013); e 4) cresce o fenômeno da inatividade juvenil, isto é, a condição de jovens que não trabalham, nem estudam.

Além disso, quanto ao ativismo juvenil, encontramos baixos percentuais de participação em associações comunitárias (2%), grupos ambientalistas (1,4%), movimentos negro/indígena/feminista/LGBT (0,8%), Organizações Não-Governamentais (0,9%), partidos políticos (1%) e sindicatos (0,7%). Com base nessas evidências, há fortes indícios de que a juventude tem se engajado em formas não tradicionais de participação política, envolvendo-se pontualmente em atividades, manifestações, marchas e ocupações, a exemplo dos recentes ciclos de protestos e das ocupações de escolas públicas em 2015 e 2016. Porém, não foi possível avançar na investigação se, transcorridos mais de uma década de existência de mecanismos de participação institucional voltados à juventude, os jovens têm conhecimento dos trabalhos executados e se têm interesse em se engajar nas atividades propostas.

No capítulo 4, avançamos na análise da Política Nacional de Juventude no período de 2003 a 2014. Do ponto de vista histórico, verificamos que a inclusão da temática da juventude na agenda governamental brasileira foi recente e resultou tanto de pressão interna das organizações e movimentos sociais atuantes no tema, que se fortaleceram na luta pela redemocratização, quanto de pressão externa, por parte de organismos internacionais que, desde os anos 1980, fomentaram o desenvolvimento de políticas específicas voltadas à juventude.

Desde então, o Estado brasileiro passou a contemplar o público jovem por meio de ações pontuais no eixo educacional e de qualificação profissional. No entanto, somente a partir de

2004, houve avanços quanto à institucionalização das políticas de juventude. Os principais marcos desse processo foram: a criação da SNJ, a formulação da Política Nacional de Juventude, a aprovação do Estatuto da Juventude e a regulamentação de um Sistema Nacional de Políticas de Juventude.

A partir da pesquisa realizada, concluímos que a Política Nacional de Juventude possuiu nível intermediário de capacidade inclusiva, por meio da conjugação de dois processos participativos distintos (conselho nacional e conferências), mas com níveis baixos de coordenação interinstitucional e capacidade técnico-burocrática: características que comprometeram o alcance e o sucesso dos programas destinados à juventude no período analisado.

Quadro 13: Quadro-síntese das Capacidades Estatais na área de Juventude (2004-2014)

Nível	Coordenação Interinstitucional			Capacidade Técnico-burocrática			Capacidade inclusiva			
	Natureza da política	Coord. Horizontal	Coord. Vertical	Estrutura e recursos	Quadro técnico	Monitoramento e Avaliação	Articulação conselho-conferência	Descentralização participativa	Composição	Caráter
Alto									X	
Médio	X			X			X	X		
Baixo		X	X		X	X				X

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à dimensão coordenação interinstitucional, verificamos: ausência de um Plano Nacional de Juventude; frágil coordenação inter e intragovernamental; centralização da formulação da política no âmbito federal e baixa capacidade de adequação do desenho às realidades locais; dificuldade de execução do Projovem nos estados e municípios; setorialização dos programas e redução do número de atores institucionais responsáveis pela tomada de decisões; dificuldade em promover a gestão compartilhada dos programas; e não-viabilização de um sistema nacional de políticas para a juventude (embora esteja previsto em lei desde 2013).

Em termos de estrutura e recursos, foi criada, em 2004, uma nova secretaria com *status* de ministério com o objetivo de dar visibilidade à temática e promover a articulação com as demais pastas do governo. Os recursos financeiros destinados à SNJ se assemelharam aos das secretarias de Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, com exceção do período em que o Projovem foi gerido pela referida Secretaria (de 2008 a 2011).

Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação, se constituiu uma rede para acompanhamento do Projovem, a qual possibilitou o diagnóstico de falhas e modificações no desenho do programa ao longo do período. Para os demais programas, não foram encontradas informações quanto a previsão de tais mecanismos.

No que tange à capacidade inclusiva, concluímos que o Conjuve e as conferências nacionais contribuíram para a ampliação das oportunidades de acesso institucional para organizações e movimentos sociais ligados à temática da juventude. A seleção dos participantes do Conjuve se aperfeiçoou ao longo do tempo com a garantia de mecanismos democráticos, via processo eleitoral, para preenchimento de vagas destinadas à sociedade civil. Também as duas conferências nacionais realizadas permitiram ampla participação nos estados e municípios, como também a inclusão de vozes até então excluídas do circuito institucionalizado de poder pela Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais.

No capítulo 5, argumentamos que o sucesso das políticas públicas depende das capacidades do Estado em promover coordenação interinstitucional e capacidades técnico-administrativas e inclusivas. Isto é, o Estado deve garantir condições institucionais para que as políticas nacionais sejam executadas de forma satisfatória pela integração entre os entes federados, pela eficiência na gestão de recursos humanos e financeiros e, também, pela participação dos atores sociais.

Uma vez supridas tais condições, os processos participativos necessitam estar integrados aos centros decisórios, que definem foco, objetivos, metodologia e resultados a serem alcançados pelas políticas públicas. Para se garantir a boa execução das políticas, tanto é necessário o provimento de condições estruturais de gestão (recursos humanos, financeiros e institucionais), quanto o compartilhamento da tomada de decisões com os atores sociais, mantendo-se um processo permanente de diálogo e escuta. Do contrário, os processos participativos se limitam a influenciar as etapas pré-decisórias de formulação das políticas públicas, sem incidir no monitoramento e avaliação das ações estatais – fato que ocorreu no caso da política de juventude.

Além disso, é necessário destacar a questão da transparência e do acesso à informação. A própria dificuldade em acessar as informações sobre o recente histórico das políticas voltadas à juventude forneceu indícios sobre a fragilidade do processo de institucionalização da SNJ. Tendo em vista a inviabilidade de constantes deslocamentos da pesquisadora para Brasília, sede

da SNJ, a escolha da análise documental se mostrou mais viável, mas não menos difícil. Para obter as informações necessárias à pesquisa foi preciso acionar rede de contatos de pesquisadores na área, bem como solicitar via Lei de Acesso à Informação documentação ausente no sítio eletrônico da SNJ e do Conjuve. As páginas virtuais da Secretaria-Geral da Presidência e da SNJ sofreram modificações durante a pesquisa, sendo que grande parte do acervo documental relativo ao Conjuve e às conferências se tornaram indisponíveis. Além disso, mesmo com a criação da biblioteca virtual do Conjuve, o problema não foi corrigido.

Tais evidências corroboram a tese de que falhas na gestão da informação e no registro do histórico institucional podem acarretar perdas não só à Administração Pública, como também aos processos participativos. Tendo em vista que a instituição não viabiliza a transparência e o acesso à informação, há risco de se fragilizar ou mesmo interromper a dinâmica participativa, já que os participantes, sejam eles conselheiros, delegados das conferências ou mesmo grande público interessado no tema, não têm condições de acompanhar a atuação governamental e se apropriar das pautas em deliberação.

A análise empírica confirma a hipótese inicial de estudo. A combinação de fatores como coordenação interinstitucional, capacidades técnico-burocrática e inclusiva explicam o desempenho das políticas públicas de juventude no período recente. Isoladamente, tais dimensões são insuficientes para a análise, já que é a combinação entre elas que permite a avaliação do sucesso da política pública. Em outras palavras, níveis intermediários de capacidade inclusiva, ora aferida pela atuação de conselhos e conferências, não são capazes de diagnosticar um desempenho satisfatório da política. Os baixos níveis de coordenação interinstitucional e de capacidade técnico burocrática atuaram de forma a comprometer a própria efetividade dos processos participativos, resultando numa participação restrita a etapas pré-decisórias, de diagnóstico conjuntural.

Porém, além dessas dimensões, o estudo demonstra que a ausência de um histórico de priorização da temática de juventude por parte de governos anteriores contribuiu para a ocorrência de baixos níveis de capacidade estatal. Ou seja, é preciso um olhar retrospectivo para as ações e políticas executadas pelo Estado no atendimento de determinada área, uma vez que a construção de capacidades estatais também é um processo histórico, que contempla criação, manutenção e transformação de instituições e processos de gerenciamento.

A frágil articulação inter e intragovernamental comprometeu a gestão da Política Nacional de Juventude, que se reduziu à execução de um grande programa, o Projovem, e dezenas de ações fragmentadas, a exemplo de governos anteriores. Mesmo com a criação de novas institucionalidades e a adoção de novos marcos legais, o Estado ainda apostou em ações e programas com caráter emergencial, sem constituir uma política transversal. Nesse sentido, nossas conclusões vão ao encontro do trabalho de Almeida e Nascimento (2011).

Ainda, a inclusão de novas temáticas na agenda de governo coincidiu com a diversificação dos mecanismos de participação social no âmbito federal. Cada área de política pública teve uma relativa autonomia para traçar políticas participativas e dialogar com a trajetória participativa existente. Algumas políticas já tinham um passado participativo consistente e eram mais permeáveis à ideia de participação (TEIXEIRA, 2014, p. 18). Já, outras, tiveram de forjar um novo tipo de interlocução e diálogo entre os atores estatais e societais, como no caso da juventude.

O caráter consultivo do Conselho Nacional de Juventude e das conferências e a dificuldade destes em exercer um controle efetivo sobre as ações governamentais, em parte, podem ser explicados pela recente trajetória participativa da comunidade política de juventude. Não há indícios de disputas em torno do próprio conceito de participação no interior da SNJ, onde prevalece o entendimento da participação como diálogo social. No entanto, nos cadernos de resoluções finais da 1ª e da 2ª Conferências Nacionais de Juventude, consta a defesa da criação de colegiados, nas três esferas de governo, com caráter deliberativo (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE; CONJUVE, 2008).

A conjuntura política e econômica de 2013 e 2014 fez com que o Estado priorizasse os ajustes econômicos e a estabilidade política em detrimento de pautas como as políticas de juventude. Além disso, a conjuntura afetou também o engajamento dos jovens com a política, tendo em vista sua expressiva participação nas manifestações de 2013 e nas ocupações de escolas e universidades em 2016.

As manifestações de 2013, difusas e heterogêneas em suas pautas, impactaram a agenda do Governo Dilma e acirraram a disputa político-ideológica no país nos anos posteriores. Inicialmente, as grandes mobilizações tiveram como gatilho o aumento das tarifas do transporte público, mas, rapidamente, evoluíram para pautas diversas num contraditório desejo de mudança e insatisfação com os rumos da política. Sem sucesso, o governo buscou responder

aos anseios das ruas sob ataques diversos de denúncias de corrupção interna. Do segundo turno no processo eleitoral de 2014, Dilma foi reeleita com pequena margem de seu adversário, Aécio Neves (PSDB). Apesar dos esforços no sentido de não paralisar o governo e diante da intensiva cobertura midiática da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, foi instaurado na Câmara dos Deputados o pedido de afastamento da presidenta em dezembro de 2015. Em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi afastada definitivamente da Presidência da República em sessão do Senado por 61 votos a favor e 20, contra.

Atualmente, o país enfrenta o agravamento da crise de representatividade, a instabilidade das instituições e o crescimento de uma onda conservadora na política, que colocam em risco os avanços e conquistas sociais da última década. Nesse contexto, há um retrocesso em termos de capacidades estatais, uma vez que o Estado perde seu caráter indutor do desenvolvimento, enxugando estruturas e investimentos, sobretudo, nas áreas sociais. Tendo em vista que a política de juventude se caracterizou mais como uma política de governo do que de Estado, há riscos de que esta retroceda em termos de institucionalização, perdendo o pouco espaço adquirido na agenda governamental dos últimos anos.

A juventude, em toda sua heterogeneidade e diversidade, é um ator político por excelência, que tem demandado não só participação nos processos políticos, mas também políticas públicas que respondam a problemas históricos relacionados à garantia de direitos e qualidade de vida. Como verificamos ao longo do capítulo 4, a juventude constitui importante segmento da população brasileira e, enquanto tal, carece de ações efetivas por parte do Estado a fim de não agravar sua situação de vulnerabilidade em contextos de crise. Trata-se de garantir não só investimentos no eixo produtivo-formativo, mas em políticas orientadas por uma concepção de desenvolvimento integral do jovem, que contemple as diversas dimensões de sua vivência.

Diante das manifestações protagonizadas pela juventude em defesa da qualidade dos serviços públicos, há indícios de que os mecanismos de participação social para a juventude, induzidos pelo Governo Federal a partir de 2004, se mostraram insuficientes para canalizar as demandas juvenis. Como agravante, a ausência de instâncias locais de participação para o jovem contribuiu tanto para seu não-engajamento cotidiano, quanto para a reprodução de uma participação laudatória, que é frágil na fiscalização e no acompanhamento das ações governamentais.

Na última década, importantes passos foram dados rumo à institucionalização da política de juventude enquanto uma área prioritária para a ação governamental. Porém, assim como o estímulo à participação, a inclusão da juventude na agenda pública está longe de constituir uma política de Estado, limitando-se a iniciativas isoladas de governos progressistas.

Os desafios são inúmeros para aqueles que apostam na democracia e na justiça social como vias para a construção de um país menos desigual. Entretanto, a juventude tem dado exemplos de que é possível avançar na luta por reconhecimento a partir da construção de novos métodos de fazer política.

## REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

\_\_\_\_\_; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, n. 28, p. 52-84, 2011.

ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, ano 15, n. 32, p. 112-146, 2013.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, n. 94, p. 255-294, 2015.

\_\_\_\_\_.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 109-123.

\_\_\_\_\_. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. Ied.São Paulo: Cortez, 2010, v. 3, p. 129-174.

\_\_\_\_\_. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, vol. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

\_\_\_\_\_. Representação política e conferências: Os desafios da inclusão da pluralidade. **Texto para discussão**, n. 1750, Brasília: IPEA, 2012.

ALMEIDA, R. O.; NASCIMENTO, N. I. M. Políticas públicas de juventude: dilemas entre avanços e descontinuidades. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. IV, n. 7, p. 99-126, 2011.

ANDREWS, C. J. Rationality in Policy Decision Making. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007, p. 161-172.

ARAUJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 157-169.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

AVRITZER, L. (Org.). **Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

\_\_\_\_\_. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Moralidade da Democracia**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/Editora da UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 13-25.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, vol. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.

\_\_\_\_\_; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 47, n. 4, p. 703- 728, 2004.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, M. L. D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria & Sociedade**, número especial, p. 16-41, 2005.

\_\_\_\_\_; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-78.

BAQUERO, M. Obstáculos formais à democracia social: poliarquia, cultura política e capital social no Brasil. In: GONZALEZ, R. S. (Org.). **Perspectivas sobre participação e democracia no Brasil**. Ijuí: Editora Unijui, 2007, p. 55-80.

\_\_\_\_\_; BAQUERO, R. V. A.; MORAIS, J. A. Socialização política e internet na construção de uma cultura política juvenil no sul do Brasil. **Educ. Soc.**, v. 37, n. 137, p.989-1008, 2016.

BAQUERO, R. V. A.; MACIEL, F. G. L.; REICHOW, L. M. Representações sociais de jovens acerca de democracia, cidadania e participação: um estudo de cultura política juvenil. In: BAQUERO, M. (Org.). **Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011, p. 219-240.

BARBER, B. **Democracia fuerte**. Córdoba: Almuzara, 2004.

BELLUZZO, L.; VICTORINO, R. C. A juventude nos caminhos da ação pública. **São Paulo Em Perspectiva**, 18(4), p. 8-19, 2004.

BEZERRA, C. P. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores**. 2014. 136 f. Dissertação (Mestrado em

Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

BICHIR, R. M. Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. **Texto Para Discussão - 2032**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. (Org). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas** [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2007, p. 31-84.

BRASIL. Decreto n. 7.688, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, dispõe sobre o remanejamento de cargos em comissão, altera o Anexo II do Decreto no 5.135, de 7 de julho de 2004, os Anexos I e II do Decreto no 6.188, de 17 de agosto de 2007, e os Anexos I e II do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 de maio de 2003.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens ProJovem, instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nos 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de junho de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de agosto de 2013.

CARBONETTI, B. C. **The Cards Dealt Matter: Rethinking Conceptions of State Capacity**. Annual Meeting of the Western Political Science Association, March 22-24, Portland Oregon, 2012. Disponível em < <http://goo.gl/OPYhnh> > Acesso em: 10 mar 2017.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 36, v. 2, p. 277-292, 2002.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v.19, n.2, p. 19-46, 2002.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity**: a review of concepts, evidence and measures. 2013. (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13).

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas** [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2007, p.85-108.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 46, n. 3, 2003, p. 419-459, 2003.

\_\_\_\_\_; ARATO, A. **Civil society and political theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (CONJUVE). **Balanço 2010-2012**. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2012.

\_\_\_\_\_. **Conselhos de Juventude - Fortalecendo Diálogos, Promovendo Direitos**. Brasília: Imprensa Nacional, 2010.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Juventude: balanço e perspectivas**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude 2003-2010**. Brasília, 2011.

CORTES, S. M. V. Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Org.). **Gestão em Redes: práticas de avaliação, formação e participação na saúde**. Rio de Janeiro: CEPESC; 2006. p. 311-342.

\_\_\_\_\_. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, ano 4, n. 7, p. 18-49, 2002.

\_\_\_\_\_; GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, 2010.

\_\_\_\_\_; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, n. 87, p. 33-62, 2012.

\_\_\_\_\_. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, 7, p.18-49, 2002.

COSTA, B.L.D., BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C.A.P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012.

COSTA, S. Esfera Pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil: uma Abordagem Tentativa. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 38, p. 38-52, 1994.

COTTA, T. C. Metodologia de avaliação de programas sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2. p. 105-126, 1998.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007, p. 135-162.

\_\_\_\_\_. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. (Org.). **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

\_\_\_\_\_. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 297-322.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

CUNHA, P. R. C.; ROCHA, C. R. D. O alistamento eleitoral juvenil: reflexões sobre comportamento político e comportamento eleitoral da juventude no Rio Grande do Sul/Brasil. **Revista Debates**, v. 8, n. 2, p. 39-58, 2014.

CUNILL GRAU, N. A democratização da Administração Pública: os mitos a serem vencidos. In: CUNILL GRAU, N. A. et al. (Org.). **Gestão Pública e Participação**. Salvador: FLEM, 2005, p. 13-59.

\_\_\_\_\_. Situando algumas das condições de um novo contrato social: a ruptura de mitos para a reconstrução e desenvolvimento de seus negociadores. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 233 – 242.

D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DA ROSA, I. **Análise sobre a constituição do campo político de formulação de políticas públicas de juventude**. 2014. 158 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

\_\_\_\_\_; OLIVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

DINIZ, E. Empresários e governo Lula: percepções e ação política entre 2002 e 2006. In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, Porto Alegre, 2006. **Anais...** Porto Alegre, 2006. Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/5workshop/pdf/mesa02\\_eli.pdf](http://www.fee.rs.gov.br/5workshop/pdf/mesa02_eli.pdf)> Acesso em: 28 abr 2014.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Anpocs, 1995.

EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.) **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories. **Texto para Discussão**, n. 63. Niterói: Cede, 2011.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. 2005. 270 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

\_\_\_\_\_. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos Universitária, 2007.

\_\_\_\_\_; PETINELLI, V.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.7, p. 249-284, 2012.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-135.

\_\_\_\_\_. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010a.

\_\_\_\_\_. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 25, n. 73, p. 101-111, 2010b.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-39, 2003.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento de Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUKS, M. Contexto, regras e efetividade deliberativa: considerações a respeito dos conselhos de Curitiba. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007, p. 255-283.

FUNDAÇÃO TELEFÔNICA (Org.). **Juventude conectada**. São Paulo: Fundação Telefônica, 2014.

FUNG, A; COHEN, J. Democracia radical. **Política & Sociedade**, n.11, p. 221-237, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Editora Atlas, 1989.

GOHN, M. G. **Sociologia dos movimentos sociais**: indignados, Occupy Wall Street, Primavera Árabe e mobilizações no Brasil. São Paulo: Cortez, 2013.

GOMES, A. Q. **Conselhos municipais em Porto Alegre – 1937-2009 Quem participa?** 2011. 174 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

GONZALEZ, R. S. Novas formas institucionais de participação na democracia brasileira: perspectivas e limites. **Revista Debates**, v.6, n.1, p. 107-122, 2012.

GUGLIANO, A. A. Café e Chimarrão: comparando experiências de orçamentos participativos de São Paulo e do Rio Grande do Sul. **Revista Debates**, v. 10, n. 1, p. 89-110, 2016.

\_\_\_\_\_. Democracia, participação e deliberação: Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**, v. 4, n. 2, p. 257-283, 2004.

GURZA LAVALLE, A. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. **Lua Nova**, n.47, p.121-135, 1999.

\_\_\_\_\_.; CASTELLO, C.; BICHIR, R. M. Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 37-55, 2004.

\_\_\_\_\_.; HOUTZAGER, P. P. CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

LAVALLE, A. G., VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. **Lua Nova**, n. 84, p. 353-364, 2011.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Alianza Editorial, 2009.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo horizonte, Recife e Curitiba. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012.

HUNTINGTON, S. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IBASE/PÓLIS. **Juventude Brasileira e Democracia: participação, esferas e políticas públicas**. São Paulo: IBASE/PÓLIS, 2005, 108 f. (Relatório final).

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Base de dados. Disponível em <[www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao)> Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

\_\_\_\_\_. Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. **Comunicados do IPEA**, n. 132, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Experiências de monitoramento dos resultados das conferências nacionais. **Nota Técnica**, n. 7, Brasília: IPEA, 2013.

INSTITUTO PÓLIS. Conferências municipais. **Boletim Dicas**, n. 230, 2005.

JACOBI, P. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. **BIB**, n. 23 p. 18-34, 1987.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007, p. 43-62.

JANUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 37-65, 2011.

JOHN, P. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 2013, Grenoble. **Anais...** p. 1-36. Disponível em: <[http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel\\_84\\_1\\_peter\\_john.pdf](http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_84_1_peter_john.pdf)> Acesso em 25 out 2015.

JOVEM ELEITOR: eleição de vereadores mostra participação ativa da juventude na política. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Outubro/jovem-eleitor-eleicao-de-vereadores-mostra-participacao-ativa-da-juventude-na-politica>> Acesso em 01 set 2016.

KLIKSBERG, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? **RAP**, n.41, v.3, p. 537-581, 2007.

KOWARICK, L. Movimentos sociais urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **RBCS**, n. 1, v. 3, 1987.

\_\_\_\_\_; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 35, p. 195-216, 1993.

LASSANCE, A. Democracy – Charles Tilly (Resenha). **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.1, p. 372-378, 2009.

LASSWELL, H. **Política: quem ganha o que, quando, como**. Brasília: UNB, 1984.

LIMA, P. P. F. et al. Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. **Texto Para Discussão - 1951**. Brasília: IPEA, 2014.

LINDBLOM, C. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, pp. 79-88, 1959.

LOBATO, A. L.; LAMBREA, V. V. Juventude e trabalho: contribuição para o diálogo com as políticas públicas. **Política em foco: mercado de trabalho** (IPEA), n. 5, 2013.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, 2007, p. 139-170.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MACHADO, A. S. **Análise sobre a constituição do campo político de formulação de políticas públicas de Juventude**. 2011. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MAGALHÃES, I.; BARRETO, L. TREVAS, V. (Org.) **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2002.

MARQUETTI, A. A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1, p. 129-156.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of Contention**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2001.

MELO, M. A. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes, 1999, p. 59-99.

MILIBAND, R. **The state in capitalist society**. New York: Basic Books, 1969.

MILLER, H. T.; DEMIR, T. Policy Community. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007, p. 137-147.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PPA 2012-2015 – PPA de bolso. 2012. 89f. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/130415\\_ppa\\_de\\_bolso.pdf](http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/130415_ppa_de_bolso.pdf)> Acesso em 24 mar 2017.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **RBCS**, v. 23, n. 66, p. 11-43, 2008.

\_\_\_\_\_. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 269-309, 2010.

MONTEIRO, J. Quem são os jovens nem-nem? Uma análise sobre os jovens que não estudam e não participam do mercado de trabalho. **Texto de discussão n. 34**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

MORAIS, L; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novodesenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serv. Soc. Soc.**, n. 101, p. 95-120, 2010.

NOGUEIRA, R. M. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico**. Santiago de Chile: Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1998.

NUNES, F. P. **A formulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) como política pública**. 2015. 322 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

OLIVEIRA, F; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. **Orçamento Participativo: uma invenção da política**. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F. (Org.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 134-161.

OLIVEIRA, V. R. O processo de participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal. In: SILVA, E. M.; SOARES, L. B. (Orgs.) **Experiência de Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG/FAFICH, 2013.

OLSEN, J. Institutional designs in democratic contexts. **The Journal of Political Philosophy**, vol. 5, n. 3, p. 203-229, 1997.

PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, M. (Org.). **Movimentos sociais no Brasil**. “Sem a gente, não tem jeito”. São Paulo: Marco Zero/Ildefes/Labor, 1995.

PARTICIPATÓRIO-OBSERVATÓRIO PARTICIPATIVO DA JUVENTUDE; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Trabalho. Boletim Juventude Informa**. Brasília, n. 2, ano 1, 2014.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERES, P. S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **RBCS**, n. 68, v. 23, p. 53-71, 2008.

PERISSINOTTO, R; CODATO, A. Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista. **BIB**, n. 70, p. 31-50, 2010.

PETINELLI, V. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p.228-250, 2011.

\_\_\_\_\_. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes da efetividade das Conferências nacionais. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p. 207-242.

\_\_\_\_\_. **Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª CPM e 1ª CPIR**. 2014. 225 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 24, n. 58, 2016, p. 121-143.

PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

POGREBINSCHI, T. A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey. **Rev. Sociol. Polít.**, n. 23, p. 43-53, 2004.

\_\_\_\_\_; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 54, n.3, p. 259-305, 2011.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Gastos diretos por Órgão Executor/ Presidência da República** (ano 2006 a 2014). Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasOEUnidadeGestora.asp?Ano=2006&CodigoOS=20000&CodigoOrgao=20101>> Acesso em: 15 mai 2016.

POULANTZAS, N. Internationalisation of capitalist relations and the nationstate. **Economy and Society**, n. 3, v. 2, p.145-179, 1974.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude** (Portaria n. 48 de 13 de setembro de 2007). Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão Secretaria Nacional de Juventude/Secretaria-Geral da Presidência da República**. Ano referência – 2008. Brasília, 2009. (Relatório de gestão)

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Juventude - Balanço da Gestão 2011-2014. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2014.

QEDU. 2016. **Censo Escolar/Inep: anos 2010 a 2014**. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/>>. Acesso em 01 jun 2016.

ROCHA, H. S. Formação de agenda de políticas públicas de juventude no Governo Lula. In: SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Anais do encontro de pesquisadores e pesquisadoras de políticas de Juventude**. Brasília, 2014, p. 175-191.

ROCHA, P. V. O Perfil de Jovens Eleitos para a Câmara dos Deputados (2003 - 2011). **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v.3, n.5, p. 103-122, 2014.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: RUA, M. G. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998, v. 2, p. 731-752.

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R.; LOPEZ, F. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: CARDOSO J. C. Jr. (Ed.). **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política**. São Paulo: Hucitec, 2011.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970- 1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, P. R. **A esfera pública institucionalizada nos marcos da concertação social no Brasil: a experiência do CDES**. 2010. 73 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

\_\_\_\_\_. **A institucionalização da participação no Governo Lula: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. 2012. 55 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

\_\_\_\_\_. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v.65, p.137-162, 2014.

\_\_\_\_\_; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política** (Online), v.23, p.3-19, 2015.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas Públicas – Coletânea**, Brasília: ENAP, 2007, v.1. p. 21-42.

SARTORI, G. **A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, p. 1-14, 2009.

SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil: Introdução. **Política e Sociedade**, n. 5, p. 13-35, 2004.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECRETARIA DE GOVERNO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2016. Conferências Nacionais. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 12 jul 2016.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (CONJUVE). **1ª Conferência Nacional de Juventude – Caderno de resoluções.** 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Juventude/relatorio\\_deliberacoes\\_1\\_conferencial\\_juventude.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Juventude/relatorio_deliberacoes_1_conferencial_juventude.pdf)> Acesso em: 03 set 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Regimento Interno da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude.** Brasília, 2011.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Manual do Educador:** orientações gerais (Projovem Urbano). Brasília: Programa Nacional de Inclusão de Jovens, 2012, 216p.

\_\_\_\_\_. **Revista Democracia e Participação/Secretaria Geral**, v. 1, n. 1 (abril-jun.2014). Edição Especial– Brasília: SG, 2014.

SILVA, E. R. A.; ANDRADE, C. C. A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M.; ANDRADE, C. C. (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2009, p. 41-69.

SILVA, L. I. L. **Carta ao Povo Brasileiro** (de 22 de junho de 2002). Documento informativo do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br>> Acesso em: 18 fev. 2013.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil no Brasil: institucionalização e/ou contestação. **Em Debate**, v.3, n.4, p.37-43, 2011.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, v. 24, n. 63, p. 663-678, 2011.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALEGRETTI, G. **Les budgets participatifs dans le monde:** Une étude transnationale. Bonn: Engagement Global, 2014.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Orgs.) **Bringing the State back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985, p. 3-37.

SOUZA, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 197-210.

\_\_\_\_\_. et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Org.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013, p. 25-52.

\_\_\_\_\_. **Partilha de poder decisório em processos participativos nacionais**. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 16-39, 2003.

TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 35-62, 2014.

\_\_\_\_\_. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. Da participação como “transformação social” para a participação como “escuta”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38, 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2014.

\_\_\_\_\_. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013. 174f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. **The formation of National States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975

TONI, F. Novos Rumos e Possibilidades para os Estudos dos Movimentos Sociais. **BIB**, n. 52, p. 79-104, 2001.

TORGERSON, D. Promoting the Policy Orientation: Lasswell in Context. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of Public Policy Analysis**. New York: CRC Press, 2007, p. 15-28.

UGARTE, P. S. Que participação para qual democracia? In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 93-106.

UNIÃO EUROPEIA LANÇA OFENSIVA CONTRA DESEMPREGO JUVENIL. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/ue-lanca-ofensiva-contradesemprego-juvenil-um-pesadelo-europeu>> Acesso em 24 mai 2016.

UNITED NATIONS. **World Youth Report**. New York: UN, 2005.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, vol. 17, n. 1, p.163-205, 2011.

\_\_\_\_\_; PIRES, R. R. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 247-261.

WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. (Org). **Max Weber**: Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967, p. 55-89.

WORLD BANK. **Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre**, v. 1, Main Report, Washington/DC, 2008. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8042>. Acesso em 16 mar 2017.

ZITKOSKI, J. J.; HAMMES, L. J. Juventude, educação e cidadania: os desafios da participação social e política. **Revista Debates**, v. 8, n. 2, p. 119-139, 2014.

## ANEXOS

Tabela 8: Número de delegados eleitos pelas Conferências Estaduais e Distrital para a etapa nacional da Conferência Nacional de Juventude (anos 2008 e 2011)

<b>Norte</b>	
Pará	40
Amazonas	25
Rondônia	15
Tocantins	15
Acre	15
Amapá	15
Roraima	15
<b>Nordeste</b>	
Bahia	75
Pernambuco	60
Ceará	60
Maranhão	40
Paraíba	25
Rio Grande do Norte	25
Piauí	25
Alagoas	25
Sergipe	25
<b>Centro-oeste</b>	
Goiás	40
Mato Grosso	25
Mato Grosso do Sul	15
Distrito Federal	15
<b>Sudeste</b>	
São Paulo 200	200
Minas Gerais 100	100
Rio de Janeiro 100	100
Espírito Santo	25
<b>Sul</b>	
Rio Grande do Sul	75
Paraná	75
Santa Catarina	40

Fonte: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE; 2011.

Tabela 9: Relação de habitantes e número de delegados pelas Conferências Estaduais e Distrital nas Conferências Nacionais de Juventude (anos 2008 e 2011)

<b>Faixa de habitantes</b>	<b>Quantidade de delegados</b>
Até 2,5 milhões	15
De 2,5 a 5 milhões	25
De 5 a 7 milhões	40
De 7 a 10 milhões	60
De 10 a 15 milhões	75
De 15 a 30 milhões	100
Mais de 30 milhões.	200

Fonte: PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE; 2011.