

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS – CECH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA – PPGS**

DAYANE APARECIDA DOS SANTOS

**A EXPANSÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NOS ANOS 2000:
as políticas públicas de juventude**

**SÃO CARLOS - SP
2021**

DAYANE APARECIDA DOS SANTOS

**A EXPANSÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO NOS ANOS 2000:
as políticas públicas de juventude**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Linha de pesquisa: Tecnologias, ambiente, ruralidades

Orientadora: Prof.^a D.ra Vera Alves Cepêda

Financiamento: CAPES/PROEX

SÃO CARLOS - SP
2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Dayane Aparecida dos Santos, realizada em 23/07/2020.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda (UFSCar)

Prof. Dr. Leonardo Barbosa e Silva (UFU)

Profa. Dra. Luana Dias Motta (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Às juventudes negras brasileiras que
(re)existem ante as injustiças desse país.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maria e Renato, que mesmo longe me apoiam incondicionalmente.

À prof.^a D.ra Vera Cepêda, orientadora dessa dissertação, pela parceria nessa empreitada. Sua confiança em mim e no meu trabalho é motivadora.

Ao prof. D.r Gabriel Feltran pela colaboração na fase final da elaboração do texto desta dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento da pesquisa cujos resultados são observados nesta dissertação.

Aos amigos da turma 2018 do Curso de Mestrado do PPGS que proporcionaram discussões e reflexões qualificadas durante as aulas, em especial as que se realizaram no cenário precedente às eleições presidenciais de novembro de 2018.

À Rosana e à Mayara, pela parceria.

Aos amigos da cidade de São Carlos, sempre disponíveis para uma conversa despretenhosa.

À Rosane, Carmen e Thiago, companheiros de quarentena devido à pandemia da COVID-19. A presença de vocês possibilitou não me abater diante do contexto de fragilidade.

RESUMO

Os anos 2000 foram marcados por um conjunto de transformações no campo das políticas públicas quanto a focos, métodos e objetivos, acompanhando uma longa trajetória de modificações sociais substanciais e diretrizes políticas (estas abertas com as orientações inclusivas e democratizantes da Constituição Federal de 1988). Um exemplo dessa dinâmica ocorreu com a implementação de arranjos institucionais participativos que modificaram a relação entre governo federal e sociedade civil, permitindo, assim, a ampliação dos canais de diálogos e de controle social. Esses canais auxiliaram a inclusão de grupos sociais na esfera das disputas políticas e provocaram um momento ímpar na história política do país, no qual conferências, consultas públicas, arenas plurais de discussão e deliberação ampliaram o protagonismo de grupos sociais e de segmentos da sociedade civil. Para além da inovação marcada pelo diálogo estreito entre arenas estatais e sociedade civil, esses arranjos expressam uma outra forma de construção de políticas públicas e uma brecha para ressignificação da autopercepção da identidade e da imagem pública de setores sociais como a juventude (entre outros como gênero, raça, indígenas, povos tradicionais, orientação sexual etc.). Esta dissertação de mestrado procura analisar a inclusão dos problemas das juventudes (entendida no plural devido às variadas formas históricas de sua definição e autoidentificação e devido também à pluralidade de cruzamentos entre diversos marcadores sociais como gênero, classe, raça, que a performam) na agenda decisória do governo federal a partir de 2005. Assim, as Conferências Nacionais de Juventude e os desdobramentos das demandas nelas explicitadas para o desenvolvimento posterior das políticas públicas de juventude(s) são observadas. Dessa maneira, o período analisado corresponde ao contexto da criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude e da realização das três edições da Conferência Nacional de Juventude (2008, 2011, 2015). O período compreendido tem como marcos os anos de 2005 até 2015. O objetivo central da pesquisa foi o de compreender como arranjos institucionais participativos colaboraram para a relação entre governo federal e as juventudes no desenvolvimento das políticas públicas para esse grupo. Para tanto, esta dissertação contempla variados níveis de análise ligados à mudança das diretrizes políticas para as políticas públicas, à variação do tipo e das características de políticas públicas resultantes da ampliação do cânone democrático participativo, à construção de novos desenhos institucionais participativos e, por último, aos possíveis ganhos de agenda possibilitados nesses arranjos quanto à imagem e demandas centrais da juventude(s) brasileira recente. O presente trabalho utilizou como fontes os documentos resultantes das Conferências e publicações da Secretaria e Conselho Nacional de Juventude, assim como pesquisas secundárias sobre o perfil das juventudes. Os resultados obtidos evidenciam que esses arranjos participativos serviram para aproximar as juventudes de instâncias políticas tradicionais, bem como auxiliaram a absorção das principais demandas apresentadas nas ações posteriores dos Poderes Executivo e Legislativo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Juventude. Conferências Nacionais. Arranjos Institucionais.

ABSTRACT

The 2000s were marked by a series of transformations in the field of public policies in terms of focus, methods and objectives, accompanying a long trajectory of substantial social changes and political guidelines (these open with the inclusive and democratizing guidelines of the 1988 Federal Constitution). An example of this dynamic occurred with the implementation of participatory institutional arrangements that modified the relationship between the federal government and civil society, thus allowing the expansion of channels of dialogue and social control. These channels helped the inclusion of social groups in the sphere of political disputes and provoked a unique moment in the political history of the country, in which conferences, public consultations, plural arenas of discussion and deliberation expanded the protagonism of social groups and segments of civil society. In addition to innovation marked by close dialogue between state arenas and civil society, these arrangements express another form of public policy construction and a gap for the resignification of self-perception, identity and public image of social sectors such as youth (among others such as gender, race, indigenous people, traditional peoples, sexual orientation, etc.). This master's dissertation seeks to analyze the inclusion of the problems of youth (understood in the plural because of various historical forms of its definition and self-identification and also the plurality of intersections between various social markers such as gender, class, race, which perform it) in the decision-making agenda of the federal government from 2005. The National Youth Conferences are observed and the demands made explicit in them for the further development of youth public policies. Thus, the period analyzed corresponds to the context of the creation of the National Youth Secretariat and the National Youth Council and the three editions of the National Youth Conference (2008, 2011, 2015). The period from 2005 to 2015 is a milestone. The central objective of the research was to understand how participatory institutional arrangements collaborated in the relationship between the federal government and the youth in developing public policies for this group. For this purpose, this dissertation contemplates various levels of analysis, linked to the change in political guidelines for public policies, the variation in the type and characteristics of public policies resulting from the expansion of the participatory democratic canon, the construction of new participatory institutional designs and, finally, possible gains in the agenda made possible by these arrangements with respect to the image and central demands of recent Brazilian youth. The work used as sources the documents resulting from the Conferences and publications of the Secretariat and National Youth Council, as well as secondary research on the profile of youth. The results obtained show that these participatory arrangements served to bring the youth closer to traditional political instances, as well as helping to absorb the main demands presented in subsequent actions by the executive and legislative branches.

Keywords: Public Policies. Youth. National Conferences. Institutional Arrangements.

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Idade.....	65
Gráfico 2 - Cor ou raça, por macrorregião.....	66
Gráfico 3 - Grau de escolaridade.....	67
Gráfico 4 - Renda familiar mensal, por microrregião.....	68
Gráfico 5 - Inserção no mercado de trabalho.....	69
Gráfico 6 - Inserção no mercado de trabalho, homens.....	70
Gráfico 7 - Inserção no mercado de trabalho, mulheres.....	71
Gráfico 8 - Assuntos que mais interessam atualmente.....	72
Gráfico 9 - Problemas que mais preocupam atualmente.....	73
Gráfico 10 - Assuntos que considera mais importante para serem discutidos pela sociedade, cenário A.....	74
Gráfico 11 - Assuntos que considera mais importante para serem discutidos pela sociedade, cenário B.....	75
Gráfico 12 - Principais problemas do Brasil hoje.....	76
Gráfico 13 - Perda de pessoas próximas, em virtude de morte violenta.....	77
Gráfico 14 - Perda de pessoas próximas, em virtude de morte violenta, por idade.....	77
Gráfico 15 – Opinião sobre idade penal.....	78
Gráfico 16 - Número de colegiados por ano de criação (1911-2016).....	82
Gráfico 17 - Percepção dos jovens sobre ações do governo acerca das demandas de juventude.....	123
Gráfico 18 - Participação dos jovens em associações e entidade, em %.....	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese dos autores fundadores do campo das políticas públicas.....	29
Quadro 2 - Síntese da classificação tipológica elaborada por Lowi.....	31
Quadro 3 - Características dos modelos Top-Down e Botton-Up.....	34
Quadro 4 - Síntese das definições do termo agenda.....	42
Quadro 5 - Composição da Comissão Organizadora Nacional, representantes do poder público nas três edições.....	95
Quadro 6 - Ano de criação dos Conselhos Estaduais de Juventude.....	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Conferências Nacionais realizadas por décadas.....	87
Tabela 2 - Conferências Nacionais realizadas pela primeira vez.....	91
Tabela 3 - Composição de delegados elegíveis pelas Conferências Estaduais.....	97
Tabela 4 - Sistematização do número de delegados eleitos.....	99
Tabela 5 - Número de resoluções aprovadas as três Conferências Nacionais de Juventudes.....	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Zonas sociais de inserção.....	56
Figura 2 - Sistematização das fases do processo conferencial.....	92
Figura 3 - Processo Conferencial.....	94

LISTA DE SIGLAS

CNJ - Conferência Nacional de Juventude

CEJUVENT - Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Políticas Públicas de Juventude

CNPPs - Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude

COIJUV - Comitê Interministerial da Política de Juventude

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB - Lei de Diretrizes e Bases

ONG - Organização Não-Governamental

PL - Projeto de Lei

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PDC - Projeto de Decreto Legislativo de Referendo ou Plebiscito

PCTs - Povos e Comunidades Tradicionais

PT - Partido dos Trabalhadores

ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

SINAJUVE - Sistema Nacional de Juventude

SNJ - Secretaria Nacional de Juventude

SUS - Sistema Único de Saúde

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

OIJ - Organização Ibero-Americana de Juventude

OMS - Organização Mundial de Saúde

OP - Orçamento Participativo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Percurso da pesquisadora e da pesquisa	19
Instrumentos e ferramentas de pesquisa	22
Estrutura do texto	24
1 O CAMPO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS E CONCEITOS	27
1.1 O modelo de equilíbrio pontuado	36
1.2 O modelo de múltiplos fluxos	42
1.3 Políticas públicas de juventude antes dos anos 2000	48
1.4 O perfil da juventude brasileira em 2003 e a elaboração de uma nova imagem	60
2 A EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: UM CENÁRIO RECENTE (2005 – 2015)	80
2.1 Conferências nacionais como mecanismos de participação: breve histórico	84
2.1.1 Conferências nacionais, características e procedimentos.....	91
2.2 As conferências nacionais de juventude	93
2.2.1 Primeira conferência nacional de juventude (2008).....	100
2.2.2 Segunda conferência nacional de juventude (2011).....	103
2.2.3 Terceira conferência nacional de juventude (2015).....	110
3 PARTICIPAÇÃO, O EIXO MOBILIZADOR	115
3.1 Novos padrões no regime democrático nos anos 2000	125
3.2 As resoluções transformadas em direitos	130
3.2.1 Educação.....	133
3.2.2 Trabalho, renda e profissionalização.....	136
3.2.3 Segurança pública e acesso à justiça.....	141
3.2.4 Cidadania.....	144
3.2.5 Saúde.....	145
3.2.6 Diversidade e igualdade.....	148
3.2.7 Meio ambiente e sustentabilidade.....	150
3.2.8 Cultura.....	153
3.2.9 Comunicação e liberdade de expressão.....	155

3.2.10 Desporto e lazer.....	158
3.3 Apontamentos sobre a atualização da agenda juventude.....	161
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
REFERÊNCIAS.....	173

INTRODUÇÃO

Os anos 2000 iniciaram provocando um conjunto de sentimentos e, entre eles, o de apreensão. Quem viveu pode recordar a comoção que o “Bug do milênio” causou nas sociedades globais. A preocupação com a possibilidade de os computadores, ao iniciar um novo calendário, causarem uma falha nos sistemas e, conseqüentemente, nos serviços informatizados como, por exemplo, dos bancos, foi pauta de notícias durante semanas nos telejornais. Relembramos esse contexto com intuito de evidenciar que as mudanças que se apresentaram no decorrer dos anos 2000 tiveram resultados nos desdobramentos atuais.

Voltar o olhar de forma comparativa para o início dos anos 2000 e agora para 2020 parece ser, ao mesmo tempo, uma sensação simultânea e contraditória de um “tão perto” e “tão distante”. De um lado, essas duas décadas parecem ter corrido muito depressa e nossa lembrança faz pequena essa distância. De outro, quando observamos as transformações econômicas, sociais e políticas que se avolumaram desde então, em especial o processo de deslocamento de sentidos e de práticas, do esforço de introdução de princípios de equidade, de multiculturalismo e de enfrentamento de desigualdades históricas, o volume de mudanças torna esse período surpreendente – particularmente para a sociedade brasileira.

A virada dos anos 2000 era ainda marcada pelos efeitos da consolidação da globalização e de seu efeito nos países periféricos, que assumiram os contornos de um projeto neoliberal. No Brasil, essa influência balizou as reformas administrativas no âmbito da estrutura do governo federal em meados dos anos 1990, provocando a adoção das políticas de ajuste fiscal que, na prática, provocaram o encolhimento da estrutura do governo federal, principalmente em áreas como a de políticas sociais. Por sua vez, a redução estatal ocasionou o deslocamento da responsabilidade do governo federal em desenvolver políticas sociais para setores da sociedade civil como, por exemplo, as ONG's, que aprofundaram, dessa maneira, sua relação com a estrutura estatal, qualificando-se como atores intermediários nas arenas de disputas políticas no contexto dos anos 2000.

Esses elementos são importantes para evidenciar as mudanças que aconteceram no começo da década de 2000, particularmente a partir de 2003, com a abertura de um novo projeto político (em contraponto ao projeto neoliberal), em que o cenário de encolhimento estatal foi (parcialmente) revertido e a sociedade civil convocada a

participar nas arenas das disputas políticas, conduzindo para elas grupos sociais antes excluídos da vida pública. Além disso, a chegada da *Web 2.0* e sua posterior disseminação com a criação das redes sociais, associada às inovações tecnológicas produzidas de forma cada vez mais rápida, principalmente a partir dos anos 2010, proporcionou novos padrões de interações sociais, conectando indivíduos de localidades distantes e permitindo interlocuções dinâmicas e horizontais.

Por último, a progressiva consolidação da democracia eleitoral brasileira, com a universalização do direito ao voto, possibilitou, até período recente, o avanço da democracia com a implementação de um novo projeto para a sociedade brasileira, diferente do projeto neoliberal vigente até então.

O Brasil realizava, em 2002, a quarta eleição direta para vários cargos do legislativo e executivo nos níveis estaduais e federal desde a redemocratização, expressando, assim, a consolidação da democracia eleitoral (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Esse cenário permitiu que os debates sobre a democracia avançassem na busca por novas perguntas e novos olhares, que se debruçaram sobre o desenvolvimento de arranjos institucionais de inovação democrática como o Orçamento participativo (OP), as Conferências Nacionais e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

O Orçamento Participativo foi a primeira experiência participativa da Nova República, implementado inicialmente em nível local, já em 1989, e posteriormente expandidos para outras localidades, tornando o Brasil um modelo na investigação da experiência participativa nos regimes democráticos. Em seguida, foi a vez dos conselhos gestores de políticas públicas e das conferências nacionais serem implementados. A ampliação desses mecanismos, a partir de 2003, incentivadas pelo Poder Executivo, favoreceu áreas temáticas como: o Estado, economia e desenvolvimento; Educação, cultura, assistência social, esporte e saúde, mas, em especial os grupos sociais recém incluídos nessas arenas, como: as pessoas idosas, pessoas com deficiência, *gays*, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), povos indígenas, crianças e as juventudes.

Nesse cenário de transformações sociais, políticas e de novos canais de comunicação entre sociedade e as arenas estatais, o objetivo central desta dissertação é compreender como arranjos institucionais participativos colaboraram para a relação entre governo federal e as juventudes no desenvolvimento das políticas públicas para esse grupo. Os objetivos específicos são: compreender como os problemas de juventude

conquistaram a agenda pública, entender a importância da institucionalização do Conselho Nacional de Juventude e das políticas públicas de juventude (PPJ) para a realização das Conferências Nacionais e mapear se houve relação de responsividade entre as relações aprovadas nas três conferências (2008, 2011, 2015) e os trabalhos efetuados pelos Poderes Executivo e Legislativo. A hipótese levantada é de que nesse amplo processo participativo houve uma ressignificação da percepção da imagem das juventudes de “jovem problema” para “ator estratégico para o desenvolvimento do país”, a partir dos anos 2000, mudança que possibilitou adoção de arranjos participativos (conferências) e representativos (ConJuve) na agenda e nos procedimentos adotados nas políticas públicas de juventude institucionalizadas no período.

A pesquisa que resultou nesta dissertação foi realizada com base em um conjunto de ferramentas e instrumentos produzidos nas conferências, pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), assim como por pesquisas secundárias sobre o perfil das juventudes em dois momentos (2003 e 2013). O recorte temporal compreende os anos de 2005, quando foram instituídos a SNJ e Conjuve, e 2015, ano da realização da última Conferência Nacional de Juventude.

Além das mudanças no contexto político, as mudanças quanto à aceção do termo juventude e suas demandas também passaram a ser observadas. O tema dos múltiplos significados ou sua rotação e seu efeito na abordagem conceitual é um ponto importante e fundamental nesta pesquisa. Abramo (2007; 2009) chama atenção para as cristalizações acerca da ideia de juventude e as questões que ela suscita, em especial quanto à percepção simultânea de vulnerabilidade e potencialidade a ela atribuída. Afinal, a juventude tensionada entre o risco/criminalização (pela violência, pelo desejo ou pelas condições de pobreza de vastas parcelas sociais) ou potencializadas (pelo trabalho ou pela educação) abrangem o futuro da sociedade – os jovens são os adultos de amanhã – projetando, em sua tensão, o desvio/potência, as perspectivas pessimistas ou otimistas sobre o futuro da sociedade.

Nesse sentido, é pertinente para esta dissertação, neste momento, recordar os estereótipos já produzidos sobre as juventudes no Brasil, porque eles revelam o tratamento dado aos problemas desse grupo no que se refere à agenda pública, entendida em seu sentido mais profundo, quanto às obrigações que a sociedade, via ação do Estado e do uso de seus recursos, destina a um dado segmento social.

Nesse sentido, duas cristalizações sobre as juventudes¹ brasileiras são simbólicas. Segundo Abramo (2007) podemos nos referir à geração dos anos 1960 como sendo a de uma juventude minoritária, de jovens da classe média, do ensino secundário e universitário que, na realização de ações no enfrentamento contra o regime militar mais tarde, quando ressignificada, resultou no estereótipo de uma “geração idealista, generosa, criativa que ousou sonhar e se comprometer com a mudança social”. Uma segunda cristalização seria a da geração dos anos 1980, construída em oposição à anterior, segundo o estereótipo de “individualista, consumista, conservadora e indiferente aos assuntos públicos” (ABRAMO, 2007, p. 82-83). Ambas as cristalizações refletem os anseios da sociedade naqueles contextos. Enquanto a sociedade dos anos 1960 precisou elaborar uma memória coletiva de que não aceitava calada um regime autoritário e violento, cerceador de liberdades e direitos, nos anos 1980, a memória coletiva se encarregou de “culpar” os jovens pelo desinteresse pela vida política, bem como por uma apatia na vida coletiva.

Assim, enquanto uma cristalização enaltece uma geração a outra responsabiliza os jovens. As questões das cristalizações é que elas não são capazes de abarcar todos os jovens daquelas gerações, por um lado, porque a elaboração da memória coletiva é um processo que parte das memórias individuais, destacando os elementos recorrentes e invisibilizando aqueles que não são, por outro, porque na história da sociedade brasileira alguns atores são permitidos falar e outros não. Um exemplo desse problema é que nem toda a geração jovem dos anos 1960 cabe no perfil enunciado. O recorte feito por Abramo é claro: trata-se de uma geração de classe média, estudada e ativa politicamente.

No entanto, a maior parcela da juventude no período não pertencia a este estrato e nele ainda havia disfunções apáticas; mas em termos de uma imagem que ficou no ideário é possível pensar que o argumento esteja correto. O mesmo se pode dizer da segunda imagem apresentada pela autora, em especial, por conta de estar fora da imagem o jovem periférico e aqueles grupos que foram autonomizando-se por debaixo da Nova República quanto aos temas raciais, de gênero, da luta por liberdade de orientação sexual, pela organização trabalhadora, de periferia etc. Novamente, a tendência apontada existe, mas homogeniza um quadro social marcado por inúmeras

1 O uso do termo “juventude” no plural, ao longo do texto, é baseado na concepção dos estudos mais recentes (CASTRO; ABRAMOVAY, 2002) sobre juventudes, ou seja, na percepção de que na heterogeneidade de experiências individuais resultantes de desigualdades complexas e cumulativas existe uma multiplicidade de juventude, ou melhor, juventudes.

clivagens, distinções e mesmo a luta entre elas. O importante é reter a ideia central de que, em momentos distintos, é possível atribuir uma imagem prevalecente sobre o que se denomina “juventude²”.

No século XXI, novas cristalizações foram elaboradas, embora mais inclinadas a aceitar a multiplicidade de representações que permeiam a sociedade atual acerca das juventudes. Elas resultam das representações sociais tomadas como “mitos” sobre as juventudes. Esses mitos “tomam a parte a pelo todo, generalizam e abolem determinadas condições [...] que se fazem presentes em outros espaços, representando tanto a trajetória de vida de quem fala quanto o lugar (social) de onde se fala” (NOVAES, 2009, p. 12). De acordo com a autora, os três mitos são: o mito da *juventude dourada*, que diz respeito ao momento de “ser jovem”, que permite o uso do tempo livre para lazer, gozar o ócio, para a cultura e para o corpo, em que é “necessário um período de moratória social sem angústia ou responsabilidade”; o mito da *juventude cinza*, que coloca os jovens sobre a condição de suspeitos. Dessa maneira, segundo essa visão, os jovens são a desgraça e a ressaca da sociedade. Já o mito da *juventude branca* é elaborado a partir da idealização de uma juventude criativa e inventiva, em contraposição às gerações anteriores (NOVAES, 2009, p. 12).

Assim, tratando-se de políticas públicas de juventude, o que esses mitos, cristalizações das juventudes no século XXI, permitem verificar? O primeiro, a heterogeneidade das juventudes brasileiras, elemento significativo para o novo padrão de políticas públicas de juventude implementados a partir dos anos 2005, porque abre espaço para o diálogo sobre as diferentes maneiras de experienciar a juventude,. O segundo, a elaboração de outras formas de se expressar, isso porque, o sentimento de desconfiança nas formas tradicionais da política parece ser um sentimento disseminado entre os jovens. O terceiro, a esperança nas juventudes porque acredita que pode, por meio da criatividade ,apresentar soluções aos problemas cotidianos.

Apresentados brevemente o contexto e alguns elementos que compuseram o cenário brasileiro político e social nas últimas duas décadas do século XXI, assim como as percepções sobre as juventudes que serviram como balizas para a pesquisa (cujo resultado é visto ao longo deste texto), no próximo tópico, relembremos o caminho que levou a pesquisadora ao tema estudado.

2 São consideradas jovens atualmente no Brasil, de acordo com o Estatuto da Juventude, promulgado em 2013, pessoas com idade entre 15 e 29 anos de idade. No entanto, juventude não se limita ao recorte etário, juventude também é observada a partir de algumas concepções, i) geracional (MANNHEIM, 1982; FORACCHI, 1965), ii) relações de poder (BOURDIEU, 1983), iii) condição juvenil (ABRAMO, 2008).

Percurso da pesquisadora e da pesquisa

Essa pesquisa teve início em 2018, quando o Brasil já havia passado por sucessivas crises políticas no governo federal, inclusive com o *impeachment* da primeira mulher eleita presidente na história do país, um grande acordo entre as elites brasileiras “com o supremo com tudo” (JUCÁ, 2016). No entanto, o interesse desta jovem pesquisadora pelo tema recua alguns anos, mais precisamente 2015, quando a confluência entre trajetória de vida, o debate da opinião pública e a experiência de trabalho em um projeto de extensão despertou o seu entusiasmo.

Pois bem, crescida no Morro São Bento, periferia do litoral paulista (Santos), vivenciei e pude observar nos amigos próximos que sonhos ambiciosos não fizeram parte do nosso cotidiano. Crescendo na cidade alta, como carinhosamente identificamos aquele local, e estudando em escolas públicas, a maior ambição que podia ter era terminar “os estudos”, era o que dizia minha mãe, e “arrumar” um emprego logo em seguida e nisso não se exigia ou aplicava critério, desejava apenas que fosse de “carteira assinada”. Uma vida sem grandes ambições e prescritiva era que se “esperava” de uma jovem do Morro São Bento. E o que isso tem a ver com esta pesquisa? Você, leitor, deve estar se perguntando! Tem tudo a ver, porque o lugar que ocupo na universidade, em outros tempos sem sequer existia e é aí que a trajetória de vida influencia a elaboração do tema dessa pesquisa.

Como acredito que toda ação é ação política, destaco nesta narração o cenário político do país e o impacto disso em minha trajetória de vida. Em 2007, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, promulgou o Decreto Lei N° 6.096/2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e, depois, com a criação do Sistema de Seleção Unificado (SISU), Decreto n° 7.824/2012, e a vinculação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como ferramentas para o ingresso nas Universidades Federais, permitiu que os jovens de periferia, de baixa renda e de escola pública acessassem a tal da universidade pública, entre os muitos jovens, esta pesquisadora.

Aqui estando, não passou uma só vez pela minha cabeça em falar de outro assunto que não fosse sobre os jovens de periferia, mas sobre o que falar desses jovens (ou melhor de nós jovens)? Aqui o segundo elemento da confluência se apresenta, o ano é 2015, os ânimos gerais ainda estavam exaltados depois da vitória na reeleição da presidenta Dilma Rousseff, em 2014, e a opinião pública fez seu trabalho em apresentar

entre as pautas mais “quentes” a inabilidade para negociar com a oposição – diziam os telejornais ter a Presidenta –, os baixos índices da economia. Assim, o resultado foi um cenário político que se apresentou como insustentável. Nesse cenário de intolerância, exaltado por vários grupos sociais, a pauta da redução da maioria penal voltou a ganhar a opinião pública e é nesse momento que meu desejo de falar dos jovens ganha uma primeira ideia estruturada: falar sobre a violência sofrida pelos jovens de periferia. Essa ideia não foi muito adiante, mas teve um novo foco, motivado pela leitura da nota técnica elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que evidenciava os esforços do governo federal no desenvolvimento de políticas públicas para juventude e que mostravam os avanços no desenvolvimento de políticas de cunho educativa.

A essa altura eu já havia ingressado na UFSCar e já integrava o grupo de Programa de Educação Tutorial (PET), cujo objetivo é estimular atividade de pesquisa, ensino e extensão universitária no nível de graduação, o PET – Usina de Reflexão –, grupo que fui membro por dois anos, além de cumprir os objetivos mencionados acima também tinha como objetivo incluir os alunos oriundos de escolas públicas nesse tripé universitário, uma vez que os grupos PET, por sua longa trajetória institucional, são consideradas grupos de excelência, articulando pesquisa, ensino e extensão. Foi desenvolvendo as atividades no Usina de Reflexão, que tinha como uma das linhas de trabalho a investigação sobre políticas públicas, que surgiu o interesse por essa área e a confluência entre trajetória, trabalho e opinião pública concretizou-se. Voltemos então para 2018.

Entender o percurso das políticas públicas para juventude desenvolvidas no Brasil foi o primeiro passo e levou à percepção da existência de novo cenário para esse público. Influenciado pelo movimento internacional, orientado pela ONU, esse novo cenário tem suas primeiras ações ainda na década de 1980, mas é nos anos 2000 que ele ganha contornos mais estruturados na agenda política brasileira. A partir daí uma série de ações foram implementadas pelo governo federal brasileiro entre os anos de 2003 e 2015, período de recorte desta pesquisa que é descrito a partir do item 1.4 do primeiro capítulo. Assim, seja pelo Poder Executivo Federal ou Poder Legislativo Federal, as referidas ações serão analisadas e é justamente sobre esse conjunto e os seus desdobramentos para a juventude brasileira de que esta pesquisa trata.

Após a conquista da criação do Conselho Nacional de Juventude, que tem como objetivos a articulação entre governo federal e sociedade civil, a elaboração das

diretrizes das políticas públicas para as juventudes e a fiscalização das execuções, a produção de documentos específicos sobre juventude passaram a ser publicados com mais frequência e detalhamento. Nesse sentido, os documentos podem ser observados como elementos que apresentam uma nova preocupação, uma vez que, se o objetivo é elaborar uma política de Estado para as juventudes, registrar as ações é de fundamental importância tanto para a reprodução em nível local como também para trajetória dessas ações.

Assim, o Conselho Nacional de Juventude, juntamente à Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), órgão organizador das políticas públicas de juventude, lançaram em 2013 o “*Participatório*”- Observatório participativo da Juventude, espaço virtual “interativo com objetivo de produzir conhecimento sobre/para/pela juventude brasileira e à participação e mobilização social”, ganhando uma biblioteca digital em fevereiro de 2014, implementada pela plataforma DSpace, um ambiente livre que permite a preservação de documentos por longas datas (SNJ, 2014).

Além do “*participatório*” e da biblioteca digital, em agosto de 2014, foi criado o Centro de Documentação e Pesquisa em Políticas Públicas de Juventude (CedocPPJ), espaço físico, localizado em Brasília, a fim de reunir, organizar, preservar e disponibilizar documentos, publicações e informações sobre a trajetória da SNJ e do Conselho Nacional de Juventude (ConJuve). No entanto, embora criado em 2014, seu funcionamento apenas foi liberado ao público em 2017, por motivos da implementação dos *softwares* e interrompido no ano seguinte para reformulações tecnológicas. Em 2020, quando da descoberta por esta pesquisadora do espaço, já não havia mais tempo para uma consulta local, haja vista o seu fechamento, acatando as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) devido à pandemia de COVID-19, que se confirmou no país em março.

Dito isso, os documentos sobre as ações e pesquisas sobre juventude produzidos e utilizados como referência nesta pesquisa são aqueles que foram encontrados centralizados e disponibilizados na biblioteca digital, embora outros documentos também necessários para o desenvolvimento da pesquisa como, por exemplo, a lista de conselheiros das diferentes gestões do ConJuve não tenham sido encontrados sistematizados e disponibilizados na plataforma. Diante dessa dificuldade e em virtude da lei da transparência, foi solicitada a informação via protocolo 00083000137202043, em 12/02/2020. A resposta chegou em 19 de março de 2000, orientando que as informações solicitadas poderiam ser consultadas no Diário Oficial da União. Assim,

não conhecendo todas as informações necessárias para uma busca exitosa no diário oficial, outras estratégias foram tomadas para garantir o desenvolvimento e finalização desta pesquisa.

Quanto ao “*participatório*”, o domínio virtual no qual ele era encontrado não está disponível desde 2017, de acordo com informações do *site* LATINNO, uma plataforma de base de dado cujo objetivo é preencher uma lacuna no conhecimento que vem sendo produzido sobre inovações democráticas e participação cidadã na América Latina e que tem como coordenadora do projeto a Dr. Thamy Progrebinschi ,professora colaboradora de Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticas da IESP-UERJ.

Em seu lugar, no site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, é possível verificar uma biblioteca digital ³que ilustra o logo do “*participatório*” e abriga documentos e publicações produzidas pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) sobre as PPJ. Desse modo, observa-se que de 2017 a 2020, essa ferramenta digital esteve indisponível, levando em consideração o tempo da migração para a página desse ministério, que é obra dessa gestão atual do governo federal, ficar pronta para acesso, por um lado, e o caráter pelo qual a ferramenta, no caso o “*participatório*”, foi criada está desconfigurado, por outro. Assim, esses entraves, na disponibilização dos documentos, resultaram em deslocamento do recorte da pesquisa. O modo como ela foi elaborada é descrito no tópico a seguir.

Instrumentos e ferramentas de pesquisa

Os resultados expressos nessa dissertação foram obtidos utilizando diferentes fontes que permitem observar diferentes momentos dos problemas de juventude, as demandas por políticas públicas e os seus desdobramentos. Assim, o primeiro deles são os documentos produzidos a partir das discussões das Conferências Nacionais de Juventude, portanto da capacidade estatal de elaboração documental e da sua disponibilização, seja via presencial ou virtual.

Os documentos utilizados foram aqueles produzidos em decorrência das três edições das Conferências Nacionais de Juventude, nesse sentido os documentos consultados e analisados, especificamente, foram: decretos de convocação das conferências nacionais, regulamentos, regimentos internos, documento-base para

3 Disponível em <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2021.

discussão, documento de propostas e documento de resoluções. A sistematização e análise do conteúdo desses documentos são apresentadas no segundo e terceiro capítulos. Nesses capítulos, os documentos de discussão e o documento de resoluções, elaborados pela comissão nacional, responsável pela organização das conferências, em cada uma das edições conferenciais, permitiram observar as principais demandas das juventudes e suas prioridades, bem como o avanço da demanda ou a sua reincidência ao longo das conferências.

Para chegar às Conferências Nacionais foi preciso, antes, mapear como os problemas de juventude tornaram-se problemas públicos e seus desdobramentos, explicitados em todo o capítulo I e seus subcapítulos. Assim, para compreender as juventudes brasileira do século XXI foi preciso ilustrar o perfil que se apresentava no início dos anos 2000, momento em que as mudanças permitiram a conquista da agenda pública. Para isso, foram utilizadas fontes secundárias, são elas: Pesquisa de opinião “Perfil da Juventude Brasileira” realizada em 2003, trabalhada no relatório elaborado pelo Instituto Cidadania entregue ao Poder Executivo em 2004, intitulado “*Projeto Juventude documento final*” e publicado em 2005, no livro *Retratos da Juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional*; Pesquisa de opinião “*Agenda Juventude Brasil – Pesquisa Nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros*”, realizada em 2013 e publicada na biblioteca digital do participatório, em novembro de 2013; Levantamento das PPJ, feito em 2011, publicado em “*Reflexões sobre a política nacional de juventude 2003-2010*” pelo ConJuve; publicação “Os avanços da política nacional de juventude 2017-2018, pela SNJ, em 2018.

O mapeamento e apresentação do perfil das juventudes em dois períodos distintos possibilitou a observação da produção de uma nova percepção acerca das juventude e das políticas desenvolvidas para as juventudes em duas concepções, a primeira identificada nas ações e políticas desenvolvidas pelo governo federal até meados dos anos 1990, que são caracterizada pela chave punitivista/repressiva dos jovens e, posteriormente, a partir dos anos 2005, a elaboração de políticas de cunho protetiva, baseadas na ideia de direitos. No bojo desses padrões de políticas houve um cenário intermediário que se caracteriza por políticas de cunho de controle do tempo livre dos jovens, que viabilizou as mudanças para a implementação do novo padrão dos anos 2005.

Por último, a busca no site da Câmara dos Deputados Federais, fazendo o seguinte caminho: menu inicial/atividade, legislativa/propostas, legislativas/pesquisa

simplificada. A busca foi executada em apenas um dia e para sua realização foram selecionadas palavras-chave que dizem respeito aos direitos apresentados no Estatuto da Juventude, como explicitado a partir do item 3.1 do capítulo III, em diante acrescida da palavra juventude, por exemplo, “educação básica e juventude”, os resultados foram expressos ao longo do item 3.2 e o objetivo foi verificar se houve ou não responsividade entre as demandas expressas nas resoluções produzidas nas três edições das conferências nacionais de juventude e os trabalhos efetuados pelos deputados federais, cujo papel é, justamente, propor ações concretas às demandas da sociedade brasileira.

Apontadas as continuidades e/ou novidades observadas na relação entre demandas e representantes e como uma 4ª Conferência Nacional de Juventude foi “chamada” a realização em 2020, elaboramos, no item 3.3 do capítulo III, algumas notas considerando os acontecimentos após 2015, ano da realização da última conferência sobre a atualização da agenda das juventudes mais recentemente.

Estrutura do texto

Esta dissertação está organizada em três capítulos que mostram dois momentos do cenário político, da democracia brasileira e das produções de políticas públicas de juventude.

No primeiro capítulo apresento a discussão que diferencia problema social de problema público e qual a importância dessa diferença para a produção de políticas públicas para as juventudes, o que levou ao mapeamento das teorias do campo de estudos de políticas públicas, suas origens europeia e estadunidense e a preponderância da tradição estadunidense nos estudos desenvolvidos a partir dos anos 1950 e nos estudos brasileiros.

Esse mapeamento, necessário para chegar aos modelos analíticos de políticas públicas, conhecidos como modelos híbridos, apresentados nos itens 1.1 e 1.2 do capítulo I, permite ao pesquisador olhar para as instituições, redes, processos socioeconômicos e papel das ideias. Assim, o modelo de equilíbrio pontuado nos ajudou a entender o momento de rápida mudança com o estabelecimento de monopólios políticos e a elaboração de uma nova imagem política, enquanto o modelo de múltiplos fluxos ajudou a compreender o processo de estabelecimento da agenda governamental, procurando explicar elementos estruturais que se combinam, afetando o processo da formação da agenda e da definição de alternativas. Antes de prosseguir, é importante

salientar que nem sempre a utilização de modelos teóricos produzidos por outras realidades são bem-sucedido em contextos distintos do original. Cumpre lembrar que, embora o cenário político estadunidense e o brasileiro sejam considerados democracias, estes sistemas não funcionam da mesma maneira, quer seja pelas demandas oriundas da sociedade, quer pelos aportes e recursos disponíveis, pela cultura política, pelas diretrizes constitucionais, entre outros aspectos.

Com a base teórica exposta, o item 1.3 apresenta o padrão de políticas públicas para juventude desenvolvidas no Brasil antes de 2003 e evidencia a imagem política da juventude como problema, o que resultou em políticas de caráter punitivista/repressiva. Já no tópico 1.4 apresento a mudança de perspectiva em relação à imagem das juventudes e a sua elaboração para a conquista da agenda decisória influenciada pelos empreendedores políticos, Instituto Cidadania e os deputados federais que compuseram a comissão destinada a estudar e acompanhar políticas públicas de juventude (CEJUVENT) e justificada pela apresentação de estudos e uma pesquisa sobre o perfil das juventudes brasileiras, resultando na mudança da chave na elaboração das políticas públicas de juventude para a chave protetiva baseada na ideia de direitos. Assim, essa primeira parte objetiva responder como os problemas de juventude conquistaram a agenda pública.

No capítulo II, amparado pelo contexto de ampliação dos arranjos institucionais participativos em nível federal, a partir de 2003, apresento a ideia da conjunção entre os mecanismos representativos e participativos para o desenvolvimento positivo dos arranjos institucionais, em específico as conferências nacionais. Elas são consideradas mecanismos tradicionais da democracia, no entanto, no contexto dos anos 2000, elas se tornaram um mecanismo de inovação, quando considerado o seu potencial de articulação das forças sociais na arena política.

Nos item 2.1, descrevo os procedimentos e características desses mecanismos de participação, que foi ampliado consideravelmente no decorrer dos anos 2000, permitindo a diversificação dos atores sociais nas arenas de disputas políticas, como por exemplos os jovens. Assim, no capítulo II e nos subsequentes, apresento os procedimentos e características das conferências nacionais de juventude e como ocorreram suas três edições (2008, 2011, 2015), evidenciando as demandas, as conquistas e os desafios das políticas públicas de juventude. Esses capítulos objetivaram responder: qual a importância da institucionalização do ConJuve e das políticas públicas para a realização das conferências nacionais?

No capítulo III, aprofundo a análise mais pontual do objeto de estudo da pesquisa, cujos resultados são expressos neste texto de dissertação. Compreendendo a participação como a demanda original que articulou a conquista da agenda e para a efetivação das políticas públicas de juventude, descrevo as resoluções conferenciais do eixo participativo e suas características de maneira a evidenciar as reivindicações que elas apresentam para o desenvolvimento das políticas públicas de juventude. O argumento elaborado aqui é que a conjunção entre mecanismos representativos e participativos, articulados no contexto de implementação do projeto participativo após os anos 2003, possibilitou o novo padrão de desenvolvimento de arranjos institucionais e das políticas públicas, o que resultou na promulgação do Estatuto da Juventude e na garantia de direitos, que são trabalhos juntamente com as demandas dos vários eixos temáticos expressos nas conferências nacionais de juventude.

No item 3.2 são descritas as demandas dos dez eixos temáticos, apontando-se os principais elementos de cada uma, e procura-se avaliar se houve responsividade e esses temas nas posteriores ações e programas desenvolvidos pelo poder executivo por via dos ministérios, bem como, nas propostas de legislativos federal. Destaco ainda que, mesmo com a ampliação das áreas temáticas tratadas nas propostas, algumas áreas temáticas recebem maior atenção de que outras. Como as conferências foram realizadas com espaços temporais de alguns anos, no item 3.3 apresento algumas notas considerando os acontecimentos após 2015, ano da realização da última conferência sobre a atualização da agenda das juventudes mais recentemente.

1 O CAMPO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS E CONCEITOS

De acordo com Souza (2006, p. 22), o objetivo do campo de estudos de políticas públicas é compreender “como e porque os governos optam por determinadas ações”. Essas ações tornam-se foco de atenção política e, posteriormente, governamental, quando passam a configurar problema público. Por exemplo, se observamos a trajetória das questões juvenis no caso brasileiro, desde a década de 1960, elas têm momentos de maior ou menor visibilidade, ganhando força ao final da década de 1980 e sendo transformadas em problema público somente nos anos 2000. Assim, fica a pergunta: porque somente a partir dos anos 2000 é que as questões dos jovens tiveram maior visibilidade, a ponto de serem centrais nas ações governamentais de 2003 a 2015? Portanto, diferenciar problema social e problema público parece ser o primeiro passo para compreender a emergência de um problema público e a sua importância para a vida em sociedade.

Para Rua (1998), a transformação de um problema social em problema público ocorre quando o primeiro mobiliza ação política. A autora explica que um problema social é uma situação que pode existir durante muito tempo e que incomoda grupos e pessoas, gerando insatisfação sem, no entanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. A isso ela denomina de “estado de coisas” e é somente quando esse “estado de coisas” impulsiona a ação política que se produz a conversão de um problema social em problema público. Nesse sentido, Rua (2014, p. 7) elenca três características que configurem um problema público, i) mobilização de ação política, ii) constituição de uma situação crise e iii) constituição de uma situação de oportunidade.

Ao explicar as características do problema público, a autora afirma que a mobilização pode se dar pela ação coletiva de grandes ou pequenos grupos que tenham recursos de poder ou por indivíduos estrategicamente situados. Na situação de crise, um problema social se torna público quando a responsabilidade de não resolver encarga em responsabilidade maior em resolver, já a situação de oportunidade é configurada quando as vantagens são antecipadas por um ator estratégico. Assim, de acordo com as características descritas por Rua (2014), os problemas de juventude parecem ter passado de problema social a problema público ao se constituir como uma situação de oportunidade a partir de sua atribuição de ator estratégico para o desenvolvimento do país.

Importante pontuar que, no argumento de Rua (2014), o “problema público” origina-se na sociedade moderna quando uma das principais características é a diferenciação social. A autora diz que a necessidade de distinção se materializa em formas como idade, sexo, estado civil, escolaridade, renda, ideias, valores, interesses, aspirações e que, portanto, isso torna a vida em sociedade mais complexa e frequentemente resulta em conflitos. Nesse contexto, para autora, existem dois meios para garantir a sobrevivência e o progresso da sociedade: a coerção e a política, sendo a segunda a solução viável para a administração de conflitos e daí surge o campo das políticas públicas, caracterizado por contribuições dos campos da administração pública e da ciência política.

Contemporaneamente, de acordo com Souza (2006), os estudos sobre políticas públicas sobrepõem duas abordagens principais: i) a abordagem europeia, que surge como desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –; e a ii) abordagem estadunidense que aparece como disciplina acadêmica dando ênfase aos estudos sobre a ação do governo. Dito de outro modo, os estudos de políticas públicas advêm de duas perspectivas: a primeira refere-se ao dever ser do Estado e a ideologia com a qual os Governos são eleitos, enquanto a segunda diz respeito ao que efetivamente os Governos eleitos colocam em prática. Assim, a autora conclui que, levando em consideração as democracias estáveis, “o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas, pode ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

No caso das políticas públicas de juventude desenvolvida a partir de 2003, ao que parece, houve uma associação entre ideologia e prática (dever e efetivação), tendo como resultado a elaboração e promulgação de marcos legais para a juventude, os quais a permitiram não somente usufruir da ação de programas, como também demandar por ela própria suas pautas.

No que diz respeito à realidade brasileira, podemos afirmar que o campo de estudos das políticas públicas tem se filiado mais à tradição estadunidense do que à europeia. Assim, para se compreender a recente produção brasileira é preciso antes traçar brevemente a trajetória do campo estadunidense.

Como todo campo em emergência, os estudos de políticas públicas tiveram quatro autores reconhecidos como fundadores, são eles: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton (SOUZA, 2006). Suas contribuições auxiliaram no

desenvolvimento dos estudos das políticas públicas nos Estados Unidos, bem com na compreensão dos estudos sobre a democracia e como as disputas políticas ocorrem nele. Para não ocorrer em erro, descrevendo singularmente suas contribuições, e não tornar a leitura enfadonha, apresentamos um quadro síntese das colaborações de cada um dos autores para a área.

Quadro 1 - Síntese dos autores fundadores do campo das políticas públicas

Autor	Contribuição	Argumento
Harold Laswell (1936)	Introduziu a expressão <i>policy analysis</i> (análise de políticas públicas)	Tal expressão seria uma forma de conciliar o conhecimento científico/ acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Herbert Simon (1957)	Introduziu o conceito <i>policy makers</i> (referindo-se à racionalidade limitada dos decisores públicos)	Tal limitação poderia ser, por um lado, minimizada pelo conhecimento racional (informação) e, por outro, maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem comportamento dos atores e modelo de comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca por maximização de interesses próprios.
David Easton (1965)	Definiu política pública como um sistema	O entendimento de que a formulação, o resultado e o ambiente de política pública estão relacionados, ou seja, existe um sistema dinâmico que conecta os subsistemas.
Charles Lindblom (1959)	Incorporação de outras variáveis a formulação de políticas públicas	A existência de outros interesses na tomada de decisão pode interromper a condução da ação, por isso é preciso buscar ajuste entre as forças existentes com a intenção de maximizar as oportunidades de êxito da política, saindo do campo excessivamente técnico.

Fonte: elaboração própria, com base nas informações de SOUZA (2003; 2006).

Como um campo de estudos em progresso, outras teorias foram produzidas e consequentemente aprimoradas. Com isso, surgiram diversas definições sobre o conceito de políticas públicas. Souza (2006) menciona algumas, alertando que não existe uma definição única. Transcrevemos abaixo algumas definições que a autora apresenta em seu estudo:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua

sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24).

Assim, Souza (2006, p. 25) afirma que as “definições de políticas públicas, em geral, apresentam uma visão holística do tema” e, complementando seu argumento, justifica que “do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”.

Embora definir políticas públicas seja um trabalho difícil, devido à diversidade de interpretações e modelos elaborados nesse campo de estudos, Souza (2003) elenca seis elementos que sintetizam os principais aspectos do que é política pública. Entre eles, a autora afirma que política pública é o que diferencia, o que o governo pretende fazer do que de fato faz, precisando do envolvimento em vários níveis governamentais e sociais, que deve ser abrangente, devendo ter objetivos claros e não restritivo, considerando a proposição, execução e avaliação etapas importantes do processo.

Dada a multidisciplinaridade do campo, a definição feita por Teixeira (2002), exemplificada a seguir, sintetiza o conceito de políticas públicas contemporâneo e considerado por este estudo. Assim, segundo ele, políticas públicas são:

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Evidenciando a heterogeneidade de leitura na compreensão da definição do conceito de política pública, vários modelos analíticos foram elaborados com o objetivo de capturar empiricamente as formas teóricas. Theodor Lowi (1964; 1972), influenciado pelas contribuições, principalmente por Lindblom (1959), desenvolveu uma classificação tipológica de políticas que associou os tipos de conflitos ocorridos no interior das políticas e seu formato, desfazendo a relação causal que determina os atores como variável independente e a política como variável dependente, permitindo, assim, a compreensão do conceito de arenas políticas (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Elaborada pela máxima “a política pública faz a política”, seu argumento é que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e

que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”. O desdobramento de seu argumento é que “cada uma das políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente” (SOUZA, 2006, p. 28). Dito de outro modo, de acordo com Marques (2013), tal classificação, “dado o seu formato e os benefícios por elas distribuídas, tendem a ter fortes consequências para a formação dos jogos e dos ambientes políticos presentes em cada situação, influenciando o seu caráter mais ou menos conflitivo” (MARQUES, 2013, p. 30).

Para ilustrar a classificação elaborada por Lowi, apresentamos, a seguir, um quadro síntese dos tipos de políticas e suas contribuições:

Quadro 2 - Síntese da classificação tipológica elaborada por Lowi

Tipo	Função	Exemplo
Política constitutiva	Esse tipo de política tem o papel de estabelecer regras não somente sobre os poderes, mas sobretudo sobre princípios existentes para o estabelecimento das demais políticas públicas.	Regras do sistema político, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras de participação da sociedade civil.
Política regulatória	Esse tipo de política atua estabelecendo padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados.	Regras para operação do mercado financeiro, regras de tráfego aéreo e regras de publicidade.
Política distributiva	Esse tipo de política envolve decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão de recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo.	Política de subsídio ou gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos e política de incentivo de renúncias fiscais.
Políticas redistributiva	Esse tipo de política atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros.	Políticas sociais universais e sistema previdenciário e tributário

Fonte: elaboração própria com base nas informações contidas em Souza (2006), Secchi (2012), Marques (2013) e Agum, Riscado e Menezes (2015).

No caso das PPJ, o Poder Executivo (o governo do Partido dos Trabalhadores), aliado ao Poder Legislativo (a frente parlamentar da juventude), conduziram os diversos grupos de apoio (societário), fortalecendo as questões de juventude como problema público, resultando nas ações do governo federal implementadas no decorrer dos anos 2000. Importante pontuar que, no primeiro momento, entre 2005 e 2008, as ações de políticas desenvolvidas evidenciavam um caráter redistributivo, como no caso do ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), cujo objetivo era a finalização

do ciclo fundamental da educação básica com formação profissionalizante e como incentivo era oferecida uma bolsa de estudos.

Como um campo de estudos em progresso, após a consolidação dos modelos de Lowi, um novo modelo é elaborado para resolver as lacunas ocasionadas pelas transformações sociais e políticas sofridas pela área de políticas públicas e pelos governos ao longo da segunda metade do século XX. Assim, desenvolvido por Lasswell (1951) e retomado por Howlett e Ramesh (1995), o ciclo de políticas públicas passa a entender a política pública como um processo que é observado como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que constituem um processo dinâmico e de aprendizagem, associado à lógica da resolução aplicada de problemas.

De acordo com Brasil (2013b), o modelo de solução de problemas é aplicado ao processo político, dividindo-se nos seguintes estágios:

i) formação da agenda – fase em que há reconhecimento dos problemas pelo governo, “reação” sobre alguma questão de interesse da sociedade, do mercado, ou de outros atores do sistema. Esse levantamento de questões de interesse pode ser iniciado pela mídia ou pelos grupos de interesse, ii) formulação de política – fase em que há propostas de soluções para os problemas reconhecidos no primeiro momento; é o processo que define as opções políticas formuladas dentro do governo, considerando os limites de cada solução proposta, as restrições de recursos, o apoio político, bem como as restrições legais, iii) tomada de decisão – nesta fase, os governos procuram fazer a escolha da solução mais adequada, adotando um particular curso de ação, ou optam pela não-ação; aqui, serão selecionados apenas algumas das escolhas propostas na fase de formulação, o que terá como resultado benefício para alguns e custos para outros, iv) implementação da política – fase em que o governo coloca as soluções escolhidas em prática, a verdadeira transição das intenções e propostas políticas em ações; é um processo modelado pelos fatores políticos relacionados à capacidade do Estado à complexidade do subsistema e v) avaliação de política – esta fase consiste no processo em que os resultados da política aplicada são monitorados por atores estatais e sociais – entre eles os grupos de interesse. (BRASIL, 2013b, p. 99-100).

Uma particularidade dessa tipologia é a possibilidade de investigação separada de cada estágio proposto. Dessa forma, é importante destacar que, entre as abordagens que se desenvolveram posteriormente, em termos metodológicos, há uma divisão que concentra atenção em dois blocos: o primeiro referente aos dois primeiros estágios, o de formulação da agenda e de políticas; e o segundo bloco, focando nos dois últimos, a implementação e avaliação. Fica, assim, para o estágio da tomada de decisão a ênfase no conflito político da disputa dos interesses e dos atores envolvidos nos subsistemas

políticos e nas arenas. Cabe ainda destacar que o item 1.4 ocupa-se da formulação da agenda, baseando-se nos modelos analíticos de Equilíbrio Pontuado e Múltiplos Fluxos, que serão explicados também nas seções 1.1 e 1.2.

Contudo, antes de nos determos a uma breve explicação sobre as abordagens acerca da implementação de políticas públicas, ainda que a implementação não seja o foco da pesquisa em andamento, é importante ressaltar que sua observação possibilita ao analista a compreensão do processo de produção de políticas públicas como todo.

O momento da implementação é visto pela literatura, segundo Lester *et al.* (1987), com pouco consenso. Há autores que se referem a todo o processo, iniciando com o estabelecimento da política até o seu impacto, outros como sendo um processo de uma série de decisões e de ações postas em práticas por algumas autoridades governamentais (LESTER *et al.*, 1987⁴ *apud* BARBOSA; NAJBERG, 2006, p. 2).

Na visão clássica do ciclo de políticas públicas, a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada, em que a ação governamental expressa-se em programas ou projetos de intervenção. Em uma outra perspectiva, a implementação aparece como um processo linear, nela as vicissitudes da implementação de políticas são incorporadas à análise, o que significa dizer que os obstáculos e problemas da implementação estão associados a problemas de natureza variadas, por exemplo, de aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores, de natureza política na implementação dos programas ou políticas e de resistência e boicotes de grupos afetados negativamente pela política (SILVA; MELO, 2000).

O desdobramento das explicações acerca da implementação pode ser observado na abordagem de dois modelos: o “de cima para baixo” (*Top-Down*), que dá ênfase a perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico, e o “de baixo para cima” (*Bottom-Up*), que enfatiza o envolvimento de burocratas que estão no nível mais baixo da cadeia hierárquica que implementa as decisões públicas (CAVALCANTI, 2007).

Segundo Rua e Romanini (2014), a abordagem de cima para baixo deve-se a suas afinidades, por um lado, com o pensamento racionalista e, por outro, com o modelo weberiano de organização burocrática. Esse modelo tem como ponto de partida a alegação de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos das políticas públicas determinados pelas lideranças

4 *Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research.* Policy Studies Review, Arizona, v. 7, n. 1, p. 200-216, autumn, 1987.

políticas e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia, a fim de produzir resultados pretendidos.

Um exemplo singular de políticas “de cima para baixo” na história brasileira foi o Plano de Metas, desenvolvido no Governo de Juscelino Kubitschek, a partir de 1955, destacando a necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico, como forma de transformar o país estruturalmente com maiores investimentos e estímulos a indústria em detrimento do setor agrário, colocou em prática um plano que se concentrava em quatro áreas principais: infraestrutura (transporte, energia elétrica), produção de bens de capital e bens intermediários, introdução de setores de bens de consumo duráveis e estímulo à produção de alimentos (BRAGA, 2012).

Já a abordagem “de baixo para cima”, desenvolvida como crítica ao modelo anterior, presume que a implementação resulta das ações de uma rede de atores de uma área temática de políticas públicas, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do cotidiano. Exemplo de políticas de “baixo para cima” é a política educacional implementada a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996, modificando o sistema de ensino e possibilitando a implementação de uma base curricular comum nacional.

Para ilustrar as características dos modelos apresentados por Rua e Romanini (2014), vejamos a seguir um quadro síntese.

Quadro 3 - Características dos modelos Top-Down e Botton-Up

	<i>TOP – DOWN</i>	<i>BOTTOM - UP</i>
Estratégia de Pesquisa	Parte das decisões políticas para a execução administrativa.	Parte dos burocratas individuais para as redes administrativas.
Objetivo da Análise	Fazer previsões e oferecer recomendações políticas.	Descrever e explicar a implementação.
Modelo de Processo Político	Composto por estágio ou fases em um ciclo.	Não há estágio diferenciado, há uma fusão dos diversos momentos.
Caráter do Processo de Implementação	Direção hierárquica.	Resolução de problemas descentralizada.
Modelo de Democracia Subjacente	Elitista.	Participativa.

Fonte: RUA, ROMANINI (2014).

As características evidenciadas no quadro localizam os modelos em abordagens antagônicas, requerendo métodos e análises diferenciadas e, no limite, possibilitam compreensões diferentes do mesmo objeto. Há, no entanto, um terceiro nível de

abordagem, reconhecido como modelo híbrido e que objetiva superar as lacunas entre as duas abordagens anteriores, mediante a composição, o ajuste dos conceitos e das hipóteses de ambos. Os modelos híbridos “concebem a implementação como uma grande interrogação e não admite a concepção do ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 18).

Todos os modelos analíticos apresentados acima contribuíram significativamente para os estudos de políticas públicas. Os modelos resultados das dinâmicas sociais e dos próprios governos acabam sendo superados sucessivamente, assim, são os modelos híbridos que apresentam atualmente as ferramentas necessárias para as análises contemporâneas e são neles que esta pesquisa se apoia para explicar o caso das juventudes.

No caso das políticas públicas de juventude elaboradas a partir de 2003, existe a acentuação da participação de atores estatais e especialista (atores tradicionalmente visíveis nesse contexto) e principalmente daqueles atores cuja política elaborada atravessa (também conhecido como público-alvo), tanto na elaboração da agenda quanto na implementação das políticas, haja vista o incentivo à expansão de mecanismos e espaços institucionalizados de participação desenvolvidos a partir daquele ano. Dito de outra forma, as políticas públicas elaboradas, a partir de 2003, permitiram, por meio da prática contínua, transformar a relação entre Estado e sociedade civil. Isso significa dizer que a partir da expansão de mecanismos de participação institucionalizados, a produção de políticas públicas não contou apenas com a participação dos burocratas do nível alto (político) ou dos burocratas de nível mais baixo (aplicador do programa), também incentivou a participação dos atores impactados pela política, no caso desta pesquisa, as juventudes, que são abordadas na seção 2.3 deste texto.

No entanto, para que o cenário de 2003 acontecesse, no que se refere às inovações do campo de políticas públicas, é a década de 1980 que merece destaque nesse momento, haja vista as novas interpretações que passaram a ser elaboradas, causando assim um momento de inflexão no campo das políticas públicas. As definições tipológicas e a centralidade nos processos decisórios foram cedendo campo para uma diversidade de modelos analíticos que, buscando por melhores teorias, passaram a evidenciar a influência das ideias, da linguagem e da argumentação.

As novas abordagens passaram a considerar os vários aspectos que influenciam o fazer político, centralizando o conhecimento produzido acerca das instituições, redes,

processos socioeconômicos e do papel das ideias (BRASIL; CAPELLA, 2016; SOUZA, 2003, 2006). Nesse contexto, dois modelos destacam-se por sua capacidade em explicar como as agendas são formuladas e alteradas, representando, assim, importante ferramenta na análise de processos de formulação de políticas e de mudança na agenda governamental e, ao mesmo tempo, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político (CAPELLA, 2006). Tais modelos baseiam-se no reconhecimento dos múltiplos atores e das ideias nas deliberações políticas, deixando para trás as premissas centradas na previsibilidade das instituições e da racionalidade dos indivíduos no processo de tomada de decisão (NUNES; BARBOSA, 2017). São eles: o modelo de equilíbrio pontuado e o modelo de múltiplos fluxos.

Apresentado brevemente os aspectos fundamentais para a compreensão do surgimento, os desdobramentos ocorridos no desenvolvimento do campo de estudos das políticas públicas e a diversidade de modelos e abordagens elaboradas desde 1950, a próxima tarefa é a de descrever os dois modelos enunciados (Equilíbrio Pontuado e Múltiplos Fluxos), destacando suas contribuições para a análise de políticas públicas e os principais conceitos elaborados pelo modelo que auxiliou como norte o desenvolvimento da presente pesquisa.

1.1 O modelo de equilíbrio pontuado

O modelo de equilíbrio pontuado foi desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones em 1993 e sua proposta era responder aos modelos de análises de políticas que, por um lado, enfatizavam os ajustes incrementais, ou seja, modelos que observavam como ocorriam as pequenas mudanças nas políticas públicas e, por outro, não consideravam a existência de períodos de alta atenção que poderiam resultar em grandes mudanças políticas (BRASIL, 2017) como, por exemplo, o processo de decisão dos orçamentos públicos ou crises econômicas.

Nesse modelo, os longos períodos de estabilidade em que mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidas por momentos de rápida mudança. Criado para analisar o processo político norte-americano, seu objetivo consiste na explicação da alteração dos momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: as estruturas institucionais e os processos de formulação de agenda (*agenda-setting*) (CAPELLA, 2005, 2006).

Assim, baseado no conceito de racionalidade limitada para explicar como as mudanças ocorrem, o modelo parte da perspectiva que o sistema político é estruturado em torno de arranjos (microsistema e subsistema) que proporcionam benefícios contínuos para alguns grupos privilegiados. Desse modo, a capacidade de prever ganhos e perdas futuras é o critério elementar cujo sistema político dentro desse modelo se organiza. De acordo com Brasil (2017), foi “Herbert e Simon (1957, 1983 e 1986) que introduziu o conceito de racionalidade limitada para detalhar o modo como as pessoas e as organizações operam” (BRASIL, 2017, p. 97). Assim, diz ele:

[...] os indivíduos são incapazes de calcular perfeitamente os custos e os benefícios de uma decisão e escolher a melhor opção, conseqüentemente, a forma de tomada de decisão é incompleta e conduzida por diversas limitações, como as cognitivas emocionais e informacionais, o que afeta diretamente a capacidade dos atores e das instituições de prestarem atenção a todos os problemas e suas possibilidades. (BRASIL, 2017, p. 98).

A preocupação em analisar momentos de mudança rápida e estabilidade apresentada como elemento norteador desse modelo nos ajuda a identificar o primeiro componente que explique a conquista da agenda pelas juventudes. A vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), em âmbito federal, em 2002, foi a primeira etapa após a consolidação da democracia, para que as políticas de juventude se tornassem mais estruturadas que anteriormente. A transformação estrutural que essa eleição provocou nos arranjos institucionais federais reverberou também na formulação das agendas como, por exemplo, a abertura para que novos temas na área de políticas públicas chegassem ao nível federal (AVRITZER, 2002).

Para compreender o sistema político e os arranjos estruturais descritos em seu modelo é preciso antes conhecer o que são. Assim, Brasil define subsistema como:

[...] um grupo de atores – burocratas, lobistas, especialistas em políticas, políticos e assim por diante – que concentram a atenção em uma questão política específica [...] Essas comunidades de especialistas são marcadas pelo acesso e participação seletiva, ou seja, limitada a pequenos grupos interessados no debate setorial e que compartilham a mesma ideia sobre problemas e soluções [...] no entanto, há momentos em que algumas questões escapam ao processamento insulado no subsistema e acessam o microsistema. Entendendo dessa forma, os subsistemas, seriam comunidades seguras que ao restringirem o acesso, restringem também o aparecimento de novas questões ou de novas percepções de um dado problema. (BRASIL, 2017, p. 101).

Dito de outro modo, considerada a racionalidade limitada dos indivíduos, os governos delegam autoridades para agentes governamentais em subsistemas políticos. Esses subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (no microssistema) ocupam-se de questões proeminentes de forma serial. No limite, “algumas questões permanecem nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (que podem pertencer ou não ao governo), ao passo que outras acabam por integrar os microssistemas, promovendo mudanças na agenda” (CAPELLA, 2005, p. 40). Um exemplo é a criação dos conselhos gestores de políticas públicas e a sua expansão a partir de 2003, tanto do ponto de vista do número quanto da temática, que, no caso brasileiro, são as instituições responsáveis pelas pautas das diretrizes da elaboração da agenda e das políticas públicas.

Nesse processo, o conflito torna-se elemento central e, por isso, ao tomar para análise o conceito de monopólios de políticas (*policy monopólio*), Baumgartner e Jones (1993) argumentam que o monopólio é responsável pela manutenção do *status quo* e pelas mudanças lentas e graduais dada a natureza insular, restritiva e altamente especializada dos subsistemas em que as questões são processadas. Assim, “[...] todo grupo, todo empreendedor de políticas tem um interesse básico em estabelecer um monopólio sobre o entendimento político relativo à política de interesse e um arranjo institucional que reforce tal entendimento” (1993⁵, p. 6 *apud* CAPELLA, 2005, p. 40). Nesse caso, após a vitória no pleito, o PT deveria impor o monopólio político tanto para assegurar seu *status quo* recém adquirido de hegemonia no macrossistema, afinal conquistara o maior posto do sistema político brasileiro, quanto para desenvolver seu projeto de democracia participativa.

No entanto, a criação e a manutenção de um monopólio político estão diretamente associadas a uma imagem política, isso quer dizer que, a depender da aceitação ou divergência a respeito de uma determinada imagem política, monopólios se estabilizam ou acabam em crise (CAPELLA, 2005; 2006). Assim, se o monopólio é o elemento que serve para compreender tanto os momentos de equilíbrio quanto os de desequilíbrio, podemos pensar sobre quais são os fatores que provocariam a quebra do monopólio estabelecido, tornando-se responsável por uma questão que passa de um subsistema ao macrossistema, influenciando, assim, a agenda.

5 BAUMGARTNER, F. R. JONES, B. D. Agendas and instability. In: **American politics**. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

A quebra do monopólio ocorre de algumas formas, pela mudança da imagem política (*policy image*), pela mudança de arena institucional e por meio de mudanças estruturais ou por eventos de grande magnitude. Capella e Brasil (2017) salientam que em qualquer um dos casos acima, a explicação para a mudança rápida está no deslocamento e na fluidez entre subsistemas e macrossistema.

Observando por outra perspectiva, a estabilidade dos monopólios de políticas se dá na forma em que uma questão é definida, levando em conta que essa definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas políticas em detrimento de outras. Essa percepção originou o conceito de imagem política (*policy image*), definida como “ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicada de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade” e contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema (CAPELLA, 2006, p. 40).

No que se refere ao seu desenvolvimento, imagens políticas têm como base dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). De acordo com Capella (2006), o “tone é considerado um fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas no campo dos apelos emotivos da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma ideia” (CAPELLA, 2006, p. 41). Complementando, Brasil (2017) argumenta que a imagem política consiste em uma compreensão causal do problema envolvido e um “tom”, isto é, uma avaliação positiva ou negativa sobre o problema em questão (BRASIL, 2017, p. 101).

Assim, no caso das juventudes brasileira, enquanto a imagem de produtor de violência era reforçada, ou seja, o jovem como aquele que produz algum tipo de disfunção social, as políticas públicas de juventude desenvolvidas antes dos anos 1990 e então pensadas na chave da repressão/controle podem ser classificadas como descontínuas e de pouca objetividade quanto à definição do público-alvo (SPOSITO; CARRANO, 2003). Dessa forma,

[...] para que um problema chame atenção do governo e da classe política, rompendo com a situação de “equilíbrio” e “realimentação negativa”, é necessária a construção de um novo entendimento sobre o

mesmo ou de uma nova imagem (*policy image*). (TRUE *et al.*⁶, 2007 *apud* GOMIDE, 2008, p. 10).

No caso dos jovens brasileiros, ao longo dos anos 90, um novo entendimento sobre as questões de juventude passou a ser elaborado, influenciado tanto pelas diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988 – e relacionado principalmente à questão dos direitos – quanto pelas diretrizes da ONU que incentivam o protagonismo juvenil. Já uma nova imagem somente foi possível a partir dos anos 2000, com estímulo do governo federal à institucionalização das políticas públicas de juventude e à participação da sociedade civil. Podemos dizer que a trajetória das políticas públicas de juventude no Brasil apresenta dois momentos: um primeiro que visava punir e/ou controlar esses atores e um segundo mais recente que pensa os jovens como atores cuja proteção é a principal estratégia a ser adotada. Contudo, ainda que seja possível fazer essa separação histórica, dado o carácter das políticas implementadas ao longo dos anos, é importante destacar que uma abordagem não exclui a outra, vide a multiplicidade de experiências juvenis.

As disputas em busca por consenso em torno da imagem política é elemento crucial na luta política, porque a imagem é a conexão entre soluções e problemas. No limite, uma nova imagem pode atrair ou afastar novos participantes, assim como contribuir para a criação de oportunidades para promoção de determinadas questões e o desencorajamento de outras.

Os responsáveis na busca pelo consenso em uma determinada imagem política por meio da apresentação de soluções é o formulador de política. É ele que na tarefa de difundir as ideias de uma certa imagem política proporciona, por meio da argumentação, um novo entendimento sobre uma questão. No entanto, Baumgartner e Jones (1993) destacam que são as instituições conhecidas como *policy venue* quem têm a autoridade para decidir ou não sobre uma questão (1993⁷ *apud* CAPELLA, 2005, p. 41).

Assim, as *policy venue* desenvolvem-se observando a tarefa dos formuladores de políticas que, por um lado, ao mesmo tempo que procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influenciar as instituições sobre essas questões, por outro lado, na observação da constatação da

6 TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policy. *In*: SABATIER, P. A. (ed.) *Theories of Policies Process*. Westview Press, 2007.

7 BAUMGARTNER, F. R. JONES, B. D. Agendas and instability. *In*: *American politics*. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

insatisfação de uma instituição com argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outra instituição pode aceitar a imagem (CAPELLA, 2005, 2006).

O desdobramento desse desenvolvimento tem impacto na formulação da agenda, uma vez que uma nova imagem do problema, associada a uma nova *policy venue*, seria capaz de romper com a situação de equilíbrio, atraindo novos atores e propostas, levando a questão para a agenda de decisão (GOMIDE, 2008). Assim, o envolvimento dos formuladores de políticas nas instituições (*policy venue*) evidenciam as arenas, em que as decisões oficiais são tomadas, e as características de cada arranjo institucional (macrossistemas e subsistemas).

Desse modo, quando as disputas por uma imagem política ocorrem no subsistema, há predominância da situação de equilíbrio reforçada pela constituição de monopólio de políticas, por uma imagem partilhada e por *feedback* negativo, caracterizados pela presença da estabilidade e por propostas de mudanças lentas e incrementais. Já no macrossistema, as disputas caracterizam-se por mudanças rápidas e intensa, diversidade de imagem política e por *feedback* positivo (CAPELLA, 2005, 2006).

Essa dinâmica tende a se reproduzir frequentemente, sendo interrompida por momentos críticos que, de acordo com Capella (2006), além da possibilidade de produção de novas imagens e da reorganização institucionais, tendem a permanecer no tempo criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após um período, tende a voltar à estabilidade. Essa forma é apresentada pelo modelo de equilíbrio, pontuando a explicação de como ocorrem os períodos estáveis, bem como os momentos de mudança no sistema político, dando destaque ao mesmo tempo para a formulação da agenda e para a dinâmica institucional em que as ideias são geradas e difundidas.

No caso das juventudes, o modelo do Equilíbrio Pontuado auxilia no processo em tornar visível o contexto político favorável para a entrada desse grupo na agenda pública, bem como dos atores envolvidos nesse processo. No entanto, não é bastante para explicar como esses fatores levam ao desenvolvimento de políticas públicas de juventude. Em detrimento dessa lacuna visualizada é que o modelo de Múltiplos Fluxos também auxilia conceitualmente na elaboração desse trabalho. Assim, o próximo capítulo apresenta os principais conceitos desse modelo, bem como sua utilização nesta pesquisa.

1.2 O modelo de múltiplos fluxos

O modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon em 1984, tem por objetivo a compreensão do processo de estabelecimento da agenda governamental. Segundo Capella (2005; 2018), o modelo teórico desenvolvido por John Kingdon (2003) procura explicar como os elementos estruturais se combinam, afetando o processo de formulação compreendido em dois momentos: formação da agenda e definição de alternativas.

Sua contribuição para o campo de políticas públicas deve-se a evidenciação da polissemia do conceito de agenda e ao estabelecimento da diferenciação entre os conceitos de agenda governamental e agenda decisória. Dessa forma, o modelo proposto pode “ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas não só em relação ao momento da formulação, mas também no entendimento de aspectos mais amplos do processo político [...]” (BRASIL, 2017, p. 83).

Dada a polissemia do conceito de agenda e o exercício feito até aqui de evidenciar as diversas elaborações de modelos analíticos para os estudos de políticas públicas, a seguir apresento quadro síntese, das definições já elaboradas, bem como, seus autores.

Quadro 4 - Síntese das definições do termo agenda

Autor	Definição
Cobb e Elder (1971)	Agenda é definida como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas e que chamam a atenção do sistema político. E ainda apresentam dois tipos de agenda: a agenda sistêmica e a agenda governamental.
Dearing e Rogers (1996)	Uma agenda é um conjunto de questões que são comunicadas em uma hierarquia de importância em determinado momento.
Zahariades (2016)	Uma lista contextual de prioridades de ações governamentais. Essa definição abriga ainda quatro ideias fundamentais: i) a ideia contextual, ii) a ideia de definição de prioridade, iii) a ação e iv) agenda governamental.
Birkland (2005)	Coleção de problemas, entendimento sobre causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chamam a atenção do público e de funcionários públicos.

Fonte: elaboração própria, com base nas informações contidas em Capella (2018, p. 30-32).

Já a definição de agenda elaborada por Kingdon (2003) consiste em uma “lista de temas ou problemas que são alvos, em um determinado momento, de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas

que mantêm vínculos com essas autoridades” (2003⁸, p. 3 *apud* BRASIL, 2017, p. 85). Com o desenvolvimento do modelo e as reformulações, o autor argumenta a necessidade de separar dois níveis de agenda, classificando-as como agenda governamental e agenda decisória. Sua justificativa para tal diferenciação reside na observação do fato de que ambas agendas são afetadas por processos diferentes (BRASIL, 2018).

Considerando os dois níveis explicitados por Kingdon, o autor define “agenda governamental, como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento”. Já a “agenda decisória é definida como um subconjunto da agenda governamental que contempla questões que estão prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas” (2003, p. 3 *apud* CAPELLA, 2018, p. 29). De acordo com Riscado e Ribeiro (2018, p. 80), as mudanças nas agendas ocorrem resultante de três fatores, na “forma pela qual o problema é percebido, nas alterações na dinâmica política e da opinião pública e por alterações na dinâmica política e da opinião pública”, os dois primeiros fatores correspondem à mudanças na agenda governamental e o terceiro na agenda decisória.

Dessa maneira, podemos considerar que as PPJ têm sido deslocadas da agenda governamental para a agenda decisória, haja vista as políticas públicas implementadas durante os anos 1990, até que nos anos 2000 conquistaram espaço que permitiu sua permanência na agenda decisória por mais de 10 anos. Fatores como a forma como o problema é percebido e a mudança na dinâmica política e da opinião pública como, por exemplo, a mudança na imagem política da juventude e a vitória do PT nas eleições de 2002, em especial, em nível federal e a implementação do projeto político participativo apoiam a visão de deslocamento e servem como justificativa para a sua permanência contínua na agenda decisória, ainda que em alguns momentos, ao longo do governo, o projeto participativo ora confrontou-se ora aliou-se a outros projetos políticos em cena como, por exemplo, o projeto neoliberal. No tópico 3.2, desenvolvemos alguns dos aspectos desse encontro de projetos na realidade brasileira dos anos 2000.

De acordo com Capella (2006), o modelo de múltiplos fluxos “foi elaborado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo estadunidense ao ponto que se tornou referência nos estudos voltados a análise de

8 KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 2003.

políticas governamentais” (1999⁹ *apud* CAPELLA, 2006, p. 26). O contexto é fundamental para entender o modelo aqui descrito, visto que para “compreender como algumas questões passam a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas, Kingdon (2003) caracteriza o governo federal estadunidense como uma anarquia organizada”, isso significa dizer que a formulação da agenda de políticas públicas opera em condições de grande incerteza e ambiguidade, nas quais estão presente três características principais: participação fluida, preferência problemática e tecnologia pouco clara, presentes na teoria do modelo “lata de lixo” (CAPELLA, 2006, p. 29), na qual três fluxos decisórios seguem seu curso de forma relativamente independente.

Assim, no modelo elaborado por Kingdon (2003), os fluxos são divididos em três: i) fluxos dos problemas (*problem stream*), ii) fluxos de soluções (*policy stream*) e iii) fluxo da política (*political stream*). Ao propor esse modelo, o autor afasta-se daqueles que compreendem a elaboração de políticas públicas como um processo efetuado em etapas e aposta na ideia de que os fluxos, ao convergirem em determinadas circunstâncias, seriam os responsáveis pelas mudanças na agenda (BRASIL, 2017; CAPELLA, 2018). Dito de outro modo, os fluxos seguem seu curso de forma relativamente independente e em momentos críticos eles se convergem produzindo mudanças na agenda.

Brasil (2013a) explica as características dos fluxos da seguinte maneira:

[...] o fluxo dos problemas busca compreender de que maneira as questões são reconhecidas como tais, o segundo fluxo composto pelas ideias, soluções e alternativas disponíveis para os problemas evidenciados, acontece no interior das comunidades políticas que são formadas por diversos tipos de profissionais da área de políticas públicas que em meio a discussões optam pela viabilidade técnica e econômica da aceitação do público. Já o fluxo da política é construído no processo de barganha e negociação política, pressões de forças políticas organizadas, incluindo de grupos de interesse, mudanças na administração pública, mudanças partidárias ou ideológicas no Congresso, mudanças de sentimento nacional, movimentos sociais de direitos humanos, consumidores e meio ambiente. (BRASIL, 2013a, p. 53-54).

No entanto, Brasil (2013^a) faz uma ressalva a respeito do fluxo de problemas, pois para ele é importante diferenciar o termo questão do termo problema, uma vez que

9 ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In: Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westviem Press, 1999.

uma questão só passa a ser reconhecida como problema no momento em que o governo passa a agir, fazer algo a respeito dela. Por outro lado, Capella (2006, p. 30) chama atenção para a percepção de que a “oportunidade para que a mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior desse processo” e complementa afirmando que, embora a rede de resoluções não influencie a formação da agenda governamental, ela é necessária para fazer uma questão presente nesse nível da agenda e que acesse a agenda decisória.

Dessa forma, de acordo com Brasil (2017), ao considerar os dois níveis de agenda definido por Kingdon (2003), podemos dizer que uma política só tem início se uma questão chega à agenda decisória, depois de passar pela agenda governamental. A passagem de uma agenda a outra é explicada pela convergência dos fluxos, gerando, então, o que o autor chama de janela de oportunidades políticas. Assim, para compreender a janela de oportunidade é fundamental se atentar para sua principal característica: a transitoriedade. De acordo com Capella (2006),

[...] provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo [...] a oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos se desarticulam com relação aos demais. (CAPELLA, 2006, p. 30).

Quando as janelas de oportunidades se abrem, um outro elemento é colocado em destaque no modelo de múltiplos fluxos: o empreendedor de políticas. Segundo Capella (2006),

[...] ele desenvolve um papel fundamental [...] sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: ideias que não são definidas, problemas que não encontram soluções, momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas. (CAPELLA, 2006, p. 31).

Além de evidenciar a importância do empreendedor, a autora descreve algumas de suas características. Segundo ela, “o empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos, ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório [...] (CAPELLA, 2006, p. 31). Enquanto isso, administrar a ambiguidade procurando atribuir sentido e criar significados sobre as questões é o seu principal papel como empreendedor político. A autora ainda alerta sobre a sua ação, “o

empreendedor é o único ator que detêm preferências claras e cuja ação se orienta no sentido de manipular os demais atores, sobretudo os tomadores de decisão” (CAPELLA, 2018, p. 48).

A relevância dada por Kingdon à difusão das ideias no processo de formulação de políticas públicas colabora para responder a seguinte questão: por que algumas soluções recebem maior atenção do que outras? Assim, alguns atores têm maior influência na agenda governamental e outros são mais influentes na definição de alternativas. A relação entre as janelas de oportunidade e os empreendedores para a formulação da agenda tem mostrado, em novos estudos, a “possibilidade de as janelas de oportunidades serem endogeneizadas pelo sistema político-administrativo, nesses casos, os burocratas teriam também o poder de criar janelas de oportunidades[...]” (ZAHARIADIS, 2016¹⁰ apud CAPELLA, 2018, p. 48).

Tudo isso possibilita Kingdon (2003) introduzir, no modelo, as comunidades políticas e o público em geral. Estes são classificados pelo autor em dois grupos: i) participantes visíveis, que “são aqueles que participam diretamente do processo político e que recebem atenção dos meios de comunicação, como é o caso dos representantes do governo, a mídia, os partidos políticos e comitês de campanha” (BRASIL, 2013b, p. 109); e ii) participantes invisíveis, “os acadêmicos, burocratas de carreira e participantes que não fazem parte do governo” (BRASIL, 2013b, p. 109).

Importante salientar que os padrões de interação nas comunidades políticas têm influência em como as políticas são produzidas. Em seu modelo, Kingdon (2003) diferencia a coesão ou não dentro dessas comunidades, por exemplo, “em áreas de políticas nas quais as comunidades são coesas, os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referências mais gerais sobre os temas que os unem”, enquanto em “comunidades fragmentadas a ausência de um entendimento comum torna as próprias comunidades também mais instáveis” (BRASIL, 2013b, p. 109).

No caso brasileiro, até o final dos anos 1990, o campo das políticas públicas era apropriadamente descrito como de institucionalização bastante incipiente, marcado por uma fragmentação organizacional e temática e pela “prevalência de burocracias públicas na produção de análises sobre políticas” (MELO, 1999, p. 66). Passada pouco mais de uma década, essa apreciação não parece mais retratar a realidade da área (FARIA, 2011). Nos últimos anos, o campo das políticas públicas se expandiu de forma

10 ZAHARIADIS, N. (org.). Handbook of public policy agenda setting. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2016.

significativa e a mudança foi impulsionada, entre outras razões, pela crescente importância que a questão da promoção social do desenvolvimento, conjugada a políticas sociais, e o incentivo à participação social no cenário político passaram a ocupar a agenda governamental, o tal projeto participativo (DRAIBE; RIESCO, 2009).

A mudança no entendimento que diz respeito ao desenvolvimento econômico e desenvolvimento social foi *locus* dessa transformação, enquanto o marco foi a Carta Constitucional de 1988 que estabelece o papel do Estado brasileiro. Assim, Brasil (2017) evidencia que as disputas nas relações de poder, entre diversos atores, é um dos focos dos estudos democráticos e está ligado ao processo de agendamento governamental. Seu argumento baseia-se na ideia de que o acesso dos grupos menos influentes a um estágio do processo político, caracterizado pela atenção e consideração de questões, aparece como uma nova variável de extrema importância para o sistema político, sobretudo para a democracia.

[...] do ponto de vista fundamental dos estudos que adotaram uma perspectiva que considerava a formação da agenda [...] é o de que a política tinha uma fase pré – decisional. A política ocorre não somente em uma arena em que são debatidas questões entre partidos políticos, entre grupos de pressão dentro dos arranjos formais de governo; também acontece primordialmente, numa fase anterior em que diversas variáveis contam, tais como os valores e ideias. (BRASIL, 2017, p. 53).

No caso das juventudes brasileiras, a mudança principalmente de valores e ideias foi um processo iniciado, em meados da década de 1980, influenciado pelas mudanças econômicas e políticas resultantes do processo da globalização, na recepção do neoliberalismo nos países de periferia, e das reformas estatais implementadas a partir dessa década. Tais mudanças foram incentivadas pelas diretrizes da ONU como, por exemplo, na promoção do Ano internacional da juventude em 1985, com objetivo de difundir o protagonismo juvenil e concretizaram-se, no caso brasileiro, nos anos 2000.

Assim, corroborando o argumento defendido por Brasil (2017) de que o debate sobre o processo pré-decisional está construído sobre as bases teóricas dos estudos da ciência política e da democracia, o próximo tópico trata de apresentar o diagnóstico sobre as PPJ desenvolvidas no Brasil nesse período de transição e os dados utilizados são secundários. O diagnóstico realizado destaca a percepção da heterogeneidade dos jovens, possibilitando enxergar que a juventude no século XXI, embora possa ser analisada pela concepção geracional, deve ser observada também segundo recortes de

raça, sexualidade, região de moradia, religião, composição familiar, renda e violência; uma vez que, a partir da experiência, pode-se colocar esse jovem numa realidade muito específica e que são fundamentais na produção de políticas a partir de 2003, ou seja, o diagnóstico permite evidenciar a mudança de imagem política das juventudes.

1.3 Políticas públicas de juventude antes dos anos 2000

Nesta seção, o objetivo é evidenciar a imagem política de juventude responsável pelas políticas públicas desenvolvidas no Brasil antes de 2005. Assim, destacamos o padrão punitivista resguardado pelas legislações anteriores, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente e o padrão regulador, momento em que o debate sobre as políticas públicas de juventude ganha força já no cenário dos anos 1990. Para isso, apresenta-se o mapeamento das políticas públicas desenvolvidas no Brasil feito por Sposito e Carrano (2003) e o debate acerca do conceito de vulnerabilidades sociais, como elas atingiram as juventudes e quais foram os desdobramentos desse debate na elaboração e desenvolvimento de políticas públicas de juventude. Assim, iniciamos a discussão apresentando uma cena ocorrida na cidade do Rio de Janeiro em 2000 e que parece ser um gancho para evidenciar a imagem política de juventude e os desdobramentos dela.

Às 14h25 do dia 12 de julho de 2000, quando estava em frente ao hospital da Lagoa, na rua do Jardim Botânico, Sandro, de 21 anos, fez sinal para o ônibus 174, que fazia o trajeto Gávea – Central do Brasil. De bermuda, camiseta, chinelo e revólver 38 à mostra, pulou a catraca e sentou-se em um banco perto da janela. Um dos passageiros notou a arma e sinalizou para um carro da polícia. Dois policiais interceptam o ônibus em frente ao Clube Militar, e o sequestro tem início. O motorista, o cobrador e vários passageiros conseguem fugir de dentro do ônibus. Porém, Sandro fica com cerca de dez reféns. Às 14h40, mais policiais chegam ao local e começam as negociações. O Bope (Batalhão de Operações Especiais), tropa de elite da polícia carioca, é chamado para conduzir a negociação com Sandro. Os policiais, sem saber o nome do criminoso, passam a chamá-lo de Sérgio. O sequestrador pede o boné de um policial militar, passa a usar virado para trás. Sandro parece visivelmente alterado. Em um determinado momento, ele pede para a refém Luciana Carvalho dirigir o ônibus para saírem do local. Nesse momento, ele se queixa da presença da imprensa e diz para a polícia tirar os fotógrafos e cinegrafistas de perto do veículo. A polícia ainda não tinha isolado a área. Às 15h48 Sandro atira contra o para-brisa do ônibus para intimidar a polícia e a imprensa, sem acertar ninguém. Às 16h02, a refém Janaína Lopes Neves, de 23 anos, é obrigada a escrever com batom no para-brisa do

ônibus: “Ele vai matar geral às 6 h. Arrancaram a cabeça da mãe dele”. Outras frases como “ele tem um pacto com o diabo” também foram escritas pela refém. Às 17h24, O tenente-coronel José Oliveira Penteado, responsável pelo comando da operação, queria que algum membro do Bope atirasse em Sandro, e atiradores foram posicionados. A localização do sequestrador favorecia uma ação desse tipo: Sandro estava em um ônibus cercado por janelas que permitiam vê-lo. Ele, inclusive, colocou a cabeça para fora do ônibus diversas vezes. Segundo policiais presentes na ação, houve mais de dez oportunidades para se efetuar um disparo na cabeça de Sandro sem colocar os reféns em risco. No entanto, Penteado recebe várias ligações de autoridades não reveladas dizendo para não matar o sequestrador. Às 17h38, Sandro coloca um lençol na cabeça de Janaína e diz que irá matá-la. O sequestrador coloca Janaína no chão do ônibus e vai a uma janela, com outra refém, para exigir R\$ 1.000, duas granadas e um fuzil. Sandro então dispara para baixo, supostamente na direção de Janaína. Às 18h44, um homem de muletas é libertado. Em seguida, sem aviso prévio, ele sai do ônibus usando a refém Geísa Firmo Gonçalves, de 20 anos, como escudo humano. Ele segura Geísa pelos cabelos, aponta o revólver contra sua cabeça e diz aos policiais que esta é a última chance de negociação, senão ele irá matar a refém e suicidar-se. Escondido na frente do ônibus, um policial do Bope, soldado Marcelo Oliveira dos Santos, 27 anos, aproxima-se de Sandro lentamente pelo lado direito, tentando não ser notado. Porém, quando ele prepara sua submetralhadora HK para atirar, Sandro vira a cabeça em sua direção. O policial erra o tiro e acerta de raspão o queixo de Geísa. O sequestrador atira nas costas da refém, e ambos caem no chão. Ele faz ainda dois disparos em Geísa antes de ser desarmado. A multidão de curiosos avança na direção do sequestrador com a intenção de linchá-lo. Com dificuldade, a polícia coloca Sandro em um camburão, onde ele morre por asfixia. Segundo os policiais que estavam dentro do carro, ele estava muito agressivo, tendo quebrado o braço de um policial e mordido outros. A solução, segundo os policiais, foi fazer ele desmaiar por meio de uma “gravata”.¹¹

A cena descrita acima refere-se ao ocorrido no dia 12 de junho de 2000, na cidade do Rio de Janeiro, mais especificamente no ônibus linha 174, que fazia o trajeto Gávea – Central do Brasil. O caso tornou-se emblemático por ter sido transmitido ao vivo pelas redes de telejornalismo brasileira. O assalto que se transformou no “sequestro do ônibus 174”, como ficou conhecido, não foi um evento de violência isolado que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro nos anos 2000, tampouco com o envolvimento de algum jovem, seja na condição de vítima ou de vitimizador. Esse foi mais um dos vários casos que cotidianamente são impressos nos jornais e pautados nos telejornais com a diferença, arrisca-se dizer, de que esse sequestro foi espetacularizado pela imprensa

¹¹ Fernando Serpone para o site IG, em 02/06/2011.

Disponível em:

iG@<https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/crimes/caso-onibus-174/n1596994175871.html>

nacional durante e depois do desfecho do caso. Aproximadamente trinta e cinco milhões de brasileiros acompanharam ao vivo, pela TV, o desdobramento do caso que levou à morte por asfixia de Sandro logo após sua prisão.

A descrição é longa, mas permite pinçar elementos possíveis para refletir sobre os problemas de juventude naquele contexto e os desdobramentos para as ações implementadas posteriormente. Nesse sentido, gostaríamos de chamar atenção para alguns “personagens”: o jovem Sandro, os jornalistas e os policiais, três componentes que revelam, a partir da interação, informações acerca da lógica sobre como resolver os problemas de juventude e qual o papel da opinião pública nisso.

Primeiramente, Sandro na época do acontecimento tinha 21 anos, o que o excluía de boa parte dos programas desenvolvidos porque a juventude era percebida exclusivamente na figura dos jovens adolescentes, uma das faixas de jovens que requer preocupações diferentes da faixa de jovens a qual Sandro se enquadrava. Segundo as ações tomadas pelos policiais, suas falas sobre o ocorrido mostram que, para os jovens como Sandro, apenas uma linha de ação poderia ser seguida. Isso se revela na maneira como eles lidam com Sandro chamando-o de Sergio, apagando, assim, sua identidade ou na declaração do policial que diz ter tido várias oportunidades de atirar na cabeça de Sandro e a última ação culminou na sua morte de maneira furtiva, fora dos olhos dos espectadores e possíveis testemunhas e com caráter accidental. Por último, a vigilância dos jornalistas que, ao espetacularizar a cena do sequestro com a justificativa de divulgar informação ao vivo e ao mesmo tempo recolher informação da trajetória de Sandro, cria uma espécie de júri com seus comentaristas e acaba por influenciar assim a opinião pública sobre o caso de Sandro e sobre o caso de vários outros jovens como ele.

Com a repercussão, o caso ganhou a opinião pública e teve desdobramentos observados em dois níveis: o social e o institucional. O nível social se manifestou pela organização de manifestações contra violência organizada em âmbito local, 20 dias após o acontecido, por diferentes grupos sociais (da classe média alta aos da classe baixa de moradores da favela) e outra, em 3 de julho, organizada pela Organização Não-governamental (ONG) Viva Rio e pelo Instituto Sou da Paz, que reuniu 500 pessoas sob o lema “Basta! Eu quero Paz,” na orla de Copacabana, e posteriormente ganhou mobilização nacional levando as ruas de 13 capitais brasileiras, no dia 7 julho de 2000, segundo matéria do jornal Folha de São Paulo, cerca de 18 mil pessoas no momento principal do ato às 19h00min.

Em um nível institucional, coincidentemente ou não, o Governo Federal anuncia no dia 21 de junho, 9 dias após o caso do ônibus 174, o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública, de acordo com a matéria do jornal Folha de São Paulo. Segundo Adorno (2003), o cenário que se apresentava com os anos 2000, principalmente nas grandes regiões metropolitanas, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro, no que se refere a fatos espetaculares, à medida que despontavam com maior frequência “acentuavam os sentimentos populares de medo e insegurança” (ADORNO, 2003, p. 122).

Sentimentos expressos em sondagens de opinião, levantamento feito pelo “Datafolha entre 1996 a 2000, revelou que a preocupação dos brasileiros com segurança foi crescente, alcançando seu maior percentual (13%) no mês de junho de 2000” (ADORNO, 2003, p. 2005). No entanto, ainda que a opinião pública tenha conseguido reverberar a questão em instâncias governamentais, a problemática da violência associada à juventude não foi suficiente para fazer com que os problemas de juventude deslocassem da agenda governamental para a agenda decisória e para a produção de políticas públicas de juventude, como é evidenciado na seção 1.4 desse texto.

No campo das políticas públicas, essa imagem problema desdobra-se em políticas e programas de cunho punitivista, como, por exemplo, o programa de internação em casas de “acolhimento” de crianças e jovens em situação de risco pessoal e social ou de ato infracional vigentes no país em 1941, com a criação do serviço de assistência a menores (SAM), primeiro órgão Federal a se responsabilizar pelo controle da assistência aos menores em escala nacional e mais tarde, em 1964, com a criação da Fundação Nacional do Bem – Estar do menor (Funabem) (ROCHA, 2016). Necessário ressaltar que em virtude da promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o que não deixa de ser uma conquista, haja vista a pressão dos movimentos sociais contra o governo federal para a aprovação da lei, a visão que se tem de juventude, como já comentado, personifica-se no jovem adolescente que inclui a faixa etária de 15 a 18 anos. Levando em consideração esse intervalo, as políticas públicas foram desenvolvidas a partir da década de 1990 no Brasil.

No balanço das ações públicas destinadas à juventude elaborado por Rua (1998) em meados dos anos 1990, a autora mostra que, em nível federal, as políticas setoriais não contemplavam ações especialmente voltadas para os jovens, destacando que no Brasil os jovens são acolhidos por políticas sociais destinadas a todas as demais faixas etárias, assim tais políticas não estariam sendo orientadas pela ideia de que os

jovens representariam o futuro em uma perspectiva de formação de valores e atitudes das novas gerações (RUA, 1998).

Ao realizar o diagnóstico, a autora ressalta que as “decisões e ações tendem a ser pensadas a partir da oferta e muito raramente são efetivamente consideradas as demandas” (RUA, 1998, p. 740), uma vez que a hegemonia economicista desarticula a política econômica da política social gerando, assim, instrumentos de avaliação inadequados e/ou precários, o que resulta em descompassos entre a oferta e demanda de políticas, provocando, dessa maneira, gasto exagerado, “lacunas no exercício da cidadania, frustração social, perda de credibilidade governamental, desconfiança e óbices à plena utilização do potencial de participação dos atores sociais” (RUA, 1998, p. 741).

A repercussão¹² desse caso evidenciou como a imagem da juventude, ou melhor, como as questões de juventude eram percebidas pela sociedade nas mais diversas áreas, assim como no campo das políticas públicas, associada à violência. Ao trazer à tona a imagem problema, esse caso nos ajuda a evidenciar os critérios utilizados pelo governo federal para atribuição da juventude para fins de tutela estatal até os anos 2003. O problema é que o critério utilizado, a faixa etária, limitou o olhar do governo federal para os jovens, restringindo sua ação para com esses e até mesmo a produção de políticas públicas para as juventudes.

Posteriormente ao caso do sequestro do ônibus 174, outros casos envolvendo jovens estamparam as manchetes dos jornais, semanalmente, e resultaram em uma pressão exercida pela opinião pública por mais segurança para a população, ou seja, diferentes setores sociais de nível municipal, estadual e federal pautavam ao governo a necessidade de ações para frear a violência (ou ao menos a sensação dela) que tivessem resultados efetivos. No limite, a cobrança por parte da sociedade por mais segurança, expressou-se simplificada no debate político no tema da redução da maioria penal, o que legitima tanto a imagem de vítima ou vitimizador, ou seja, de problema e dos programas de caráter punitivista.

Nesse sentido, um exemplo da repercussão da imagem política da juventude como problema, seja no papel de vítima ou vitimizador, foi a proposição de nove Projetos de Leis (PL), 12 Propostas de Emenda Constitucional (PEC) e 14 Projetos de

12 O caso teve tamanha repercussão no ano de 2002, que os diretores José Padilha e Felipe Lacerda lançaram o documentário *Ônibus 174* e mais tarde, em 2008, um longa-metragem baseado no caso foi lançado pelo diretor Bruno Barreto, sendo intitulado *Última Parada 174*.

Decreto Legislativo de Referendo ou Plebiscito (PDC), encontrados na página da Câmara dos Deputados Federais como resultado de busca, utilizando a palavra-chave “maioridade penal”, considerando o período de 2000 a 2013, totalizando 35 documentos. Cabe aqui, resumidamente, antes dizer que da multiplicidade de problemas que afetam a juventude (educação, saúde, emprego, cultural, lazer, participação) até a década de 2000, o tema da violência centralizava os debates, resultando na elaboração e desenvolvimento de uma imagem política dos jovens pensada pela chave punitivista e repressiva.

De acordo com Sposito e Carrano (2003), esse cenário começou a ser transformado ao final da década 1990, baseado na concepção de direitos instituída pela Constituição de 1988. As políticas econômicas passam a ser alinhadas a políticas sociais influenciadas pela agenda internacional e pelo projeto neoliberal, invisibilizando a percepção que políticas sociais são destinadas a corrigir deficiências. Sendo assim, transformar a chave de entendimento permitiu-se pensar que a implementação de políticas sociais focalizadas era uma possibilidade estratégica, haja vista que a focalização implica eliminar privilégios e vantagens cumulativas, na aplicação dos recursos segundo as necessidades locais, setoriais e regionais e, por fim, na definição de clientela prioritária.

Se a faixa etária era o critério para a atribuição da juventude anterior a 2003, o que ocorreu para que esse padrão fosse modificado? A primeira mudança advém de um conjunto de estudos mobilizados, tanto por atores estatais como não estatais, que passaram a reivindicar a necessidade de se construir uma outra imagem política dos jovens, o que significa pensar sobre os problemas sociais deste século e iniciar uma outra chave. Esse foi o segundo período delimitado na pesquisa sobre a produção de políticas públicas de juventude. O resultado foi a produção de um complexo arcabouço institucionalizado de políticas públicas de juventude orientadas pela chave da proteção, ao mesmo tempo em que amplia a base de atribuição para a juventude, passando, então, a considerar aspectos sociais, econômicos, culturais e simbólicos de como viver a juventude, sendo essa transição que este texto pretende evidenciar nas seções a seguir.

O levantamento feito por Sposito e Carrano (2003), que buscou mapear as ações do governo federal com foco em políticas públicas para a juventude no período entre 1995 e 2002, evidencia justamente essa mudança. Assim, foram encontrados 30 programas/projetos governamentais, cuja implementação era feita por diversos

Ministérios¹³ (sem nenhuma mobilização que visasse a coordenação conjunto dessas instituições), e mais 3 ações sociais não governamentais de abrangência nacional, totalizando 33 programas/projetos. No entanto, constatou-se que somente 18 programas/projetos que estavam em desenvolvimento destinavam seu foco exclusivo para adolescente e/ou jovens, os demais tinham foco difuso e incidental.

Entre os programas cujo foco era exclusivo para jovens e adolescentes, a autora identificou o envolvimento de oito Ministérios no desenvolvimento dos programas: i) Ministério da educação, ii) Ministério do Esporte e Turismo, iii) Ministério da justiça, iv) Ministério da saúde, v) Ministério do Trabalho e Emprego, vi) Ministério da Assistência e Previdência Social, vii) Ministério da Ciência e tecnologia, viii) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Presidência da República.

Ao centralizar o olhar sobre os documentos acerca da metodologia e objetivos, buscando elementos de análise das principais tendências dos projetos e programas orientados para os jovens, Sposito e Carrano (2003) destacam que dois conceitos vigoraram em documentos do governo Federal e ONG's, principalmente quando referentes a projetos e programas focados na juventude: protagonismo juvenil e jovens em situação de risco. Essa diferenciação parece ser uma primeira classificação feita pelo governo federal na elaboração de PPJ, mas de que maneira saber qual jovem será protegido e qual será reprimido? De fato, essa classificação indica mais um consenso nas disputas entre os projetos políticos que na prática funcionam com a coexistência dessas políticas, ora visibilizando ora invisibilizando os conflitos que surgem.

Ambos conceitos serviram como baliza para a produção de políticas públicas principalmente a partir dos anos 1990, eles também evidenciam a tensão com que o governo federal planeja ações para as duas classificações. O conceito de protagonismo juvenil foi apropriado para o desenvolvimento da parceria público e privado em todos os níveis de governo, empregando atividades que objetivavam o incentivo ao protagonismo juvenil e a formação cidadã em especial nas periferias, enquanto o conceito de situação de risco e as políticas públicas colocadas em prática referiam-se ao atendimento das necessidades básicas, o que na maioria das vezes era visto como abandono, incentivando a política repressiva com a retirada do jovem do ambiente considerado de risco. No limite, ainda que se possa dizer que passou a existir uma nova

13 Ministério da Educação, Ministério de Esporte e Turismo, Ministério da Justiça, Ministério de Desenvolvimento Agrário, Ministério da Saúde, Ministério de Trabalho e Emprego, Ministério de Previdência E Assistência Social, Ministério de Ciência e Tecnologia, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e Gabinete do Presidente da República.

imagem política de juventude, não houve uma substituição da antiga pela nova, ambas imagens passam a coexistir no cenário brasileiro, assim, para compreender os conceitos e sua aplicação na realidade desses jovens, a partir das políticas públicas, é estrutural separar vulnerabilidade, pobreza e risco.

O conceito de vulnerabilidade social, segundo Monteiro (2011), tem sua emergência nos anos 1990, com o esgotamento da matriz analítica da pobreza que era reduzida à questões econômicas. Nesse contexto, a temática difundiu-se pelas orientações de organizações internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial, cujo objetivo centralizou mais em conhecer setores mais desprovidos da sociedade do que compreender os determinantes do processo de empobrecimento e teve como desdobramento o mapeamento dos grupos de risco na sociedade, com uma visão focalizada no indivíduo e não no contexto social que produziu a vulnerabilidade.

Dito isso, duas interpretações são com maior frequência abordadas quando se trata do conceito de vulnerabilidade social. A primeira refere-se ao modelo elaborado por Robert Castel, sociólogo francês, que utiliza o termo “vulnerabilidade social para descrever a condição social daqueles indivíduos situados entre a integração e a desfiliação social” (COSTA *et al.*, 2018, p. 12). Para Castel (1998), a inserção dos indivíduos na estrutura social faz-se por meio da inserção em dois campos simultaneamente: i) no mundo do trabalho, com seus riscos e proteções e ii) nas relações de proximidade, representadas pelas relações familiares, vizinhança e demais relações que proporcionam ao indivíduo proteção e segurança.

As juventudes, em especial aqueles que se encontrassem na faixa etária dos 14 aos 18 anos, acabam sendo impelidas, como disse Castel, à inserção no mercado de trabalho e essa era a sua “prova de fogo” se consideramos gerações anteriores. O problema é que no século XXI as juventudes têm se inserido cada vez mais cedo no mercado de trabalho e em condições precárias, colocando a proteção como um privilégio de alguns trabalhadores. Quanto àquelas relações pessoais que proporcionam proteção e segurança, em alguns casos, têm gerado problemas aos jovens que não se encaixam na moralidade da família, por exemplo, casos de jovens que se declaram publicamente LGBTQI+, e que são expulsos dos seus lares e do convívio da família ,tendo que procurar novas redes que lhe desperte proteção e segurança.

Nesse sentido, a situação social dos indivíduos dessa estrutura é decorrência da densidade de sua inserção em cada um dos dois campos e cada campo admitiria três níveis de inserção.

No mundo do trabalho, seriam possíveis inserções pelas vias: *i)* do trabalho estável, ou seja, aquele regido por contrato de duração indeterminada, associado a direitos e proteções aos riscos sociais; *ii)* do trabalho precário, isto é, sem contrato ou por contrato de curta duração, dissociado de direitos e proteções; e *iii)* a não inserção, representada pela situação do não trabalho, seja por desemprego, seja por incapacidade de trabalhar. No campo das relações de proximidade, os indivíduos poderiam experimentar inserções: fortes (ancoradas em base familiar segura, ou em amigos e parceiros estáveis); frágeis (caracterizadas por relações familiares esgarçadas, amizades e parcerias instáveis e inseguras); ou, ainda, nenhuma inserção, correspondendo a situações de isolamento social. (COSTA, et al, 2018, p. 11).

Para demonstrar seu argumento, o autor tipifica três zonas sociais de inserção: *i)* zona de integração, *ii)* zona de desfiliação e, por fim, a *iii)* zona de vulnerabilidade. Quando os campos estruturais encontram-se conectados às zonas de inserção, evidencia-se o limite entre vulnerabilidade e desfiliação, no caso, aquela condição permeada, por um lado, pelo trabalho precário, por outro, pelas relações de proximidades de densidade fraca. Assim, o autor chama atenção para o lugar estratégico da zona de vulnerabilidade, “um espaço social de instabilidade, de turbulências [...]” (CASTEL, 1998 *apud* COSTA, *et al.*, 2018, p. 26).

A figura abaixo exemplifica o desenho de conexão entre os campos estruturais e as zonas de inserção.

Figura 1 - Zonas sociais de inserção

Mundo do trabalho	Trabalho estável	Trabalho precário	Não trabalho
Zonas sociais	Zonas de integração	Zonas de vulnerabilidade	Zonas de desfiliação
Relações de proximidade	Fortes	Fracas	Isolamento social

Fonte: Costa *et al.* (2018).

O segundo elemento no modelo elaborado por Castel para o uso do conceito de vulnerabilidade social é a compreensão da noção de risco social. Segundo ele, levando em consideração a ampliação da zona de vulnerabilidade, resultante das reformas neoliberais do final do século XX e da redução dos direitos e proteções garantidos aos indivíduos pelo seguro social, eles estão sujeitos a eventos como enfermidades, desemprego e morte, ou seja, estão sujeitos aos riscos sociais. Nesse sentido, Costa *et al.* (2018, p. 13) afirma que a “vulnerabilidade social de Castel dialoga com o conceito de risco social que designa a situação do trabalhador desprovido das proteções clássicas do mundo do trabalho”.

Em síntese, a elaboração feita por Castel (1998) refere-se às questões do mundo do trabalho e dos avanços a esse respeito, resultante no Estado de bem-estar social nos países centrais, mas que com o advento do neoliberalismo, em especial nos países da periferia nos anos 1990, tem a situação agravada, resultando em uma insegurança quanto ao futuro. Nesse sentido, o autor afirma que a segurança na contemporaneidade parece estar duplamente em falta: pelo enfraquecimento das coberturas clássicas e pelo sentimento generalizado de impotência diante das novas ameaças que parecem inscritas no processo de desenvolvimento da modernidade.

Já a segunda interpretação acerca do conceito de vulnerabilidade social mais conhecida foi desenvolvida pela antropóloga inglesa, Caroline Moser, sugerindo que a situação de mal-estar social dos indivíduos e de famílias derivam da privação de “ativos” materiais e simbólicos (emprego, moradia, capital humano, capital social, entre outros) ou da incapacidade para manejar adequadamente os ativos que possuem diante de situações de risco (COSTA, *et al.*, 2018).

Assim como Castel, a autora também relaciona a categoria de vulnerabilidade à categoria de risco, no entanto, ao ampliar o conjunto de riscos com fatores como catástrofes naturais e ambientais, riscos alimentares, riscos sanitários e riscos políticos, ela reconfigura os termos clássicos relacionados à segurança e transfere para o ator as responsabilidades e possibilidades de mudança de determinada condição, argumentando que os ativos “fortalecem as soluções inventivas das próprias pessoas” e buscam “identificar o que as pessoas pobres têm ao invés do que elas não têm” (MOSER, 1998, p. 1).

Com o desenvolvimento das pesquisas sobre vulnerabilidade social nos anos 1990, outras interpretações foram possíveis, seja a partir do modelo elaborado por Castel ou de Moser. Houve também interpretações que reuniram elementos das duas

anteriores, como é o caso de Abramovay (2002, p. 29). A autora argumenta que o conceito de vulnerabilidade social é “o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade”. Sua interpretação revela que a falta de recursos, associada à negação da oportunidade de acesso, é traduzida em “debilidade ou desvantagem para o desempenho e mobilidade social dos atores”, elementos que estão presentes nas experiências das juventudes no século XXI e reivindicadas nas demandas por políticas públicas de juventude.

Essas interpretações foram fundamentadas na década de 1990, marcada por um cenário de instabilidade e recessão econômica, que resultou na ampliação de condições de mal-estar da sociedade brasileira como, por exemplo, a desigualdade social e a miséria. Por isso, diferenciar pobreza de vulnerabilidade social e de risco foi o desafio dessas análises, no entanto para qualificar a análise é preciso também observar outros elementos que compõem o contexto vivido nessa década. Assim, Abramovay (2002) classifica que a vulnerabilidade social depende dos seguintes elementos:

O primeiro elemento diz respeito à posse ou controle de recursos materiais ou simbólicos que permitem aos diversos atores se desenvolver em sociedade. O segundo, se refere às estruturas de oportunidades que provêm do mercado, do Estado e da sociedade. Elas se vinculam em níveis de bem-estar, aos quais se pode ascender em um determinado tempo e território, podendo propiciar o uso mais eficiente dos recursos ou prover de novos ativos ou ainda recuperar aqueles esgotados. Por fim, o terceiro elemento refere-se à estratégias quanto ao uso que esses atores fazem de seu conjunto de ativos com vistas a fazer frente as mudanças estruturais de um dado contexto social. (ABRAMOVAY, 2002, p. 30).

Aqui novamente o caso de Sandro, o jovem do ônibus 147, pode nos ajudar a pensar sobre esses outros elementos não econômicos que atravessam as juventudes na década de 1990: os recursos materiais e simbólicos são o primeiro elemento e as estruturas de oportunidade estão associadas. Depois de “ficar conhecido” pelo sequestro do ônibus 147, a trajetória de Sandro foi contada em duas ocasiões em um documentário e em um longa metragem, um acontecimento emblemático de sua história, Sandro sobreviveu à chacina da igreja da candelária no Rio de Janeiro em 1993, quando tinha 14 anos. Sem possuir capital social ou material e sem ter o cuidado do Estado, a

situação de Sandro personifica o pior dos cenários que as juventudes brasileiras poderiam experimentar na década de 1990.

No entanto, é preciso observar que a formulação de agenda e as disputas no campo de políticas públicas de juventude não decorrem somente da elaboração de uma imagem, elas dizem respeito também às formas como são concebidas as relações entre Estado e sociedade civil na configuração da esfera pública (SPOSITO; CARRANO, 2003).

[...] decorre também, de uma clara concepção de modos de praticar ação política, do exercício do governo (abertura ou não de canais de participação dos atores/formas de parceria etc.) e das relações com a sociedade civil na construção da esfera pública. (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 20).

Isso quer dizer que outros elementos, como a participação política, são fundamentais na elaboração de uma imagem política e conseqüentemente na sua força em conquistar interesses, atores e a ação política. A retomada da participação política após a Constituição de 1988 é o ponto de inflexão do período democrático, que se inicia após 21 anos de ditadura militar. Nele, as instituições participativas tradicionais como as conferências públicas nacionais, os conselhos gestores e audiências públicas são retomadas e reformuladas, mas não somente isto, elas também foram ampliadas para uma diversidade de áreas temáticas, incluindo as juventudes.

Assim, levando em consideração a maneira como as políticas públicas são formuladas, os modelos analíticos – apresentados nas seções 1.1 e 1.2 e na breve exposição sobre o processo de transição de valores e ideias – referem-se à imagem política de juventude para a produção de políticas públicas no século XX. O tópico 1.4 foi embasado pela concepção de que questões transformam-se em problemas ao chamar atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. A seguir, exemplificamos, a partir de uma pesquisa de opinião, as questões das juventudes no caso brasileiro, o que permitiu, por um lado, conhecer as demandas das juventudes nesse começo do século XXI (e por esse motivo é que se priorizou em utilizar a pesquisa feita em 2003, uma vez que os seus resultados serviram de base para a formulação de ações e programas de políticas públicas de juventude) e, por outro, traçar soluções para o desenvolvimento de políticas públicas de juventude.

1.4 O Perfil da juventude brasileira em 2003 e a elaboração de uma nova imagem

Ao final da década de 1990, os indicadores sobre o desemprego juvenil e acentuação dos processos de precarização social fomentaram a necessidade de políticas de inclusão, sejam assistencialistas ou de promoção para um patamar diferencial de integração na sociedade, pensado nesta pesquisa como a transição de políticas públicas de cunho punitivo/repressivo para políticas públicas de proteção. Essas medidas oxigenam as políticas governamentais que incidem sobre a juventude com o arejamento promovido pela participação da sociedade civil (SPOSITO; CARRANO, 2003).

Nesse sentido, objetivamos apresentar dois atores que desempenham a função de empreendedores políticos retratados no modelo de múltiplos fluxos, responsáveis pelo deslocamento dos problemas de juventude da agenda governamental para a agenda decisória, são eles: a Comissão Especial Destinada a Acompanhar e Estudar Políticas Públicas de Juventude (CEJUVENT) e o Instituto Cidadania. Em seguida, ilustramos, a partir de dados elaborados pela pesquisa de opinião realizada em 2003, o perfil dos jovens brasileiros no início dos anos 2000.

Em 2003, com a constituição da CEJUVENT na Câmara dos Deputados Federais, os problemas de juventude passaram a fazer parte da agenda governamental. Em um ano e seis meses de trabalho (maio de 2003 a novembro de 2004), a CEJUVENT elaborou um cronograma de trabalho que reuniu algumas estratégias, tais como: audiências públicas, seminários, encontros regionais e viagens ao exterior que auxiliaram o seu trabalho na compreensão dos problemas das juventudes com fins de realizar proposição de marcos legais para as juventudes que definissem seus direitos.

O trabalho da CEJUVENT resultou em uma lista de recomendações ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, visando amparar a construção de marcos legais. Ao poder Legislativo, foram propostos Projetos de Lei que dispunham: do Plano Nacional de Juventude, do Estatuto da Juventude e a Instituição de 2005, como o “Ano da Juventude”. Também foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que versa sobre a inclusão da expressão jovem na denominação do Capítulo VII e no art. 227 da Constituição Federal. Finalmente, foi proposta a criação da Comissão Permanente de Juventude. Já ao Poder Executivo, foi sugerida a criação do Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE), a Secretaria Nacional de Políticas Públicas de Juventude, o Instituto Brasileiro de Juventude e a Conferência Bienal de Juventude. (CEJUVENT, 2004, 95).

Das quatro proposições, a única não efetivada foi o Instituto Brasileiro de Juventude. Entre os documentos analisados, não foi especificado o objetivo ou função do Instituto, mas acredita-se que uma solução dada a esse contratempo foi a criação do Participatório – Observatório Participativo da Juventude. Esta ferramenta virtual, situada na página eletrônica da Secretaria Nacional de Juventude, teve como objetivo produzir conhecimento sobre/para/pela juventude brasileira e para a participação e mobilização social, além de incluir uma biblioteca digital no domínio. Nesse sentido, a CEJUVENT configura-se como um empreendedor político estatal, responsável pelo fortalecimento do discurso que possibilitou a mudança da imagem política das juventudes, de uma imagem problema para uma imagem de ator estratégico, articulando assim a transferência dos problemas de juventude para a agenda decisória.

Já o Instituto de Cidadania, que fomentou discussões acerca dos problemas das juventudes no início do século XXI, foi responsável pela elaboração e desenvolvimento de um diagnóstico da juventude brasileira. De acordo com as informações em sua página na internet¹⁴, o instituto é uma organização sem fins lucrativos e exhibe em sua trajetória várias fases: i) O governo paralelo (1990-1992), ii) As caravanas da cidadania (1993-1996), iii) Os projetos (1999-2002), iv) O governo Lula (2002-2010) e v) Instituto Lula (a partir de 2011).

O governo paralelo foi inspirado na experiência inglesa e constituiu-se como um instrumento de ação política, com o objetivo de empreender uma fiscalização democrática da nova gestão. Já as caravanas da cidadania objetivaram aprofundar o conhecimento sobre a realidade brasileira ouvindo comunidades esquecidas e articulando propostas viáveis de desenvolvimento para diversas áreas. Essa experiência é dita como inédita no caso brasileiro e seu desenvolvimento reuniu uma equipe de lideranças políticas e sindicais, técnicos e especialistas que, em cinco caravanas, percorreram o total de 359 cidades de 26 estados.

Ao final do século XX, a fase “os projetos” centralizou suas atividades na elaboração de projetos temáticos que resultaram em diagnósticos e propostas de políticas públicas, envolvendo a interlocução com diversos atores políticos e especialistas de cada área. A partir da eleição de Lula, o Instituto acompanhou a incorporação às políticas governamentais de diversos projetos por ele gestado, o Projeto Juventude foi um deles. Atualmente, o Instituto Cidadania transformou-se em Instituto

14 Disponível em <https://institutolula.org/instituto-cidadania> Acesso em 30/06/2020.

Lula e segue suas atividades tendo como eixo principal a cooperação do Brasil com a África e América Latina, no que se refere ao exercício pleno da democracia e a inclusão social, aliada ao desenvolvimento econômico, bem como construção e manutenção do museu para contar a história do Brasil a partir da experiência dos movimentos sociais e do próprio ex-presidente Lula.

O projeto juventude não foi o primeiro empreendimento desse tipo produzido no Brasil, assim teve como desafio a aproximação e articulação de estudos e atores que tinham pouca associação, além de concentrar esforços na delimitação de margens entre o tema da juventude e infância, por mais evidentes e necessários que sejam os vínculos existentes entre ambos (INSTITUTO CIDADANIA, 2004).

Além disso, o documento de conclusão, entregue ao Poder Executivo ao final dos trabalhos, mostram que sua colaboração como empreendedor político concentrou esforços em apresentar elementos que corroborassem com a nova imagem política, são eles:

i) diagnóstico geral sobre a juventude brasileira focalizando os dados econômicos e sociais que permitisse compreender sua realidade, analisar as políticas públicas vigentes e suas lacunas, questionar preconceitos recorrentes e valorizar a diversidade, ii) elaboração de um conjunto de diretrizes e orientações estratégicas para serem sugeridas as autoridades governamentais e as organizações da sociedade civil e iii) uma agenda detalhada de avaliações, recomendações e propostas específicas a serem consideradas em casa uma das áreas setoriais da ação governamental, no âmbito do legislativo e da pluralidade de sujeitos institucionais que compõem a sociedade civil. (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p. 8).

Questões como o crescimento demográfico da população jovem brasileira substanciaram as discussões do porquê os problemas de juventude deveriam ocupar a preocupação política, nesse início de século XXI. Esta preocupação foi baseada nas previsões dos estudos demográficos desenvolvidos nos anos 1980 e respaldada pela relação entre diminuição da mortalidade infantil e da diminuição da taxa de fecundidade das mulheres e da chamada “onda jovem” que se refere ao declínio da taxa de dependência e do aumento da esperança de vida, quer dizer, o momento da inserção do jovem no mercado de trabalho e nas dinâmicas da chamada vida adulta (ABRAMOVAY, 2002).

No entanto, é importante ressaltar que juventude não se resume ao recorte etário, ela envolve aspectos sociais, econômicos, simbólicos e culturais, e cada recorte

evidencia diversas formas de se viver a juventude (BOURDIEU, 1983; ABRAMO, 2005; GROppo, 2016). Nesse sentido, para exemplificar o argumento aqui desenvolvido, consideramos as faixas etárias como uma das maneiras de recortar o objeto de estudo; mas, no decorrer do texto, outros elementos que fundamentam a experiência juvenil no século XXI também são abordados.

Ao comparar o crescimento da população jovem em três décadas, observamos que nos anos 90 a população brasileira era de 146 milhões de pessoas e a população jovem era de 28 milhões (IBGE, 1999). Na década seguinte, os jovens eram 48 milhões de pessoas dos 175 milhões de brasileiros, enquanto na década de 2010 esse número chega a 52 milhões de pessoas dos 192 milhões de brasileiros (IBGE, 2015). Em termos relativos, esse número equivale 19% em 1991; 28% em 2000 e 26% em 2010 de jovens na população brasileira (IBGE, 1999; BORGES; CAMPOS; SILVA, 2015).

Assim, tomado como indicador, o crescimento populacional evidencia uma possível mudança nos padrões de relações. Isso porque os dois seguimentos dependentes da força de trabalho de outros estão mudando, a base está ficando mais retraída e a parte superior está se alargando, resultando em desafios como, por exemplo, o envelhecimento da população. Além disso, a “onda jovem” prevista nas projeções demográficas mostrou que era preciso atenção para as faixas etárias juvenis de 15 a 29 anos, uma vez constatada a mudança, porque eles seriam a força de trabalho ativa da economia e, portanto, um seguimento estratégico para o desenvolvimento da sociedade brasileira no início do século XXI.

Tendo em conta a variável demográfica que colaborou para que os problemas de juventude chegassem à agenda decisória, apresentamos a seguir alguns dados selecionados que ilustram o perfil da juventude brasileira, a partir da pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Cidadania em 2003¹⁵, intitulada “Perfil da Juventude Brasileira”¹⁶, em parceria com o Instituto de Hospitalidade¹⁷ e o Sebrae¹⁸, e sob a

15 Com o objetivo dar continuidade ao aprofundamento da compreensão da juventude enquanto alvo de políticas públicas, foram empreendidas outras iniciativas, por exemplo: a pesquisa “Juventudes Brasileiras, 2004 realizada pela UNESCO; a pesquisa “Juventudes sul – americanas: diálogos para a construção da democracia regional, 2008 realizada pelo IBASE e pelo Instituto Pólis; a pesquisa “Agenda Juventude Brasil, 2013 realizada pela Secretaria Nacional de Juventude.

16 Essa pesquisa é uma retomada e ampliação de temas e questões investigadas em outubro de 1999 pelo Núcleo de Opinião pública da Fundação Perseu Abramo, fundada em 1996 pelo Partido dos Trabalhadores. Instituição de direito privado e de autonomia jurídica e administrativa. Tem como fins a pesquisa, a elaboração doutrinária e a contribuição para a educação política dos filiados do Partido dos Trabalhadores e do povo trabalhador brasileiro (Disponível em <https://fpabramo.org.br/fundacao-perseu-abramo/>. Acesso em 31/08/2019).

responsabilidade técnica da Criterium Assessoria em Pesquisas, cujos resultados foram publicado em formato de livro. A obra *Retratos da Juventude Brasileira: análises de uma pesquisa nacional* foi publicada em 2005 e reimpressa em 2008.

O universo da pesquisa compreende a população de 15 a 24 anos, residentes no território brasileiro, totalizando 3.501 entrevistas, com aplicação de um questionário estruturado com 160 perguntas em entrevistas pessoais e domiciliares, com tempo médio de uma hora de duração. A coleta dos dados foi realizada nos dias 22 de novembro e 8 de dezembro de 2003. A amostra total foi subdividida em 3 subamostras – A, B, C –, cada uma composta por cerca de 1.157 entrevistas igualmente representativas do universo investigado. O erro amostral é de até 2 pontos percentuais para mais ou para menos para o resultado total da amostra e de até mais ou menos 3 pontos para os resultados das perguntas incluídas em apenas três subamostras A, B, C. Importante ressaltar que a população dessa faixa etária residente no território brasileiro, no momento da pesquisa, era de 34 milhões de jovens de acordo com o censo de 2000 (ABRAMO; BRANCO, 2005).

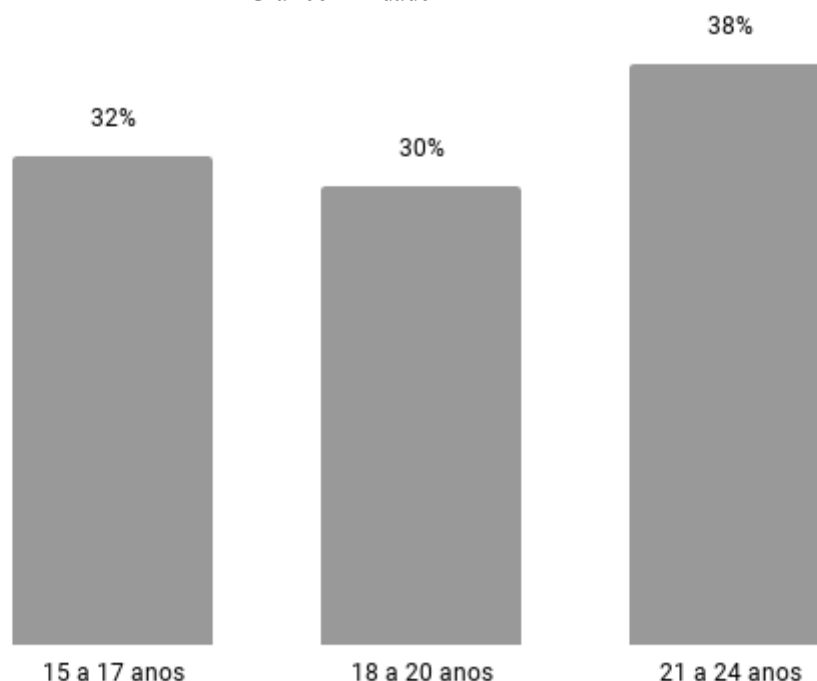
Dessa maneira, dada a extensão dos dados produzidos pela pesquisa, neste trabalho, a fim de exemplificar o argumento sobre a elaboração de uma nova imagem política de juventude, selecionamos dados referentes a três blocos de questões, são eles: o perfil sociodemográfico, ‘ser jovem’ e violência e segurança pública. O primeiro bloco tem como objetivo compreender questões referentes ao tamanho da população jovem, região de moradia, escolaridade, raça, mercado de trabalho e renda. Já o “ser jovem” contém questões que vislumbram o interesse dos jovens em realização ao futuro como indivíduos e ao futuro do país, enquanto o terceiro bloco apresenta dados sobre como jovens são expostos à violência e o que pensam sobre segurança pública.

A seguir, apresentamos os dados selecionados do perfil sociodemográfico. A população brasileira em 2003 era de pouco mais de 181 milhões de pessoas, já o tamanho da população juvenil, em termos absolutos, era de 34 milhões de pessoas, (IBGE, censo de 2000), subdivididos pelos grupos etários: 15-17 anos, 18-20 anos, 21-24 anos e apresentavam a seguinte proporção:

17 ONG que atua na proteção aos direitos sociais e fortalecimento da sociedade civil com ênfase no trabalho de educação popular, cidadania e cultura, na atuação, elaboração e monitoramento de políticas públicas.

18 Empresa do setor privado que atua com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado.

Gráfico 1 - Idade



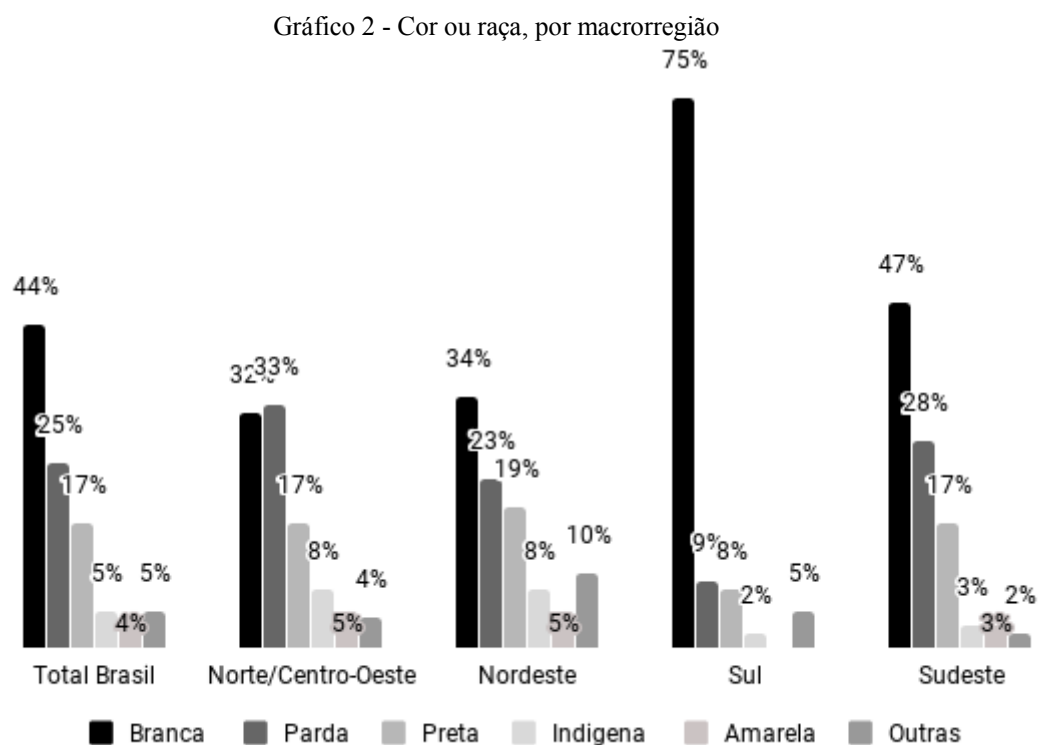
Fonte: Abramo, Branco (2005).

Antes de prosseguir, é necessário pontuar que até 2008 a população de jovens era recortada utilizando critérios de instituições como OMS e ONU até 24 anos. Após 2008, uma reclassificação, em virtude das demandas mostradas nas avaliações das PPJ implementadas de 2005 a 2008, alargou para 29 anos a faixa etária juvenil. A partir de então os registros sobre juventude passam a utilizar as subclassificações de faixas etárias (15-17 como jovens adolescentes; 18-24 como jovens-jovens; e 25-29 como jovens adultos). Além das demandas levantadas, a evidência de que o termo juventude abarca uma heterogeneidade de experiências e especificidade foi o motivo para o alargamento.

Sobre a composição da população juvenil por sexo, a divisão entre homens e mulheres reproduz a realidade da população em geral e isso significa 34 milhões de jovens, em termos relativos 50% jovens do sexo masculino e 50% do sexo feminino. Sobre o local de residência, os jovens viviam majoritariamente em áreas urbanas, também reproduzindo a tendência da população em geral, sendo 81% vivendo em áreas urbanas e 19% em área rural.

Já em relação a cor ou raça a pesquisa procurou evidenciar a partir das macrorregiões que compõem o Brasil, como os jovens se autodeclaravam. Assim, 45% dos jovens se autodeclararam brancos e destacamos que aqueles que se autodeclararam

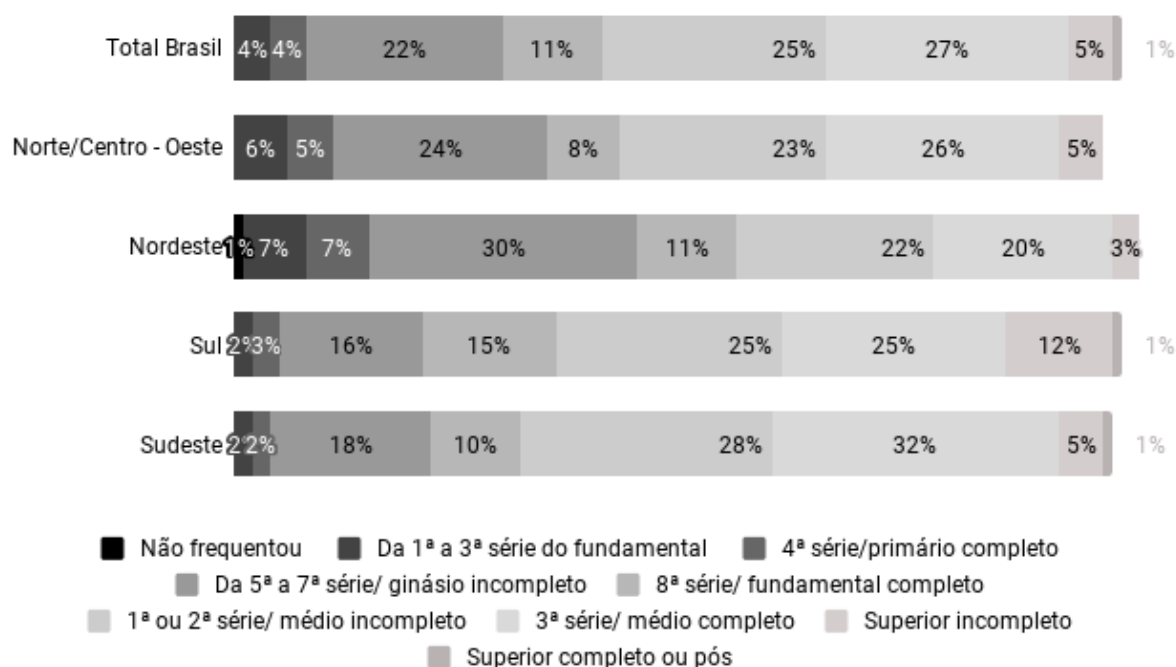
branco concentram-se na região Sul, enquanto na região Norte/Centro-Oeste os autodeclarados pardos ultrapassam os brancos. A realidade expressada nesse dado também reproduz a população em geral. Interessante, no entanto, é que 10 anos mais tarde esse cenário é invertido, pois a maioria da população, seja a população geral ou a população jovem, passa a se autodeclarar parda ou preta, como é evidenciado na pesquisa “Pesquisa Nacional sobre o perfil e opinião dos jovens” feita em 2013.



Fonte: Abramo, Branco (2005).

O grau de escolaridade em 2003 das juventudes era um desafio ao governo federal, haja vista as metas estipuladas para o milênio – acordadas internacionalmente – de universalização do ensino básico e criação de vagas para o ensino médio. Como pode ser observado no gráfico abaixo, 27% dos jovens, no momento da pesquisa, declararam ter o ensino médio incompleto. Destacamos que na região Nordeste teve a incidência de 1% de jovens que declararam nunca ter frequentado a escola.

Gráfico 3 - Grau de escolaridade



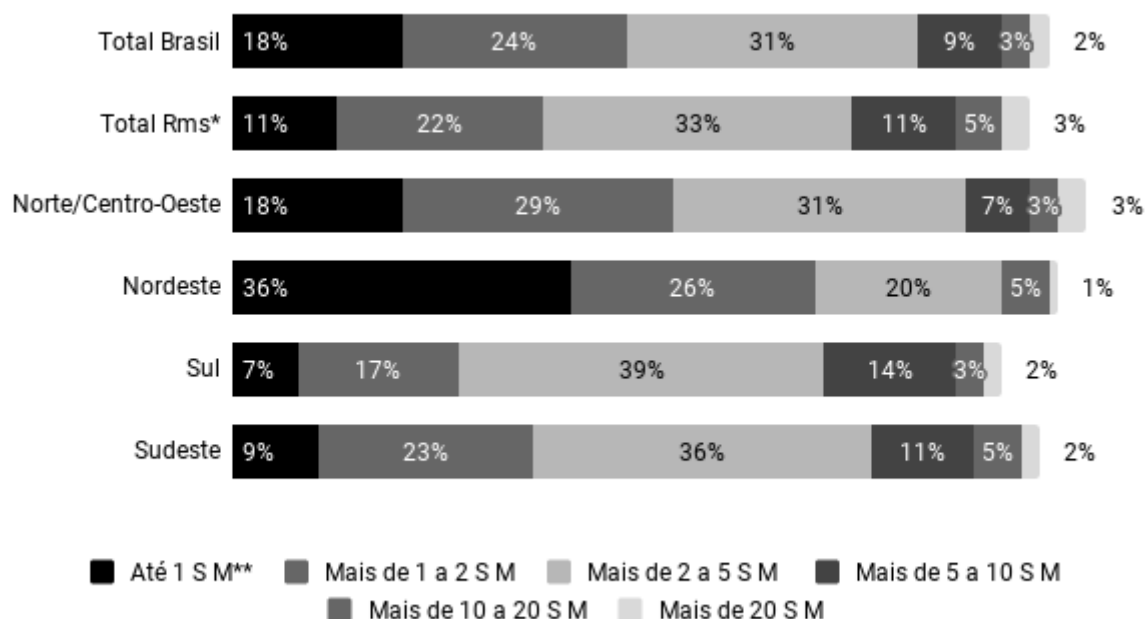
Fonte: Abramo, Branco (2005).

Os dados a seguir referem-se à condição experienciada pela juventude neste início do século XXI. A noção de condição juvenil é um conceito frequentemente articulado nos estudos sobre juventude, pois eles apresentaram várias interpretações ao longo do tempo. A seguir, a interpretação elaborada por Abramo (2005), na qual esta pesquisa se baseia. Dessa maneira, condição juvenil

[...] remete, em primeiro lugar, a uma etapa do ciclo da vida, de ligação entre a infância, tempo da primeira fase de desenvolvimento corporal (físico, emocional, intelectual) e da primeira socialização, de quase total dependência e necessidade de proteção, para a idade adulta, em tese a do ápice do desenvolvimento e de plena cidadania, que diz respeito, principalmente, a se tornar capaz de exercer dimensões de produção (sustentar a si próprio e a outros), reproduzir (gerar e cuidar dos filhos) e participação (nas decisões, deveres e direitos que regulam a sociedade) Já a segunda etapa da socialização produz um deslocamento entre as capacidades físicas de produção e reprodução e a maturidade emocional e social para a sua realização. (ABRAMO, 2005. p. 41).

Assim, a renda familiar dos jovens tem maior concentração na faixa de 2 a 5 salários mínimos. Destacamos que, no Nordeste, os jovens viviam com até um salário mínimo, enquanto, nas demais regiões, a renda familiar dos jovens reproduz a tendência da população geral, vivendo na faixa de mais de 2 a 5 salários mínimos.

Gráfico 4 - Renda familiar mensal, por microrregião



Fonte: Abramo; Branco (2005).

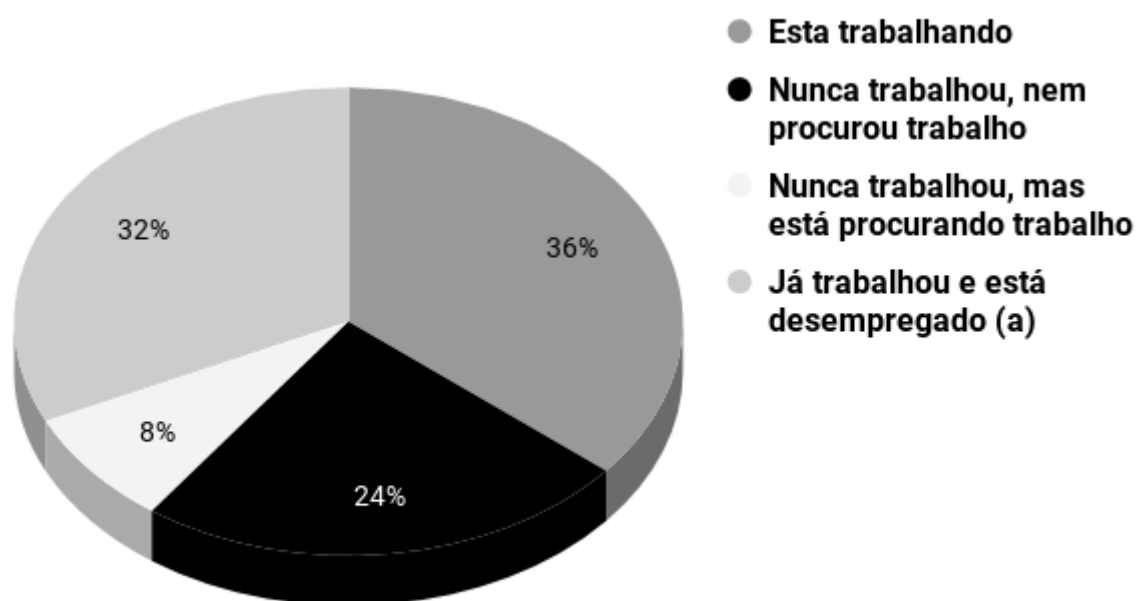
* Região Metropolitana

** Salário-Mínimo¹⁹

A inserção no mercado de trabalho é uma questão fundamental para as juventudes no início dos anos 2000. Dos problemas destacados, a iniciação cada vez mais frequente antes da idade permitida por lei e a qualidade dessa inserção resultaram na elaboração da agenda de trabalho decente para a juventude. Segundo Branco (2008, p. 129), dados da OIT explicitam que o desemprego entre os jovens sofreu uma forte elevação nos últimos dez anos completados em 2003, representando 47% do total de desempregados no mundo. O gráfico a seguir ilustra o cenário dos jovens quanto à inserção no mercado de trabalho, com destaque para os 32% dos jovens que já ocuparam alguma posição no mercado de trabalho, mas que estavam desempregados.

¹⁹ O valor do salário mínimo para o ano de 2003 era de \$240,00.

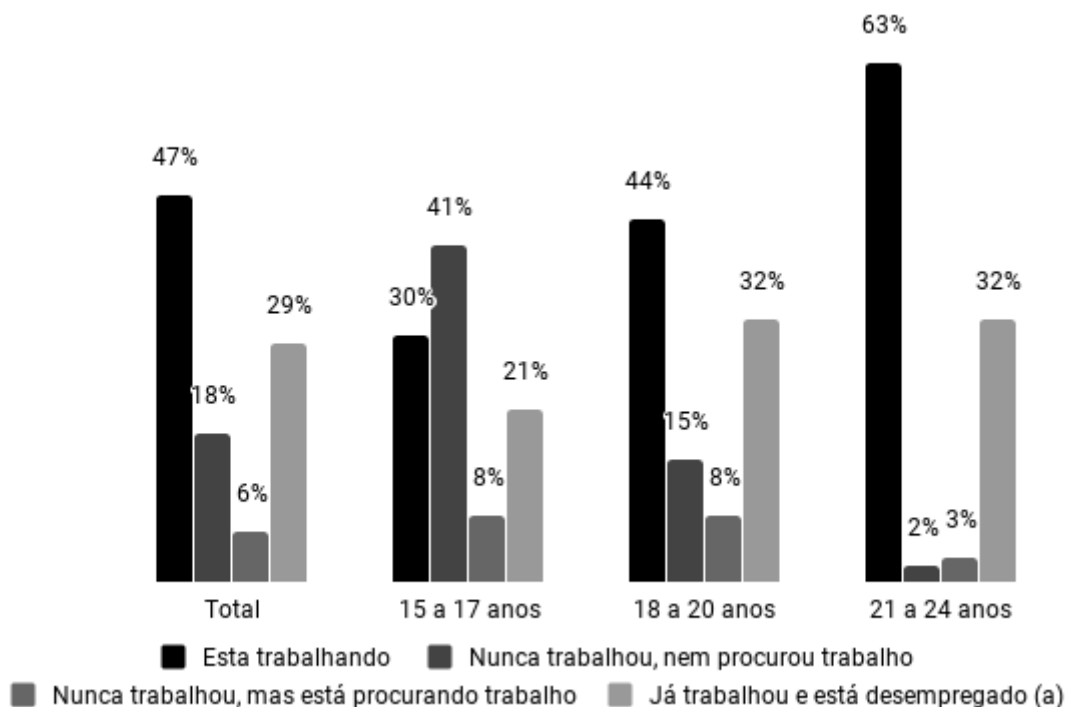
Gráfico 5 - Inserção no mercado de trabalho



Fonte: Abramo; Branco (2005).

A inserção no mercado de trabalho para os jovens em 2000 também evidencia a reprodução da desigualdade de gênero, quando observadas as respostas, diferenciando por sexo os homens estão majoritariamente inseridos no mercado de trabalho se comparado às mulheres. Dos que estão inseridos, 63% pertencem à faixa etária entre 21 e 24 anos, ou seja, aqueles que já finalizaram ou ao menos deveriam ter finalizado a fase de formação escolar.

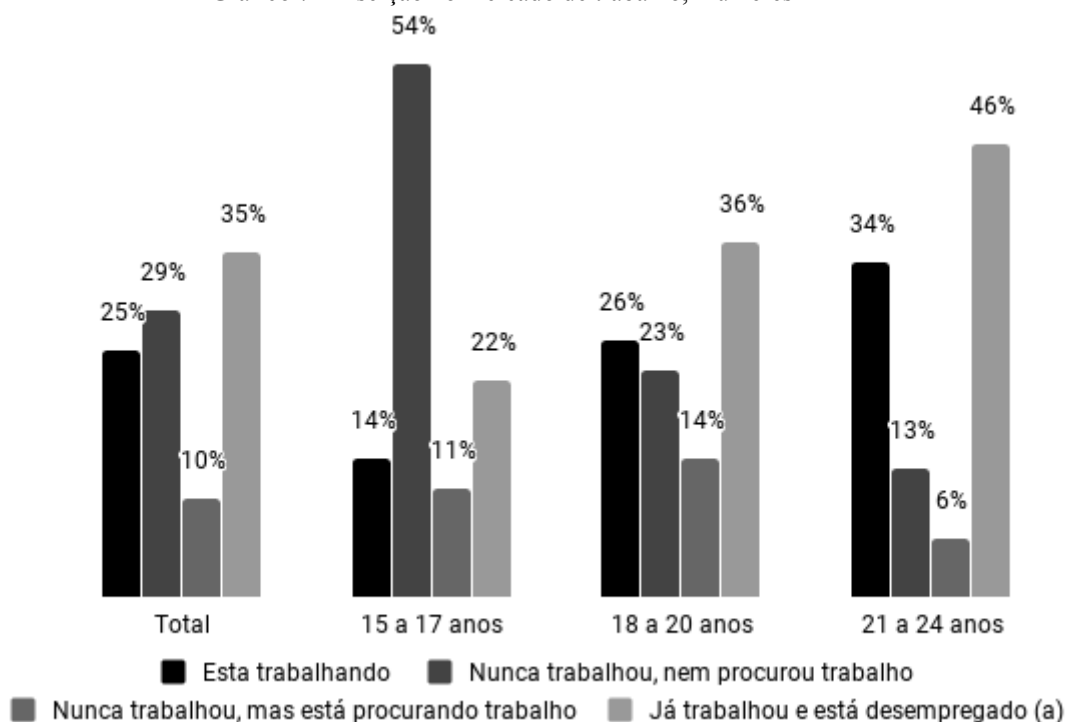
Gráfico 6 - Inserção no mercado de trabalho, homens



Fonte: Abramo; Branco (2005).

As desigualdades de gênero têm sido um problema evidenciado pelas mulheres desde o século XIX e os questionamentos sobre esse lugar social no qual foi colocada continuam a fazer parte das demandas das jovens no século XXI. No entanto, em 2003, o cenário com o qual as jovens mulheres se depararam era desanimador, já que 46% das jovens na faixa etária entre 21 e 24 anos, aquelas que em tese teriam terminado a etapa de formação escolar e assim deveriam iniciar a inclusão na chamada vida adulta, estavam desempregadas.

Gráfico 7 - Inserção no mercado de trabalho, mulheres



Fonte: Abramo; Branco (2005).

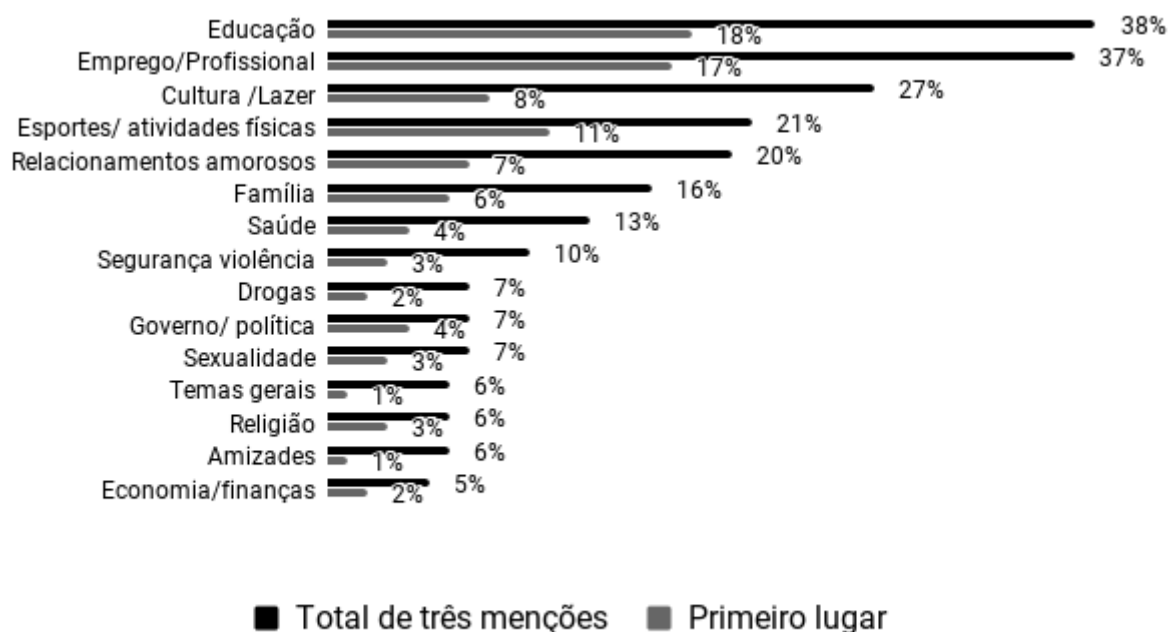
Importante pontuar que as demandas pela igualdade de gênero ganharam força durante os anos de desenvolvimento de PPJ, com a articulação entre SNJ e Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) – iniciada com a criação do grupo de trabalho composto pelo Governo Federal, sociedade civil e organismos internacionais, em 2011 –, e o I Seminário Nacional de Políticas Públicas para jovens mulheres – realizado em 2013, em Brasília, reverberando em alterações no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e em parceria da ONU mulheres e a SNJ.

Um terceiro bloco de perguntas foi feito aos jovens nessa pesquisa, o bloco “ser jovem”, em que foram realizadas questões sobre os interesses e os assuntos que mais preocupam as juventudes. Os dados apresentados a seguir foram selecionados entre o conjunto produzido pela pesquisa, mostrando, assim, aqueles que expressaram a opinião dos jovens acerca de temas de interesse que reverberam na vida em sociedade.

Iniciando pelo tema de interesse, as seguintes questões foram apresentadas aos jovens: “Quais assuntos que mais lhe interessam atualmente? E em segundo lugar? E em terceiro lugar? (ABRAMO; BRANCO, 2008), A educação foi a primeira resposta dada por 38% dos jovens. Por um lado, os jovens acreditam que a educação seja algo positiva na sua formação e, principalmente, uma ferramenta que possibilita a entrada no mercado de trabalho em melhores condições, por outro, os dados acerca do número de

matrículas e o nível de escolaridade evidenciam um cenário preocupante, principalmente em relação ao ensino médio e superior.

Gráfico 8 - Assuntos que mais interessam atualmente



Fonte: Abramo, Branco (2005).

Em seguida, foi lançada a seguinte questão aos jovens: “Quais são os problemas que mais lhe preocupam atualmente? (ABRAMO; BRANCO, 2008). A segurança /violência despontou entre as respostas dadas, representando 55% do total de menções e 27% entre os temas primeiramente apontados. Não é espantoso, infelizmente, que os jovens tenham apontado a violência e segurança como problemas mais preocupantes no cenário de 2003. A cena de Sandro, anteriormente descrita, serve de exemplo, ainda mais quando o governo federal apresenta propostas de segurança pública que vitimizam os jovens, sobretudo na cidade. Não é à toa que as demandas por alternativas à polícia militar como uma polícia urbana tem sido apresentada constantemente nas pautas de segurança pública.

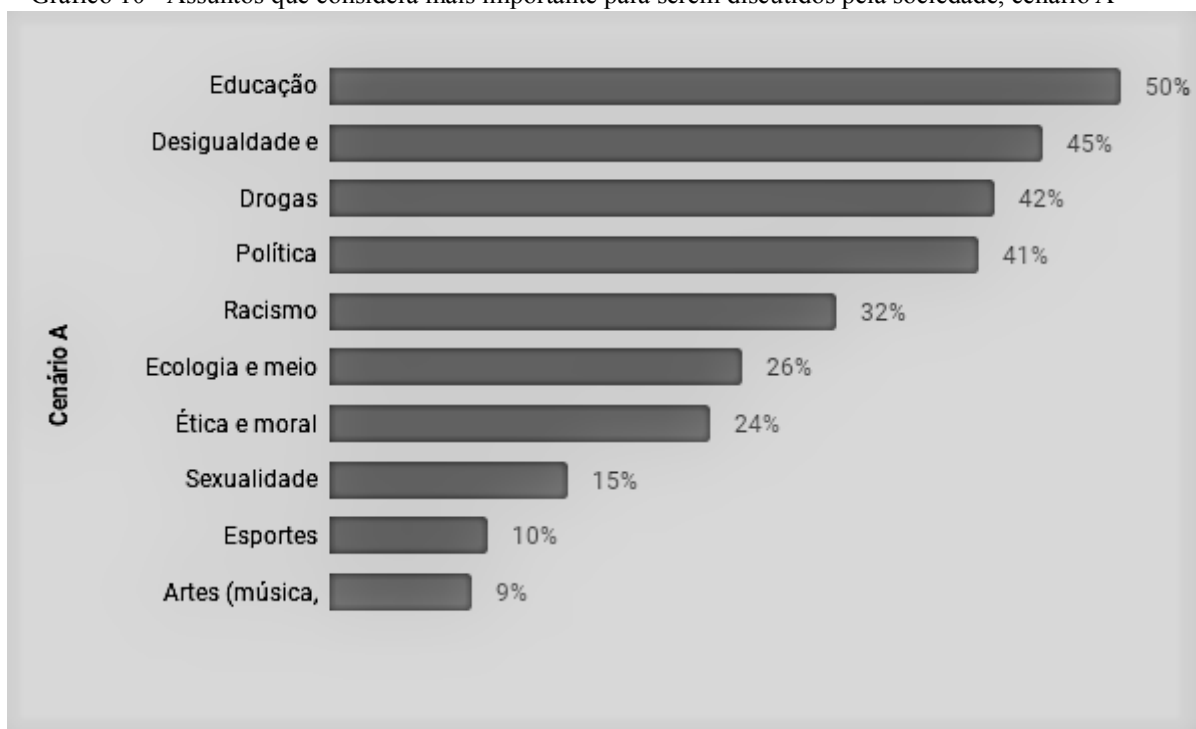
Gráfico 9 - Problemas que mais preocupam atualmente



Fonte: Abramo, Branco (2005).

Foi realizada também a seguinte pergunta: “Dos seguintes temas ou assuntos, quais os três que você acha mais importante para serem discutidos pela sociedade em geral?” (ABRAMO; BRANCO, 2008). Os resultados foram divididos em dois cenários equivalentes às amostras. Nesse item, as respostas foram complementares, ainda que evidenciando cenários diferentes, e isso quer dizer que o cenário A e cenário B apresentam respostas complementares. Assim, o cenário A apresenta a educação, desigualdade e drogas como os três primeiros assuntos importantes para serem discutidos pela sociedade, como pode ser observado no gráfico abaixo.

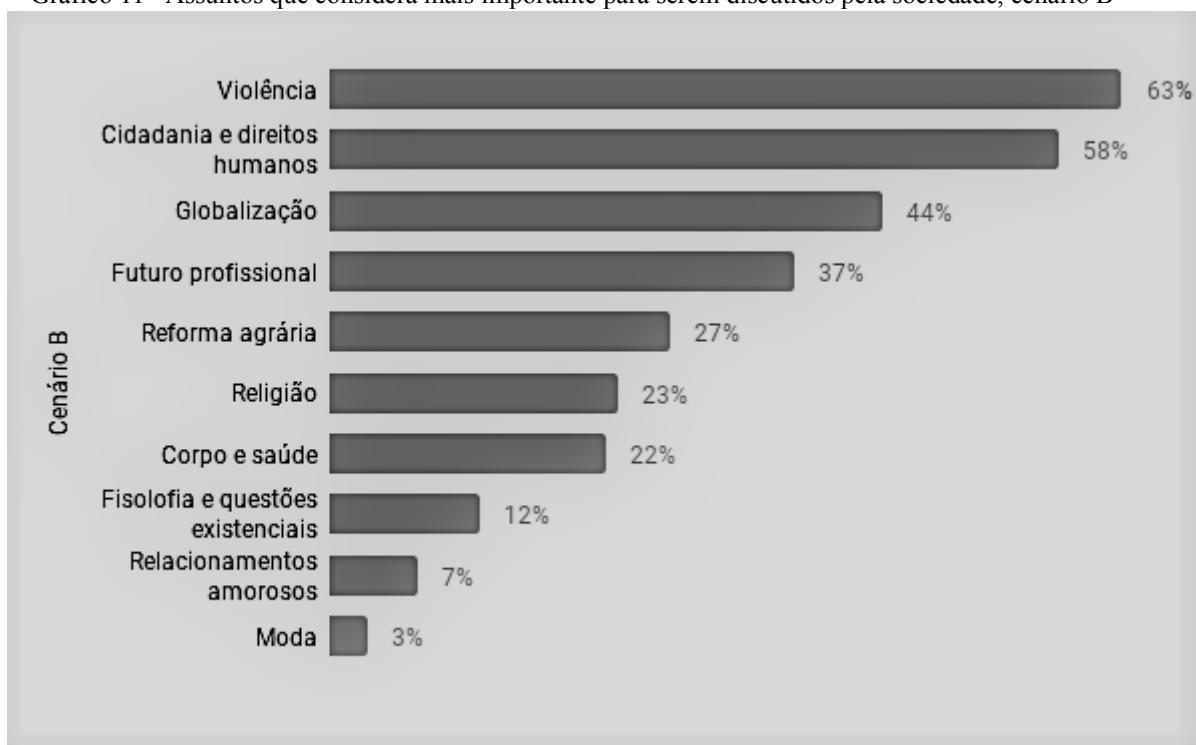
Gráfico 10 - Assuntos que considera mais importante para serem discutidos pela sociedade, cenário A



Fonte: Abramo, Branco (2005).

Já o cenário B, violência, cidadania e globalização aparecem como os três assuntos importantes para serem discutidos pela sociedade brasileira no contexto de 2003.

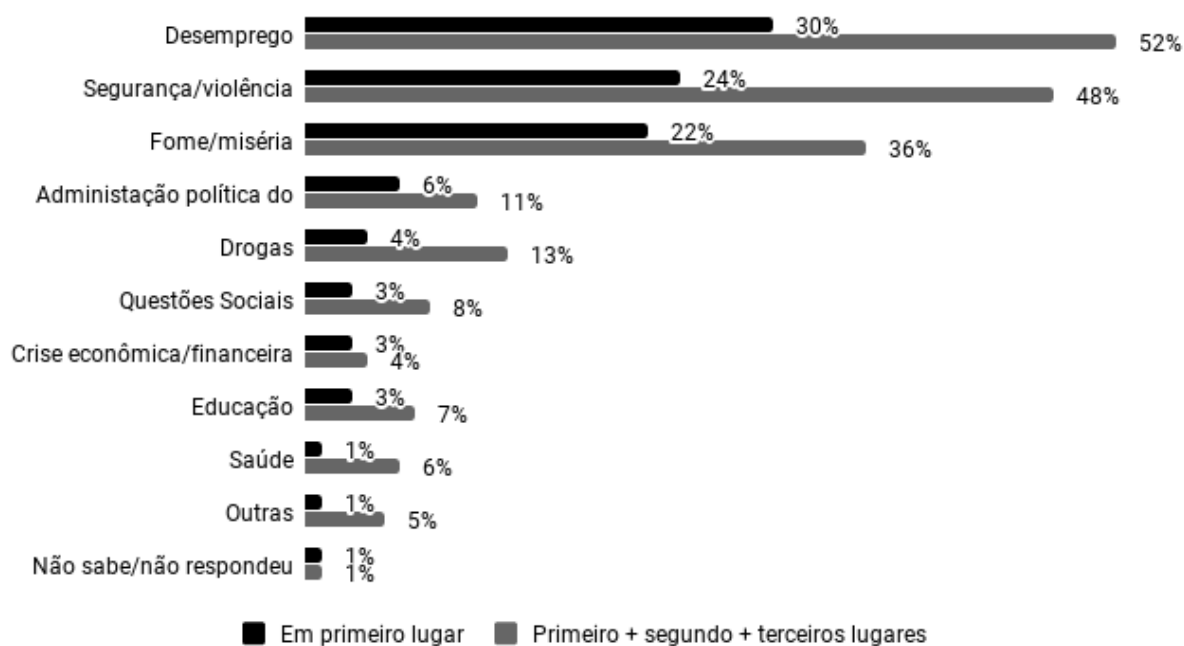
Gráfico 11 - Assuntos que considera mais importante para serem discutidos pela sociedade, cenário B



Fonte: Abramo, Branco (2005).

Assim, apresentada a opinião dos jovens em relação aos assuntos e problemas mais importante para serem discutidos pela sociedade, a terceira fase foi perguntar sobre quais são os principais problemas do Brasil hoje. O desemprego apareceu como o principal problema na opinião dos jovens, correspondendo a 30% das primeiras respostas. o que evidencia a realidade mostrada no gráfico acima sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho, em seguida segurança e violência foram também assinaladas pelos jovens como problemas do Brasil em 2003.

Gráfico 12 - Principais problemas do Brasil hoje

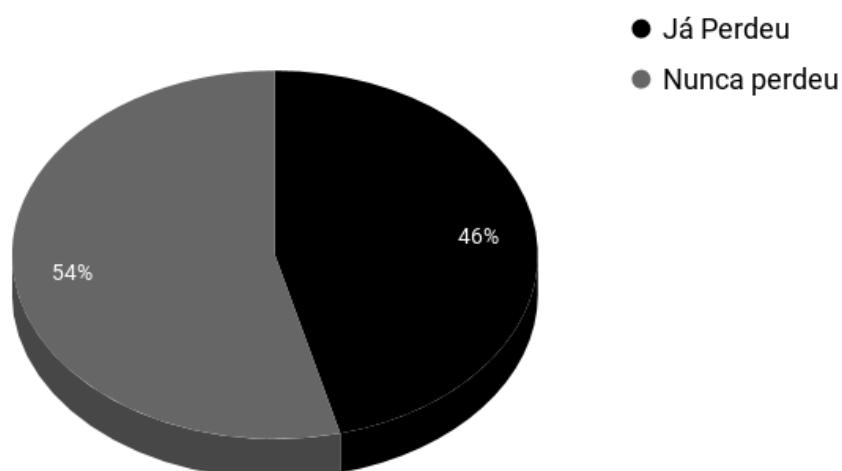


Fonte: Abramo, Branco (2005).

Como podemos perceber, três temas são destaques nas respostas registradas: educação, desemprego e violência. Tais temas também são de preocupação da população em geral, no entanto refletem diretamente na experiência juvenil na contemporaneidade. Nesse sentido, o próximo bloco de dados, intitulado “Violência e segurança pública”, realça qual o grau de violência que as juventudes brasileiras experienciam.

Quando os jovens foram questionados se haviam perdido algum parente ou amigo próximo que tenha morrido de forma violenta, seja por acidente ou outro motivo, 46% responderam que sim.

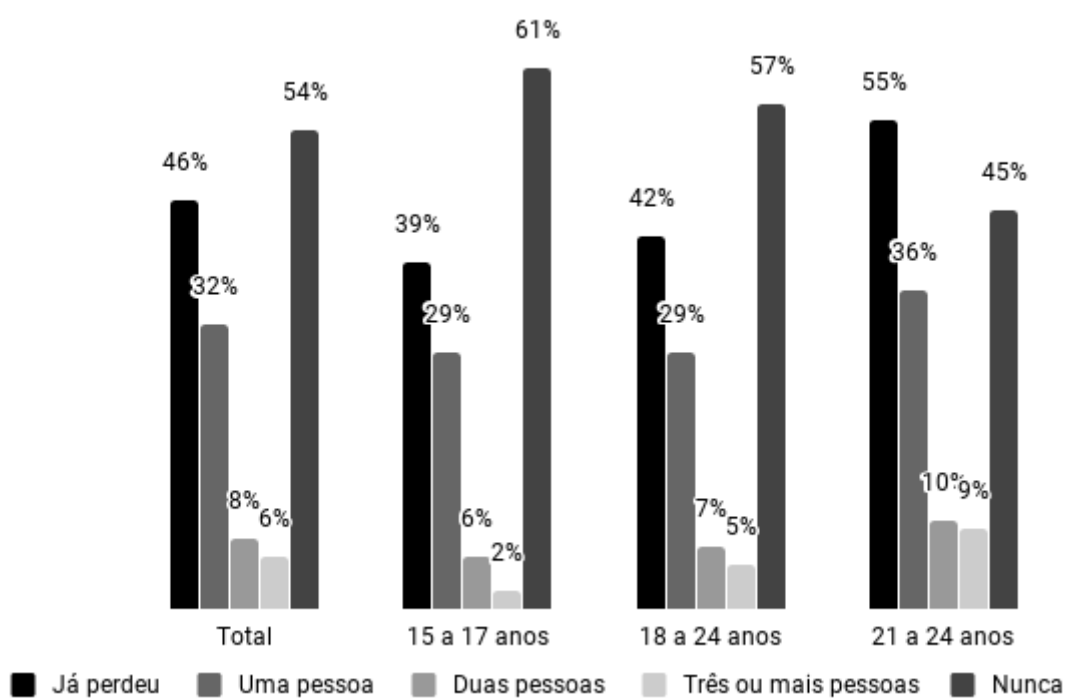
Gráfico 13 - Perda de pessoas próximas, em virtude de morte violenta



Fonte: Abramo, Branco (2005).

Se separados por grupos etários, no terceiro corte de idade (21 a 24), 55% dos jovens responderam já ter perdido alguém próximo por morte violenta.

Gráfico 14 - Perda de pessoas próximas, em virtude de morte violenta, por idade

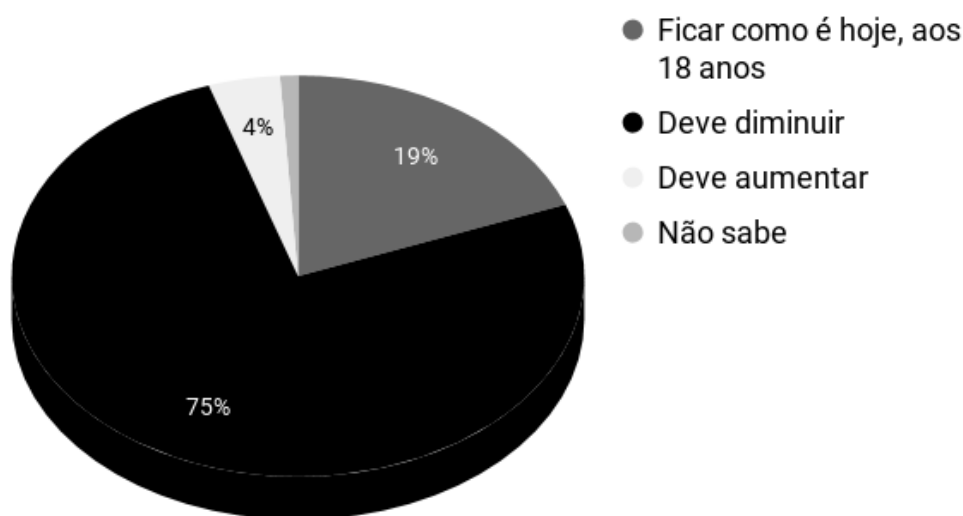


Fonte: Abramo, Branco (2005).

No início deste texto, argumentamos que o debate acerca dos problemas de juventude foi simplificado no debate sobre a redução da maioridade penal, configurando, assim, uma imagem política, associando o jovem à violência, o que não teve força suficiente para transformar os problemas sociais das juventudes em problemas públicos. No entanto, o que está por trás dessa disputa é o debate por direitos, mais especificamente pelo reconhecimento dos direitos humanos e que com apoio da opinião pública acabou se refletindo em outra simplificação do debate na representação dos “direitos humanos para os humanos direitos”.

Assim, quando perguntados sobre a redução da maioridade penal, 75% dos jovens responderam que ela deve ocorrer. Tal fato evidencia que em questão do reconhecimento de si como sujeitos de direitos suas opiniões corroboram a opinião pública.

Gráfico 15 – Opinião sobre idade penal



Fonte: Abramo, Branco (2005).

Observados em conjunto, os dados apresentados evidenciaram uma realidade que permitiu compreender a complexidade dos problemas que a condição juvenil expressa no começo do século XXI, desmitificar a singularidade e o imaginário social que implica o termo jovem e permitiu também. os problemas de juventude conquistassem a agenda pública a partir da conjunção de múltiplos fatores e o surgimento da janela de oportunidade. No limite, os dados expressam a vontade de

construir uma nova imagem política de juventude e reconhecem os problemas de juventude como problemas públicos.

Essa nova imagem de juventude se caracteriza, por um lado, pelo distanciamento da ideia de que juventude é apenas um período transitório do ciclo da vida, da ideia de que a juventude é rebelde e violenta e de que os jovens não sabem opinar sobre questões importantes para eles ou para o país, o que permitiu a construção de uma imagem “negativa” que foca na elaboração de políticas públicas de juventude na lógica de controle do tempo, que foi ressignificada.

Assim, o oposto é evidenciado, quer dizer, a nova imagem política de juventude elaborada tem a ver com uma imagem dos estudos sobre juventude, principalmente no Brasil, que se consolidou tendo como referencial um grupo específico de jovens. Por isso é fundamental para essa nova imagem política a visualização da juventude existente, uma multiplicidade de juventudes que vivem de diferentes maneiras, justificando a ideia de condição juvenil.

O que se intenciona demonstrar aqui é que os temas *formulação de agendas, participação e democracia e suas respectivas agendas* estão intrinsecamente relacionados, especialmente a partir dos anos 2000, quando essas agendas foram intensificadas. Nesse sentido, no próximo capítulo destacamos os principais momentos em que a participação se tornou o fio condutor da relação entre Estado representado pelo governo federal e a sociedade representada pelos diversos grupos que se associaram pela luta pelo mesmo ideal, na pós-redemocratização.

2 A EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL: UM CENÁRIO RECENTE (2005 – 2015)

Neste capítulo apresentamos a retomada e ampliação de arranjos institucionais participativos no cenário de consolidação da democracia brasileira, como mecanismos do novo padrão de relação entre Estado e sociedade civil. Para isso, partimos do marco Constitucional de 1988, apresentamos os arranjos e sua trajetória como mecanismos de participação e diálogo com a sociedade, bem como a sua ampliação no cenário de 2003 a 2015, destacando as conferências nacionais e sua potencialidade como arranjo institucional.

O processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, apontados pela literatura (DAGNINO, 1994; 2002; AVRITZER, 2002; 2008; COHN, 2010) como o marco da conquista de direitos na reconfiguração da relação entre Estado e sociedade, apostaram na descentralização administrativa incentivando, por um lado, a autonomia de municípios e estados e, por outro, a participação social.

Tal fato possibilitou o desenvolvimento de arranjos institucionais como um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, pp. 19-20), inédito na experiência brasileira, como por exemplo o Orçamento participativo (OP) e, mais tarde, a retomada de formas tradicionais de participação como os conselhos gestores de políticas públicas e as Conferências Nacionais, modelos que se tornaram predominantes na primeira década do século XXI (AVRITZER, 2013; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

O OP tem sido tratado na literatura (SOUZA, Clóvis, 2006; CICONELLO, 2008; AVRITZER, 2013) como o “modo petista de governar” ao longo dos anos 1990, em nível local. Iniciado a partir de 1989 na cidade de Porto Alegre e posteriormente expandida para mais de 201 cidades, o OP é definido como uma política participativa local que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e governo em nível local.

Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadão comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas; uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselhos. (AVRITZER, 2013, p. 12).

Com objetivo de discutir a redistribuição dos recursos municipais com incidência direta no orçamento público, o OP contou com o apoio e envolvimento de movimentos sociais, associações de base e demais atores da sociedade civil organizada, tornando-se um exemplo de compartilhamento da gestão entre Estado e sociedade civil e ganhando cada vez mais legitimidade política e social (FONSECA, 2019).

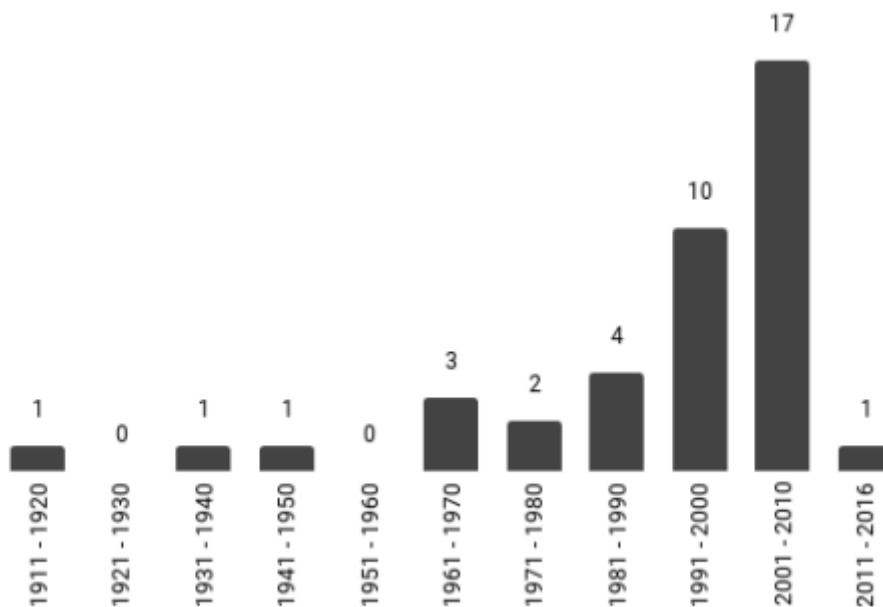
Celina Souza (2018) afirma, contudo, que as inovações a respeito de políticas públicas a partir da Constituição de 1988 não se resumem à participação. A autora elenca alguns exemplos:

A primeira foi o reconhecimento dos direitos sociais, tendência também observada em constituições recentes de outros países. A segunda foi a universalização do acesso à saúde, antes restrita aos detentores de emprego formal. A terceira foi um significativo aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo vis a vis as constituições anteriores [...]. Isso criou as bases para o desenho atual das políticas públicas, notadamente as sociais. A quarta inovação foi a diminuição do quórum para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares, para 3/5. Isso deu espaço para a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias políticas sociais constitucionalizadas. (SOUZA, Celina, 2018, p. 43).

Já os conselhos gestores de políticas públicas têm registrado sua primeira formação em âmbito nacional, datada em 1911, com o Conselho Superior de Ensino, atual Conselho Nacional de Educação (CNE), instituído via decreto. De acordo com Avelino (2017), existe uma variação quanto ao tipo de atos normativos dos colegiados, são elas: Portaria, Decreto, Lei, Medida Provisória e Decreto-Lei. Embora o arranjo seja a prática da experiência brasileira há pelo menos 100 anos, o autor evidencia que o período de 1991 a 2010 apresenta uma expansão singular, resultando na criação de 28 colegiados contra a criação de 10 conselhos no período de 1911 a 1990.

Isso significar dizer que 45% dos novos conselhos foram criados na primeira década do século XXI, corroborando assim as análises que sinalizam que a década de 2000, em especial a partir de 2003, evidencia-se a expansão de arranjos institucionais de participação social. Nesse sentido, a figura a seguir exemplifica essa trajetória.

Gráfico 16 - Número de colegiados por ano de criação (1911-2016)



Fonte: Avelino, (2017)

Cohn (2010) argumenta que:

[...] os pressupostos que inspiraram os preceitos constitucionais de 1998 residiam na crença de que o controle público da gestão das políticas públicas por meio de conselhos gestores tinham um duplo objetivo: democratizar o Estado, possibilitando, no seu interior, um espaço para que a sociedade organizada estivesse legitimamente presente com suas demandas e, com isso, aproximar a definição e a execução das políticas públicas às reais necessidades da população. Para tanto, a descentralização aparecia como elemento central. (COHN, 2010, p. 491).

Caracterizados pela sua institucionalização, eles têm servido como canais de participação e, na contemporaneidade, têm marcando uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade, instituindo uma nova modalidade de controle político sobre a ação governamental (CARNEIRO, 2006).

[...] a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a constituição de 1988. Suas inovações expressam pelos menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes

deliberativos, alocativos e regulatórios. (CARNEIRO, 2006, pp. 149-150).

Os conselhos de políticas públicas foram criados com objetivo de operacionalizar as ideias participativas presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Assim, em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil (CICONELLO, 2008).

Quando às suas atribuições, o estudo de Avelino (2017) mapeou seis formas diferentes, mas não excludentes entre si: conselhos deliberativos, consultivo, normativo, propositivo, orientador e de assessoramento, podendo alguns conselhos possuírem mais de uma forma de proceder ou mais de um caráter (AVELINO, 2017). Em relação à composição bimodal na representação governamental e não governamental, o estudo destaca a existência de três tipos de relação i) equânime em que 12% dos colegiados pesquisados se constituem, ii) aquele em que poder público majoritária apresentando 6% dos colegiados pesquisados e iii) sociedade civil majoritária apresentando 55% dos colegiados.

Outra especificidade na relação entre Estado e sociedade presente nos colegiados é a forma de escolha das representações e o tempo de duração dos mandatos. A primeira tomada como base tem três lógicas de representação, elas podem ser: baseadas no processo de escolha entre pares, que representa 40% das formas em que os colegiados operam na escolha de seus representantes; por métodos discricionários usado por 31% dos colegiados e, por fim, aqueles que utilizam determinações nominalmente ou por critérios como metodologia de escolha de representantes – 24% dos colegiados agem dessa forma.

Quanto à segunda, encontramos uma diversidade no tempo de duração dos mandatos. Destacamos que 27 dos Conselhos tinham duração de dois anos de mandato, da mesma forma seis deles apresentaram três anos de duração e quatro colegiados apresentaram quatro anos, somente um deles não prevê duração de mandato e dois não apresentaram informação quando ao tempo de mandato (AVELINO, 2017, p. 26).

Os conselhos distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. Eles são canais de participação política, de controle público sobre a

ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa maneira, como espaços de formação das vontades e da opinião, os conselhos são também mecanismos de ação que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas (CARNEIRO, 2006, p. 151).

No contexto brasileiro, a participação da sociedade civil nos colegiados tem sido marcada pela presença de organização bastante especificadas como as ONG's. Assim, o estudo de Avelino (2017) destacou os temas em que essas organizações são mais presentes (titulares e suplentes) em diferentes colegiados, são eles: i) assistência social, ii) cultura, recreação, iii) desenvolvimento e defesa de direitos, iv) educação e pesquisa, v) habitação, vi) meio ambiente e proteção animal, vii) partidos políticos, sindicatos, associações patronais e profissionais, viii) religião, ix) saúde e x) outras instituições privadas sem fins lucrativos (AVELINO, 2017, p. 24).

Em termos relativos, 37% dos colegiados têm como representante as entidades que têm como pauta o desenvolvimento e defesa dos direitos humanos, 12% são de outras instituições privadas, sem fins lucrativos, 11% são de partidos, sindicatos, associações patronais e profissionais, 10% de cultura e recreação, 10% de meio ambiente e proteção animal, 9% de saúde, 5% de habitação, 4% de educação e pesquisa, 1% de assistência social e 1% de religião (AVELINO, 2017, p. 24).

As conferências podem ser consideradas uma novidade na participação social no Brasil, pois elas revelam traços da dinâmica participativa em nível nacional. Sua expansão observada no contexto recente reposicionam as análises acerca da participação do nível local para o nacional. Sendo assim, o próximo tópico trata de descrever como se constitui essa modalidade de participação evidenciando especialmente as dinâmicas a partir dos anos 2000.

2.1 Conferências nacionais como mecanismos de participação: breve histórico

As conferências nacionais tornam-se um elemento significativo da democracia participativa no país e de acordo com Petinelli (2009, p. 612) e isso se deu “em função da frequência com que foram realizadas, do contingente de atores individuais, coletivos envolvidos e por fim, pela diversidade de temas que introduziram e debateram”. Dada a relevância que os estudos sobre as conferências têm evidenciado, Avritzer e Souza

(2013), ao mapear esse campo, destacam dois sentidos nos quais podem ser classificadas as análises efetuadas: primeiro, aqueles que compreendem a realização das conferências enquanto fenômeno político e, segundo, que concentram esforço em descrever o seu funcionamento.

Nesse sentido, um elemento que deve ser considerado ao observar as conferências nacionais é a concepção de democracia participativa que, segundo Luchmann (2002), pressupõe a formalização de espaços que permitam a discussão política aliada ao poder de discussão. Para isso, como mecanismo de participação, espera-se que os espaços de participação social busquem desenvolver suas atividades de acordo com os princípios nela contidos e que observem o exercício do poder mediante argumentação entre cidadãos livres e iguais, cuja inclusão, o bem comum e a participação sejam resguardados.

Segundo Dagnino (2004, p. 98), é preciso pensar as análises acerca do processo democratizante que ocorreu no Brasil nos últimos 14 anos, a fim de observar “os deslocamentos de sentido porque têm passado as noções de sociedade civil, participação e cidadania, e suas implicações para o significado de política e democracia”.

Na delimitação feita por Avritzer e Souza (2013), as conferências nacionais constituem:

[...] uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e Sociedade que ocorre a partir da convocação do Governo Federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Tem impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional”, (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 12).

Assim, tomando a delimitação expressa acima como premissa e observando a expansão dessa prática durante os anos 2000, concordamos com Abreu (2010, p. 567), quando este afirma que a intensificação dessa realidade

[...] gera um efeito potencializador positivo, devido à dimensão subjetiva que a participação dos milhões de indivíduos produz para consolidar novos valores na cultura política e para estimular um processo político pedagógico de formação de agentes e lideranças sociais.

Pogrebinschi (2010, p. 5) “afirma que o surgimento de novas práticas de participação pode ser tomado como uma forma de fortalecimento da representação

política e não como um sinal de enfraquecimento de suas instituições”, uma vez que a participação e deliberação podem ser tomados como elementos constitutivos da representação política. Argumentando sobre a

[...] feição deliberativa e normativa que os processos conferenciais ocorridos após os anos 2000 assumiram, para a autora as conferências nacionais de políticas públicas consistem em mediações democráticas muito eficazes e, portanto, muito apropriada a redefinir nosso modelo liberal de democracia pela redefinição das relações entre sociedade civil e Estado. (p. 19).

As Conferências Nacionais foram instituídas pela Lei nº378 de 13 de janeiro de 1937, parte da reorganização institucional promovida pelo Ministério da Educação e Saúde Pública, chefiado na época por Gustavo Capanema, e objetivaram a articulação Federal. Nesse sentido, as primeiras experiências e conferências foram realizadas em 1941, atendendo às áreas da saúde e educação. Elas funcionariam como “um espaço privilegiado para articulação entre Governo Federal e os estados, viabilizando a sistematização de normas técnicas e administrativas da área da saúde (HOCHMAN, 2005, p. 133).

Em outras palavras, essa estratégia visava à construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo país, fortalecendo, assim, o controle e poder do governo federal. Caracterizada pela lógica técnico administrativa, com encontros que contavam com um número reduzido de participantes e representantes do governo federal, essa fase das Conferências Nacionais foi marcada pelo aumento da racionalidade administrativa e a centralização do poder (SOUZA *et al.*, 2013).

Desde a promulgação do marco legal, em 1937, e a primeiras experiências de conferência nacional, em 1941, com a realização das Conferências Nacionais de Saúde e de Educação que, segundo Horta (2000), “surgiram como estratégia de articulação Federal e tinham como objetivo não só ampliar o conhecimento do governo Federal como também articular estas iniciativas, de modo a aumentar a capacidade de execução de programas governamentais”. Sendo assim, o desenvolvimento dessas ferramentas produziu até 2015 cerca de 142 processos conferências que abarcaram uma multiplicidade de temas.

Os temas e subtemas apresentados aqui foram elaborados por Pogrebinschi (2010), em pesquisa que visou compreender o efeito das Conferências Nacionais no

legislativo brasileiro. Sendo assim, a autora classificou as conferências em seis grupos temáticos, divididos em subtemas: i) Saúde (9 subtemas), ii) Minorias (10 subtemas), iii) Meio ambiente (2 subtemas), vi) Estado, economia e desenvolvimento (12 subtemas), v) Educação, cultura, assistência social e esporte (8 subtemas) e vi) Direitos humanos (3 subtemas).

Nesse sentido, para exemplificar o desenvolvimento da realização de conferências nacionais, a tabela a seguir é classificada por grupo temático de conferências já realizadas no Brasil entre 1940 e 2015.

Tabela 1 - Quantidade de Conferências Nacionais realizadas por décadas

	Saúde	Minorias	Meio ambiente	Estado, economia e desenvolvimento	Educação, cultura, assistência social e esporte	Direitos Humanos	Total
1941-1950	2	-	-	-	-	-	2
1951-1960	-	-	-	-	-	-	-
1961-1970	2	-	-	-	-	-	2
1971-1980	3	-	-	-	-	-	3
1981-1990	6	-	-	-	1	-	7
1991-2000	9	3	-	1	-	7	20
2001-2010	12	19	6	20	13	11	81
2011-2015	3	7	2	8	2	5	27
Total	37	29	8	29	16	23	142

Fonte: elaboração própria, com base nas informações apresentadas por Pogrebinski (2010).

Os dados apresentados na tabela evidenciam três momentos de utilização de conferências nacionais como ferramenta de participação e consequentemente de aproximação entre governo federal e sociedade. Assim, no primeiro momento tem-se o período entre 1940 e 2000, um longo período em que a própria história da democracia brasileira passou por inúmeras interrupções, nesse caso, em um contexto de 62 anos foram realizadas 34 Conferências Nacionais. Já o segundo momento, que compreende de 2001 a 2010, que perpassam os oito anos referentes aos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, foram realizadas 81 Conferências Nacionais e no terceiro momento classificado neste estudo diz respeito ao período entre 2011 e 2015 realizaram-se 27 processos conferenciais.

A tabela corrobora a afirmação de Avritzer e Souza (2013, p. 11)

[...] que a expansão expressa pela dimensão quantitativa da participação se traduz em consequência que também são importantes, a saber, a capacidade das conferências de pautar importantes inovações introduzidas pelo Governo Federal [...] (dessa maneira),

seja em sua capacidade propositiva, seja em sua capacidade de veto, as conferências se tornaram uma arena central de discussão em diferentes áreas de políticas públicas.

Como destacado na tabela acima, as conferências na área da saúde têm se realizados com maior frequência a instituição desse mecanismo. No entanto, quando observadas outras temáticas, seu desenvolvimento em maior número dá-se apenas a partir dos anos 2000, exatamente de acordo com o que a literatura (PETINELLI; LINS; FARIA, 2011; FARIA, 2012; FARIA; SILVA; LOUREIRO, 2012) tem chamado atenção.

Assim, segundo Souza *et al.* (2013), após a década de 1980, houve uma difusão na agenda das Conferências Nacionais que caminharam em dois sentidos: i) sua compreensão enquanto fenômeno político e ii) a descrição em sua forma de funcionamento. O fato empírico que marca a mudança que os estudos, mais tarde, acabaram destacando foi a mobilização que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988. Impulsionando a descentralização administrativa, a incorporação da participação de cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão de políticas públicas, por meio da criação de instituições participativas, o texto constitucional foi “capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).

Estimuladas pelas garantias do processo de redemocratização, diversas experiências foram iniciadas em nível local, destacando-se os conselhos gestores e os orçamentos participativos (AVRITZER, 2008). Mais tarde, multiplicaram-se iniciativas em áreas temáticas específicas como no caso da cogestão (ABERS; JORGE, 2005) e, mais recentemente, foram ampliados os canais institucionais para a gestão pública participativa no âmbito federal, como, por exemplo, mesas de negociação, consultas e audiências públicas, conselhos e conferências nacionais (AVRITZER, 2009).

Nesse cenário, de conjunto de instâncias e mecanismos de participação institucional, as Conferências Nacionais se colocam como uma das mais promissoras inovações por apresentarem conexões direta entre as políticas públicas e os processos participativos (ROMÃO, 2014, POGREBINSCHI, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011) e, além disso, com a difusão de conferências em diversas áreas temáticas entre as instituições participativas brasileiras, as conferências apresentam o desenho que pode

melhor superar as contradições entre participação, representação e deliberação. Nas palavras da autora:

[...] as conferências que garantem debate e processo decisório regulamentado pelo qual todos os discursos presentes podem influenciar os resultados do processo deliberativo por meio da modificação de propostas apresentadas e sugestões de novas propostas, são mais inclusivas. (PETINELLI, 2017, p. 620).

Assim, segundo Souza (2012, p. 9), “as conferências podem ser definidas como processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política”. O autor, ainda no esforço de corroborar sua definição, evidencia o entendimento do governo federal sobre os mecanismos de participação.

Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam diálogos de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consenso, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos. (GOVERNO FEDERAL, 2007 *apud* SOUZA, 2012, p. 9).

As conferências possuem características em comuns: i) constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas setoriais, ii) reúnem sujeitos políticos diversos, iii) conectam-se com outras instâncias de participação e iv) desenvolvem-se com um processo participativo (SOUZA, 2013). Segundo Romão (2014, p. 8), essas características revelam que as “conferências são locais simbólicos em que determinadas ações de renovação de políticas podem ser postas à prova de sua legitimidade, reafirmando-se dissensos e consensos sobre elas”. As finalidades são:

i) definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos; ii) avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais; iii) dar voz aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão; iv) discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos; v)

avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentaria. (SOUZA, Clóvis, 2012, p. 11).

Uma das formas de se garantir a continuidade de realização de Conferências Nacionais é a sua institucionalização, isto é, a existência de instrumentos legais que obrigam a sua realização em determinado período. Nesse sentido, quem institui a obrigatoriedade e a periodização de realização das conferências são os conselhos nacionais. Contudo, é importante ressaltar que a institucionalização das conferências é um expediente fundamental no âmbito da esfera pública federal, pois sua previsão autoriza a alocação de recursos no Orçamento Geral da União (OGU), viabilizando financeiramente a sua realização (SILVA, 2009).

Este estudo recorta como período de análise os anos de 2003 a 2015, que correspondem à inauguração das políticas públicas nacionais para a juventude, bem como as três edições das conferências nacionais de juventude (2008, 2011, 2015). Antes, faz-se importante enfatizar que a literatura (AVRITZER, 2012, CUNHA, 2012; IPEA, 2013) acerca da multiplicação da participação, por meio de conferências nacionais, destaca que é a partir de 2003 que as conferências passam a ser realizadas em áreas e com temáticas diversificadas. Nesse sentido, a tabela a seguir exemplifica aqueles processos conferenciais que correspondem à primeira realização dentro do período recortado neste estudo.

No período recortado, a tabela evidencia a primeira realização de 65 Conferências Nacionais. Dentro desse universo, o grupo temático “Estado, economia e desenvolvimento” foi o que mais realizou Conferências Nacionais de diversas áreas, num total de 23. O destaque dessa tabela é a quantidade de realizações sobre o tema de minorias, no qual está inclusa as juventudes, e para os temas já tido como tradicionais, como saúde, com uma conferência realizada no período recortado. Os direitos humanos aparecem com duas conferências, embora essas áreas apresentem um número maior de conferências realizadas, quando observada toda a trajetória dessa ferramenta de participação popular.

Tabela 2 - Conferências Nacionais realizadas pela primeira vez

	Saúde	Minorias	Meio ambiente	Estado, economia e desenvolvimento	Educação, cultura, assistência social e esporte	Direitos Humanos	Total
2001-2010	1	12	6	17	10	1	47
2011-2015	-	7	2	6	2	1	18
Total	1	19	8	23	12	2	65

Fonte: elaboração própria, com base nas informações apresentadas por Pogrebinski, 2010.

Delineado a trajetória das Conferências Nacionais no Brasil e a sua potencialidade como mecanismo de participação popular, bem como de indução de agendas de políticas públicas, a próxima seção descreve suas características e os procedimentos adotadas para sua efetivação.

2.1.1 Conferências nacionais, características e procedimentos

Em geral, as conferências nacionais são convocadas em caráter consultivo ou deliberativo pelo poder executivo de cada nível de governo, por meio de decreto que traz o tema do debate e o órgão responsável pela organização do processo. Quando previsto em lei, o próprio conselho setorial pode fazer o chamamento à participação. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivo, período e forma de realização.

No que diz respeito à comissão organizadora, ela é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levada a frente por uma coordenação executiva. Tem também por tarefa a discussão sobre o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes, os temas em pauta e, por fim, a formulação do regimento a ser apreciado na primeira plenária do evento que estabelecerá o funcionamento dele.

As etapas preparatórias podem ser municipais, estaduais e ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais, a depender da organização temática, para orientar a discussão são produzidos documentos de referência, denominados de texto-base, cuja finalidade pode ser: provocar o debate ou apresentar propostas do governo para aquele setor. Ao longo do tempo, outras modalidades de etapas preparatórias foram incluídas como etapas setoriais, livres e virtuais.

De acordo com Clóvis Souza (2012), nos eventos preparatórios, é habitual que aconteçam plenárias de grupos temáticos cujo diálogo é orientado por práticas de assembleia.

[...] o texto base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques; a ordem de fala é feita por inscrição; há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto; por fim vota-se cada um dos destaques fazendo-se emendas ao texto inicial. (SOUZA, 2012, p. 12).

Quando os eventos são etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase da discussão.

Como último movimento ao final de cada conferência, uma equipe é indicada pela comissão executiva para sistematizar as contribuições das etapas preparatórias e produzir um texto que consolida as propostas para os debates.

Na etapa nacional, as decisões da plenária final são chamadas de deliberações ou resoluções e cabe ao órgão responsável a conferência para dar encaminhamento a elas. A figura a seguir sintetiza as etapas descritas acima.

Figura 2 - Sistematização das fases do processo conferencial



Fonte: Souza *et al.* (2013).

Descritas, ainda que brevemente, esperamos ter esclarecido as fases e como elas ocorrem, para então passar a descrição das três edições das Conferências Nacionais de Juventude no próximo item.

2.2 AS Conferências Nacionais de Juventude

Quando os jornais datados de 2008 estiverem amarelados de tão antigos, não adianta consultá-los. A 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude não repercutiu com alarde em vistosas manchetes nem ofereceu o sacrifício de mártires à memória nacional. Mas que as próximas gerações saibam e tenham certeza: foi um acontecimento histórico. (BRASIL, Documento de resoluções 1ª Conferência, 2008, p. 3).

As Conferências Nacionais de Juventude, todas as três edições (2008, 2011, 2015), foram convocadas pelo Poder Executivo (decreto), resguardado pelo art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, tendo como presidente das atividades o Ministro de Estado Chefe da Secretária-geral da Presidência da República, ou quando na sua ausência o Secretário Nacional de Juventude, e coordenada pelo Conselho Nacional de Juventude.

Convocadas as conferências, as instituições representativas, neste caso, Secretaria Nacional de Juventude, compõem a representação do poder público e Conselho Nacional de Juventude, representantes da sociedade civil que passam a organizar a mobilização em âmbito nacional. De modo geral, os processos conferenciais, independente da temática, funcionam em etapas que objetivam envolver a população nas discussões de políticas públicas do nível local ao nacional. Para exemplificar esse processo vejamos a figura a seguir:

Figura 3 - Processo Conferencial



Fonte: Romão (2014).

Dito isto, a estrutura das Conferências Nacionais da Juventude e sua realização passam pela fixação de um cronograma, elaborado pela Comissão Organizadora Nacional, que foi composta por cerca de 30 membros entre representantes do poder público e da sociedade civil, nem sempre observando paridade entre eles. Esta é a instância responsável pela deliberação, implementação e desenvolvimento das atividades cujas competências perfazem: i) coordenar, supervisionar e promover a realização da Conferência, ii) aprovar o texto base de discussão, iii) aprovar as propostas de metodologia e sistematização do processo de discussão, iv) orientar os trabalhos da comissão organizadora Estaduais e Distrito Federal, v) mobilizar a sociedade civil e o poder público no âmbito de sua atuação no Estado ou município para organizarem a participarem das conferências, vi) acompanhar o processo de sistematização dos relatórios à etapa nacional, vii) produzir a avaliação da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude e viii) providenciar a publicação do relatório final da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude (BRASIL, 2008, 2011, 2015).

A tabela a seguir, exemplifica as instituições do poder público e da sociedade civil que compuseram a Comissão Organizadora Nacional nas três edições das Conferências Nacionais de Juventude.

Quadro 5 - Composição da Comissão Organizadora Nacional, representantes do poder público nas três edições

1ª Conferência Nacional de Juventude	2ª Conferência Nacional de Juventude	3ª Conferência Nacional de Juventude
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República	-	-
Secretário Nacional de Juventude	Secretário Nacional de Juventude	Secretário Nacional de Juventude
Ministério da Cultura	Ministério da Cultura	Ministério da Cultura
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Ministério da Educação	Ministério da Educação	Ministério da Educação
Ministério do Esporte	Ministério do Esporte	Ministério do Esporte
Ministério da Justiça	Ministério da Justiça	Ministério da Justiça
Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	Ministério da Saúde
Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
-	Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
-	Ministério da Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia e inovação
-	Ministério do Turismo	-
-	-	Ministério das Comunicações
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	-
Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Representante da Frente Parlamentar em defesa de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados	Frente Parlamentar de Defesa das Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados	Frente Parlamentar de Defesa das Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados
Representante da Frente Parlamentar em defesa de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados	-	-
Representante da Frente Parlamentar em defesa de Políticas Públicas de Juventude da Câmara dos Deputados	-	-
Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude	Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude	Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Juventude
-	Fórum Nacional de Gestores Municipais de Juventude	-
17 instituições	18 instituições	15 instituições

Fonte: elaboração própria, com base nas informações presentes nos Regimentos das Conferências Nacionais de Juventude (BRASIL, 2008, 2011, 2015).

Quanto aos representantes da sociedade civil, os documentos consultados explicitaram somente os da 3ª Conferência Nacional de Juventude. Assim, das 15 instituições indicadas pelo Conselho Nacional de Juventude para representar na Comissão Organizadora Nacional da 3ª Conferência Nacional de Juventude estavam: União Marista do Brasil, Centro de Estudos e memória da Juventude, Escola da gente, Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Juventude do PMDB, Levante Popular da Juventude, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Associação Nacional dos pós-graduandos, União Nacional dos Estudantes, Pastoral da Juventude, Central Única dos Trabalhadores, Nação do Hip-Hop do Brasil, União Brasileira de Mulheres, Rede Ecumênica de Juventude e Rede Nacional de religiões afro-brasileiras e saúde. Em relação às edições anteriores, consta nos documentos apenas a quantidade de instituições representantes previamente estipuladas. Nesse sentido, a primeira edição reservou 14 lugares e a segunda edição, 15 lugares.

Para auxiliar nos trabalhos desenvolvidos na Comissão, foi criada uma segunda instância de responsabilidade denominada Comitê Executivo da Comissão Organizadora Nacional, composto por cerca de 6 membros representantes da sociedade civil e poder público. São de sua incumbência: i) assessorar a Comissão e garantir a implementação das iniciativas necessárias à execução das decisões tomadas pela Comissão, ii) organizar e manter os arquivos referentes ao processo de organização e realização da 1ª CNJ, iii) coordenar o plano de comunicação, iv) acompanhar a elaboração do texto-base da 1ª CNJ, iv) validar todas as etapas preparatórias e eletivas, v) designar facilitadores e relatores para todas as etapas que forem necessárias, vi) receber e sistematizar os relatórios das Conferências Estaduais, Livres, Virtual e Consulta Nacional às populações tradicionais (REGIMENTOS DAS CONFERÊNCIAS, 2008, 2011, 2015).

A estrutura organizacional das etapas conferenciais, como exemplificada no esquema acima, é dividida em dois momentos. O primeiro, chamado de etapas preparatórias, cujo principal objetivo é mobilizar e propor discussão, sendo de caráter eletivo, ou seja, não podendo eleger delegados, é composta pela realização de conferências municipais preparatórias, conferências livres e conferências virtuais. No entanto, para ser validada e colaborar com as discussões dos momentos posteriores, os organizadores dessa etapa devem, após a realização do processo conferencial, encaminhar o relatório à comissão organizadora do respectivo Estado para que as

resoluções possam ser sistematizadas e incorporadas ao pré-relatório estadual e servir de subsídio as discussões na Conferência Estadual.

Já o segundo momento, denominado conferências eletivas, foi composto pelas etapas municipais, estaduais, organizadas por instituições específicas de juventude²⁰ e a partir da consulta nacional às populações tradicionais – tem como função efetivar a participação de grupos que têm maior dificuldade de acesso e expressão nos processos convencionais de participação. Tais conferências foram organizadas pela Comissão Organizadora Nacional em conjunto com órgãos do governo federal que trabalhavam com esse público (BRASIL, 2011).

Esse momento, além de proporcionar as discussões, tem como objetivo eleger os delegados da etapa nacional, para compor o quadro de delegados elegíveis por etapa. Considera-se faixas pré-fixadas de relação de habitantes e então estabelece-se a quantidade de delegados, como demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 3 - Composição de delegados elegíveis pelas Conferências Estaduais

Faixa de Habitantes	Quantidade de delegados/as
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: Brasil (2008, p. 18).

De modo geral, a votação deve observar a paridade de gênero e recorte étnico-racial com a composição mínima de 50% de delegados jovens entre 15 e 29 anos, ademais, para a delegação Estadual deve ser obedecida a composição de 20% de delegados representantes do poder público, respeitando os critérios descritos acima e a eleição se dá com cada participante escolhendo apenas uma pessoa dentre as que se candidataram.

20 De acordo com o capítulo IV e incisos I ao III, do regimento da 2ª Conferência Nacional de Juventude são consideradas instituições específicas de juventude os órgãos instituídos por lei municipal ou decreto; que contenham na sua denominação a especificação juventude; que sejam designados a executar, avaliar ou acompanhar políticas públicas dessa natureza e que cumpram funções de Secretaria, Coordenadoria, Assessoria ou Conselho Municipal (BRASIL, 2011, p. 9).

A cada etapa é elaborado um relatório que deve ser encaminhado à Comissão Organizadora Nacional e sistematizado por tal, passando a compor o texto base de discussão para a etapa nacional. Com o desenvolvimento das ações federais, ações da Secretaria Nacional e o Conselho Nacional de Juventude, outros elementos e dados sobre a juventude serviram de norte para a elaboração do texto-base (BRASIL, 2008, 2011, 2015).

Chegada a etapa nacional, que ocorre em Brasília – DF, temos os cerca de 2000 delegados eleitos em: i) Conferências Municipais eletivas, ii) Consulta aos Povos e Comunidades Tradicionais, iii) Conferências Estaduais e do Distrito Federal e iv) os delegados nato do ConJuve, v) os delegados representantes do Poder Público passam pelo processo de credenciamento (BRASIL, 2008, 2011, 2015). Assim, o quadro de delegados que participam da nacional é o seguinte:

Tabela 4 - Sistematização do número de delegados eleitos

Primeira Conferência Nacional de Juventude	Segunda Conferência Nacional de Juventude	Terceira Conferência Nacional de Juventude
Delegados eleitos nas Etapas estaduais 1210	Delegados eleitos nas Etapas estaduais 1300	Delegados eleitos nas Etapas estaduais 1170
Delegados eleitos nas Etapas municipais 500	Delegados eleitos nas Etapas municipais 500	Delegados eleitos nas Etapa digital 600
Delegados indicados pelo poder público 120	Delegados indicados pelo poder público 120	Delegados indicados pelo poder público 50
Delegados titulares e Suplentes do CONJUVE 120	Delegados titulares e Suplentes do CONJUVE 120	Delegados titulares e Suplentes do CONJUVE 80
Delegados eleitos na Consulta Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais 60	Delegados eleitos na Consulta Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais 60	Delegados eleitos na Consulta Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais 100
Total de delegados da Etapa Nacional 2010	Total de delegados da Etapa Nacional 2100	Total de delegados da Etapa Nacional 2000

Fonte: elaboração própria, com base nas informações contidas nos regimentos internos das Conferências Nacionais de Juventude (2008, 2010 e 2015).

A deliberação da nacional se dá, de modo geral, nos seguintes espaços ou momentos: i) grupos de trabalhos temáticos, ii) plenárias de eixo e iii) plenária final, obedecendo à metodologia aprovada no regulamento interno (BRASIL, 2008, 2011, 2015). É na plenária final em que são aprovadas as resoluções que posteriormente são sistematizadas pela Comissão Organizadora Nacional e publicadas em forma de relatório que sinaliza o final do processo conferencial. Esse relatório é o que estabelece as diretrizes com as quais o governo e sociedade civil irão trabalhar para concretizar as políticas públicas de juventude. Nesse sentido, os relatórios produzidos têm apontado

uma quantidade de resoluções e de temas/áreas significativos, que evidenciam as demandas emergências das juventudes brasileiras ao longo desses anos. O quadro a seguir sintetiza as áreas e o número de resoluções aprovadas nas três edições.

Tabela 5 - Número de resoluções aprovadas as três Conferências Nacionais de Juventudes

Conferências Nacionais de Juventude	Número de eixos temáticos	Número de resoluções
Primeira (2008)	16	70
Segunda (2011)	5	26
Terceira (2015)	11	99

Fonte: Documentos de Resoluções aprovadas Conferências Nacionais de Juventude (2008, 2011 e 2016).
Nota: na segunda e terceira conferências nacionais de juventude além das resoluções também foram tiradas moções, sendo 42 referentes à segunda edição e 22, à terceira edição.

Portanto, a realização das conferências nacionais, pela Secretária Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude em 2005²¹, demonstra que governo federal e a sociedade civil, por meio de seus representantes, têm procurado desenvolver um trabalho que busque conhecer as demandas e prioridades das juventudes brasileiras e, por meio da ação política institucionalizada, elaborar formas de atender às reivindicações dos e das jovens. Todo o trabalho realizado entre 2005 e 2008²² foi desenvolvido buscando “fundamentar diretrizes e apontar perspectivas inovadoras para as políticas públicas de juventude” (NOVAES et al, 2006, p.11), ansiando, assim, “consolidar a Política Nacional de Juventude de tal modo que deixe de ser uma política de governo e passa a ser uma política de Estado, fazendo parte da agenda dos outros poderes e esferas administrativas, portanto inserida num projeto de país” (BRASIL, DOCUMENTO BASE, 2008, p. 18).

2.2.1 Primeira Conferência Nacional de Juventude (2008)

A primeira experiência de Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude ocorreu em abril de 2008 e teve como objetivo contribuir para a construção e

21 O ato legislativo nº 11.129 de 30 de junho de 2006 além de criar a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude também instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) cujo objetivo era executar ações integradas que elevassem o grau de escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental e a qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm. Acessado em 27/03/2019.

22 O período citado (2005-2008) dentro do cronograma estabelecido na implementação do Projovem cumpriu o objetivo de avaliação da primeira experiência de uma política pública nacional de juventude.

o fortalecimento da Política Nacional de Juventude, com o lema “Levante sua Bandeira”. Essa edição propôs para as juventudes que, por meio da ação coletiva, reivindicassem seus direitos, mas não somente isto, pois no documento base disparado pela comissão organizadora nacional o simbolismo da palavra “bandeira” é ressignificada:

As bandeiras surgiram na guerra. Eram um escudo contra o fogo amigo: como cada exército exibia suas cores, na hora de fazer pontaria os soldados sabiam distinguir entre os inimigos e os aliados. Depois, as bandeiras passaram a indicar a soberania de uma nação. E, mais recentemente, ganharam outro significado: ao invés de pano, são feitas de ideias. Ao invés de exércitos em batalha nos campos militares, representam movimentos sociais em disputa na arena política. Os direitos dos jovens são uma dessas novas bandeiras de luta, que vem sendo levantada por um número cada vez maior de brasileiros e brasileiras. (BRASIL, DOCUMENTO BASE, 2008, p. 22).

Como processo inaugural, a edição de 2008 contabilizou 840 conferências municipais e regionais e 690 conferências livres promovidas por grupos, instituições e organizações por todo o país (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008). Para a etapa nacional, foram eleitos 2010 delegados e o critério utilizado para estabelecimento das vagas refere-se ao número de habitantes do Estado (BRASIL, REGIMENTO INTERNO, 2007, p. 18). De acordo com o documento de resoluções (2008, p.15), as etapas estaduais “articularam uma rica diversidade de lideranças e organizações, fortalecendo a temática juvenil nas agendas públicas locais e regionais [...] num total de 25 mil pessoas participaram dessa etapa”. Todas as regiões estiveram presente e evidenciaram tendências:

A região Nordeste se destacou pela quantidade e pela pluralidade de segmentos e organizações envolvidos. Na região Norte, o destaque foi a presença dos governadores, que em todos os estados participaram da Conferência – isso demonstra a importância que as políticas de juventude vêm conquistando na região. O Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste se destacaram pela participação de jovens “não organizados” - esse é um potencial a ser explorado nessas regiões (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 15).

Importante salientar que era necessário o envio de relatório à comissão organizadora nacional para a validação da participação na conferência que contou com mais de 400 mil pessoas. De acordo com o Documento de Resoluções, nessa edição foram recebidas um total de 4500 propostas e, para viabilizar, a comissão sistematizou

esse montante, chegando em 70 propostas que foram discutidas e votadas nos diferentes espaços da etapa nacional. O resultado dessa mobilização nacional teve o envolvimento de mais de 400 mil pessoas em todo o processo conferencial, que foi de setembro de 2007 a abril de 2008.

Os 2010 delegados eleitos e mais os participantes convidados para a etapa nacional puderam desfrutar de um ambiente de exposição de ideias, debate e tomada de decisão. Foi composta de grupos de trabalhos que deveriam discutir, levando em consideração os temas propostos pelo texto base elaborado pela Comissão Organizadora Nacional, a saber: i) Juventude: Democracia, Participação e Desenvolvimento Nacional; ii) Parâmetros e diretrizes da Política Nacional de Juventude e iii) Desafios e Prioridades para as Políticas Públicas de Juventude. Com um segundo momento chamado de “momento interativo”, em que os participantes puderam tirar dúvidas ou explicar melhor uma proposta para os demais, sem muita restrição de tempo, e, por fim, o plenário final, em que foram aprovadas 70 resoluções que deveriam orientar os trabalhos dos representantes das instituições de juventude. Cabe aqui destacar que, dada a novidade da juventude na agenda pública, foram votadas, além das 70 resoluções, 22 temas cujos jovens classificaram como prioridades.

Entre os temas elencados como prioridades, estão os jovens negros e negras, a elevação da escolaridade, o fortalecimento institucional, meio ambiente, cultura, segurança, jovens mulheres, política e participação, povos e comunidades tradicionais, cidadania GLBT, jovens com deficiência e jovens do campo (Caderno de Prioridades da 1ª Conferência Nacional de Juventude, 2008). É relevante destacar que, ao eleger os temas acima como prioridades, as juventudes que participaram desse momento histórico ratificaram o perfil elaborado pela comissão especial destinada a acompanhar e estudar políticas públicas para juventude, em que é preciso repensar as formas de tratar os jovens. Entre os apontamentos, o principal deles é que fica manifesto nos temas é a multiplicidade de juventudes existentes no Brasil.

Após essa experimentação, é possível observar que o objetivo colocado pela Secretaria Nacional de Juventude de fortalecer uma política nacional de juventude pareceu ter dado seu primeiro resultado, com a promulgação da Emenda Constitucional 65/2010. A proposta apresentada na Câmara dos Deputados em 2003, em forma de projeto de emenda constitucional, tinha como objetivo inserir os jovens como prioridade do governo federal em direitos como saúde, alimentação, educação, lazer,

profissionalização e cultura, assim como ocorreu com os adolescentes e posteriormente com os idosos.

Segundo o Secretário Nacional de Juventude, em entrevista concedida ao *site* da Câmara dos Deputados, em 13 de julho de 2010, colocar os jovens como público-alvo prioritário é um passo importante na construção de uma política pública específica para eles. “Essa luta é antiga, e finalmente o tema está ganhando a dimensão que merece” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Em síntese, a 1ª Conferência Nacional Políticas Públicas de Juventude, segundo Romão e Rocha:

[...] ocorreu como parte da estratégia de mobilizar segmentos e organizações da juventude brasileira em torno de seu novo organismo nacional de políticas públicas – a SNJ – e seu espaço institucional de participação, o Conjuve. Também, por outro lado, como tentativa de ampliar a capacidade política desses organismos em atuar no próprio contexto do governo federal, de maneira a provocar maior interlocução com setores já consolidado de políticas para jovens em outros ministérios e secretarias. Trata-se de um modo típico de novos setores de políticas públicas buscarem consolidação e ampliação de legitimidade política. (ROMÃO; ROCHA, 2016, p. 201).

Após o 1º Conferencial, o que ficou de aprendizado para a segunda edição no que se refere à consolidação da política nacional de juventude é o incentivo à transversalidade do seu enfoque geracional, permitindo que nos diferentes espaços este recorte seja considerado nas suas potencialidades e diversidade. Houve assim destaque, assim, para a importância do papel da Secretaria Nacional de Juventude como articuladora da política nacional de juventude na sensibilização dos demais órgãos para as pautas juvenis, bem como na promoção da compreensão das questões que envolvem a condição e a vivência da cidadania ativa da juventude, consideradas as diversas desigualdades que caracterizam este segmento. Dito isto, o próximo item apresenta os processos da 2º Conferência Nacional de Juventude.

2.2.2 Segunda Conferência Nacional de Juventude (2011)

No desenvolvimento das instituições de juventude implementadas, a 2ª Conferência Nacional de Juventude foi convocada por meio de decreto de 12 de agosto de 2010, com previsão para realização em setembro de 2011. No entanto, após o resultado das eleições presidenciais ocorridas em outubro de 2010, um segundo decreto

foi promulgado alterando a data de realização para dezembro de 2011. Esta edição teve como objetivo contribuir para a construção e fortalecimento das Políticas Nacional de Juventude (Regimento interno, 2010, p. 1). Como praxe para esse tipo de evento, a organização nacional elaborou um texto, denominado documento base, para iniciar a discussão que levou em conta as formulações de dois documentos de origem nacional: i) Política Nacional de Juventude: Diretrizes e Perspectivas de 2006 e ii) Reflexões sobre a Política Nacional de juventude 2003-2010 de 2011. Ambos documentos são de autoria do Conselho Nacional de Juventude e a Carta de Direitos da Juventude é documento internacional, editado pela Organização Ibero-Americana de Juventude de 1999 (OIJ) (BRASIL, REGIMENTO INTERNO, 2010, p. 2).

Assim, oito anos após iniciadas as discussões acerca das juventudes e seis anos da criação de instituições federais de juventude, os jovens brasileiros têm a sua primeira grande conquista no caminho para a promulgação de marcos legais. A aprovação da Emenda Constitucional nº 65 de recomendação da CEJUVENT que tramita na Câmara dos Deputados, desde 2004, atribui às juventudes o *status* de sujeitos de direitos, de um lado, e convoca as juventudes para elaborar suas prioridades na construção de marcos legais, por outro. Nesse sentido, essa edição tem uma importância fundamental, tanto na elaboração quanto na pressão para a promulgação dos marcos legais dos jovens, cujos textos também se encontram em tramitação desde 2004, como pode ser observado na apresentação do Documento Base para a 2º Conferência Nacional de Juventude:

A 2ª Conferência Nacional de Juventude será este grande momento para apontar os direitos assegurados na Emenda Constitucional 65, que incluiu a expressão juventude na Constituição Federal e indicou a necessidade da aprovação do Plano Nacional de Juventude e do Estatuto da Juventude. Ambas as peças estão em tramitação no Congresso Nacional e precisarão da mobilização da juventude para serem aprovadas e qualificadas pelas deliberações da Conferência. (BRASIL, DOCUMENTO BASE, 2010, p. 2).

A 2º edição apostou no tema “Juventude, desenvolvimento e efetivação de direitos”, centralizando os debates em torno dos seguintes temas: i) Juventude: democracia, participação e desenvolvimento nacional; ii) Plano nacional de juventude: prioridades 2011-2015 e iii) articulação e integração das políticas públicas de juventude (BRASIL, REGIMENTO INTERNO, 2011, p. 2). O desenvolvimento se deu como na edição anterior, por meio de etapas que antecederam o encontro nacional, funcionando de maneira livre ou eletivas, de forma que somente as eletivas, cujo desenvolvimento é

organizado e executado por órgão específico de juventude, tem a prerrogativa de eleger delegados a etapa nacional.

Podemos observar, da edição de 2008 para a de 2011, o crescimento de 90 vagas para delegados eleitos nas etapas estaduais, passando de 1200 para 1300²³. Sendo assim, para a 2º Conferência Nacional de Juventude, o número de delegados que participaram na etapa nacional foi de 2010. Segundo a Secretaria Nacional de Juventude, todo o processo conferencial movimentou cerca de 550 mil pessoas.

Os debates da etapa nacional organizaram-se a partir de cinco eixos relacionados aos temas de direitos, então: i) direito ao desenvolvimento integral – educação, trabalho, cultura e comunicação; ii) direito ao território – cidade, campo, transporte, meio ambiente e comunidades tradicionais; iii) direito a experimentação e qualidade de vida – saúde, esporte, lazer e tempo livre; iv) direito a diversidade e a vida segura – segurança, valorização e respeito a diversidade e direitos humanos; v) direito a participação (BRASIL, DOCUMENTO-BASE, 2011). A preocupação de fortalecimento institucional e de implementar marcos legais para as juventudes foi o que conferiu sentido para essa edição. Nesse sentido, algumas demandas que têm pautado as ações para as juventudes desde a década de 1990, mas principalmente no início dos anos 2000, tornaram-se ações concretas. Aqui, destacaremos duas delas que parecem colaborar para a finalização de um ciclo de reivindicações.

A primeira refere-se ao fortalecimento institucional. O Conselho Nacional de Juventude, cuja demanda por maior participação dos jovens nas tomadas de decisão políticas é uma reivindicação internacional desde a década de 1990, tem mostrado, desde a sua implementação em 2005, ser uma ferramenta importante na aproximação entre governo federal e sociedade, bem como, na construção de uma política nacional de juventude em âmbito Federal. Conjuntamente, a Secretaria Nacional de Juventude tem incentivado criação de instituições de participação específicas de juventude, os Conselhos de Juventude em âmbito estadual e municipal em todo o território nacional.

Os conselhos têm função de aproximar Governo e sociedade para permitir que vários seguimentos sociais possam expressar suas demandas. Sua composição estrutural é de fundamental importância para seu funcionamento e êxito, uma vez que uma ferramenta institucional democrática deve compor, em seu conjunto, membros do

23 A provável explicação para esse acréscimo é o aumento ou diminuição da população estadual, já que a fórmula para definir a quantidade de delegados é o número de habitantes. (REGIMENTO INTERNO, 2011).

governo e da sociedade de maneira que as decisões sejam idôneas. Assim, segundo Alencar *et al.* (2013, p. 114), os conselhos são “instituições híbridas, que agregam Estado e sociedade, constituindo-se em canais de participação política, deliberação institucionalizada e divulgação de ações do governo”.

Sendo assim, foi feito um breve levantamento com auxílio da *internet*, nos *sites* dos governos estaduais, para observar se ao menos nesse âmbito existia uma correspondência entre a intenção federal e os demais entes federados. As informações encontradas revelam que dos 27 Estados, aqueles que criaram um conselho no período entre 2003 e 2010 localizam-se na região Norte e Nordeste²⁴, totalizando nove estados e, no período de 2011 a 2017, foram 12 estados que criaram conselhos de juventude.

Para dar continuidade ao fortalecimento institucional, o ConJuve criou a Rede Nacional de Conselhos de Juventude para garantir o diálogo entre as estruturas municipais e estaduais com a nacional. Segundo o ConJuve, a rede é uma articulação nacional criada com o intuito de fortalecer os conselhos e conselheiras/os. Ela tem como principais objetivos a criação de novos conselhos de juventude, incentivar e qualificar a formação dos conselheiros e conselheiras de juventude. A participação se dá por duas vias: a virtual (uma plataforma virtual da Rede de Conselhos) e presencial, com encontros regionais e nacional.

A efetividade da rede se mostrou no I Encontro Nacional de Conselhos de Juventude, realizado em 2008 na cidade de Brasília, com a participação de 70 conselhos. Constatou-se, por um lado, a necessidade de troca de informações, formação e articulação e, por outro, “constituiu como o primeiro espaço de debate em nível nacional sobre o papel dos conselhos no fortalecimento das políticas públicas de juventude” e assim o Conjuve impulsionou a concepção da rede e suas ações (CONJUVE, 2010, p. 22).

Um outro dado sobre a criação dos colegiados locais e retirado do Manual de Conselhos é o “Conselhos de Juventude: Fortalecendo diálogos, promovendo direitos”, de 2010. Um mapeamento feito pelo ConJuve, por meio das inscrições do II Encontro Nacional de Conselhos de Juventude, evidencia 105 conselhos municipais e estaduais. A publicação ainda salienta que esse é um número que não retrata a realidade brasileira. O

24 Exceto os Estados de São Paulo e Minas Gerais que criaram conselhos de juventude respectivamente em 1986 e 1987 por influência das diretrizes estabelecidas pela ONU quanto da instituição do ano de 1985 como o Ano internacional da juventude. Ainda que durante a década de 1990 esses conselhos tenham ficados inativos.

quadro a seguir apresenta o ano de criação dos Conselhos de Juventude no âmbito estadual e o ato normativo:

Quadro 6 - Ano de criação dos Conselhos Estaduais de Juventude

Região	Estados	Ano de criação	Forma de criação
Norte (7)	Acre	2004	Lei
	Amazonas	2009	Decreto*
	Amapá	2017	Lei
	Rondônia	2010	Lei
	Roraima	2010	Lei
	Para	2006	Lei
	Tocantins	-	-
Nordeste (9)	Bahia	2008	Decreto
	Sergipe	2014	Lei
	Alagoas	2013	Lei
	Paraíba	2006	Lei
	Pernambuco	2008	Lei
	Rio Grande do Norte	2016	Lei
	Piauí	2006	Lei
	Ceara	2007	Lei
	Maranhão	2007	Lei
Centro-Oeste (4)	Mato Grosso	2016	Lei
	Mato Grosso do Sul	2015	Lei
	Goiás	2012	Decreto
	Distrito Federal	2013	Lei
Sudeste (4)	Espírito Santo	2012	Decreto
	São Paulo	1986	Decreto
	Rio de Janeiro	2000	Lei
	Minas Gerais	1987	
Sul (3)	Santa Catarina	2016	Lei
	Rio Grande do Sul	2015	Lei
	Paraná	2017	Decreto

Fonte: elaboração da autora, com base nas informações encontradas nos *sites* oficiais dos 27 Estados Federais.

*desativado desde 2014 a maio de 2019.

Notas:

1 – Não entraram na contabilização os Estados de São Paulo, Minas gerais e Rio de Janeiro para o período de 2003-2010.

2 – Não foi encontrada informação no site oficial do Estado de Tocantins.

A criação por força da Lei dos colegiados em nível Estadual, apresenta tendência em 19 dos casos, o que significa que a sua constituição passou por etapas de apreciação e discussão pelo poder legislativo, representantes da sociedade na composição dos governos. Os outros 5 casos foram criados por decreto pelo poder executivo. O desenho geral, evidencia que a criação dos conselhos estaduais de juventude seguiu as recomendações do Governo Federal na busca pela efetivação das políticas.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado quanto à data de criação, mesmo sendo um arranjo institucional tradicional originário do início do século XX (1911), no que diz respeito aos conselhos estaduais de juventude, eles acompanham a tendência geral e apresentam maior expansão no período mais recente, em especial entre os anos de 2011 e 2017, um incremento de 12 novos colegiados.

Se comparadas as datas de criação, observando as regiões na primeira década do século XXI, norte e nordeste despontaram pioneiramente na criação de Conselhos de Juventude. No caso do Norte, segunda região com maior número de estados, a participação dos governadores destacados no documento de resoluções da primeira edição, nas etapas estaduais, revela o papel incentivador que o Poder Executivo tem na construção de uma política nacional de juventude em todos os níveis. Já no período entre 2011-2017, os estados da região Centro-Oeste se destacam ante as demais regiões.

A segunda ação destacada vai de encontro com a elaboração de marcos legais de juventude. Nesse sentido, cabe aqui dizer que desde 2004, ao final das atividades desenvolvidas pela Comissão Especial destinada a acompanhar e estudar políticas públicas de juventude, foi encaminhado à Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 4529/ 2004, que versa sobre o Estatuto de Juventude e o Projeto de Lei 4530/ 2004 sobre o Plano Nacional de Juventude. Em 2006, foi constituída uma comissão especial para analisar e dar parecer sobre o Plano Nacional de Juventude de autoria da CEJUVENT, o parecer foi positivo e aprova o plano que deveria ser reavaliado a cada 10 anos. Embora aprovado na comissão, a PL tramita desde 2004 na Câmara dos Deputados.

Quanto ao Estatuto, este somente voltou a ser analisado em 2010 quando foi transformado em PL nº 98 de 2011. Depois de discussão em ambas as casas (Câmara dos Deputados e Senado) e uma espera de nove anos, foi promulgado como Lei nº 12.850 de 05/08/2013, efetivando, assim, ao menos juridicamente, a condição de cidadão e portadora de direitos dos jovens brasileiros. Paralelamente às conquistas normativas das juventudes, os quatro anos que se sucederam entre a segunda e a terceira Conferências Nacionais de Juventude, foram anos de instabilidade política que teve início com a eleição presidencial, com o resultado da eleição da primeira mulher, Dilma Rousseff, ao cargo mais importante do regime democrático. Assim, continuando os projetos do Partido dos Trabalhadores (PT), os primeiros quatro anos de sua gestão foram se acentuando desentendimentos e conflitos entre governo e base aliada, governo e congresso, governo e população.

Na onda de descontentamentos, junho de 2013 marcou a história recente desse país com o desenrolar de manifestações nas ruas de várias cidades brasileiras. Inicialmente convocadas pelo Movimento social Passe Livre, em protesto ao aumento do transporte público na cidade de São Paulo, a tomada das ruas pela população extrapolou a pauta do transporte e seguiram-se alguns dias de manifestações que reivindicavam maior investimento na educação, saúde, moradia, etc. Assim, uma pluralidade de pautas foram vocalizadas.

Ainda em 2013, no que diz respeito a ações sobre as juventudes, por meio do Decreto n. 8.074 de 14 de agosto de 2013²⁵, a presidenta instituiu o Comitê Interministerial da Política de Juventude (COIJUV), de caráter permanente. Sua função é gerir e monitorar as políticas públicas do governo federal para juventude, de acordo com as deliberações das Conferências Nacionais de Juventude e os planos plurianuais, bem como elaborar e propor a regulamentação do Estado da Juventude e do Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve). Assim, a criação do COIJUV apresenta mais uma ferramenta institucional para a efetivação dos direitos das juventudes que vêm sendo debatido e construído ao longo dos anos.

O Sinajuve corrobora o que Lotta e Vaz (2015) argumentam acerca da implementação de políticas públicas a partir dos anos 2000: “elas têm impulsionado um processo de inovação organizado em três eixos: i) relações federativas, ii) intersetorialidade e iii) inclusão de novos atores” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 179).

Embora o cenário apresentado seja de descontentamento geral, nas eleições que se seguiram em 2014, Dilma Rousseff foi reeleita com 51, 64% dos votos válidos. Nesse momento, inicia-se uma campanha por parte do candidato relegado ao segundo lugar, cujo objetivo foi deslegitimar a vitória da presidente nas urnas. Esse foi o começo do fim, pois a oposição ao governo do PT alinhou-se aos vários seguimentos da sociedade também descontentes, principalmente com os avanços que diminuiram a desigualdade social que assolava o país há anos. O resultado desse movimento foi o *impeachment* da presidenta, ainda que constasse nos autos do processo que Dilma não havia cometido crime algum.

No ínterim dos movimentos de contestação da legitimidade da vitória de Dilma e seu *impeachment*, foi convocada e realizada a 3º Conferência Nacional de Juventude. É dela que tratamos a seguir.

25 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8074.htm. Acesso em 27/03/2019.

2.2.3 Terceira Conferência Nacional de Juventude (2015)

A terceira edição da Conferência Nacional de Juventude teve motivos para comemorar. Como já comentado anteriormente, em 2013 foi promulgado o Estatuto da Juventude e instaurado órgão responsável pela sua regulação, portanto a proposta desta edição traz, por um lado, essa conquista das juventudes e, por outro, alinha as próximas perspectivas e os desafios. Nesse sentido, a convocação para a terceira Conferência Nacional, ocorrida em 2015, teve como objetivo atualizar a agenda das juventudes para o desenvolvimento do Brasil, “reconhecendo e potencializando as múltiplas formas de expressão juvenil, além de fortalecer o combate a todas as formas de preconceitos” (REGIMENTO INTERNO, 2015, p. 3).

Assim como a 2ª Conferência, essa edição contou com debates baseadas em reflexões produzidas ao longo de 10 anos de políticas públicas de juventude, são elas: Estatuto da Juventude; Mapa da Violência – jovens do Brasil 2014; Balanço da 1º e 2º Conferências Nacionais de Juventude; Política Nacional de Juventude: diretrizes, perspectivas; Reflexões sobre a política Nacional de Juventude 2003-2010 de 2011; Carta de Direitos da Juventude editado pela OIJ de 1999; Juventude e Políticas Sociais no Brasil publicado pelo Instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA) em 2009; 1º e 2º Relatórios sobre violência homofóbica da Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Residência da República de publicados respectivamente em 2012 e 2013 (Regimento 3º Conferência Nacional de Juventude, 2015, p. 5).

Quanto às etapas de realização, essa edição contou com a novidade da etapa por meio digital em que também foi possível eleger delegados e encaminhar para o nacional um conjunto de propostas. Segundo informações disponibilizadas na página oficial da Secretaria Nacional de Juventude²⁶, esta etapa ocorreu em meio ambiente digital disponibilizado pela comissão organizadora nacional e pôde ser acessado por qualquer pessoa após efetuado um cadastro. As normas para se tornar um delegado na etapa nacional eram apresentar uma proposta que será avaliada pela comissão organizadora nacional a partir dos seguintes critérios: nº de seguidores; nº apoiador; nº de comentários e nº de mobilizador, desta maneira os perfis que se tornaram mais relevantes, levando em conta os critérios estabelecidos citados acima e após aplicação de critérios que garantiriam a diversidade, foram classificadas 305 propostas que se

26 Disponível em <http://juventude.gov.br/conferencia/etapas-digital/?lang=es>. Acesso em 12/02/2019.

destacarem pela relevância e incluídas para a deliberação e votação dos delegados.

Assim:

30% dos/as delegados/as da Conferência Nacional serão eleitos pela plataforma digital. A escolha desses delegados/as será feita de acordo com o agito que cada perfil faz na rede. Quem mobiliza mais, provoca mais discussão e atrai mais parceiros para suas ideias têm mais chances de se tornar delegado/a via plataforma digital. (DOCUMENTO ORIENTADOR, 2015, p. 2).

Apesar da novidade da plataforma digital, o número de delegados que participaram da etapa nacional nessa edição sofreu um decréscimo em relação às edições anteriores, totalizando 2000 delegados. Nessa edição houve uma mudança na escolha de delegados em relação às etapas anteriores a nacional, que acarretou a diminuição de delegados na etapa estadual indicados pelo poder público e os delegados indicados pelo ConJuve. De ambos os lados, diminuíram-se o número de delegados da etapa de consulta nacional aos povos e comunidades tradicionais, suprimindo a informação dos delegados da etapa municipal pela informação dos delegados na etapa digital, o que resulta na diminuição em relação as outras etapas de 100 delegados.

Ainda que contando com número menor de delegados, aparentemente os debates não foram influenciados por esse *déficit*. Segundo dados contidos no relatório final apresentado pela comissão organizadora nacional, foram sistematizadas 899 propostas que foram originárias das etapas digitais (305) e estaduais (594), o resultado dessa sistematização foram as 385 propostas disponibilizadas no documento de resolução. Essas foram apresentadas aos grupos de trabalhos compostos pelos delegados que compareceram à etapa nacional e foram discutidos considerando as orientações do texto base organizado a partir das publicações citadas acima e levando em consideração os 10 anos passados desde a criação das instituições de juventude em âmbito Nacional, bem como os limites e desafios para as políticas de juventude a partir da conquista do Estatuto.

Assim, dialogando com direitos expressos no Estatuto de Juventude, promulgado em 2013, os trabalhos foram organizados em 11 eixos temáticos: i) direito à cidadania, a participação social e política e a representação juvenil; ii) direito a educação; iii) direito a profissionalização, ao trabalho e a renda; iv) direito a diversidade e a igualdade; v) direito a saúde; vi) direitos a cultura; vii) direito a comunicação e a liberdade de expressão; viii) direito ao desporto e ao lazer; ix) direito a sustentabilidade

e ao meio ambiente; x) direito ao território e a mobilidade e xi) direito a segurança pública e ao acesso à justiça (REGIMENTO, 2015, p. 5).

Os momentos deliberativos (grupos de trabalhos) da etapa nacional foram divididos em dois turnos, dada a quantidade de eixos temáticos que deveriam ser desenvolvidos. O primeiro com 6 eixos em debate e o segundo com 5 eixos. O resultado foi a apresentação de 99 propostas colocadas em votação na plenária final e aprovadas pela maioria dos delegados. Segundo o regimento interno, a etapa seguinte foi submeter novamente as propostas para a assembleia de maneira que essa pontuasse as propostas para hierarquizá-las por prioridade. Dessa maneira, a 3ª Conferência Nacional de Juventude, aprovou 99 resoluções e 17 moções.

Segundo o relatório de metodologia e sistematização da 3ª Conferência Nacional de Juventude (2016), as moções expressas nessa edição unificam o esforço dos diversos atores sociais, que sendo representantes da diversidade juvenil indicaram para o governo federal, o que é fundamental como ação e o que poderia ser política pública de juventude.

A 3ª Conferência Nacional de Juventude termina com a comemoração de conquistas significativas para as juventudes brasileira, como a inclusão do termo jovem no Capítulo VII do Título VIII da Constituição que permitiu a promulgação do Estatuto da Juventude. A Conferência cumpriu com o objetivo de conscientizar para a participação política institucionalizada e de mobilizar as várias entidades representativas dos jovens, sejam elas tradicionais, com estruturas hierarquizadas (as juventudes partidárias ou entidades representativas, como por exemplo a União Nacional dos Estudantes), ou as novas formas de organização em que tem se espalhado principalmente entre os jovens, como por exemplo os coletivos cuja principal característica é a gestão colaborativa de forma horizontal. Além disso, também comemora os 10 anos da criação da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude, o desenvolvimento do programa Projovem e de outros programas e ações que possibilitaram aos jovens brasileiros transformarem suas vidas.

Assim, o desafio colocado as juventudes e as suas instituições democráticas a partir dessa 3ª Conferência Nacional de Juventude é levado em consideração a promulgação do Estatuto da Juventude e a implementação Sinajuve já instituído no Estatuto e somente regulamentado pelo Decreto nº 9.306 de 15 de março de 2018²⁷. O

27 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9306.htm Acesso em 27/03/2019.

Sinajuve, constitui uma forma de articulação e organização da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil para a promoção de políticas públicas de juventude, dentre as suas diretrizes estão:

i) descentralização das ações e a cooperação entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ii) promoção da participação social, especialmente dos jovens, na formulação, no acompanhamento, na avaliação e no controle social das políticas públicas de juventude, iii) respeito à diversidade regional e territorial. iv) a atuação em rede e a articulação entre o poder público e a sociedade civil e v) transparência e a ampla divulgação dos programas, das ações e dos recursos das políticas públicas de juventude. (BRASIL, 2018).

De maneira correlata ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sinajuve, objetiva:

i) promover a intersetorialidade e a transversalidade das políticas, dos programas e das ações destinadas à população jovem; ii) estimular o intercâmbio de boas práticas, de programas e de ações que promovam os direitos dos jovens previstos no Estatuto da Juventude; iii) integrar as políticas públicas de juventude ao ciclo de planejamento e orçamento público anual e plurianual; iv) ampliar a produção de conhecimento sobre a juventude; v) incentivar a cooperação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e as Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal para a observância do Estatuto da Juventude; e vi) estimular e articular a elaboração e a implementação dos planos de juventude dos entes federativos. (BRASIL, 2018).

Ainda que regulamentado, o Sinajuve também enfrenta desafios ao seu desenvolvimento, uma vez que seus instrumentos de implementação ainda não foram criados como é o caso da i) Plataforma virtual interativa, ii) do cadastro nacional das unidades de juventude e o iii) subsistema de informação, monitoramento e avaliação ou aguardam aprovação como é o caso do iv) Plano Nacional de Juventude (BRASIL, 2018). Após o processo de 2015, a próxima conferência deve ser convocada em 2019, de acordo com o decreto nº 12.852 de agosto de 2013, que estipula no capítulo de competências da União, o intervalo máximo de 4 anos entre um processo e outro. Assim, descritos os processos conferenciais em três edições, o próximo capítulo apresenta os próximos passos da pesquisa.

Descrita a engenharia e o desenvolvimento da institucionalidade das políticas públicas nacionais de juventude, o capítulo a seguir ocupa-se da análise do objeto desta pesquisa, a “participação” das juventudes na construção dos marcos legais e de políticas

públicas de juventude. No entanto, o objeto não trata da verificação da participação efetiva das juventudes, mas sim do modo como essa participação é explicitada nos documentos produzidos pelas Conferências Nacionais de Juventude.

3 PARTICIPAÇÃO, O EIXO MOBILIZADOR

Neste capítulo, apresentamos as resoluções aprovadas do eixo participação que constam nos documentos elaborados pela comissão nacional de cada edição das conferências, publicados pela ConJuve e pela Secretaria Nacional de Juventude, e disponibilizados tanto no *site* das respectivas instituições quanto no site “Participação em foco” do domínio do IPEA, que disponibiliza bancos de dados de pesquisas qualitativas e quantitativas no intuito de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de pesquisas sobre o tema da participação institucional e não-institucional.

O objetivo aqui é apresentar as demandas de participação sintetizadas nos documentos e observar o que elas revelam sobre o envolvimento das juventudes nos espaços institucionalizados e o que almejam conquistar. As resoluções, quando apresentadas, seguiram a ordem cronológica da realização das conferências (2008, 2011, 2015). Dessa maneira, a seguir, descrevemos a quantidade de resoluções do eixo participação aprovada em cada edição conferencial, as demandas expressas e os desdobramentos delas para as políticas públicas de juventude, destacando o envolvimento ou os desejos dos jovens.

O documento de resoluções aprovadas, referentes a 1ª Conferência (2008), apresenta sintetização de 33 propostas do eixo participação política resultante das diversas etapas, nos diferentes níveis do processo conferencial. No entanto, na etapa nacional, apenas três proposições foram aprovadas pela plenária nacional como diretrizes para o trabalho desenvolvido pelo ConJuve.

O que se pode inferir sobre distinção entre as resoluções das etapas anteriores à nacional é a incorporação de demandas parecidas ou complementares, gerando, assim, apenas as três resoluções aprovadas e selecionadas como diretrizes nas políticas públicas de juventude; mas ao observar minuciosamente as resoluções, elas apresentam um conjunto de demandas e preocupação quanto a cinco temas: i) a legitimidade das instâncias de juventude recém-criadas, ii) a autonomia para o desenvolvimento dos trabalhos, iii) a garantia de recursos materiais, iv) a inclusão dos jovens em instâncias com poder de decisão política e v) a conscientização acerca da participação política dos jovens.

Os três primeiros temas abarcam as principais preocupações naquele momento, para a consolidação da Política Nacional de Juventude. São elas:

- da *legitimidade*, baseada na fragilidade da recém criada instância participativa (o Conselho Nacional de Juventude), que foi inicialmente constituído por nomeação do Poder Executivo e com caráter de órgão consultivo, o que não possibilita governabilidade sobre planejamento e execução das políticas públicas de juventude nos diferentes níveis e instâncias de governo (NOVAES *et al.*, 2006).

- da *autonomia* (que também se relaciona com a legitimidade), em que se pregava a necessidade de afastamento da imagem do conselho, da imagem do poder executivo.

- e, por fim, *quanto aos recursos materiais*, que são em todos os lugares limitados e ainda mais complexo quanto a novos órgãos.

Importante pontuar que os dois últimos temas estão diretamente relacionados às demandas sobre participação política, como conscientizar a juventude para, a partir da inclusão dos jovens, garantir que eles possam participar e influenciar os espaços de disputa política, ou seja, os temas que efetivamente são observados pela política em desenvolvimento.

Nesse sentido, a tensão dos trabalhos iniciados em 2003 pela CEJUVENT e continuados pela SNJ é na complexidade da demanda sistematizada apresentada na construção de mecanismos de juventude em caráter nacional, para que possam servir de canais de aproximação do diálogo entre governo e juventude, possam ser ao mesmo tempo legitimados para o desenvolvimento dos trabalhos e não ser apenas proposições de cima para baixo. Tal complexidade é exemplificada no texto que consta no documento de resoluções aprovadas transcritas a seguir:

Criar o Sistema Nacional de Juventude, composto por órgãos de juventude (secretarias, coordenadorias e outros) nas três esferas do governo, com dotação orçamentária específica; conselhos de juventude eleitos democraticamente, com caráter deliberativo, com a garantia de recursos financeiros, físicos e humanos; fundo nacional, estaduais e municipais de juventude, com acompanhamento e controle social, ficando condicionado o repasse de verbas federais de programas e projetos de juventude à adesão dos estados e municípios a esse Sistema. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 26).

No que se refere à legitimidade, a preocupação não se limitou às críticas ao ConJuve, pois também apresentou-se na recorrência do tema da criação do Sinajuve que servia de articulador entre os entes federados, nos diferentes níveis, em conjunto com a sociedade civil para a promoção de PPJ, nos debates entre os conselheiros de juventude

e governo federal nos anos seguintes à primeira conferência. O significado que essa demanda representa assenta-se no propósito em criar uma política nacional de juventude que seja uma política de Estado e não de governo, capaz de articular com todos os entes federados, programas e ações para a juventude, que estejam de acordo com a sua realidade local, dada a transversalidade que as demandas juvenis apresentam

No entanto, mesmo configurando uma demanda significativa, o Sinajuve foi garantido apenas cinco anos mais tarde, em relação à realização da primeira conferência em 2008, com a promulgação do Estatuto, mas ainda precisando de regulamentação, que ocorreu ainda cinco anos depois, com o decreto nº 9.306, de 15 de março de 2018, que descrevia como objetivos:

I - promover a intersetorialidade e a transversalidade das políticas, dos programas e das ações destinadas à população jovem; II - estimular o intercâmbio de boas práticas, de programas e de ações que promovam os direitos dos jovens previstos no Estatuto da Juventude; III - integrar as políticas públicas de juventude ao ciclo de planejamento e orçamento públicos anual e plurianual; IV - ampliar a produção de conhecimento sobre a juventude; V - incentivar a cooperação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e as Defensorias Públicas da União, dos Estados e do Distrito Federal para a observância do Estatuto da Juventude; e VI - estimular e articular a elaboração e a implementação dos planos de juventude dos entes federativos. (BRASIL, 2018, p. 2).

O desafio colocado para as juventudes e seus representantes no ConJuve e nas diversas instâncias, nos três níveis governamentais, era concretizar os objetivos apresentados no decreto regulamentador, para que o Sinajuve não acabasse antes mesmo de começar ou que sofresse dos mesmos males que o seu irmão mais famoso, o SUS, com baixo investimento e precarização por todos os lados.

Um elemento fundamental para a elaboração de políticas públicas de juventude que a regulamentação do Sinajuve apresenta é a elaboração de um Plano Nacional de Juventude, que deve ser elaborado a partir das diretrizes definidas nas conferências nacionais de juventude e observar os seguintes eixos prioritários: i) cidadania, participação social e política e representação juvenil, ii) educação, iii) profissionalização, trabalho e renda, iv) diversidade e igualdade, v) saúde, vi) cultura, vii) comunicação e liberdade de expressão, viii) desporto e lazer, ix) território e mobilidade, x) sustentabilidade e meio ambiente e xi) segurança e acesso à justiça.

Importante ressaltar que o Plano Nacional de Juventude é o marco legal que permite que PPJ se configure efetivamente como política de Estado, o que ainda não

aconteceu. Ele é o documento de referência para que os conselhos e as instituições que desenvolvem ações para o público jovem nos estados e municípios possam planejar suas atividades em consonância com o governo federal, resultando em programas alinhados por todo o país, assim como o Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano Nacional de Saúde (PNS) e o Plano Nacional de Segurança Públicas e Defesa Social (PNSPDS).

Ainda no interior da primeira proposta aprovada consta uma segunda demanda que diz respeito à autonomia, ao funcionamento e à garantia de recursos materiais e humanos no desenvolvimento dos trabalhos dos conselhos de juventude. Quanto a esses pontos: primeiro, é necessário destacar que ao Conjuve, no ato de criação, não foram destinadas fontes orçamentárias para o progresso dos trabalhos, por isso a preocupação com os recursos materiais para o desenvolvimento das atividades; segundo, que este fato levou o Conjuve e a SNJ a estarem em constante diálogo com aqueles ministérios que já desenvolviam programas voltados para a população jovem; e terceiro, com avanço dos trabalhos alguns programas passaram a integrar o plano plurianual (PPA) nos diferentes governos (NUNES *et al.*, 2017). Assim, a questão do financiamento aparece nos documentos como uma questão central para o desenvolvimento dos programas implementados pela SNJ e, conseqüentemente, para a autonomia institucional, repetindo-se como demanda nas três conferências.

Isso significa que o Conjuve, como órgão participativo e instituído pelo Poder Executivo, é responsável, por exemplo, por propor estratégias de acompanhamento e avaliação de PPJ e, ao mesmo tempo, delega àquelas pessoas eleitas, o poder de representação. Assim, para exercerem o poder de representantes, os conselheiros precisam legitimar suas ações fazendo-se necessário o distanciamento do Poder Executivo, seja por meio de recursos humanos ou materiais, permitindo o desenvolvimento de outras ações das quais também são encarregado, como promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a situação juvenil ou instituir grupos de trabalho e comissões, de caráter temporário e destinados ao estudo e à elaboração de propostas sobre temas específicos.

Já na primeira resolução observada é possível perceber que a institucionalização da participação a partir de marco orientador (i) e regulatório (ii) perfaz aspecto essencial em 2008. Seus significados evidenciam a disputa política que visa concretizar os avanços da PPJ, ao mesmo tempo que demonstra a preocupação com aprovação da legitimidade dos trabalhos efetuados até aquele momento. Uma das propostas para efetivar a legitimidade da participação é a reforma política, pois ela é uma demanda que

intenciona incentivar a participação juvenil para além das conferências, como exemplificado pelo trecho extraído do documento consultado:

Garantir uma ampla reforma política que, além do financiamento público de campanha, assegure a participação massiva da juventude nos partidos políticos, com garantia de cota mínima de 15% para jovens de 18 a 29 anos nas coligações, com respeito ao recorte étnico-racial e garantindo a paridade de gênero; mudança na faixa etária da elegibilidade, garantindo idade mínima de 18 anos para vereador, prefeito, deputados estaduais, distritais e federais, e 27 anos para senador, governador e presidente da República (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 26).

A reforma política é uma demanda recorrente no cenário brasileiro, sua gênese está na constatação de um perfil hegemônico, que tem gênero, raça, classe social e faixa etária muito específicos, ocupando as cadeiras de representantes do povo, seja no Poder Executivo ou Legislativo (BARSTED; PITANGUY, 2011). Assim, ser homem, branco, pertencer à classe economicamente dominante e estar entre 30 e 60 anos é o perfil da maioria dos candidatos aos cargos no Executivo e Legislativo, em cada processo eleitoral, ao menos desde a redemocratização. Além desses cargos, esse perfil também é dominante no comando de pastas ministeriais e secretarias.

Um aceno de mudança significativa nesse perfil foi iniciado pela demanda de incentivo à participação de mulheres, resultante na Lei n. 12.034/2009, conhecida como lei de cotas para as mulheres nos partidos políticos, a qual estabelece que partidos e coligações devem preencher o mínimo de 30% e máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Assim, seguindo a trilha aberta pelas mulheres, os jovens demandam participação, no entanto os documentos consultados evidenciam que ainda há um longo caminho a percorrer para que essa demanda seja efetivada.

Além do nível de participação em instâncias governamentais, as demandas juvenis retratadas, na primeira conferência, apresentam também a necessidade da expansão de mecanismos que incentivem a participação política, o debate e o desenvolvimento do senso crítico nas escolas e universidade, como ilustrado no trecho transcrito a seguir:

Incentivar e implementar nas escolas e universidades mecanismos e disciplinas (discutidas com o CONJUVE e o MEC) relacionadas à participação política, que estimulem o debate e a troca de informações sobre temas referentes ao governo, movimentos sociais, história, conjuntura política e econômica, cidadania e políticas públicas,

exercitando e desenvolvendo assim o senso crítico, sobretudo, sobre a realidade local. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 26).

Assim, se o primeiro passo foi articular a institucionalização, possibilitando a criação de mecanismos responsáveis em receber as demandas das juventudes, o passo seguinte foi garantir que os jovens ocupassem esses espaços. As conferências, ao que parece, têm cumprido esse papel juntamente ao ConJuve. No entanto, os documentos da primeira conferência apresentam apenas o início da discussão acerca da participação, elas tornaram a se repetir nas edições posteriores, mostrando amadurecimento das demandas.

Na segunda edição, em 2011, as demandas pelo fortalecimento institucional, principalmente do ConJuve, teve peso significativo na aprovação de propostas. Assim, das três proposições aprovadas em plenária como diretrizes de incumbência do ConJuve, duas delas concentram esforço na elaboração de critérios para a composição do conselho em relação aos representantes da sociedade civil, já a terceira persistiu em garantir financiamento próprio para as PPJ.

A primeira resolução apresentada pelo eixo participação evidencia a cautela em garantir diversidade e representatividade quanto à composição do ConJuve. Assim, de 2008 a 2011, a experiência aprendida com as gestões, até aquele momento, transformaram a preocupação em critérios que visavam assegurar os elementos anteriores. Esses critérios são descritos a seguir:

Configuram-se como entidades e movimentos de caráter nacional aquelas que atuem no mínimo em 7 estados ou 3 regiões. Poderão candidatar-se as entidades e movimentos que se enquadrarem em uma das seguintes categorias: (a) redes e articulações de juventude que atuem na defesa e promoção dos direitos da juventude (2/3 do Conjuve); (b) organizações mistas (com jovens e não-jovens), de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe, que atuem na defesa e promoção dos direitos da juventude (1/3 do Conjuve). (BRASIL, CADERNO DE PROPOSTAS FINAIS APROVADAS, 2011, p. 8).

Além dos critérios, a segunda resolução estabeleceu características que o ConJuve deve guardar como:

(a) Representar a Juventude no sentido de promover melhorias, qualidade de vida e acesso a ações e projetos diversificados; (b) Com caráter deliberativo e fiscalizador, com cotas de 3/5 de jovens; (c) Com entidades que atuem no segmento de juventude; (d) Com

obrigatoriedade de inserção juvenil; (e) Com alternância de sociedade civil e poder público na presidência; (f) Com garantia de espaço de participação nos conselhos de juventude para os estudantes, LGBT, mulheres, negros, pessoas com deficiência, entidade de bairro, trabalhadores, jovens do campo e de comunidades indígenas, quilombolas, de terreiros e povos tradicionais, entre diversos outros segmentos juvenis; (g) Com sede própria; (h) Acompanhados de Fóruns Municipais e/ou Territoriais e demais organizações de suporte/apoio ao conselho; (i) Subdivididos por conselhos regionais, de acordo com o porte do município, cujos membros da sociedade civil sejam eleitos em fóruns, assembleias e outros coletivos específicos de juventude, e não indicados, salvo quando não houver um fórum específico de juventude; (j) Com dotação orçamentária específica prevista em LDO/LOA e no PPA; (k) Com prazo de mandato definido por lei, e, onde ainda não houver conselhos, que seja fomentada e incentivada a sua criação; (l) Com $\frac{3}{4}$ de participação da sociedade civil, contemplando a participação dos povos tradicionais e comunidades indígenas. (BRASIL, CADERNO DE PROPOSTAS FINAIS APROVADAS, 2011, p. 8-9).

A preocupação em “proteger” o ConJuve é evidente e frequente nos documentos consultados, mostrando ser a sua mais significativa fragilidade como instituição do conjunto de políticas públicas, colocadas em prática na última década. Nesse sentido, com a tarefa de representar as juventudes na sua multiplicidade e em articular o diálogo intergeracional, para atender às demandas juvenis, nas suas especificidades, é preciso ter definido o perfil daqueles que se pretendem representantes, para legitimar as ações propostas pela instituição.

As preocupações pela legitimidade do ConJuve parecem ser compatíveis à novidade da instituição, é preciso mostrar serviço, o que as resoluções acima apontam é que as disputas políticas pela institucionalização das PPJ encerram-se a partir do momento em que os critérios e características são atribuídas para aqueles que desejam representar as juventudes. Nessa disputa, fica evidente que setores tiveram seus lugares garantidos como, por exemplo, aquelas instituições que já tinham um trabalho consolidados com jovens e outras não.

Já a terceira conferência, as nove resoluções aprovadas podem ser olhadas a partir de duas estratégias: em que as demandas estão organizadas, visando à participação efetiva dos jovens em espaços institucionalizados de juventude, sejam eles em nível federal, estadual ou municipal, legislativo ou em mecanismo de controle social consultivo ou deliberativo, sempre observando a paridade de gênero, racial, LGBTs, comunidades e povos tradicionais; a outra estratégia está relacionada à participação

social em diversos espaços além do institucionalizado e observando um cenário de interlocução internacional entre as juventudes, por exemplo, a OIJ.

Assegurado o “direito a ter direito” dos jovens brasileiros, o próximo passo foi atualizar demandas a partir de uma pesquisa de opinião que fosse capaz de “acompanhar as tendências de comportamento e a opinião dos jovens” (SNJ, 2013, p. 9). Tal pesquisa foi executada em abril e maio de 2013, utilizando amostra estatisticamente representativa do universo brasileiro entre 15 e 29 anos, composta por 3.300 entrevistas, distribuídas em 187 municípios estratificados por localização geográfica e em tercis de corte, contemplando as 27 unidades da federação. As margens de erros são de dois pontos para perguntas feitas ao total de amostras ou três pontos para as perguntas incluídas em uma das três subamostras, conforme os resultados (SNJ, 2013, p. 10).

Os resultados preliminares publicados na produção “Agenda Juventude Brasil: Pesquisa Nacional sobre opinião dos jovens brasileiros 2013”, de responsabilidade da SNJ e Da coordenação geral de Gustavo Venturi, foram organizados em blocos temáticos, referentes a: condição juvenil, educação trabalho, saúde, cultura e lazer, participação política e violência, ela visa identificar demandas por políticas públicas e aferir a ressonância de algumas respostas em curso.

Para esta pesquisa, utilizaremos apenas os dados referentes à participação política para exemplificar os caminhos que levaram às resoluções aprovadas na terceira conferência nacional de juventude. Em termo de resoluções aprovadas quantitativamente, a terceira conferência ratificou o maior número, pois pode-se dizer que a participação se tornou um elemento de maior atenção para esta edição. Das nove resoluções há demandas pela implementação do Sinajuve, cotas para jovens em conselhos consultivos, nos conselhos setoriais e no parlamento, incentivo de pesquisas sobre juventude em nível local, incentivo ao protagonismo juvenil nas escolas, incentivo na criação de conselhos municipais e a criação de um canal de interlocução com a juventude da América Latina.

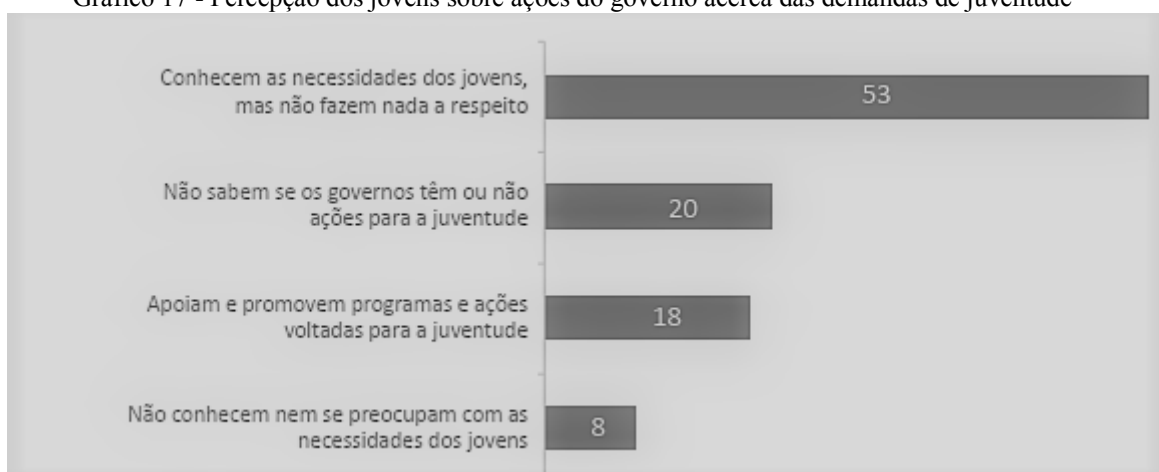
O Sinajuve foi instituído pelo Estatuto da Juventude, mas precisou de lei complementar que o regulamentasse. Uma certa lentidão nesse procedimento recoloca o Sinajuve na pauta das PPJ, uma vez que seu desenvolvimento beneficia o diálogo entre governo federal e os governos locais. O funcionamento em rede é o fundamento desse sistema e, por causa disto, a insistência dos jovens na sua implementação, sua forma de dizer que é preciso maior articulação entre os níveis e entre os órgãos de juventude, assim como consta na resolução aprovada que reivindica “garantir a implantação do

Sistema Nacional de Juventude composto por órgãos gestores, conselhos e fundos de políticas públicas de juventude, nas três esferas administrativas” (DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES APROVADAS, 2015, p. 5).

Por outro lado, o seu funcionamento, além de articulação em rede, também demanda que a informação sobre os programas e ações para a juventude existentes sejam disseminadas, para que os jovens possam participar das atividades desenvolvidas em suas localidades. Nesse sentido, a título de exemplo, a pesquisa citada evidencia a informação sobre o que os jovens pensam sobre as ações de governo para a juventude.

O gráfico apresentado na pesquisa, mostra que 53% dos pesquisados afirmam que “os governos conhecem as necessidades dos jovens, mas, não fazem nada a respeito”, no outro extremo, temos 8 % que afirma que os “governos não conhecem nem se preocupam com as necessidades dos jovens”, como pode ser observado abaixo (SNJ, 2013, p. 94):

Gráfico 17 - Percepção dos jovens sobre ações do governo acerca das demandas de juventude



Fonte: SNJ (2013, p. 94).

Além da implementação do sistema que possibilita a articulação em rede, os jovens também demandam o incentivo à participação juvenil a partir do estabelecimento de 30% dos jovens em conselhos consultivos e deliberativos institucionalizados no âmbito do governo federal, estadual e municipal; reserva de 25% de vagas nos parlamentos e conselhos setoriais e 20% de jovens nos espaços públicos em todos os conselhos deliberativos, nas três esferas, levando em consideração a paridade de gênero, recorte étnico-racial e cotas para PCTs e LGBTs.

Essa demanda também aparece na pesquisa citada, observando os espaços em que as juventudes revelaram ocupar, por exemplo: clubes e associações esportivas de

recreação ou lazer, grupos religiosos que se reúnem para ações assistências e políticas e ou entidades estudantis (grêmio e centros acadêmicos). Além dos espaços que os jovens informaram participar, é significativo o baixo interesse deles, em especial para participar de partido político, com 88% das respostas afirmando que nunca participaram nem têm interesse. Por outro lado, as associações e entidades estudantis parecem ser os espaços em que os jovens mais participam.

Parece estar implícito nesse dado a formação da identidade do jovem, pois os locais e entidades que informam já ter participado estão bastante próximos das relações familiares, como grupos religiosos, clubes e associações esportivas e as entidades estudantis. À medida que ele vai se afastando das relações familiares pode ser o momento em que interesses subjetivos despertem e por isso a informação de que gostaria de participar, por exemplo, de entidade ou movimento em defesa de grupos discriminados ou de grupo de defesa do meio ambiente.

Gráfico 18 - Participação dos jovens em associações e entidade, em %



Fonte: SNJ (2013, p. 89).

Considerando fundamental a implementação do Sinajuve para estabelecimento da rede articuladora de políticas públicas de juventude, após a promulgação do Estatuto de Juventude, eles também demandaram a obrigatoriedade da instituição de órgãos gestores de juventude em todos os municípios, visando garantir a efetivação do

Sinajuve, bem como incentivar a criação de novos conselhos municipais e estaduais de juventude, deliberativos e paritários e buscar o empoderamento dos conselhos já existentes, com a intenção de condicionar mecanismos de fiscalização e pautar as políticas públicas de juventude.

Os jovens também vislumbraram a importância da criação de um Observatório de Juventude para a promoção de pesquisas e estudos sobre temas relevantes em nível local, que gerasse uma plataforma digital para a divulgação dos dados produzidos por todos os institutos de pesquisas oficiais ou não, enquanto as universidades serviriam como ferramenta de publicidade aos dados e informações que amparassem o desenvolvimento de políticas públicas.

Além de efetivar a participação juvenil em espaços institucionalizados de disputa e decisão política, os jovens reunidos na terceira conferência demonstraram a necessidade em criar um canal de diálogo com as juventudes da América Latina e Caribe, uma forma de fortalecer a identidade regional. Com esse canal os jovens visavam ampliar a noção de cidadania ativa e unificar as lutas no continente que se baseasse na igualdade, na justiça social e em políticas públicas transformadoras.

Se a demanda por participação é a gene desse processo, de que maneira se pode evidenciar a mudança da imagem política das juventudes na agenda de políticas públicas elaboradas no intervalo entre as conferências. Como já expressado, esta pesquisa se vale dos documentos oficiais produzidos e publicizados pelo governo federal, seja pelo conselho nacional de juventude ou do Instituto de pesquisa Econômica Aplicada. O próximo tópico trata das possibilidades da conjunção entre democracia representativa e democracia participativa e dos arranjos institucionais de participação que foram ampliados no cenário recente.

3.1 Novos padrões no regime democrático nos anos 2000

Esta seção parte das abordagens feitas a partir dos anos 2000 nos estudos sobre a consolidação da democracia, em especial na América latina, considerando os debates da combinação entre os regimes representativo e participativo na elaboração das políticas públicas e na crítica feita por Evelina Dagnino quanto à coexistência de dois projetos políticos em disputa ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, enquanto se intenciona ampliar a democracia brasileira para evidenciar a importância dessa

conjunção de mecanismos para o desenvolvimento das políticas públicas de juventude em 2005.

O debate acerca da participação política e social até os anos 1990 têm sido tensionados a partir do par democracia representativa e democracia participativa, noções que segundo Luchmann (2007) marcam “diferenças significativas nas orientações normativas acerca da melhor forma de governo”. Ainda segundo a autora, a primeira é orientada pela ideia “de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal” e a segunda, baseia-se na ideia de que “compete ao cidadão, no seu conjunto, a definição e autorização das decisões políticas” (LUCHMANN, 2007, p. 139).

Em estudo sobre a representação no interior das experiências participativas Luchmann (2007, p. 140) afirma que “muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais”. Tal estudo está ancorado em análises elaboradas a partir do desenvolvimento de experiências de participação em nível local (OP), que foram posteriormente aplicadas e ampliadas em nível federal, como no caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Ainda que a participação nesses instrumentos ocorra por meio da representação, a depender do nível institucional, eles colaboraram para a diversificação de regras e critérios, combinando participação e representação.

Concomitantemente aos estudos que tensionam participação e representação, o contexto de transição e consolidação da democracia na América Latina tem possibilitado outras análises acerca dos novos padrões apresentados e elas têm levado em conta três elementos: i) a consolidação da democracia eleitoral, ii) a insatisfação com os resultados da democracia, levando em conta justiça social, eficácia governamental e inclusão política e iii) experimentos que aprofundaram a inovação de mecanismos democráticos. Os estudos desenvolvidos a partir desses novos padrões tem evidenciado que as inovações de mecanismos democráticos se caracterizam pela disputa entre dois projetos políticos distintos: o projeto democrático participativo e o projeto neoliberal de privatização (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

No caso brasileiro, Dagnino (2004, p. 97) argumenta que esses projetos políticos distintos provocam uma “confluência perversa”, porque “ambos os projetos, requerem uma sociedade civil ativa e propositiva”, tornando ainda mais complexa a relação Estado e sociedade civil nos modelos de democracia representativa e participativa que

estabelecem para a sociedade em cada um dos regimes, separadamente. Isso significa dizer que a relação Estado e sociedade civil passa a ter repertórios de ação cada vez mais dinâmicos, dado o momento vivenciado como, por exemplo, o trabalho conjunto entre representantes do poder público e da sociedade civil nos orçamentos participativos, na escolha de onde aplicar com os recursos.

A autora prossegue no argumento afirmando que a confluência provoca dilemas a situação brasileira cujas raízes são localizadas em duas ações: a primeira, na expansão da democracia expresso na criação de espaços públicos, permitindo a participação nas discussões e na tomada de decisões referentes às políticas públicas; a segunda, nas reformas administrativas baseadas na redução do Estado como garantidor de direitos e na transferência paulatina dessa responsabilidade para a sociedade civil. Então, como a expansão da democracia e a política de enxugamento do Estado conseguiram produzir uma década de políticas públicas contínua?

Para a autora, esse momento ocorre porque:

[...] a disputa política entre os projetos políticos distintos assumo então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania e democracia. Nessa disputa, os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado onde qualquer passo em falso nos leva ao campo minado adversário. Ai a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO, 2004, p. 97).

O dilema que a autora apresenta atravessa as questões de juventude e auxilia-nos a compreender a mudança na imagem política das juventudes. Nesse sentido, o deslocamento da imagem de política de juventude é a arma principal para a conquista da agenda. Os espaços de participação, nesse caso as conferências, são o terreno da prática política e é nele em que se disputa o significado empírico do “ator estratégico para o desenvolvimento”, sendo nos programas implementados que a tensão, conflito e ou consenso dos projetos se mostram.

Além do elemento acima citado, para compreender as PPJ implementadas nos anos 2000, é importante ter em mente o aparato institucional implementado, combinando as formas participativa e representativa na disputa e desenvolvimento das PPJ. A demanda por participação toma para si a ideia de ator estratégico para o desenvolvimento na elaboração da imagem política juvenil em destaque no início dos

anos 2000 e que vigorou como princípio mediador entre governo federal e sociedade civil entre 2003 a 2015, já a representação foi a ferramenta fundamental para que a participação se concretizasse.

Para os jovens brasileiros essa combinação entre participação e representação efetivou-se na instituição dos conselhos de juventude nos diferentes níveis e, em especial, no ConJuve. Em nível federal, segundo decreto que dispõe sobre o ConJuve, ele é constituído como órgão consultivo com 60 membros, sendo 1/3 representantes do poder público e 2/3 representantes da sociedade civil. Os conselheiros são eleitos para mandatos de dois anos, mediante eleição direta em assembleia convocada pelos pares e têm, entre outras funções” i) formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, ii) fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e iii) intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais (BRASIL, 2019).

O ConJuve, por meio da representação, abre espaço para que alguns segmentos da sociedade civil ligados às questões juvenis possam dialogar “diretamente” com o governo federal, na seleção das ações prioritárias desenvolvidas para os jovens, visibilizando alguns segmentos, que continuaram excluídos do terreno da prática política. Na disputa de sentidos mostrada por Dagnino (2004), o “ator estratégico para o desenvolvimento”, para o projeto participativo, precisa estar presente no terreno da prática política e é esse sentido que os chamados para as juventudes ocorreram, haja vista o lema da primeira conferência “levante sua bandeira”. incentivando, assim, a participação dos jovens.

Por outro lado, as conferências nacionais têm por finalidade reunir e canalizar a multiplicidade de demandas, elaborando, assim, uma agenda de diretrizes para o trabalho no ConJuve. Nesse sentido, de acordo com o próprio ConJuve, “falar em participação implica em assumir a importância de estimular e garantir o protagonismo dos jovens na cena pública e política, bem como apreender a importância desta vivência no processo do desenvolvimento pessoal e social” (CONJUVE, 2010, p. 112).

Assim, levando em consideração a confluência perversa que Dagnino (2004) argumenta na análise da ampliação da democracia, por meio da inovação de mecanismos democráticos, no início do século XXI. e a conjunção dos mecanismos participativos e representativos na elaboração e desenvolvimento das PPJ, é possível observar que as disputas políticas acerca do significado da juventude como ator estratégico para o desenvolvimento parecem coincidir, tanto no projeto neoliberal

quando no projeto participativo, evidenciando mais um deslocamento de sentido, o ator estratégico deve participar e ser protagonista.

O documento base da 3^o Conferência Nacional de Juventude afirma que o tema participação é central nos debates sobre políticas e direitos dos/as jovens, inclusive que a própria agenda sobre o tema nasce da preocupação em incluir os jovens como sujeito político capaz de influenciar os rumos da sociedade. Segundo Abramo (2005), a participação “continua sendo uma demanda que se vincula à própria possibilidade de formular e lutar pelas outras demandas” (ABRAMO, 2005, p. 63). Não à toa, o próprio Estatuto da Juventude reconhece o direito à participação não apenas na 1^a sessão, mas também como tema transversal (documento base 3^o Conferência Nacional de Juventude, 2015).

O Estatuto da Juventude é o documento oficial que contemporaneamente garante o direito dos jovens quanto à cidadania, participação social e política e representação juvenil, conquista dos jovens brasileiros, cuja participação nos espaços institucionais reverberaram no trabalho do Legislativo culminando na promulgação da Lei. Nesse mesmo documento, no Capítulo II, Seção I *Do direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil*, o parágrafo único expressa a síntese do que se concretizou via norma legal o entendimento sobre participação juvenil para o contexto histórico da realidade brasileira no século XXI em quatro concepções:

i) inclusão do jovem nos espaços públicos e comunitários a partir da sua concepção como pessoa ativa, livre, responsável e digna de ocupar uma posição central nos processos políticos e sociais, ii) o envolvimento ativo dos jovens em ações de políticas públicas que tenham por objetivo o próprio benefício, o de suas comunidades, cidades e regiões e o do país, iii) a participação individual e coletiva do jovem em ações que contemplam a defesa dos direitos da juventude ou de temas afetos aos jovens e iv) a efetiva inclusão dos jovens nos espaços públicos de decisão com direitos a voz e voto. (ESTATUTO DA JUVENTUDE, p. 10, 2013).

Segundo Souza (2011), a reflexão sobre o lugar da participação dos jovens na constituição da própria arena de políticas públicas de juventude passa necessariamente pela tensão da constituição da identidade militante desses jovens e por um debate interno dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil em que juventude não é um tema central. A partir daí a autora sinaliza três significados elaborados pelos jovens para justificação a relevância da participação social.

O primeiro significado aparece como demanda interna ao movimento, como condição para passar a interferir em espaços de poder e, portanto, de tomada de decisão e conformação de suas agendas próprias; o segundo diz respeito à necessidade de mobilização de outros jovens que não estão necessariamente organizados em torno de pautas ou bandeiras, mas que seriam beneficiados caso fossem de fato atendidas; e, por fim, o terceiro passa pelo debate mais estrutural entre sociedade civil e Estado, em que a participação se coloca como demanda em si, se remete diretamente aos espaços, à medida que diferentes atores do campo assumem a ideia de “jovens como sujeitos de direitos”, como orientadores das políticas públicas para juventude (SOUZA, 2011).

Assim, observando que a participação, seja como demanda ou no exercício efetivo da política, é elemento fundamental para a constituição das PPJ nesse novo ciclo. A próxima seção apresenta as demandas dos eixos temáticos que compõem a organização das conferências nacionais e que foram transformadas em resoluções e, portanto, serviram como diretrizes dos trabalhos no CNJ. Essas demandas nos ajudam a compreender a trajetória das PPJ e de que maneira a conjunção das formas da democracia participativa e representativa influenciaram nessa agenda, em específico se houve responsividade ao longo desses anos de políticas públicas de juventude.

3.2 As resoluções transformadas em direitos

Nesse tópico apresentamos as resoluções dos eixos temáticos que serviram com norte para as discussões nas conferências nacionais de juventude. Os documentos consultados foram os documentos de resoluções finais e aprovadas nas plenárias de encerramento de cada uma das 3 edições e, posteriormente, sistematizadas pela comissão nacional e publicadas pela comΔuve e SNJ, totalizando três arquivos com aproximadamente 82 páginas. Cada documento tem formato diferente, sendo mais ou menos pormenorizado, mas preservando assuntos que permitem verificar a transformação ou não das demandas ao longo do tempo. Assim, os subitens a seguir, para uniformidade do texto, são expressos na forma como são apresentados no Estatuto da Juventude e dizem respeito aos direitos assegurados por tal legislação.

O objetivo é observar se existe relação entre as demandas transformadas em resoluções e as ações desenvolvidas pelo Governo Federal em parceria com os governos locais e a sociedade civil, sejam elas programas ou outras ações. Essa relação permite

verificar se as PPJ, como mecanismos de ampliação da democracia, tiveram responsividade nos trabalhos do Poderes Legislativo ou Executivo.

O conceito de responsividade é instrumentalizado nas análises acerca da verificação da qualidade da democracia. Para definir o que é uma “boa” democracia, Morlina (2015) afirma que os regimes precisam contemplar a legitimidade do governo que satisfaça os cidadãos, para que aqueles que compõem o regime gozem de ao menos um nível moderado de liberdade e igualdade e que, sob o Estado de Direito, os cidadãos possam checar e avaliar por si próprios se o governo está buscando os objetivos de liberdade e igualdade. Assim, compondo uma das oito dimensões que o autor elenca para classificar como “boa” o regime democrático, a responsividade refere-se à capacidade do governo de satisfazer os governados ou executar as políticas de maneira que correspondam às suas demandas.

Pogrebinschi e Ventura (2017), tomando como referência a definição elaborada por Bingham Power, em que responsividade é a habilidade da democracia de transformar as preferências dos cidadãos em políticas, propõem que se extrapole a dimensão eleitoral, expandindo assim a noção de representação e, dessa maneira, assumem que o processo de transformar preferências e políticas pode ser fortalecido pela adoção de mecanismos participativos e deliberativos.

Baseamo-nos aqui na utilização feita por Pogrebinschi e Ventura (2017), que propõem o desdobramento do conceito de responsividade em três níveis intermediários, são eles: primeiro, o impacto nas políticas públicas referente à capacidade do governo e do legislativo em converter em políticas públicas as preferências expressas pelos cidadãos e atores sociais coletivos, por meio de mecanismos de participação; segundo, a congruência temática que consiste na existência de congruência substantiva entre as preferências expressas nas novas instâncias participativas e ação das instituições representativas; e, por último, o potencial da multidimensionalidade da representação, estimular os mecanismos participativos.

No entanto, apenas um dos três níveis intermediários apresentados pelos autores é de interesse nosso nesse momento, o terceiro nível – o potencial da multidimensionalidade da representação em estimular os mecanismos participativos e, em apenas um dos dois indicadores utilizados pelos autores, aquele que permite verificar se as preferências expressas nos espaços participativos são de origem do Poder Legislativo ou Executivo. Assim, os autores afirmam que esse indicador permite refletir “em que medida inovações como as CNPPs podem tornar a representação política mais

multidimensional e, assim, tornar o Poder Legislativo mais responsivo?” (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017, p. 27).

Para observar as respostas do poder executivo foi consultado o documento publicado pelo ConJuve em 2011, intitulado *Reflexões sobre a política nacional de juventude (2003-2010)* e o documento *Os avanços da política nacional de juventude (2017-2018)*, publicado pela SNJ, em 2018. Tais publicações apresentam levantamento de programas desenvolvidos pelo governo federal que tem como público-alvo os jovens. Já quanto ao Poder Legislativo, foi feita pesquisa no *site* da Câmara de Deputados, referente à atividade do Legislativo com palavra-chave no campo de busca, concentrando, entre os anos 2003 e 2016, os resultados que são apresentados no decorrer desta seção.

Como já mencionado no tópico 2.2, para o processo conferencial se desenvolver, é preciso, entre outras ações, a elaboração de regimento que informe os procedimentos a serem seguidos, segundo esses documentos, e as três edições das conferências que foram articuladas por áreas temáticas. Assim, a primeira constatação observável nesses documentos é a variação de eixos temáticos, respectivamente 16, 05 e 11 nas três edições, ainda que organizados ao menos na 1ª e 2ª edições em grandes temas.

A primeira conferência foi organizada em três grandes temas, são eles: I – juventude: democracia, participação e desenvolvimento nacional; II – parâmetros e diretrizes da política nacional de juventude e III – desafios e prioridades para as políticas de juventude. A segunda conferência baseou-se em: I – juventude: democracia, participação e desenvolvimento nacional; II – plano nacional de juventude: prioridade 2011-2015 e III – articulação e integração das políticas públicas de juventude.

O primeiro grande tema “juventude: democracia, participação e desenvolvimento nacional”, recorrente nas primeiras edições, evidencia a direção no qual os governos, no período recortado, alicerçam as políticas para a juventude. Dito de outro modo, esse tema mostra os elementos centrais das políticas públicas de juventude que os governos planejaram construir em parceria com os jovens e demais grupos sociais. Ele também realça a importância dos jovens no desenvolvimento nacional, corroborando a necessidade da mudança da imagem política dos jovens, de problema para atores impulsionadores do desenvolvimento, por um lado, e permitindo inferir que a nova imagem política das juventudes sustentada, a partir dos anos 2000, é resultante

da confluência perversa que Dagnino (2004) enunciou nos estudos sobre a ampliação de mecanismos democráticos.

Os demais eixos apresentaram os desafios e os avanços na agenda das políticas públicas de juventude. Por exemplo, a preocupação em estabelecer diretrizes e parâmetros nacionais ou a articulação dos vários ministérios que eram executores de políticas para os jovens.

Com a promulgação do Estatuto de Juventude, a 3ª edição da conferência foi organizada a partir da estrutura de direitos assegurados pelo documento. Assim, essa conferência foi organizada em 10 eixos temáticos, são eles: I – direito à cidadania, à participação social e política e a representação juvenil; II – direito à educação; III – direito a profissionalização, ao trabalho e a renda; IV – direito a diversidade e à igualdade; V – direito a saúde; VI – direito a cultura; VII – direito à comunicação e a liberdade de expressão; VIII – direito ao desporto e lazer; IX – direito a sustentabilidade e ao meio ambiente e X – direito à segurança pública e ao acesso à justiça.

A partir daqui tratamos, separadamente, cada eixo conferencial como subitem e apresentamos as resoluções de cada uma das edições, observando se há relação entre a diretriz e ações do governo, seja de iniciativa do Poder executivo ou do Poder Legislativo.

3.2.1 Educação

Se considerarmos juventude, apenas observando o recorte etário, o tema da educação é aquele em que se relaciona diretamente aos problemas das juventudes, seja no nível de ensino da educação básica ou no nível do ensino superior. Assim, podemos dizer que as demandas dessa área são mais antigas do que de outras áreas, bem como a própria organização juvenil, mais articulada e institucionalizada do que nas demais áreas.

No início do século XXI, o Brasil apresentava iniciativas de recuperação de um cenário complexo quando consideradas as juventudes e a educação. Os dados da pesquisa “Perfil da juventude brasileira”, mencionada no item 1.4, revelam que, mesmo com as reformulações no sistema educacional, iniciadas nos anos 1990, e garantida pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, “um contingente significativo de 16, 2 milhões de jovens entre 15 e 24 anos, o que equivale

menos da metade da população juvenil total” ainda estavam fora da sala de aula (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p. 25).

Quando observados pelo nível de ensino, daqueles com idade entre 15 e 17 anos, (52%) ainda estavam matriculados no ensino fundamental quando deveriam estar frequentando o ensino médio, se considerada a relação entre idade e ano de matrícula. Já no ensino superior, apenas 13,5% dos jovens entre 18 e 19 anos estavam matriculados neste nível de ensino, os demais estavam matriculados no ensino médio (56,8%) ou ainda no ensino fundamental (29,7%) (INSTITUTO CIDADANIA, 2004, p. 25).

Assim, não é de se admirar que as demandas dessa área sejam consideradas prioritária pelas juventudes, entre elas “destinar parte da verba da educação no ensino básico para o modelo integral e pedagógico dos CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública)” (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 18).

As resoluções referentes à primeira conferência (2008) especificam as demandas de educação em quatro áreas, são elas: educação superior, educação profissional e tecnológica, educação básica e ensino médio e educação básica e elevação da escolaridade (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2008).

No ensino superior, as demandas evidenciam a importância de que as juventudes depositam na educação e a necessidade da inclusão e permanência dos jovens de baixa renda nas instituições federais, como exemplificado no trecho a seguir:

Defendemos que a ampliação do investimento em educação é fator imprescindível para construirmos uma educação de qualidade para todos e todas e que consiga contribuir para o desenvolvimento do país. Para tanto, defendemos o investimento de 10% do PIB em educação. Para atingir este percentual, reivindicamos o fim da desvinculação das receitas da união (DRU) e a derrubada dos vetos ao PNE (Plano Nacional de Educação). Reivindicamos que 14% dos recursos destinados às universidades federais sejam destinados exclusivamente à assistência estudantil, por meio da criação de uma rubrica específica. Defendemos também a ampliação dos recursos em assistência estudantil para estudantes do PROUNI e para estudantes de baixa renda de universidades privadas. Garantir a transparência e democracia na aplicação dos recursos escolaridade. (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 21).

Na educação profissional e tecnológica, as demandas são a respeito de ampliação de investimentos e interiorização desse tipo de ensino, de forma a atender as demandas regionais, bem como a garantia da integração do ensino ao cumprimento da lei do aprendiz e do estágio. No ensino médio, as demandas referem-se à ampliação dos

recursos e sua aplicação direta na formação continuada, na infraestrutura das instituições escolares, na assistência estudantil e na valorização dos profissionais da educação, bem como a reserva de vagas pôr curso e turno de 50% nas universidades públicas e escolas técnicas, para os alunos oriundos da escola pública e a implantação de uma rede nacional de ensino médio que garanta o acesso à população do campo, ribeirinha e comunidades tradicionais, incluindo as disciplinas de Filosofia e Ciências Sociais como obrigatória (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 22).

Já em relação à preocupação com a elevação da escolaridade, as resoluções dizem respeito à “garantia em todos os níveis de ensino, a merenda escolar, transporte escolar e passe livre para a juventude e estudantes” e à ampliação dos recursos vinculados ao PIB (10%) para a educação pública, gratuita e de qualidade, acabando com a desvinculação de receita da União (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 23).

Na segunda conferência (2011), as resoluções que compõem o documento são apenas três, apresentadas no eixo temático “desenvolvimento integral” e incluem demandas quanto à consolidação das políticas de educação inclusiva, à reforma curricular do ensino médio e fundamental, à interiorização das vagas no ensino público superior e à ampliação e interiorização de cursos técnicos, tecnológicos e profissionais (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 1-2).

Podemos perceber, ao olhar para as duas primeiras edições das conferências nacionais de juventude, o tema da educação profissional como recorrente, assim como a reforma do ensino médio e fundamental, sendo essas reformas de âmbito estrutural e curricular. A interiorização das vagas em todos os níveis de ensino também aparece como uma demanda significativa para as juventudes, assim como, a educação inclusiva e a reserva de vagas.

Em 2015 as demandas como reforma do ensino fundamental e médio se repetem, bem como a reformulação do currículo com adequação de modelos didáticos que contextualizam a realidade da inserção da juventude negra, LGBT, povos e comunidades tradicionais, rural e de pessoas com deficiência, a regulamentação e implementação dos 10% do PIB para a educação e a ampliação do ensino superior com o aumento de vagas contemplando a área rural e comunidades tradicionais. No entanto, há outras demandas que até então não tinham sido observadas nos documentos das conferências anteriores como: aplicação da educação das relações étnico-raciais e a incorporação ao currículo de conteúdo e temáticas que são vivenciadas cotidianamente

pelos jovens aparecem nessa edição conferencial (BRASIL, DOCUMENTOS DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 14-15).

A área da educação é um tema central para as políticas públicas de juventude, seja porque a juventude tem uma grande parcela da sua população em fase de formação ou pela necessidade de voltar aos bancos escolares para finalizar a formação básica, o que parece ser o caso das juventudes brasileira, de acordo com os dados da pesquisa de 2003. Assim, no que se refere às ações do Executivo Federal e a educação básica, 9 programas foram implementados no período entre 2003 e 2010, quando o Legislativo apresentou quantitativamente 1427 propostas de legislação para a educação básica no período de 2003 a 2016, levando em consideração os tipos de propostas a seguir: Proposta de Emenda Constitucional (PEC), Projeto de Lei (PL), Projeto de Decreto Legislativo (PDL) e Projeto de Lei Complementar (PLP). Entre esse conjunto quantitativo, 143 foram aprovadas e 114, rejeitadas.

Já referente ao ensino superior, as ações do executivo colocaram em desenvolvimento, no mesmo período, 10 programas e o legislativo propôs um total de 2191 de propostas nessa área, considerando os períodos 2003 a 2016, em que 349 foram aprovadas e 298, rejeitadas.

Importante pontuar que a discrepância quantitativa entre as ações dos poderes já era esperada, quando levado em consideração a natureza deles. No entanto, também é necessário evidenciar o trabalho do Poder Legislativo, cuja função é “ouvir” as demandas da sociedade e dar resolução elas.

3.2.2 Trabalho, renda e profissionalização

O tema do trabalho é central para a agenda juvenil e está correlacionado à imagem política de ator estratégico para o desenvolvimento, influenciada pelo projeto neoliberal, que visa atribuir aos indivíduos as ferramentas necessárias para eliminar sua própria pobreza, corroborada por ações que visam, pela formação profissional, cidadã e do protagonismo juvenil, inserir as juventudes no mercado de trabalho. No entanto, essa inserção nos últimos anos tem cada vez mais sido discutida, esse debate passa pela concepção de trabalho formal e informal e os seus desdobramentos, como os esforços para assegurar o trabalho decente.

Trabalho decente é uma demanda que apareceu com regularidade nos documentos. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), trabalho decente

é um conceito formalizado pela instituição, que pressupõe uma remuneração adequada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança e que seja capaz de garantir uma vida digna. O Brasil assumiu o compromisso de promover o trabalho decente em 2003, quando o governo federal e a OIT assinaram o memorando de entendimento que previa o estabelecimento de um programa especial de cooperação técnica para a promoção de uma agenda nacional de trabalho decente, incluindo aí os jovens (BRASIL, 2011).

Esse acordo foi institucionalizado pelo lançamento da agenda nacional de trabalho decente em 2006 e definiu até 2015 três prioridades, são elas: geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidade e de tratamento; erradicação do trabalho escravo e a eliminação do trabalho infantil; e o fortalecimento dos atores tripartites e o diálogo social como instrumento de governabilidade democrática. Já a agenda de trabalho decente para a juventude se apoiou em 4 linhas de ação: i) mais e melhor educação, ii) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar, iii) inserção ativa e digna no mundo do trabalho, com igualdade de oportunidade e de tratamento e iv) diálogo social – juventude, trabalho e educação (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, a resolução da 2ª edição que demanda “construir e implementar um plano nacional de promoção do trabalho decente para a juventude, com indicadores e metas, tendo como base a Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 2) evidencia que a juventude estava atenta aos debates mais gerais da agenda política, cujos desdobramentos certamente reverberam nas condições em que os jovens são inseridos no mercado de trabalho.

Para entender melhor o cenário brasileiro e a agenda nacional do trabalho decente para a juventude, o governo federal, por intermédio do MTE, elaborou um diagnóstico que foi transformado em dado “oficial”, o que significa que o Estado brasileiro passa a assumir a responsabilidade sobre esse assunto, em que o “ingresso no mercado de trabalho é fortemente marcado por desigualdades sociais” (MTE, 2011, p. 13). Essas desigualdades envolvem o ingresso em condições de trabalho díspares.

Exemplos dessa disparidade é a inserção no mercado de trabalho sem completar o ensino fundamental e a idade permitida por lei, o que, em geral, segundo o diagnóstico, acontece com os jovens que pertencem à famílias de baixa renda. A informalidade também é um elemento que “atinge os jovens e de maneira mais intensa aqueles de baixa renda e baixa escolaridade, as mulheres e principalmente os jovens

negros de ambos os sexos” (MTE, 2011, p. 14-15). Os dados apresentados pela pesquisa “Agenda Juventude Brasil”, já citada anteriormente, confirma, lamentavelmente o diagnóstico feito em 2011 pela agenda nacional de trabalho recente

Assim, embora o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) tenha sido implementado em 2003, a demanda por acesso ao primeiro emprego com qualidade continua a repetir e frente o cenário político e econômico de 2015 foi complexificada. Na terceira conferência as demandas foram: i) garantir o acesso ao 1º emprego com qualidade, ii) reduzir a jornada de trabalho para 40 horas semanais e iii) proibir a terceirização em todas as suas formas (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 15).

O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), instituído pela Lei nº 10.748, tinha como objetivo promover a geração de postos de trabalho para jovens e prepará-los para a inserção no mercado. O PNPE tinha várias linhas de ação, entre elas a subvenção econômica, os consórcios sociais da juventude, a juventude cidadã, o empreendedorismo e responsabilidade social, bem como ações de reformulação da aprendizagem. Dirigia-se aos jovens entre 16 e 24 anos, desempregados e que atendessem aos seguintes requisitos: não ter vínculo empregatício formal anterior; ser membro de família com renda per capita de até meio salário-mínimo; estar matriculado e frequentando o ensino fundamental, médio ou cursos de educação de jovens e adultos. Seriam atendidos prioritariamente jovens inscritos no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (OIT, 2009). Cabe ressaltar que programas que desenvolvessem qualificação para a juventude se inserir no mercado de trabalho foi o “carro chefe” do primeiro mandato então presidente Lula.

Com a institucionalização das políticas públicas de juventude, juntamente com a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude, foi implementado outro programa, o *Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) - Urbano*, destinado a jovens de 18 a 29 anos que sabem ler e escrever, mas não concluíram o ensino fundamental. Nele, um conjunto de ações de elevação da escolaridade, qualificação profissional inicial e participação cidadã são desenvolvidas em um curso de 18 meses, em parceria com os governos estaduais e municipais. Agora a juventude tinha mais uma oportunidade de inclusão nas políticas.

Em 2005, quando o programa foi lançado, era coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude, em parceria com os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego, mas a partir de

2011 passou a ser coordenado apenas pelo Ministério da Educação, pelo alcance estrutural e recursos que este ministério possui (BRASIL, 2018).

É pertinente apresentar também sua versão para os jovens do meio rural. O *Projovem do campo – saberes da terra* tem data de criação igual ao anterior, ele corrobora a demanda dos jovens pela “garantia de políticas públicas integradas que promovam a geração de trabalho e renda para os jovens e as jovens do campo, com a participação da juventude na sua elaboração e gestão[...]” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 20). Seu objetivo é oferecer qualificação profissional e escolarização os jovens agricultores de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. De acordo com a página do MEC, “o programa visa ampliar o acesso e a qualidade da educação [...], respeitando as características, necessidades e pluralidade de gênero, étnico – racial, cultural, geracional, política, econômica, territorial e produtivas dos povos do campo”. Com esse objetivo, o Programa desenvolveu-se por meio de curso com duração de 24 meses, alternando atividades na escola (tempo-escola). com atividades realizadas no contexto da família e da comunidade (tempo-comunidade).

Ainda sobre a juventude do campo, a demanda por acesso ao crédito é uma pauta consistente, apresentada pelas resoluções. As desigualdades que os jovens urbanos experienciam parecem ser agravadas quando pensamos nos jovens que vivem no campo, uma entre tantas dificuldades é a da sua própria reprodução, como pode ser observado na resolução transcrita abaixo:

Crédito para a juventude e construção de um marco legal que viabilize o cooperativismo, a economia solidária e o empreendedorismo da juventude do campo e da cidade, desburocratizando o acesso ao crédito, à formação e ao mercado consumidor (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 23).

O acesso ao crédito foi possibilitado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1990 e que passou a ter uma linha para os jovens em 2003, disponibilizando financiamento para beneficiários, que deveriam ser pessoas físicas entre 16 e 29 anos, agricultores e familiares com intuito de investimento nas atividades de produção.

Tratava-se assim do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PCNF), linha “nossa primeira terra”, cujo objetivo era possibilitar aos jovens de 18 a 24 anos as oportunidades de permanecer no campo e contribuir para o desenvolvimento rural ao invés de migrarem para as grandes cidades. O financiamento destinava-se a jovens sem

terras, filhos de agricultores e estudantes de escolas agrotécnicas que desejassem adquirir uma propriedade rural.

Um outro elemento importante para o fortalecimento tanto dos programas de acesso ao crédito quanto de “criação de uma política pública de fomento específica para a juventude da agricultura familiar, camponesa, assalariada rural, para os povos e comunidades tradicionais [...]” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 3) foi a promulgação, em 2016, do Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural.

Uma terceira modalidade do Projovem é o que tem como público alvo: jovens pertencentes à família beneficiária do Programa Bolsa Família; egressos de medida socioeducativa de internação ou estejam em cumprimento de outras medidas socioeducativas em meio aberto; jovens em cumprimento o egressos de medida de proteção; egressos do programa de erradicação do trabalho infantil e egressos ou vinculados a programas de combate à violência, ao abuso e a exploração sexual. Assim, o Projovem adolescente – serviço socioeducativo – dá sustentação para a demanda por atenção aos jovens que venham a cumprir medidas socioeducativas, como no trecho a seguir:

Garantir aos jovens em cumprimento de penas ou medidas socioeducativas que sejam direcionados a centros de formação que transformará a pena de reclusão em pena de qualificação. O tempo de pena seria cumprido em um abrigo submetido a aprender um ofício, e assim que terminasse a pena estariam qualificados e seriam encaminhado direto para mercado de trabalho. O projeto poderia acontecer em parceria do estado e com empresas privadas interessadas em mão de obra jovem e qualificada. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 15).

Importante ressaltar que o programa observado a partir dos seus objetivos não atende ao que é descrito na resolução da 3ª edição conferencial em sua totalidade, no entanto podemos afirmar que o programa busca qualificar profissionalmente e garantir a permanência no sistema educacional dos jovens, sendo que sua adesão ao programa é voluntária.

Os jovens que cumprem medidas socioeducativas também são público-alvo de outras políticas, como, por exemplo, de segurança pública, o que deixa evidente que as PPJ podem atravessar uma mesma trajetória juvenil por meio de diferentes demandas.

Assim, as ações do poder executivo em relação a essas demandas podem ser relacionadas a 12 programas durante o período de 2003 a 2016. Já o Poder Legislativo

propôs 75 ações. Destas, 14 foram aprovadas considerando o mesmo período. Podemos observar que em relação às demandas educacionais, o volume de propostas do poder Legislativo é inferior e o fato pode ser atribuído à execução de programas pelo Poder Executivo e de outras ações nos diferentes níveis federais ou ainda no entendimento de que a inserção no mercado de trabalho seja uma questão para o mercado econômico. Mesmo com o esforço evidenciado nos programas executados, os dados estatísticos sobre a primeira inserção no mundo do trabalho e, posteriormente, do “tipo de trabalho” que os jovens acabam exercendo, têm mostrado que os jovens não estão sendo aproveitados como atores desenvolvidos.

3.2.3 Segurança pública e acesso à justiça

Esse tema foi precisamente o que nos levou a estudar as políticas públicas para a juventude, bem como uma das suas principais pautas foi o estopim que fez o debate em torno das questões da juventude se tornar um problema público. Como tentamos apresentar ao longo desse texto, as políticas públicas para juventude desenvolvidas até os anos 2000 atendiam a um público bem específico de jovens (na verdade os adolescentes) e eram voltadas para ações de cunho punitivista. De certo modo, é por isso que o debate em torno das políticas públicas de juventude tem no tema da segurança, direitos humanos e, mais recentemente, o direito de acesso à justiça uma das suas pautas principais.

Importante lembrar que nos anos 2000 comemorava-se uma conquista significativa para os jovens - adolescentes, a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado há exatos 10 anos, e ao mesmo tempo era preciso reivindicar sua aplicação efetiva. A primeira conferência explicita essa preocupação dos jovens e posiciona-se contra a redução da maioria penal (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 27).

A partir da elaboração da nova imagem política das juventudes, evidenciando os jovens como atores estratégicos para o desenvolvimento nos anos 2000 e deixando invisibilizada a imagem da juventude delinquente, juntamente com a conquista da agenda política, um novo padrão de demandas são apresentados. Baseados na ideia de prevenção e em medidas socioeducativas, o novo padrão de demanda por segurança apresenta também um novo olhar para as violências sofridas ou causada pelas juventudes brasileiras, assim como para seu comportamento.

A ideia de prevenção é importante porque muda a chave das discussões e permite avançar com estratégias voltadas à área da saúde para dar conta de uma realidade experienciada, por exemplo, no uso de drogas ilícitas, o que já era uma demanda dos jovens. Na 1ª edição do eixo temático drogas, além de reconhecer que a extensão territorial brasileira dificulta o controle de entradas de drogas por parte do governo, é preciso garantir para que o usuário não seja punido por sua dependência, o trecho a seguir expressa a cautela daquele contexto.

Garantir acolhimento, assistência e acompanhamento psicológico, familiar e social do jovem em conflito com a lei, usuário de substâncias psicoativas, incentivando a reinserção social e orientação vocacional, visando ao desenvolvimento da auto-estima e da reintegração do jovem, de forma digna (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 28).

A reivindicação, entretanto, não termina aí, ela tinha no horizonte que o próprio ECA inclui no seu texto um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) responsável pela “[...] aplicação e execução das medidas socioeducativas, priorizando a municipalização das medidas em meio aberto, enfatizando o caráter socioeducativo das medidas de privação de liberdade [...]” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 27). Aconteceu com o Sinase o mesmo que ocorreu com o SINAJUVE, previstos nos documentos asseguradores de direitos, porém instituídos anos depois, no caso do Sinase, 22 anos.

Os debates impressos nos documentos analisados também expressam o cuidado para pensar a prevenção em termos de segurança pública. O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), instituído pela lei 11.530/2007 e desenvolvido pelo Ministério da Justiça, que se destina a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas, pode ser observado como uma resposta do governo federal às demandas tanto da juventude quanto da sociedade, em relação ao crescimento da violência urbana.

Acerca das discussões da violência urbana, um ator em específico aparece nos documentos como indispensável, a juventude negra. Os documentos consultados colocam os movimentos sociais de juventude negra como principal articulador dessa pauta, como a resolução da 2ª conferência reproduzida abaixo evidencia:

Implementar, imediatamente e fiscalizar à luz das resoluções do 1º ENJUVE (Encontro Nacional de Juventude Negra), o Plano Nacional de Enfrentamento à mortalidade da juventude negra, efetivando a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, por meio de projetos sociais e educativos, saúde pública e segurança, com a finalidade de combater a mortalidade, homicídios e violência de qualquer natureza (física, simbólica, verbal e psicológica) contra a juventude e os povos e comunidades tradicionais (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 7).

O Primeiro Encontro de Juventude Negra ocorreu em 2007, a resolução acima refere-se aos debates ocorridos em 2011, já um plano que enfrentasse a mortalidade da juventude negra foi concretizado em 2012. O Plano Juventude Viva, como ficou conhecido, foi criado em 2012 para ser implementado no primeiro semestre de 2013, uma parceria do governo federal com municípios que, em 2010, apresentaram segundo os dados do DATASUS do Ministério da Saúde uma concentração de 70% de homicídios de jovens negros com idade entre 15 e 29 anos. Seu objetivo é reduzir a vulnerabilidade de jovens negros à violência e prevenir a ocorrência de homicídios. Não conscientemente, o plano foi aplicado em sua fase de “teste” no Estado de Alagoas, que apresenta altas taxas de mortalidade juvenil. (BRASIL, PLANO JUVENTUDE VIVA, 2018).

Após a implementação do Plano em 132 municípios, a 3ª edição da conferência expressa como resolução prioritária “fomentar e ampliar o Plano Juventude Viva com um recorte específico para: Jovens negros, jovens PCTs, jovens LGBTs, respeitando os recortes de gênero [...]” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 23).

Em todo os documentos produzidos pela SNJ e pelo Conjuve, a importância de se garantir a diversidade e representatividade das trajetórias juvenis é um elemento fundamental do debate sobre PPJ, que recai sobre as reivindicações por direitos, ou seja, a prerrogativa de serem cidadãos. Nesse sentido, o tópico a seguir trata das resoluções acerca da cidadania.

Nesse tema, as ações do Poder Legislativo são de 27 propostas, em sua maioria do tipo projeto de lei, já nas ações do Poder Executivo são observados nove programas para os jovens desenvolvidos nessa área.

3.2.4 Cidadania

Esse eixo temático é a porta de entrada dos jovens nas políticas públicas, juntamente à demanda de participação. Ela, assim como a demanda por cidadania, é o ponto articulador de toda a movimentação efetuada a partir dos anos 2000, uma vez que os projetos em disputa ressignificam seus sentidos e o resultado, na prática, é a institucionalização das PPJ, ainda que com desafios a serem conquistados.

Nessa área as demandas apresentadas parecem ser mais heterogêneas do que nas demais, ainda que expressem a coerência contextual daquele momento. Na prática, isso significa que as demandas representam conquistas ou desafios nessa área durante o período de desenvolvimento das políticas públicas de juventude, por exemplo, na primeira edição da conferência há o consenso de que é preciso “criar o Sistema Nacional de Políticas Públicas de Juventude [...] exigindo que a adesão de estados e municípios sejam condicionadas à existência de órgão gestor específico e respectivo conselho de juventude” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 33).

Dois elementos são importantes destacar dos debates dessa área. O primeiro deles é a conquista do Estatuto de Juventude promulgado pela Lei nº 12.852 de 2013, que permitiu o avanço do debate quanto à concretização de direitos como, por exemplo, o direito ao território e mobilidade, fortalecendo, assim, as demandas por políticas públicas de moradia na cidade e no campo ou de circulação e equipamentos públicos.

O segundo elemento é o Plano de Juventude que teve sua primeira versão apresentada como PL nº 4530 em 2004, com versão atualizada em 2006 e uma terceira mais recentemente em 2017. As PPJ implementadas até o momento, impulsionadas pelo Governo Federal e aos demais níveis, tem apresentado pelo seu histórico e trajetória características de políticas de Estado, no entanto o Poder Legislativo Federal debate há quatorze anos o texto e aprovação da lei que instituirá o Plano Nacional de Juventude. De acordo com o documento atualizado em 2018 da PL nº 4530, quando políticas públicas não estão regulamentadas por meio de lei, dentro de um plano nacional, ficam dependentes da livre faculdade do gestor público para serem executadas ou não.

Isso significa que a mais urgente das demandas das juventudes na atualidade é influenciar a votação da lei para que todos os esforços realizados nos anos anteriores não sejam abandonados pelos governos futuros; mas uma coisa é certa, a Emenda Constitucional nº 65, aprovada em 13 de dezembro de 2016, que tem por objetivo instituir um novo regime fiscal que vigorará por 20 anos, dito de outro modo, congelará

gastos com educação e saúde por esse tempo, não parece contribuir para a ampliação das políticas públicas de juventude.

Essa ação pode enfraquecer ainda mais as políticas públicas de educação e saúde como, por exemplo, o SUS que proporciona acesso universal ao sistema público de saúde e sim, com uma série de carências, mas que é a única ferramenta de acesso a cuidados a saúde de mais de 80% dos brasileiros de acordo com o site do senado²⁸.

As ações do Poder Executivo acerca da cidadania estão relacionadas à participação já tratada aqui, enquanto as propostas do Legislativo foram consolidadas no Estatuto de Juventude, promulgado em 2013 e agora concentra esforços na institucionalização do Plano Nacional de Juventude.

3.2.5 Saúde

A área da saúde é uma situação bem específica, uma vez que as políticas públicas de saúde implementadas, principalmente, pelo SUS não excluem os jovens. Essas políticas são vistas como transversais, ou seja, mesmo não sendo pensadas tendo a juventude como público alvo, de uma forma ou de outra, as juventudes acabam delas usufruindo.

Cabe evidenciar que as juventudes reconhecem a relevância do SUS na universalização do acesso à saúde e, por isso, também deixa expressa sua defesa quanto à gratuidade do sistema e sua expansão.

Garantir a não-privatização e o fortalecimento do SUS integralmente nas demandas da Juventude (de 15 a 29 anos), considerando o princípio da equidade, promovendo sua divulgação ao público jovem, por meio das diversas mídias, com linguagem contextualizada, tendo como base a carta dos direitos dos usuários do SUS, ampliando unidades básicas de saúde nas áreas periféricas, rurais, indígenas, quilombolas e ribeirinhas; garantir acesso das mulheres jovens aos exames preventivos e vacina gratuita contra o HPV, com atendimento humanizado, garantindo o acesso aos medicamentos, sendo este de forma segura e racional, bem como o acesso assistência farmacêutica e psicológica nos serviços de saúde; e a contratação de profissionais devidamente capacitados e hebiatras para atender os jovens da cidade e do campo. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 6).

28 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/25/na-saude-governo-deve-enfrentar-desafio-de-financiar-o-sus>. Acesso em: 17 jun. 2020.

No documento de discussão disponibilizado pela SNJ, com o objetivo de mediar os debates nas etapas anteriores à nacional, mostra que os cuidados com a saúde, no caso dos jovens, vai além da “prevenção de doenças, tratamentos das patologias e da redução dos agravos”. A discussão proposta pelo documento sinaliza a alternativa para pensar a saúde como algo que compreende corpo e mente, ou seja, de forma integral. Assim, afirma o documento que é preciso “observar a promoção da saúde como uma estratégia que enfatiza mudanças mais amplas nas condições da vida” (BRASIL, DOCUMENTO DE DISCUSSÃO, 2015, p. 92).

Assim, levando as discussões sobre estratégias alternativas em consideração, as reivindicações passam justamente pela concepção de que é preciso que as políticas sejam replanejadas, observando aquelas demandas específicas dos jovens como, por exemplo, políticas de atendimento à saúde da mulher jovem, como a resolução tirada na 3ª edição expressa abaixo:

Promover a saúde integral da mulher jovem, sem seguir a lógica da medicalização e intervenção sobre o corpo. O sistema de saúde deve lidar com a prevenção da saúde das jovens, incluindo atendimento relacionado a abortos, que hoje é a quinta causa de mortes no país, o Estado deve tratar do caso como saúde pública garantindo-lhes atendimento ginecológico preparado. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 8).

Especialmente, sobre as demandas das mulheres jovens, o debate foi ganhando forma e força com a articulação entre SNJ e Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), visando propor ações que estivessem atentas às diferenças com que as relações de gênero e geracionais implicam na constituição de trajetórias desiguais para as jovens mulheres. Esse trabalho teve impulso com a constituição de grupos de trabalhos composto pelo governo, sociedade civil e organismos internacionais que culminou, no I Seminário de Políticas Públicas para Jovens Mulheres em Brasília em 2013 (LOBATO, 2014).

Outra demanda que vai além da prevenção de doenças e que atenta para a saúde integral dos e das jovens brasileiras é expressa na primeira conferência, pautando a “instituição de ações de planejamento familiar e reprodutivo que contemplem os diferentes modelos de família e garantam a autonomia de jovens de ambos os sexos e diferentes orientações sexuais[...]” (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 25). A gravidez na adolescência, por ser considerada precoce, é um dos elementos dessa discussão sobre planejamento familiar, outro elemento é a efetivação

dos direitos à saúde integral das juventudes quanto à diversidade de etnia, orientação sexual e de gênero.

Assim, considerando as demandas por políticas cujo público alvo seja o juvenil, a 2ª conferência pauta a criação de instâncias especializadas, nos três âmbitos da federação, como mostra o trecho a seguir:

Criar instâncias institucionalizadas na área Técnica de Saúde de Adolescentes e Jovens e no Comitê Técnico de Saúde da População Negra, bem como em secretarias estaduais e municipais de saúde, que promovam o debate acerca da saúde da juventude negra, orientados pela implantação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra nos estados, municípios e o Distrito Federal, garantindo a equidade, um dos princípios do SUS, e promovendo o acesso e o acolhimento com equidade da juventude brasileira. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 6).

Da mesma maneira, reivindicam a implementação do plano nacional de saúde integral da população LGBT,

[...] com principal preocupação para as especificidades de gênero, orientação sexual e identidade de gênero cor/raça, [...] considerando os graves impactos na saúde mental dos adolescentes e jovens LGBT que sofrem as diversas formas de violência, em razão de sua orientação sexual e identidade de gênero [...]. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES 2ª, 2011, p. 6).

Demandas acerca do atendimento psicossocial qualificado para lidar com as especificidades das relações de gênero e orientação sexual retornam na 3ª edição. Apresentada resolução aprimorada, eles especificam as instâncias nas quais esse atendimento necessita ser reformulado como, por exemplo, as Unidades de Saúde da Família (USFs), Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), exigindo também profissionais sensíveis e preparados (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015).

Uma novidade nas demandas de saúde, são as resoluções que incluem atenção específica aos jovens rurais e de comunidades tradicionais, nelas ficam evidentes as dificuldades de acesso básico a saúde. Eles reivindicam o desenvolvimento de programas que, ao mesmo tempo, garantam o acesso a cuidados primários e fomentem aquisição de ambulâncias e “ampliação do quadro médico para atendimento específico

de urgência e emergência [...]” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 19-20).

As especificidades demandadas pelos jovens na área de saúde revelam a preocupação das juventudes em priorizar o respeito à diversidade e à igualdade no acesso e tratamentos da multiplicidade de trajetórias juvenis.

Quanto às ações do Poder Executivo, foram identificados 15 programas que atendiam às juventudes nos seus recortes etários. Já as ações do Legislativo apresentaram, no período de 2003 a 2016, o total de 163 propostas de legislação que alcançavam os jovens.

3.2.6 Diversidade e igualdade

Esse eixo temático ganhou esta nomenclatura no corpo do Estatuto da Juventude, nos documentos consultados esses termos aparecem separados. Diversidade aparecem em vários trechos dos documentos, mas apresentando o sentido de diversidade ao direito de participação/representação. Também aparece no sentido da multiplicidade de experiências juvenis que pode ocorrer. Já o termo igualdade parece no sentido de se alcançar a paridade. Essas duas palavras juntas mostram de certa forma a trajetória dos debates feitos pelas juventudes e do desenvolvimento de políticas públicas.

Na 1ª conferência o termo diversidade e igualdade aparece em vários trechos do documento das resoluções finais, no entanto não chega a ser definido como um eixo de discussão. Dito de outro modo, esses são temas transversais nas discussões em 2008. Ao que parece diversidade e igualdade, são conceitos fundantes das discussões, não se esperava debater as PPJ sem ter em mente a diversidade das experiências juvenis que se apresentavam pelo Brasil nem sem o estabelecimento de igualdade de oportunidades para todas. O trecho a seguir, exemplifica essa ideia:

Para a realização da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude foram tomadas diversas medidas, a fim de oferecer igualdade de oportunidades de participação a todos, o que incluiu jovens com deficiência. Além dos delegados com deficiência, eleitos nas etapas estaduais e municipais, a Comissão Organizadora Nacional reservou um número de vagas para jovens com deficiência, que foram indicados, a fim de garantir a diversidade no evento. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 5).

Já a 2º edição apresenta um eixo temático intitulado “Direito à diversidade e à vida segura”. Entre as seis resoluções apresentadas, nesse eixo apenas uma consta em seu texto, a palavra diversidade. As cinco demais envolvem demandas como por exemplo: descriminalização e legalização do aborto, implementação de um plano nacional de saúde integral para a população LGBTQ+, implementação do plano nacional de enfrentamento à mortalidade da juventude negra, implementação de uma política transversal para jovens com deficiência e fomentação de ações de reinserção socioafetiva dos jovens do sistema socioeducativo e do sistema prisional na família e sociedade (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011).

A resolução cujo texto inclui o termo diversidade diz respeito à criação de um plano nacional de combate à intolerância religiosa, como pode ser observado a seguir:

Respeitar a Diversidade Religiosa, criando e efetivando um Plano Nacional de Combate Intolerância Religiosa, a ser formulado por meio de debate entre poder público e sociedade civil, por suas diversas formas de interação, garantindo-se os princípios de equidade, a representatividade da pluralidade de religiões e crenças. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 8).

Ao longo dos documentos consultados, as demandas transformadas em resoluções vão alinhando o eixo temático diversidade e igualdade para as questões dos “grupos minoritários” como, por exemplo, os jovens deficientes, PCTs, LGBTQ+ e negros. A resolução escolhida como prioritária desse eixo, na 3ª edição, mostra esse alinhamento, reivindicando força de lei para a quem lhes negue tal direito. Na tentativa de estabelecer mecanismos de coibição e punição para os preconceitos, violência simbólica e violência física que os “grupos minoritários” sofrem no Brasil, os jovens reunidos em 2015 elaboraram a seguinte reivindicação:

Aprovar lei que define os crimes de ódio e de intolerância e as formas de coibi-los, nos parâmetros de outras leis tal como a de crime de racismo, para proteger todas as pessoas, inclusive jovens, independentes de classe e origem social, condição de migrante, refugiado ou deslocado interno, orientação sexual, identidade e expressão de gênero, idade, religião, situação de rua e deficiência. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 10).

Parece que com o passar dos anos e conforme as discussões foram avançando, aquilo que parecia um conceito fundador apresentou-se como realidade e a diversidade e a (des)igualdade se tornaram visíveis. Assim, na 3ª edição, as resoluções expressam a

“explosão” da diversidade juvenil como. por exemplo, a resolução sobre igualdade no mundo do trabalho:

Garantir o cumprimento efetivo dos direitos iguais no mundo do trabalho (acesso, salários, carga horaria, formação) com especial atenção para população jovem dos seguintes segmentos: mulheres, deficientes, negros, LGBT, indígenas, ciganos, ribeirinhos, quilombolas, do campo, povos das águas e egressos de medidas socioeducativas (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 16).

Há a demanda dos jovens transexuais e travestis pela “criação de uma lei de incentivo à contratação de mulheres e homens trans e travestis por empresas públicas e privadas, que as mesmas recebam em contrapartida incentivos fiscais” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 16).

Há ainda a ‘inclusão dos idiomas Libras e Braille como componente curricular obrigatório do ensino fundamental, médio e superior, com formação continuada e disponibilização de recursos didáticos imprescindíveis para a realização qualificada dos trabalhos (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 15).

Neste eixo temático, as ações, tanto do Poder Executivo quanto do Legislativo, estão relacionadas a outros eixos, nesse sentido, a responsividade nesse tema tem caráter transversal.

3.2.7 Meio ambiente e sustentabilidade

Essa área faz parte de demandas antigas cujo ativismo dos jovens é observável desde a Rio 92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, marcada pela cúpula da terra, um acordo que resultou na assinatura da agenda 21 entre 179 países, estabelecendo um plano de ação abrangente a ser adotado globalmente, nacionalmente e localmente por organizações do Sistema das Nações Unidas, governos e grandes grupos em todas as áreas em que o homem impacta o meio ambiente. Após 10 anos do estabelecimento da agenda, uma segunda conferência ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, a Rio+20 cujo objetivo foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

Esses então parecem ser dois marcos nos debates brasileiros sobre as questões de meio ambiente e sustentabilidade e entre 1992 e 2012 as PPJ entram em cena. A participação ou o interesse em participar dos jovens nesta área é expressivo,. Na

pesquisa feita pelo Instituto Cidadania, em 2003, que serviu de base para a implementação das PPJ, 53% dos participantes da pesquisa sinalizaram que gostariam de fazer parte de um grupo de defesa do meio ambiente (BRASIL, DOCUMENTO DE DISCUSSÃO, 2008). De fato, em 2003 ocorreu o 1º Encontro Nacional de Juventude pelo Meio Ambiente e foi criada a Rede de Juventude pelo Meio Ambiente (Rejuma), explicitando a organização dos jovens nesta área.

Nesse sentido, podemos se afirmar que ações das juventudes na área de meio ambiente já vinham sendo desenvolvidas antes mesmo das PPJ serem institucionalizadas, por exemplo, o desenvolvimento do programa juventude e meio ambiente, concebido para atuar diretamente com os Coletivos Jovens de Meio Ambiente e seus integrantes, cujo objetivo era formação e fortalecimento de lideranças ambientais jovens em cinco eixos: educação ambiental, fortalecimento organizacional, educomunicação, empreendedorismo e participação política.

Avançando para os debates após a institucionalização das PPJ, o documento de discussão para as conferências destacam duas questões que articulam os debates nas conferências, elas demonstram preocupações que extrapolam em certo sentido a questão do meio ambiente, uma vez que aspectos sociais, culturais, éticos e políticos estão diretamente relacionadas aos problemas ambientais enfrentados pelas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, a primeira questão, refere-se à tomada de consciência sobre abuso ambiental pelas gerações passada e o enfrentamento das situações atuais.

Essa responsabilidade tomada pelas juventudes é expressa na seguinte resolução da 1ª edição, como exemplificado no trecho abaixo:

Criar uma política nacional de juventude e meio ambiente que inclua o “Programa Nacional de Juventude e Meio Ambiente”, institucionalizado em PPA (Plano Plurianual), com a participação dos jovens nos processos de construção, execução, avaliação e decisão, bem como da Agenda 21 da Juventude, que fortaleça os movimentos juvenis no enfrentamento da grave crise ambiental, global e planetária, com a construção de sociedades sustentáveis. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 18).

Seguindo a lógica das demais áreas temáticas, os jovens reivindicam, ainda na 1ª edição, mecanismos que garantissem a participação deles em instituições com caráter fiscalizador nos três níveis, como no trecho a seguir:

Criação e ampliação de assentos para juventude, assegurados com direito a voto em todos os conselhos, comitês e órgãos de fiscalização,

deliberação e gestão nas áreas socioambiental e de desenvolvimento, nas esferas municipais, estaduais e federal. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2008, p. 25).

Até aqui, fica evidente que a juventude reivindica a garantia da sua participação em diversos espaços que atravessam sua experiência. Os documentos de resoluções consultados revelam uma certa ordem processual nas demandas em pauta: primeiro, a institucionalização, seja pelos planos ou legislação; depois, implementação, ampliação ou fortalecimento de lugares e da participação nas instâncias; e, por fim, demandas situacionais que possam ser atendidas por programas, por exemplo.

Em 2011, os jovens passaram então a demandar o fortalecimento da política nacional de juventude e meio ambiente, reivindicando a criação de um programa nacional de meio ambiente que constasse o Plano Plurianual (PPA) na Lei de Orçamento Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e que respeitasse a intersetorialidade, bem como o fortalecimento da “agenda 21 no enfrentamento das graves crises ambientais, com a juventude nos processos de construção, execução, avaliação e decisão, sustentada por pesquisas periódicas” (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2011, p. 4).

Já a segunda questão articuladora desse eixo, que é apresentada nos documentos, refere-se à permanência e à reprodução dos modos de vida rural. Assim, as demandas sistematizadas conjugam aspectos como acesso à terra e produção sustentável, como exemplifica o trecho abaixo:

Incentivo a permanência do jovem no campo, implantação de um sistema de economia solidária com empreendimentos sustentáveis para juventude. Efetivação e fortalecimento das políticas públicas já existente (PNAE, Pronaf e etc.) e incentivar novas, ampliando as linhas de crédito para plantio de alimentos orgânicos. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 22).

Ampliar os programas de incentivo técnico e financeiro para a juventude do campo que desenvolve práticas sustentáveis, para a agricultura familiar e proprietários de terrenos situados em áreas de proteção ambiental e permanente (APA/APP), formando redes de ecoturismo, bem como apoiar a divulgação dessas iniciativas nos meios de comunicação. (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÕES, 2015, p. 23).

As resoluções sistematizadas nesse eixo apresentam características que conjugam aspectos do projeto neoliberal, ressignificando conceitos como sustentabilidade, e do projeto participativo, que reivindicam mais assentos nas diversas

instituições e níveis da federação, que são responsáveis pelas políticas de meio ambiente.

Em 2013, foi formada uma coordenação de juventude para implementar o Plano Nacional de Juventude e Meio Ambiente (PNJMA) e o resultado desse trabalho se concretizou em 2015, pela portaria interministerial de nº 390, de 18 de novembro de 2015. O Plano tem como objetivo a promoção e integração das políticas públicas ambientais que efetivem os direitos da juventude à sustentabilidade e ao meio ambiente, garantidos no Estatuto da Juventude (BRASIL, 2015, p. 3).

Embora o debate sobre o meio ambiente conte com a articulação e participação da juventude em sua gênese, este é mais um tema trabalhado transversalmente. Assim, são encontradas quatro propostas legislativas durante o período consultado.

3.2.8 Cultura

As demandas por cultura podem ser lidas como objeto quase tradicional dos temas que envolvem os debates do desenvolvimento integral das juventudes, elas vão das reivindicações sobre a universalização do acesso a equipamentos culturais como cinema, bibliotecas, salas informatizadas com acesso à internet (mais recentemente), em especial fora dos grandes centros urbanos e do eixo sul-sudeste, para a juventude como produtoras de cultura e não apenas consumidora.

Para se ter uma ideia tanto da precariedade de equipamento quanto do acesso a eles, em 2004 a UNESCO aplicou uma pesquisa intitulada “Políticas Públicas de/para/com juventudes” e o resultado no que se refere à cultura foi a apuração de que somente “10,1% dos jovens costumam ir sempre ao cinema e que cerca de metade deles quase nunca vai a um cinema ou biblioteca” (BRASIL, DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO, 2008, p. 10).

Esse cenário demonstra não apenas a insuficiência de ações, como também a carência de equipamentos espalhados pelo país assim, ainda que uma pauta recorrente, por parte dos jovens, seja como produtor ou consumidor de cultura, elas parecem não terem correspondência na prática. Nesse sentido, observar nos documentos como o termo cultura é significado nas resoluções auxilia a compreender as demandas e as ações desenvolvidas pelo governo federal nessa fase de uma PPJ estatal.

A primeira evidência encontrada nos documentos e sintetizada na 1ª edição como resolução é pela demanda por espaços que permitissem a produção artísticas de

autoria dos próprios jovens com financiamento do Estado, como pode exemplificado no trecho a seguir:

Criação, em todos os municípios, de espaços culturais públicos, descentralizados, com gestão compartilhada e financiamento direto do Estado, que atendam às especificidades dos jovens e que tenham programação permanente e de qualidade. (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 19).

Além de garantir espaços descentralizados que servissem de pontos de produção de culturas autorais, a demanda evidencia que eles devem possibilitar a diversidade das manifestações artísticas, incluindo aí aquelas expressões marginalizadas, como expressa seguir:

Os espaços, sejam eles construções novas, desapropriações de imóveis desocupados ou organizações da sociedade civil já estabelecidas, devem ter condições de abrigar as mais diversas manifestações artísticas e culturais, possibilitando o aprendizado, a fruição e a apresentação da produção cultural da juventude. Reconhecer e incentivar o hip hop como manifestação cultural e artística. (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 19).

Além do incentivo às manifestações artísticas e culturais, os jovens, naquela ocasião também, reivindicaram que o Estado (na forma dos governos federal, estadual e municipal) garantissem essa produção possibilitando a “criação de um mecanismo específico de apoio e incentivo financeiro aos jovens (bolsas) para formação e capacitação como artistas, animadores e agentes culturais multiplicado” (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 24).

Um exemplo de política pública em que os jovens se basearam foi o programa “cultura viva”, criado pelo Ministério da Cultura em 2004. A partir do convênio entre organizações sociais e governos (estaduais e municipais), credenciaram espaços que serviam de “pontos de cultura”, permitindo a formação de uma rede horizontal de articulação de iniciativas culturais.

O plano seguinte foi reivindicar o “estabelecimento de cotas de exibição e programação de 50% para a produção cultural brasileira, sendo 15% produção independente e 20% produção regional, em todos os meios de comunicação (TV, rádios e cinemas)” (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 24), bem como o fortalecimento e expansão dos “pontos de cultura” desta vez focado para os profissionais, como no trecho a seguir:

[...] todos os profissionais da área cultural devem ser reconhecidos e regulamentados pelo Estado, tendo garantia ao trabalho decente, sendo assegurados todos os direitos trabalhistas, extinguindo-se a precarizado do trabalho, por meio das Pessoas Jurídicas ou de qualquer forma de terceirizando, garantindo-se também a criação de cursos de capacitando e formando nas demais áreas da cultura e das artes (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2011, p. 19).

Em 2014, quando é instituída a Política Nacional de Cultura Viva, as reivindicações da 3ª edição passam a observar os mecanismos institucionais de financiamento como, por exemplo, a resolução que “exige a aplicação do mínimo de 2% do PIB para cultura e aplicação do Plano Nacional de Cultura” aprovado pelo congresso em 2009 (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015, p. 17).

Importante ressaltar o Art. 3 da Política Nacional de Cultura Viva que prioriza

[...] os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural. (BRASIL, 2014 ,n.p.).

Nessa área, houve quatro programas desenvolvidos e 256 propostas de legislação apresentadas, em que 42 foram aprovadas e 20, rejeitadas.

3.2.9 Comunicação e liberdade de expressão

A comunicação é elemento fundamental da vida em sociedade, desde a invenção da história podemos reconhecer a necessidade dos seres humanos de se comunicar. Essa habilidade foi se aprofundando e com o passar dos séculos invenções tecnológicas cada vez mais sofisticadas ganharam a cena, permitindo, assim, a comunicação de massa, por exemplo. Esse tipo de comunicação por muitos anos e, especialmente, no caso brasileiro se caracterizou pelo uso do aparelho de rádio e televisão com maior relevância para o segundo. No entanto, no século XXI, as invenções tecnológicas tornam a se ampliar para as massas e a comunicação ganha uma nova ferramenta, a internet, conhecida e difundida pelo globo, em especial a partir dos anos 2000, o que transformou as formas de se comunicar e interagir. Desse modo, parece não ser possível falar de comunicação e juventude, sem evidenciar a importância dessa ferramenta.

O documento para discussão da 3ª edição argumenta que o uso da internet e das tecnologias da informação têm mudado radicalmente as formas de se comunicar e, em especial, de se relacionar das juventudes, afirmando que “diferente das gerações passadas, a juventude, agora encontra, nos meios de comunicação digital, canais efetivos de auto expressão e intercâmbio de informações”, colocando em evidência que as novas ferramentas digitais de comunicação propiciaram uma experiência social mais horizontal, não hierárquica, sem que os corpos compartilhem os espaços, anulando assim, diferenças individuais (BRASIL, DOCUMENTO DE DISCUSSÃO, 2015, p. 131).

No entanto, é importante ressaltar que embora a internet e a comunicação digital sejam uma realidade, as reivindicações da 1ª edição partem de elementos mais essenciais como, por exemplo, a ampliação da concessão para rádios comunitárias que garantissem, assim, a democratização e a desburocratização da comunicação. Além de democratizar o acesso, a resolução também aborda a necessidade de ampliação da oportunidade de capacitação e qualificação de professores e jovens para a produção de projetos de comunicação e de inclusão digital, com inclusão dos jovens de periferia e de suas respectivas comunidades escolares (BRASIL, DOCUMENTO DE RESOLUÇÃO, 2008).

Um elemento importante para a compreensão das comunicações digitais e, conseqüentemente, da inflexão ocorrida a partir da segunda década dos anos 2000 no Brasil, é a relação da criação das redes sociais, a exemplo do *Facebook* e a expansão do uso de aparelhos *Smartphone*, lançados em 2007, nos Estados Unidos. Essas tecnologias tiveram uma expansão e passaram a fazer parte da vida dos brasileiros rotineiramente. Com isso, na 2ª edição, a resolução contempla mais explicitamente a demanda dos jovens por inclusão no mundo digital a partir da implementação do programa nacional de banda larga que garantisse o acesso à *internet* gratuita e de qualidade para o país e vai além na reivindicação, exibida a seguir:

Criar e implementar o Plano Nacional de comunicação e Juventude, que deve contemplar a criação e a ampliação dos centros de comunicação popular, telecentros, pontos de acesso público e o fomento à produção de mídias alternativas, como: programas de rádio, tv, mídias impressas, rádios escolares e comunitárias, internet etc, com prioridade para os/as jovens como proponentes e produtores, incentivando, preferencialmente, mídias produzidas a partir de metodologias de “educomunicação”, garantindo a expansão do acesso e a inclusão (banda larga) e telefonia, valorizando a cultura

regional e garantindo a formação de educação de rede pública para tratar dessa questão nas escolas e universidade (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2011, p. 2).

O cenário de ampliação de uso das tecnologias de comunicação digital tornou-se ainda mais significativo entre a realização da 2ª edição para a 3ª, sendo atribuída tanto ao uso do *smartphone* quanto ao das redes sociais importância nas manifestações de 2013, ocorridas em junho em várias capitais brasileiras. De acordo com Nogueira e Padilha (2014), a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) registrou que o Brasil chegou a 271,10 milhões de linhas ativas na telefonia móvel em 2013. Isso significa que a interatividade oferecida pelas tecnologias dos celulares, assim como a facilidade de acesso a esses instrumentos, tem atraído um número cada vez maior de pessoas. Isso se deve ao fato, principalmente, da redução do preço dos dispositivos móveis e serviços oferecidos pelo mercado de telefonia móvel.

O “*boom*” do uso dessas tecnologias reverberou nas discussões e o tema da banda larga gratuita retorna a pauta na 3ª edição, dessa vez as juventudes reivindicam a garantia da universalização do acesso à telecomunicação e *internet*, incluindo as áreas rurais e as comunidades tradicionais, as escolas e a classe popular (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015).

Observando que *internet* e as tecnologias de comunicação digital vieram para ficar, os jovens na 3ª edição demandaram que fosse criado uma “uma plataforma dentro da página da SNJ para avaliação e informes dos resultados das conferências. Para discussão dos avanços com atualização constante, conexão com os gestores estaduais e municipais” (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015, p. 19).

As demandas da 3ª edição também pautaram a acessibilidade de comunicação por meio de tecnologias assistidas, com adaptações razoáveis para os jovens com deficiência. Elas expressam a importância da “criação de campanhas publicitárias e educacionais que eduque a sociedade a lidar com os jovens com deficiência, respeitando seus desejos, autonomia e necessidade de experimentações [...]” (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015, p. 19).

Outra demanda foi o estímulo ao tema da “Comunicação Social” no ambiente escolar, incentivando a comunicação social/educomunicação como tema transversal, com projetos, aprimorando a infraestrutura de comunicação na escola. O ambiente escolar e a prática esportiva são temas que estão relacionados desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da educação promulgada em 1996, em que a exigência da

prática esportiva em ambiente escolar foi ratificada no texto. A 3ª edição pautou a escola como espaço em que a prática esportiva deve ser incentivada, o que é exemplificado a seguir:

Fortalecimento e qualificação do esporte na escola, ampliando a participação de estudantes e da comunidade, implementando a funcionalidade da escola como equipamento esportivo. (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015, p. 20).

Assim, como:

Reestruturar o programa escola aberta do governo federal para que a escola seja transformada, nos finais de semana em equipamento público de esporte e lazer para uso de comunidade esportivo (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015, p. 20).

A escola, pensada como um ambiente de convivência e não apenas de aprendizado, tem sido importante como espaço comunitário em diversas localidades do país e está diretamente relacionada à escassez de lugares para ocupar o tempo livre.

Como já dito no início desse capítulo, o eixo temático “Cultura” é visto como tradicional quando pensado em relação às juventudes, no entanto ele também “sofre” da abordagem transversal na maioria dos programas executados. Assim, apenas cinco propostas legislativas são resultantes da pesquisa efetuada.

3.2.10 Desporto e lazer

Para além da escola, a prática esportiva foi sendo relacionada com momento de tempo livre e de lazer. Isso significa dizer que a prática tem a ver com aquilo que se gosta de fazer, portanto, não é uma “obrigação”. A trajetória das políticas públicas de esporte se encontram com a das juventudes no contexto da implementação do projeto neoliberal, em especial, na década de 1990, quando é transferida a responsabilidade de garantir políticas sociais para as ONG’s e estas, por sua vez, apostam na prática esportiva para atrair os jovens, fundamentada pelo discurso de elaborar uma moral, especialmente aqueles que estão em situação de vulnerabilidade. Assim, as justificativas para os programas implementados pelas ONG’s em 1990 eram atribuídas à ideia de ocupar o tempo livre dos jovens.

Mesmo assim, a pesquisa de 2004 da UNESCO mostra que 56% dos jovens não praticam atividade esportiva. Nesse sentido, as resoluções da 1ª edição reivindicavam a ampliação e qualificação dos “programas e projetos de esporte, em todas as esferas públicas, enquanto políticas de Estado [...] democratizando o acesso ao esporte e ao lazer a jovens, articulados com outros programas existentes” (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 27) Assim como,

Criação de centros públicos e gratuitos de juventude, a partir da construção ou reutilização de espaços públicos, priorizando a descentralização dos municípios polos, dotados de infraestrutura de esporte (praças da juventude, quadras poliesportivas, clubes aquáticos), lazer, cultura (locais para apresentação, sala de cinema e biblioteca) e acesso aos meios tecnológicos, respeitando a realidade local (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 27).

Seguindo a lógica de responsabilizar o Estado pela implementação de políticas públicas de esporte, os jovens deixaram explícita sua preocupação em gerar recursos que resolvessem as demandas dessa área solicitadas ao governo federal e garantissem “1% do orçamento nacional para o esporte e lazer (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2008, p. 26).

Antes de continuar, gostaria de lembrar os megaeventos esportivos que foram sediados no país, a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos em 2016. A preparação para esses eventos resultou em um conjunto de investimentos de infraestrutura e outros que afirmavam deixar de legado para o país, para as gerações de atletas e para as políticas públicas. No entanto, o viés mercadológico no qual as ações foram se transformando teve como efeito críticas severas por parte da sociedade, materializada nas manifestações de junho de 2013, além de apresentarem uma baixa correspondência entre o legado prometido e o desenvolvimento de políticas públicas de esporte.

Dito isso, as demandas das juventudes, mesmo após toda a espetacularização dos investimentos para esses eventos, persistem na ampliação, diversificação, criação e interiorização de programas referentes a prática esportiva, além da criação, ampliação e conservação de equipamentos esportivos nas escolas e em espaços públicos em todo o país (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2011). No plano local, a demanda se configura na garantia da “participação dos jovens na definição do modelo de equipamento a serem construídos e a gestão democrática dos mesmos, por meio da

formação de comissão de usuários, definindo o uso de equipamentos e sua programação (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2011, p. 6).

Em 2014 temos a realização da Copa do Mundo de Futebol, as manifestações sociais de rua em crítica já haviam sido realizadas e o legado parece não ter sido concretizado, meses após decorrido os jogos, reportagens televisivas evidenciam a precariedade na qual as instalações se encontravam, bem como os problemas de responsabilidade entre setor privado e público quanto à manutenção dessas instalações. No entanto, conquistas também ocorreram e, assim, as demandas da 3ª edição focam em mecanismos institucionais de políticas de esporte como, por exemplo, a criação do fundo nacional de incentivo ao esporte, como base orçamentaria de 2% do PIB, e o fortalecimento de conselhos e secretarias de esporte (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015, p. 20).

Incentivando a autonomia local, as resoluções da 3ª edição demandam que secretarias e conselhos de esporte e lazer sejam criadas nos municípios, observando o respeito à diversidade esportiva e a inclusão social, bem como a consolidação do sistema nacional de esporte e lazer, sistema esse que ainda aguarda regulamentação (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015).

A possibilidade de financiamento público a grupos, associações e organizações sociais que desenvolvam atividades e modalidades esportivas por meio da formalização das orientações também aparece como demanda na 3ª edição das conferências. A interiorização de práticas esportivas, em especial, realizadas nas comunidades rurais também é demanda dos jovens (BRASIL, DOCUMENTO DAS RESOLUÇÕES, 2015).

Após o esforço em apresentar as resoluções aprovadas nas três edições das conferências nacionais, tentando evidenciar tanto as tensões por trás dos projetos em disputa, quanto os consensos aparentes nelas, é possível perceber que o desenvolvimento e implementação de PPJ, no período recortado, reproduz a mesma lógica de outras áreas temáticas que ora priorizam o projeto neoliberal, ora o participativo, mas que no sentido quantitativo tem avançado em relação a períodos anteriores.

Quanto à responsividade, pelo Poder Executivo, foram observados seis programas desenvolvidos. Já o Legislativo, 41 propostas de projeto de lei durante o período entre 2003 e 2016, apenas duas foram aprovadas e duas rejeitadas.

É observável que as propostas legislativas são na maioria dos temas quantitativamente maiores em relação às ações do Poder Executivo e isso se dá em

razão da natureza dos poderes. Outro elemento importante na observação da responsividade e no papel que os poderes exercem é que os programas desenvolvidos ou foram prorrogados ou redesenhados durante todo o período de 2003 a 2016, isso significa que houve, por parte do Poder Executivo, resposta às demandas das juventudes, em especial às resoluções produzidas nas conferências nacionais, enquanto o Poder Legislativo tem a papel de oferecer respostas de certa maneira assertivas a partir das propostas legislativas.

Contudo, o canal de diálogo e responsividade das políticas públicas, observados entre 2003 e 2016, parecem não apresentar mais algumas das características visíveis nesse período, com o início da nova gestão em 2016 e nos anos posteriores. Assim, o próximo tópico se ocupará em fazer apontamentos da atualização da agenda de PPJ no Brasil.

3.3 Apontamentos sobre a atualização da agenda juventude

Embora o foco dessa pesquisa seja o recorte temporal de 2003 a 2015, que corresponde às mudanças na agenda pública das juventudes, no âmbito do governo federal e na última conferência nacional de juventude realizada, os acontecimentos posteriores ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, também influenciaram a agenda juvenil.

O primeiro foi a extinção da Secretaria Geral da Presidência da República que desde 2003, com a promulgação da Lei n. 10. 683, tem status de Ministério, ao qual a Secretaria Nacional da Juventude estava vinculada. De 2016 a 2019, a Secretaria Nacional de Juventude ficou vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República que, recriada na gestão de Michel Temer, também carregava status de Ministério, no entanto reservada apenas à articulação política do governo com o legislativo. Com a posse de Jair Bolsonaro, nova reforma política é praticada e a Secretaria Nacional de Juventude passa então a estar vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Com as mudanças apontadas acima, uma “dança das cadeiras” na Secretaria Nacional de Juventude, instituição responsável por articular as políticas públicas de juventude com os ministérios e as diretrizes elaboradas pela Conselho Nacional de Juventude, no período de um ano, três pessoas assumiram o cargo de Secretário Nacional de Juventude, incluindo um episódio bastante comentado pela mídia que foi o

comentário feito por Bruno Moreira Santos, então secretário, sobre o massacre que matou 31 presos da penitenciária agrícola de Monte Cristo, na zona rural de Boa Vista, em Roraima, no dia 6 de janeiro de 2017. De acordo com a matéria do site da revista *Veja*, o comentário do Secretário repercutiu negativamente e pode ter sido o motivo para o seu pedido de demissão, como pode ser observado no trecho da matéria:

À coluna do jornalista Ilmar Franco, publicada no site do jornal *O Globo*, Bruno Júlio disse que “tinha era que matar mais” e que “tinha de ter uma chacina por semana”. “Eu sou meio coxinha sobre isso. Sou filho de polícia, né? Tinha era que matar mais. Tinha que fazer uma chacina por semana”, afirmou. (VEJA, 2017, n.p.).²⁹

Outro fato influenciado pela instabilidade política que vivemos foi a não convocação de eleição para representantes do Conselho Nacional de Juventude, que estiveram com o mandato vencido desde 2016. O que aponta que 2016 foi um ano também conturbado para as políticas públicas de juventude.

Uma nova gestão da Secretaria Nacional de Juventude foi empossada em janeiro de 2017 e, em abril, o governo federal criou novamente um Comitê Interministerial da Política de Juventude, cujo objetivo era levantar todas as políticas de juventude executadas. A partir daí o governo lançou um pacote de 39 ações desenvolvidas por 13 ministérios, intitulado “Brasil mais jovem”, e em 2018 o programa ganhou mais 12 iniciativas (BRASIL, 2018).

Após quatro anos, um novo processo conferencial foi chamado pelo Decreto n. 9.974 de 16 de agosto de 2019, com a etapa nacional a ser realizada entre os dias 12 e 14 de agosto de 2020, em Brasília. A 4ª edição tem como tema central “Novas Perspectivas para a juventude” e as discussões serão organizadas a partir de XII eixos temáticos que contemplam os direitos previstos pelo Estatuto da Juventude. No entanto, devido à pandemia da COVID-19, a comissão organizadora nacional publicou, em 18 de março de 2020, uma resolução que suspendia por tempo indeterminado a 4ª edição.

Quase um mês depois, em 16 de abril de 2020, uma nova resolução foi divulgada, apresentando calendário com novas datas para realização das etapas conferenciais. Assim, a 4ª edição e as etapas municipais devem acontecer até 15 de agosto; etapas estaduais, entre 26 de outubro a 8 de novembro; e a etapa nacional acontecerá nos dias 17 a 19 de dezembro de 2020.

²⁹ Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/secretario-que-defendeu-uma-cachina-por-semana-e-exonerado/>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de apresentar as considerações finais, faremos uma breve retomada dos principais elementos trabalhados em cada capítulo, de maneira a explicitar os argumentos, caso eles não tenham ficado evidentes. No capítulo I, esta dissertação buscou, a partir da teoria e dos conceitos elaborados no campo de estudos de políticas públicas, evidenciar como problemas sociais são transformados em problemas públicos para, assim, alcançar a atenção dos atores políticos governamentais, isso porque política pública é, no limite, o que diferencia o que o governo pretende fazer do que ele de fato faz.

Nesse sentido, para explicar como os problemas de juventude alcançaram o caráter de problema público e como conquistaram a agenda decisória em 2005, foi preciso fazer uso de dois modelos analíticos, elaborados em meados dos anos 1980 e 1990, para compreender como são elaboradas as políticas públicas. São eles: o modelo de equilíbrio pontuado, possibilitando a compreensão de momentos de rápida mudança e estabilidade, e o modelo de múltiplos fluxos, permitindo explicar o processo de estabelecimento da agenda. Importante pontuar que o campo de políticas públicas ainda é um campo bastante burocrático no que tange às ferramentas analíticas elaboradas, muito em virtude de sua influência estadunidense. Isso faz com que os modelos de análises de políticas públicas utilizados sejam, em sua maioria, modelos engessados, que permitem observação limitada a diferentes contextos e realidades. Assim, embora os modelos aqui utilizados sirvam ao seu propósito de compreensão, eles também deixam “escapar” nuances, tensões, perspectivas e conflitos específicos da trajetória brasileira. Dessa forma, a possibilidade de, nesta dissertação, alguns aspectos sobre as questões de juventude merecessem um melhor aprofundamento e contextualização.

O modelo de equilíbrio pontuado e descrito no item 1.1 proporciona colocar luz sobre o contexto político dos anos 2000, com a vitória do PT nas eleições presidenciais em 2002, momento que possibilitou uma mudança rápida e permitiu a implementação do projeto participativo na sociedade brasileira, assim como o estabelecimento do monopólio político desses atores, para assegurar a vitória e a estabilidade na rápida mudança que seguiu. Foi colocado em funcionamento o projeto participativo, levando para as agendas governamental e decisória um conjunto de arranjos institucionais participativos que possibilitou os problemas das juventudes serem transformados em

problema de políticas públicas, a partir da própria percepção de segmento e de definição de demandas estratégicas.

Já o modelo de múltiplos fluxos, descrito no tópico 1.2, auxiliou na compreensão da elaboração da agenda pública, inclusive a agenda das juventudes. O processo de estabelecimento da agenda é um elemento dentro do processo de elaboração de uma política pública, sendo desenvolvida quando há conjunção de três fluxos destacados pelo autor. Assim, o fluxo dos problemas, fluxo de soluções e o fluxo da política abrem uma janela de oportunidade, em que um assunto que se encontra na agenda governamental, ou melhor, no microssistema, é deslocado para o macrossistema ou para a agenda decisória. No caso das juventudes, essa janela de oportunidade abre-se em 2005, quando a imagem política das juventudes passa por uma transformação, em parte, pelas mudanças sociais acumuladas e, em parte, pelas oportunidades, pelas próprias mudanças das estruturas institucionalizadas.

Essa transformação é observada no tópico 1.3, a partir do mapeamento da imagem política das juventudes, incutida na sociedade e espalhada pela opinião pública na década de 1990 e do seu desdobramento nas políticas públicas de juventude implementadas nesse período. Dessa maneira, foi possível observar que as juventudes eram percebidas como causadoras de problemas, em especial o problema da violência urbana e, por causa disso, a produção das políticas públicas baseava-se na ideia de punição dessas juventudes. Um momento de transição da imagem política das juventudes de *problema* para a de *atores estratégicos para o desenvolvimento social* como um todo ocorreu em meados dos anos 1990 e início dos anos 2000, momento em que é possível observar o discurso segundo o qual a juventude deve ser “incentivada”. Esse cenário é alargado a partir de 2005, quando as políticas públicas de juventude são institucionalizadas.

Para sustentar o argumento da mudança de imagem da política das juventudes, no item 1.4, apresentamos os dois empreendedores políticos, a CEJUVENT e o Instituto Cidadania, que colaboraram por meio de discussões qualificadas sobre as juventudes e da elaboração do perfil dos jovens brasileiros, no início dos anos 2000, incentivando, assim, a imagem política das juventudes como atores estratégicos para o desenvolvimento do país, estabelecendo o padrão da mudança de juventude problemática para juventude como atores estratégicos e da política punitivista para uma política garantidora de direitos. Outro elemento importante desse capítulo é a discussão sobre vulnerabilidade social e os desdobramentos dela no cotidiano dos anos 1990 e

2000, assim como a condição de vulnerabilidade social possibilitou, ou não, experiências que compuseram as trajetórias juvenis naquele contexto.

Todo o esforço empreendido nesses capítulos permite inferir que as políticas públicas de juventude foram possibilitadas graças à mudança no cenário política, à mudança da imagem política da juventude e à implementação do projeto participativo. Isso porque a vitória das eleições presidências do PT permitiu que grupos sociais, antes fora da arena política, fossem incluídos a partir da ampliação dos arranjos institucionais tradicionais que permitiram inovação no campo da participação política, como é o caso das conferências nacionais, dada a amplitude e frequência com que foram realizadas no contexto observado.

A inclusão desses grupos sociais provocou a mudança da imagem política da juventude e os deputados federais que compuseram a CEJUVENT e o Instituto Cidadania foram importantes na articulação dessa mudança, tanto para a opinião pública e sociedade quanto para a inclusão das juventudes na agenda governamental. A percepção cristalizada sobre uma juventude homogênea foi desestruturada, abrindo os olhos para um cenário das experiências juvenis assoladas pelas desigualdades sociais. Nesse novo cenário, passaria a ser uma responsabilidade do governo federal disponibilizar recursos necessários para que essas trajetórias fossem alteradas – tanto individual quanto coletivamente. O resultado é atribuir à juventude uma dimensão pública, como parte do desafio de investir na produção social do futuro e do desenvolvimento do país. Assim, a institucionalização das políticas públicas de juventude com a criação da Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude, instâncias responsáveis pela articulação e controle social no desenvolvimento das políticas públicas de juventude, tiveram daquele momento para frente a tarefa e o desafio de despertar a consciência das juventudes para a participação política institucionalizada e também para elaborar uma política pública de juventude como política de Estado, expandida por todos os níveis dos entes federados.

O projeto participativo implementado, a partir de 2003, em nível federal, encontra-se fundamentado, anteriormente, na Constituição de 1988, marco na conquista dos direitos, na história recente da democracia brasileira. Assim, o capítulo II trata justamente desse período de consolidação da democracia, das mudanças nos mecanismos democráticos e da nova orientação geral dessa carta, focada na questão da diminuição da desigualdade social e na promoção da equidade. No referido capítulo são tratados os efeitos e importância que os arranjos institucionais ganharam a partir de

2003, em especial os arranjos tradicionais, como o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências nacionais, destacando o impacto dessas inovações em relação às áreas temáticas e à capacidade do diálogo em nível nacional.

As conferências nacionais aparecem como novidade no cenário após 2003, dotadas de duas capacidades: magnitude, pois desde seu início esses processos colocaram em conexão progressiva vários níveis da organização política nacional (local, estadual e nacional); e amplitude, pela inserção de grupos e atores antes excluídos das discussões políticas. Assim, no tópico 2.1, descrevemos a trajetória desse arranjo institucional e, como as literaturas têm observado sua utilização na prática, destacamos nessa parte da dissertação que as novas arenas participativas possuem um efeito potencializador positivo devido a três elementos: a) a incorporação da dimensão subjetiva no processo político, da dimensão individual, de subgrupos e também coletivamente – possibilitada pela participação de milhares de indivíduos em um mesmo processo de produção de pautas, hierarquias e decisões políticas; b) esse processo permitiu ainda a emergência de valores novos para aprimoramento da cultura política democrática; e c) permitiu a eclosão de um processo político capaz de formar, empoderar e dar capacidade de disputa simbólica e material a agentes e lideranças sociais. Por último, são examinados um conjunto de procedimentos formais que organizam e balizam a arena política das Conferências Nacionais de Juventude

Assim, no item 2.1.1, descrevemos as características e os procedimentos pertinentes à realização das três conferências, da chamada pelo poder executivo até a etapa nacional. Essa estratégia permite observar o quanto a transparência, publicidade e a capacidade de organização potencializam os resultados positivos da conferência.

No tópico 2.2, abordamos os procedimentos das conferências nacionais de juventude que se mostram similares às conferências de outras áreas temáticas realizadas, a não ser pela inclusão da etapa virtual e da etapa destinada aos povos e comunidades tradicionais (que também foram implementados por outras áreas com o passar do tempo), passando, em seguida, a expor como foram as três edições das conferências nacionais de juventude, destacando a organização, as resoluções e as conquistas ou desafios expressos nos documentos finais, publicados como síntese de seus trabalhos.

Nos três tópicos seguintes descrevemos os procedimentos e características das três edições das conferências nacionais de juventude, evidenciando a metodologia abordada, a organização, o tema, os objetivos, as datas de realização, os atores

envolvidos e os temas das discussões, mostrando quais elementos comuns e quais as diferenças em cada edição das conferências. Na edição de 2008, por ter sido a primeira experiência de magnitude nacional, tanto das juventudes como das recém-criadas instituições de juventude, podemos considerar positiva a resposta das juventudes à chamada para participar daquele momento, observado o número de participantes das etapas municipal e estadual, a quantidade de demandas que chegaram à organização nacional e a número de pessoas que compareceram às etapas nacionais de maneira a contribuir para as discussões.

Nas edições seguintes, em 2011 e 2013, a edição da etapa digital permitiu que os jovens articulassem demandas por meio das plataformas digitais, ampliando a participação, bem como a inclusão da etapa para os jovens dos povos e comunidades tradicionais, gerando espaço para que essas juventudes se articulassem, o que se configurou como uma forma de garantir a participação da diversidade juvenil nas etapas anteriores à etapa nacional.

Além disso, os períodos de intervalo entre as edições apresentaram cenários políticos que certamente pareceram influenciar as discussões das conferências e das demandas das juventudes. Destacamos a primeira eleição de Dilma Rousseff, em 2010, e as discussões da edição conferencial de 2011, cujo tom era de continuidade do trabalho desenvolvido até aquele momento; no entanto, o cronograma da edição de 2011 sofreu um atraso em ocasião da mudança no cargo do executivo. É na trilha da segunda Conferência Nacional de Juventude que se observa um aumento da criação de conselhos estaduais de juventude criados por meio de lei e não por decreto, o que evidencia o envolvimento do poder legislativo no desenvolvimento das políticas públicas de juventude e na sua elaboração como política de Estado.

Em 2013, é no governo de Dilma Rousseff que o Estatuto da Juventude é aprovado (assim como o Estatuto do Idoso foi promulgado no governo de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva). Esta, sem dúvida, foi uma vitória bastante comemorada pelas juventudes presentes nas instituições que se disseminaram pelo Brasil com o incentivo das ações implementadas no governo federal e fora delas, os jovens beneficiados pelo Estatuto. A legislação garantiu direitos aos jovens brasileiros, mas há um longo caminho a ser percorrido no que diz respeito às políticas públicas de juventude, dado o desdobramento entre a promulgação e a efetividade dela. No meio desse caminho, houve as manifestações de rua em junho de 2013, momento em que,

descontente com as decisões e posturas do governo federal, parte da sociedade brasileira foi às ruas manifestar.

Em 2014, há novamente eleições presidenciais e, outra vez, os ânimos sociais se exaltam e tem-se aí, provavelmente, o início da polarização entre extrema direita e esquerda, que culminou na aceleração do antipetismo e nos acontecimentos de 2016. Em 2015, ano da realização da terceira Conferência Nacional de Juventude, o chamado das juventudes é para discutir a atualização da agenda juvenil. Os trabalhos seguiram conforme os ritos estabelecidos e as resoluções apresentadas nessa dissertação destacam o que as juventudes reivindicavam para atualização.

No capítulo III, o esforço de análise aprofundou a pauta e a natureza das principais demandas debatidas durante as três edições das Conferências Nacionais de Juventude. Tomando-se como fonte as Resoluções de cada Conferência são apresentadas, nesse capítulo, com maior atenção, as resoluções referentes ao eixo participação, uma vez que esta (garantia, qualidade e ampliação da participação) é a demanda articuladora das políticas públicas de juventude. A descrição obedeceu à ordem cronológica de realização das Conferências, mostrando avanços e desafios sobre os quais as juventudes refletiram em cada momento. As demandas do eixo participação são: a) a reivindicação da criação e posterior implementação do Sistema Nacional de Juventude que, de certa maneira, ao descentralizar as políticas públicas de juventude, garantem sua expansão por todo o território nos vários níveis institucionais, possibilitando a transversalidade e a intersetorialidade; b) um Plano Nacional de Juventude; c) reforma política com cotas para jovens; d) expansão de mecanismos que incentivem a participação política. Cada uma das conferências evidenciou um objetivo para demanda participativa: na primeira conferência, a institucionalização; na segunda, o estabelecimento de critérios e características para os representantes; e, na terceira, a atualização da agenda com o estabelecimento de duas estratégias de ação, uma voltada para a arena institucional e outra para fora dela, mais precisamente para arena internacional.

A participação é a chave de toda a mobilização das juventudes em torno das políticas públicas e nesse início do século XXI não basta o desenvolvimento de políticas públicas de juventude é preciso acompanhar a imagem política elaborada, identificar que o ator estratégico para o desenvolvimento do país é plural e heterogêneo e que precisa experienciar os espaços políticos, pautar as suas demandas, ou seja, participar. Nesse ínterim, a institucionalização e a busca pela legitimidade das instâncias de

juventude, de maneira que o protagonismo fosse centralizado nelas e nos representantes e não na agenda do poder executivo, foram ferramentas importantes que auxiliaram na relação entre o governo federal e as juventudes, na nova fase de ampliação de arranjos institucionais participativos

Para que a ampliação dos arranjos institucionais se concretizassem de maneira positiva para a democracia brasileira, foi preciso uma reorganização dos mecanismos representativos e participativos, então, no tópico 3.1, apresentamos a ideia da conjunção dos mecanismos participativo e representativo do regime democrático como instrumentos que exercem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução de práticas e orientações político-institucionais, colaborando para a diversificação de regras e critérios na combinação desses mecanismos. Essa conjunção tem sido classificada como hibridismo e evidencia as potencialidades do uso desses mecanismos conjuntamente. Foi o que a realização das conferências nacionais destacou, porque rearticulou o espaço público para a discussão do bem comum naquele momento, com significativa ampliação das vozes falantes, impulsionando a participação na democracia recente e influenciando a pauta da agenda do poder legislativo, que tem como papel principal “ouvir” os representados. Isso significa dizer que as políticas públicas foram elaboradas a partir da hibridização das forças representativas (políticas de elaboração *Top-Down*) e as forças participativas (políticas de elaboração *Botton-Up*).

Outro debate também pertinente para o argumento expresso nesta dissertação versa sobre os novos padrões de experimento que aprofundaram os mecanismos de participação democrática. Dessa forma, a evidência de projetos políticos em disputas naquele contexto fortaleceu o experimento dos arranjos institucionais, à medida que o projeto participativo era desenvolvido. É importante, mas não central, evidenciar as disputas dos projetos participativo e neoliberal, uma vez que a estrutura estatal do governo federal se utiliza de ambos os projetos. No neoliberal, a ideia da técnica é importante para medir e avaliar as ações do governo na perspectiva dos recursos e, no projeto participativo, a partir da participação nos canais de diálogo e do controle social na relação entre as políticas desenvolvidas e as demandas sociais.

No item 3.2, as resoluções são analisadas da perspectiva dos direitos estabelecidos pelo Estatuto de Juventude e apresentadas separadamente por eixos temáticos, evidenciando as demandas e se houve responsividade por parte dos Poderes Executivo e Legislativo. Podemos observar, nesse tópico, que alguns eixos temáticos

receberam mais propostas de ambos os poderes do que outros, por exemplo, educação, trabalho, renda e profissionalização, desporto e lazer.

Assim, é possível aferir que a responsividade dos Poderes Executivo e Legislativo, em relação às resoluções sistematizadas das três edições das Conferências Nacionais de Juventude realizadas, apresentam um padrão quanto aos eixos temáticos, aqueles eixos que são considerados como temas “tradicionalis” na agenda juvenil, como educação ou trabalho e renda, que acabam por ter mais propostas responsivas, ainda que elas não sejam efetivamente executadas. No caso do Legislativo que, ao menos demonstra que “ouve” as demandas daqueles que eles representam, muitas vezes, as propostas não avançam por vários motivos que dizem respeito às atividades legislativas. Os eixos temáticos “novos” como, por exemplo, cidadania ou comunicação e expressão, ainda carecem de mais atenção.

A última Conferência Nacional de Juventude foi realizada em 2015. No ano seguinte, o cenário político caracterizou-se pela instabilidade, a ponto de ocorrer o processo de *impeachment* da primeira presidente mulher eleita democraticamente neste país. As resoluções sistematizadas referentes às demandas dessa edição tinham como objetivo a atualização da agenda juvenil, no entanto o que aqueles jovens talvez não esperassem foi que a atualização da agenda se daria em outros moldes.

No item 3.3, apresentamos alguns elementos da atualização da agenda das políticas públicas de juventude, evidenciando os processos que culminaram na desestruturação das ideias que originaram a institucionalização das políticas públicas de juventude com foco na participação dos jovens no processo de elaboração das políticas, ou seja, no conselho nacional de juventude e nas conferências.

A instabilidade política que se instaurou no país e que culminou no processo de *impeachment* não se refreou. Uma série de reformas foram executadas por Michel Temer, sendo uma delas a extinção da pasta à qual a secretaria nacional de juventude era vinculada, resultando na desarticulada política da secretaria e, conseqüentemente, do Conselho Nacional de Juventude. Em 2017, essas instâncias foram ativadas, porém segundo outras ideias. A mudança mais recente foi a vinculação da Secretaria Nacional de Juventude ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, relegando as instâncias de juventude ao apagamento.

O que pudemos observar, no percurso da pesquisa e na elaboração desse texto, foi que os problemas de juventude conquistaram a agenda governamental, em decorrência da associação entre o Poder Legislativo (com a criação da comissão

especial destinada a acompanhar e estudar políticas públicas de juventude) e a sociedade civil, organizada pelos trabalhos do Instituto Cidadania. Essa colaboração possibilitou, a partir da identificação do perfil da juventude brasileira e da constatação de um conjunto de desigualdade pretérita, a mudança na percepção da imagem dos jovens, de imagem problema para imagem de atores estratégicos, baseada na ideia da participação e de conquista de direitos. Desse modo, a justificativa utilizada foi que era preciso incluir e possibilitar condições para que os jovens brasileiros pudessem se desenvolver.

Para a efetivação da nova imagem, o primeiro movimento foi a institucionalização da Secretaria Nacional de Juventude e do Conselho Nacional de Juventude servindo como canais de diálogo que garantissem que as demandas dos jovens do século XXI fossem “ouvidas”. No entanto, esses canais não se limitaram a este papel, eles articularam a expansão desses arranjos institucionais participativos de juventude para os níveis estaduais e municipais e o desenvolvimento de programas para os jovens em diferentes ministérios. Ao que parece, a força dessas instituições de juventude foi se legitimando à medida que se colocaram como instâncias mediadoras e articuladoras das demandas e não apenas como canais de controle social, permitindo assim, um trabalho transversal, como os temas de juventude exigem.

As Conferências Nacionais são arranjos que detiveram lugar de destaque no que se refere à participação. Nesse sentido, a realização das Conferências Nacionais de Juventude foi o arranjo institucional que permitiu o caráter inovador. Elas mobilizaram um conjunto diversificado das juventudes brasileiras, passando por aqueles jovens que já haviam elaborado uma identidade política, os jovens que estavam experimentando, pela primeira vez, os espaços de discussão política, individualmente ou em coletivos, dos movimentos tradicionais aos criados em decorrência da mobilização daquele período. A movimentação provocada e a constância das realizações oportunizaram um cenário de trocas de ideias fomentadoras das políticas públicas de juventude no período recente. O caráter inovador não se dá apenas pela potencialidade de mobilizar as pessoas, pois foram nos espaços das Conferências que a diversidade juvenil se reconheceu e percebeu a importância e responsabilidade de ocupar os espaços institucionais de disputas políticas.

O desdobramento das demandas em políticas públicas pode ser observado nas propostas de programas e legislações decorrentes tanto do trabalho do Poder Executivo quanto do Legislativo. Nos últimos 15 anos, as propostas, assim como os temas relacionados às juventudes, aumentaram, proporcionando um cenário positivo de

respostas aos problemas das juventudes. Certamente, alguns temas são mais abordados que outros, no entanto demonstra que naquele contexto a diversidade juvenil levantava suas bandeiras.

Assim, esta dissertação pôde constatar que, durante os anos de 2003 a 2015, os problemas de juventude e as políticas públicas de juventude desenvolveram-se em decorrência de um contexto político positivo à recepção de ideias progressistas baseadas na ampliação da igualdade social e de arranjos institucionais participativos, com diversificação das áreas temáticas e inclusão de grupos sociais aos espaços institucionalizados das disputas políticas.

Já no cenário mais recente, as políticas públicas de juventude, ainda que não efetivamente eliminadas, passam por transformações significativas. A desarticulação política da SJN e do ConJuve pode ser observada como um fator, uma vez que, perdido o status de ministério e, portanto, a autonomia na movimentação entre os espaços políticos, essas instâncias de juventude passam a exercer ações limitadas, um exemplo disso são os programas para a juventude, que voltaram a ser organizados apenas pelos ministérios sem a articulação dos órgãos de juventude.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês da bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. VIII, n. 2, p. 1-26 jun./dez. 2005.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertório de interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula. **Revista de Ciências Sociais – Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. **Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ABRAMO, H. W. Notas sobre a invenção social de um singular sujeito de direitos: Juventude, juventudes. **Revista de Ciências Sociais**, Montevideo, ano XXII, n. 25, p. 10 -20, jul. 2009.
- ABRAMO, H. W. **Condição juvenil no Brasil contemporâneo**. In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (org.). Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- ABRAMOVAY, M. **Juventude, violência e vulnerabilidade na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002.
- ADORNO, S. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 103-140, 2003.
- AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. **Revista Agenda Pública**, São Carlos, v. 3, n. 2, p.12-42, jul./dez., 2015.
- ALENCAR, J. L.; CRUXÊN, I.; FONSECA, I.; PIRES, R.; RIBEIRO, U. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.
- AVELINO, D. P. **Representação da sociedade civil nos conselhos e comissões nacionais**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.
- AVRITZER, L. (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, L. (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- BARBOSA, N. B.; NAJBERG, E. Abordagens Sobre o Processo de Implementação de Políticas Públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 30, 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2006.

BARSTED, L. L.; PITAGUY, J. (org.). **O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010**. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília: ONU Mulheres, 2011.

BRAGA, F. L. P. **Fundamentos de economia brasileira**: plano de metas de JK e o comportamento da economia brasileira durante o regime militar e na década de 1970: o ciclo de crise, milagre e crise financeira. Fortaleza: FGF, 2012.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análises de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRASIL, F. G. Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas: novos horizontes para a agenda de pesquisa. **RG&PP**, v. 3, n. 1, p. 44-61, 2013a.

BRASIL, F. G. **Instituições participativas e políticas públicas: uma nova literatura para a agenda de pesquisa**. 2013, 140f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013b.

BRASIL, F. G. **A dinâmica das políticas de saúde e de assistência social no Brasil**: incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. 261f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

BRASIL, F. G. Teorias, modelos e aplicações na análise em políticas públicas. **Política hoje**, Recife, v. 27, n. 1, 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Juventude**: proposta de atualização da minuta do projeto de Lei nº 4350/2004. Brasília: SNJ, 2019.

BRASIL. Decretos nº 10.069, de 17 de outubro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2019.

BRASIL. **Os avanços da política nacional de juventude (2017-2018)**. Brasília: SNJ, 2018.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/256>. Acesso em: 7 jun. 2020.

BRASIL. **Plano Juventude Viva**: um levantamento histórico. Brasília: SNJ, 2018.

BRASIL, Ministério do Meio ambiente. **Plano nacional de juventude e meio ambiente** (PNJMA). Brasília: MMA, 2015.

BRASIL. **Documento base para discussão da Terceira Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2015.

BRASIL. **Documento de resoluções da Terceira Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2015.

BRASIL. **Regimento da Terceira Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2015.

BRASIL. Decreto de 28 de abril de 2015. Convoca a Terceira Conferência Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 abr. 2015.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Dsn/Dsn14185.htm. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. **Participatório – observatório participativo da juventude:** almanaque do participatório. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2014.
Disponível em: <http://bibjuventude.ibict.br/jspui/handle/192/100>. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de trabalho decente para a juventude.** Brasília: TEM, SE, 2011.

BRASIL. Decreto de 18 de abril de 2011. Convoca a Segunda Conferência Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 2011.

BRASIL. **Regimento da Segunda Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2011.

BRASIL. **Documento base para discussão da Segunda Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2011.

BRASIL. **Documento de resoluções da Segunda Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2011.

BRASIL. **Documento de resoluções da Primeira Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2008.

BRASIL. Secretaria Nacional de Juventude. Regimento da Primeira Conferência Nacional de Juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 set. 2007.

BRASIL. **Documento base para discussão da Primeira Conferência Nacional de Juventude.** Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, s.d.

BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B de; SILVA, L. G. de C. e. Transição da estrutura etária no Brasil oportunidade e desafios para a sociedade nas próximas décadas. *In*: ERVATTI, L. R.; BORGES, G. M.; JARDIM, A. de P. (org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI:** subsídios para as projeções da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia.** Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

- CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Diagnóstico e desempenho recente das ações governamentais de proteção social para idosos dependentes no Brasil. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2009. v. 3.
- CAPELLA, C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: ENAP, 2018.
- CAPELLA, C. N. Perspectivas teóricas sobre processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.
- CAPELLA, C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. **Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2005.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Coletânea de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- CASTRO, M. G; ABRAMOVAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas – políticas de/para/com juventude. **Revista Brasileira de estudos de população**, v. 19, n. 2, p. 19 - 46, jul./dez. 2002.
- CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *In*: GREEN, D. **From Poverty to Power: how active citizens and effective states can change the world**. Oxford: Oxfam International, 2008.
- COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. *In*: SÁ-SILVA, F. LOPEZ, F.G. PIRES, R. R. C. (org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: IPEA, 2010.
- CONJUVE. **Considerações nacionais sobre as políticas públicas de juventude desenvolvidas na atual gestão do governo federal**. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010.
- CORTES, S; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 33-62, 2012.
- COSTA, M. A. *et al.* **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2018.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. In: DAGNINO, E. (org). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. (org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **El Estado de bienestar social en América latina: una nueva estratégia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

ERVATTI, L. R.; BORGES, G. M.; JARDIM, A. de P. (Org.). **Mudanças demográficas no Brasil no início do século XXI**: Subsídios para as projeções da população. Estudos e análises, informação demográfica e socioeconômica 3. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 35, Caxambu, 2011. **Anais [...]**, Caxambu, 2011. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/papers-35-encontro/gt-29/gt29-10>. Acesso em: 12 mar. 2020.

FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. **Participação como método de governo**: experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália. Brasília: IPEA, 2019.

FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. **Boletim de análise político–institucional**. Brasília: IPEA, 2018.

FORACCHI, M. M. **O estudante e a transformação da sociedade brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.

FREITAS, M. V de; PAPA, F. de C. **Juventude em pauta**: políticas públicas no Brasil. (Livro eletrônico). São Paulo: Petrópolis, 2012.

FREITAS, M. V de; PAPA, F. de C. **Políticas públicas**: juventude em pauta. 2. ed. São Paulo: Cortes, Ação Educativa Assessoria, 2008.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia**: Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GROPPO, L. A. Sentidos de juventude na sociologia e nas políticas públicas do Brasil contemporâneo. **R. Pol. Públ**, São Luís, v. 20, n. 1, p. 383-402, jan./jun., 2016.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005.

IANNI, O. Globalização: novos paradigmas das ciências sociais. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 8, n. 21, mai./ago., p. 147-163, 1994.

IBGE. Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?&t=o-que-e> . Acesso em: 31 ago. 2019.

IBGE. **População Jovem no Brasil**. Estudos e Pesquisas, informações demográficas e socioeconômica 3. Departamento de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

INSTITUTO CIDADANIA. **Documento de conclusão do Projeto Juventude**. São Paulo, 2004.

LUCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MANNHEIM, K. O problema sociológico das gerações. *In*: FORACCHI, M. M. (org.). **Karl Mannheim: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1982.

MARICATO, E. *et al.* **Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MONTEIRO, S. R da R. R. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 2, p. 29-40, jul./dez. 2011.

MORLINO, L. Qualidade da democracia: como analisá-las. **Sociedade e cultura**, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 177-194, jul./dez. 2015.

MOSER, C. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**, v. 26, n. 1 p. 1-19, 1998.

NOGUEIRA, M. G.; PADILHA, M. A. S. Cultura digital jovem: as TIMS invadem as periferias, e agora? **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 60-78, 2014.

NOVAES, R. C. R.; CARA, D. T.; SILVA, D. M. da; PAPA, F. de C. (org.). **Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas**. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert, 2006.

NOVAES, R.; VANNUCHI, P. **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

NUNES, A. *et al.* Políticas públicas para a juventude nos planos plurianuais de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. **RG&PP**, São Carlos, v. 21, n. 2, p. 1045-1064, 2017.

NUNES, L.; BARBOSA, T. N. Investigando o processo de mudança da agenda política: alternativas metodológicas para a teoria do Equilíbrio Pontuado. **RG&PP**, São Carlos, v. 5, n. 1, p. 79 – 99, 2017.

PETINELLI, V. A quem serve as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. **Opinião pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 612-646, set./dez. 2017.

PIRES, R. R. C. A participação social em nível local: desafios a um projeto inacabado. *In*: AVRITZER, L. (org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013.

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais, participação social e processo legislativo**. Brasília: Projeto Pensando o Direito, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no congresso nacional. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As Conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n.1, p. 7 -43, 2017.

RISCADO, P.; RIBEIRO, R. A. A interdisciplinaridade das políticas públicas: algumas considerações a partir das ciências sociais. **Política Hoje**, Recife, v. 27, n. 1, p. 76-83, 2018.

ROMÃO, W. de M. **Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2014.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. 3 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2014.

RUA, M. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. *In*: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. Brasília: CNPD, 1998. v. 2.

RUA, M. G; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: tipologia e tipos de políticas públicas (Unidade IV)**, Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. 2014.

Disponível

em:http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_unidade_04.pdf
f_Acesso em: 29 jul. 2019.

SANTOS, B. de S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2012.

SILVA, E. R. A. da. **Participação social e as conferências Nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas, **Caderno NEPP**, n. 48, 2000.

SOUZA, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-15, jul./dez. 2006.

SOUZA, C. **Estado da arte da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias**. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 27, Caxambu, 2003.

SOUZA, C. H. L. de. **A que vieram as conferências nacionais?** Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Brasília: IPEA, 2012.

SOUZA, C. H. L. de. **Participação social no governo Lula: um olhar sobre o modo petista de governar**. 2006. Monografia - Universidade de Brasília, 2006.

SOUZA, C. H. L. de *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de (org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

SOUZA, P. L. A de. A participação nas políticas públicas de juventude: caminhos trilhados, caminhos a construir. In: PAPA, F. de C.; FREITAS, M. V. (org.). **Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Petrópolis, Ação educativa, 2011.

SPOSITO, M. P; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista de educação**, n. 24, p. 16-39, set./out./nov./dez. 2003.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, p. 1-11, 2002.