

# Políticas de Juventude e capacidades estatais no Brasil<sup>1</sup>

**Priscilla Ribeiro dos Santos<sup>2</sup>**

## Resumo

Este artigo analisa as capacidades do Estado brasileiro na gestão da Política Nacional de Juventude (PNJ) no período de 2003 a 2014. Tendo como referência a literatura sobre capacidades estatais, foi empreendida pesquisa de natureza qualitativa com base na análise documental. Verificou-se que baixos níveis de capacidade estatal, aferidos pela trajetória de institucionalização, coordenação interinstitucional e capacidade inclusiva, explicam os entraves na gestão do principal programa voltado à juventude, o Projovem. Tais fatores combinados geraram efeitos em termos de implementação em virtude de correlações de forças interinstitucionais, níveis diferenciados de capacidades de gestão dos entes federados e desarticulação dos núcleos decisórios com os processos participativos existentes na área.

**Palavras-chave:** Capacidades estatais. Políticas Públicas. Juventude. Participação.

## Introdução

De 2003 a 2014, a agenda governamental brasileira se abriu a temas que há décadas vinham sendo reivindicados pelo ativismo societal. A retomada do papel indutor do Estado na promoção de políticas sociais resultou na implementação de programas e ações em áreas como juventude, cultura, promoção da igualdade racial, políticas para as mulheres, cidades, economia solidária, segurança alimentar e nutricional, entre outras. Característica comum a todas essas áreas foi a criação de ministérios ou

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão revisada da tese de mesma autoria. Agradeço as valiosas sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista Política & Sociedade*.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública/UFRGS. Contato: [pciasantos@gmail.com](mailto:pciasantos@gmail.com)



**Direito autoral e licença de uso:** Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

secretarias especiais que passaram a contemplar mecanismos de participação social, como conselhos e conferências.

No referido período, dez novos conselhos nacionais foram criados e 103 conferências foram realizadas, com destaque para a área de políticas sociais (57,2% do total de conferências realizadas). Nos ciclos conferenciais, estimou-se participação de sete milhões de brasileiros (SECRETARIA DE GOVERNO, 2016).

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

Nesse recente processo de reconhecimento do jovem com um ator relevante do desenvolvimento socioeconômico, abordagens repressivas e autoritárias, que percebiam o jovem como objeto de direito penal, têm perdido centralidade, cedendo lugar a perspectivas progressistas, que reconhecem o jovem como protagonista do processo político e sujeito de direitos (COSTA; ALBUQUERQUE, 2016; ALMEIDA; NASCIMENTO, 2011; SALLAS; BEGA, 2006; BELLUZZO; VICTORINO, 2004). Todavia, a disputa no âmbito das práticas discursivas e sociais persiste. *Não raro, o discurso do jovem como agente estratégico de desenvolvimento se associa ao discurso do risco, da violência e da vulnerabilidade social, comprometendo o desenvolvimento de políticas para além da perspectiva do ajustamento e do disciplinamento da juventude* (COSTA; ALBUQUERQUE, 2016).

Mesmo que, durante décadas, o Estado brasileiro tenha tornado essa temática invisível, a relevância e o protagonismo político e social dos jovens marcaram a história do país. Desde a luta contra o regime militar, as Diretas Já, a conquista do voto facultativo dos 16 aos 17 anos, as manifestações em defesa do *impeachment* de Fernando Collor, os protestos que mobilizaram milhões em junho de 2013 até as recentes ocupações de escolas públicas em defesa da educação nos estados de São Paulo e Rio

Grande do Sul, em 2015 e 2016, são símbolos do ativismo juvenil no país (GOHN, 2013; ZITKOSKI; HAMMES, 2014).

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

A histórica ausência de políticas públicas para o público jovem contribuiu para o fenômeno da inatividade juvenil. Na contramão dos avanços em termos de elevação dos anos de escolaridade e do discreto aumento da frequência escolar entre os jovens nos últimos anos (IBGE, 2015), a condição de jovem “nem-nem”, isto é, que não está na escola, nem no mercado de trabalho, é um dado preocupante, que demanda ações por parte do Poder Público. Tal condição de vulnerabilidade afeta, sobretudo, as mulheres jovens com filhos, pois, na ausência de políticas públicas que permitam a continuidade dos estudos e/ou a inserção/permanência no mercado de trabalho, retornam ao ambiente doméstico para cuidar das crianças<sup>3</sup> (MONTEIRO, 2013).

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

---

3 Segundo Monteiro (2013), o percentual de jovens “nem-nem” com ensino fundamental incompleto era de 39% para mulheres sem filhos, 55% para mulheres com filhos e 14% para homens com base em 2011. Isso equivale a um milhão de jovens no grupo entre 19 e 24 anos que tinham o ensino fundamental incompleto e estavam fora do mercado de trabalho (o que representa 5% da população nessa faixa-etária). Além do recorte de gênero, os jovens “nem-nem” possuem características que variam de acordo com escolaridade e renda. A partir de dados do IBGE, Monteiro (idem) verifica que quanto menor a escolaridade e menor a renda, maior a probabilidade de ocorrer o fenômeno da inatividade juvenil.

desenvolvimento socioeconômico dos países, o que desafia não apenas governantes, mas amplo conjunto da sociedade.

Este artigo analisa as capacidades do Estado brasileiro na gestão da Política de Juventude no período de 2003 a 2014 e insere-se no debate que busca avaliar os resultados produzidos pela inclusão de processos participativos na gestão das políticas públicas. Partimos da concepção de que o sucesso das políticas públicas depende não só do fortalecimento da sociedade civil em fóruns de participação institucionalizada. Para além da vontade política e da organização da sociedade civil na área em questão (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; AVRITZER, 2008), argumentamos que é necessário criar capacidades estatais para que as políticas alcancem seus objetivos, qualificando também os resultados produzidos pelos processos de participação societal.

Ao dotar o Estado de capacidades para gestão das políticas, nos referimos à criação e ao aperfeiçoamento de normas, leis, procedimentos e estruturas institucionais com o objetivo de gerir processos de forma articulada, eficaz e inclusiva. Tendo em vista que, nos últimos anos, os processos participativos foram convocados pelo Estado, cabe a ele garantir meios para que a participação produza efeitos em termos de qualificação das políticas e transparência governamental. Nesse sentido, o sucesso da Política Nacional de Juventude depende do desenvolvimento de capacidades estatais relacionadas à institucionalização dos procedimentos, à integração entre os entes federados e à participação dos atores sociais.

O estudo possui natureza qualitativa com base na revisão bibliográfica dos estudos sobre capacidades estatais, participação social e políticas de juventude no Brasil e na pesquisa documental, que se subdividiu na pesquisa da legislação específica de juventude e dos dados governamentais de gestão dos programas (estrutura, recursos humanos e financeiros) e na coleta da documentação produzida pelo Governo Federal, por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) no período de 2003 a 2014. A pesquisa empírica testou a hipótese de que baixos níveis de capacidades estatais impactaram o sucesso da Política de Juventude, tanto em termos de implementação, quanto da efetividade dos processos participativos (conselho e conferências nacionais).

Este artigo contempla cinco seções. Na primeira, discutimos a relevância dos estudos sobre capacidades estatais para a análise das políticas públicas e sua interface com a literatura sobre participação. Na segunda seção, apresentamos o percurso de inclusão da temática de juventude na agenda governamental brasileira. Em seguida, dedicamos uma seção para cada dimensão analisada das capacidades do Estado brasileiro na gestão da referida área, a saber: 1) institucionalização, 2) coordenação interinstitucional e 3) capacidade inclusiva.

## **Políticas públicas e capacidades estatais**

As experiências recentes de desenvolvimentismo na América Latina nos anos 2000 reacenderam o debate sobre a centralidade do Estado nas análises sobre a efetividade das políticas públicas e a qualidade da democracia na região. Nesse contexto, os estudos sobre os dilemas relacionados ao fortalecimento do Estado se tornaram relevantes para o gerenciamento do próprio regime democrático. Quando há dificuldades por parte do Estado em garantir o cumprimento dos direitos e deveres associados à cidadania, põe-se em risco a continuidade da democracia pela desconfiança generalizada dos indivíduos quanto a suas instituições. A fim de que a democracia seja viável e realizável no cotidiano dos cidadãos e cidadãs, entendemos ser necessário dotar o Estado de capacidades para que as políticas alcancem seus objetivos. Trata-se de criar e aperfeiçoar regras, procedimentos e estruturas com o objetivo de gerir processos de forma articulada, eficaz e inclusiva.

A escola do neo-institucionalismo histórico é referência na sistematização do conceito de capacidades estatais ao lançar luz sobre o processo de formação do Estado (TILLY, 1975, 1996) e a variação de resultado das políticas estatais de acordo com fatores sociais, históricos, políticos, econômicos e até mesmo físicos (TILLY, 2007; CINGOLANI, 2013). De acordo com os estudos, o Estado se torna capaz de desenvolver políticas públicas por sua relativa autonomia, interesses próprios e por possuir capacidade de planejar, administrar e extrair recursos da sociedade (BICHR, 2015, p. 11).

Do neo-institucionalismo histórico se retira a noção de que as instituições afetam e são afetadas pelas escolhas, disputas, articulações e ações dos

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

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

[...] the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections as well as relations among those distributions<sup>4</sup>.

Isto é, capacidade estatal é a capacidade efetiva do Estado de se inserir na sociedade, alterando a distribuição de recursos diversos, atividades e conexões interpessoais. Em contrapartida, a legitimidade da ação estatal se fundamenta no provimento de segurança, direitos, serviços e bem-estar à sociedade. Para Tilly, nenhuma democracia pode operar se o Estado não é capaz de supervisionar decisões democráticas e de pôr em prática seus resultados. Nessa perspectiva, importa para o Estado não apenas alterar condições e promover transformações sociais, como aponta Skocpol, mas ter capacidade para fazê-lo se assim for de seu interesse.

No Brasil, a literatura sobre capacidades estatais ganhou fôlego na última década em função do caráter desenvolvimentista assumido pelos governos Lula e Dilma com foco na análise empírica sobre a modelagem e a

---

4 Em tradução livre do trecho: "A extensão em que as intervenções de agentes estatais em recursos não estatais existentes, atividades e conexões interpessoais alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições".

implementação de políticas públicas (BICHIR, 2015) e na análise sobre a profissionalização da burocracia federal (SOUZA, 2017).

Parte dos estudos sobre capacidades estatais foram elaborados por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), importante *think tank* ligado à Administração Pública Federal. Inserida na discussão sobre a avaliação das políticas públicas dos governos Lula e Dilma, a coletânea organizada por Gomide e Pires (2014) lança luz sobre a relação entre Estado, democracia e desenvolvimento. Os autores se inserem nessa agenda de pesquisa, priorizando a dimensão política e institucional das capacidades do Estado brasileiro. Buscam explicar o resultado das políticas públicas com base nos arranjos institucionais concebidos para sua execução. Segundo Souza (2017, p. 31),

A importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Da mesma forma, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação.

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

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

A participação passa a ser concebida como uma inovação necessária e útil para os arranjos institucionais de gestão das políticas públicas, pois possibilita a interação entre diferentes atores, estatais e não estatais,

contribuindo para a soma de esforços para enfrentamento dos problemas identificados. As interações institucionalmente estruturadas passam a ser concebidas como um processo de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo das políticas. Desde uma perspectiva do tipo *bottom-up*, inclusiva e não centralizada, as etapas das políticas públicas são concebidas junto ao público-alvo, o que permite a adaptação dos objetivos às condições locais de implementação, o julgamento e a correção dos processos em curso (SABEL *apud* PIRES; GOMIDE, 2016).

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

Para análise das capacidades estatais na gestão da Política Nacional de Juventude (PNJ), foram utilizados três indicadores, adaptados dos modelos propostos por Pires e Gomide (2016) e Lima *et al.* (2014), quais sejam: institucionalização, coordenação interinstitucional e capacidade inclusiva. No eixo que trata da institucionalização, verificamos o processo de inclusão da temática de juventude na agenda governamental e os arranjos institucionais criados para gestão da PNJ. Por coordenação interinstitucional entendemos a capacidade de articulação entre os órgãos responsáveis pela elaboração e execução da política, situados no Poder Executivo, nas esferas federal (ministérios), municipal, estadual e distrital (secretarias, gabinetes especiais). Tal eixo analisa os arranjos de coordenação da política e verifica se a política foi concebida e executada de forma descentralizada e intersetorial, contemplando diferentes órgãos e esferas governamentais. Nessa dimensão, incluímos:

- a) coordenação horizontal, que trata da articulação com demais órgãos do Executivo Federal;
- b) coordenação vertical, que verifica a articulação da política em outros níveis de governo.



O eixo capacidade inclusiva trata da previsão de mecanismos de participação, como conselhos e conferências, concebendo que os mesmos podem criar altas capacidades político-relacionais na gestão das políticas públicas (PIRES; GOMIDE, 2016). Tal eixo responde a questões como: caráter, composição e tipo de articulação das instâncias participativas. Tendo em vista a histórica invisibilidade da juventude e o recente reconhecimento do jovem como um sujeito de direitos, tal dimensão se torna central para compreender a atuação do Estado quanto ao atendimento e à inclusão do público jovem nas esferas institucionais.

## Estado e políticas de juventude no Brasil

A juventude se insere no âmbito das políticas públicas a partir do reconhecimento do jovem enquanto sujeito de direitos e participante do processo democrático. Mundialmente, a articulação entre juventude, participação e políticas públicas é algo recente. Nas três últimas décadas, organismos internacionais, governos e entidades da sociedade civil passaram a desenvolver ações a fim de atender esse público e garantir o cumprimento dos direitos e garantias ratificados nos acordos internacionais e também previstos nos marcos constitucionais<sup>5</sup>.

Para fins desta pesquisa, utilizamos o conceito de juventude ratificado pelo Estatuto Brasileiro da Juventude (BRASIL, 2013), concebendo jovens as pessoas de 15 a 29 anos de idade<sup>6</sup>. Segundo dados do IBGE (2015), o grupo de jovens de 15 a 29 anos passou de 27,3%, em 2004, para 24,1%, em 2014. Apesar da tendência à diminuição da participação desse grupo no conjunto da população, quase um terço da população é composta de jovens<sup>7</sup>. Esse expressivo contingente populacional demanda ações por

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

6 De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criança é a pessoa com até 12 anos de idade incompletos, e adolescente é a pessoa com idade de 12 a 18 anos. O Estatuto da Juventude, sancionado em 2013, amplia o escopo da classificação de adolescente e concebe jovem a pessoa com idade de 15 a 29.

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

parte do Poder Público uma vez que problemas relacionados à violência, ao desemprego, ao direito à educação, ao acesso à cultura, entre outros, o afetam diretamente.

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

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

Esse panorama sofreu alterações a partir de 2003 pela inclusão na temática na agenda governamental e pela criação de estruturas próprias de gestão da política.

## **Caminhos da institucionalização**

Em 2003, o Executivo Federal passou por importantes modificações em sua estrutura de órgãos diretos. Ministérios foram reformulados e novas secretarias foram criadas a fim de atender temas até então periféricos em governos anteriores. Foram exemplos as áreas de políticas para mulheres, promoção da igualdade racial e juventude que ganharam secretarias

com *status* de ministérios, vinculadas à Secretaria-Geral da Presidência da República.

Inicialmente, como resposta às demandas encaminhadas ainda no momento de campanha, o governo eleito de Luiz Inácio Lula da Silva constituiu um Grupo Interministerial da Juventude em 2004, composto de representantes de 19 Ministérios, sob coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR). O Grupo mapeou programas, projetos e ações cofinanciados pelo Governo Federal e elaborou diretrizes para atuação governamental. Formado a pedido da Presidência, o grupo de trabalho buscou respaldo político para incluir a temática da juventude na agenda dos ministérios (ROCHA, 2014). Além disso, diagnosticou as principais dificuldades na implementação de políticas para a juventude no Governo Federal, a saber: definição do público, fragmentação de ações, concentração espacial de atendimento, falta de recursos, ausência de articulação intergovernamental, entre outros (NUNES, 2015).

Depois de um ano de trabalho, em 2005, o Grupo Interministerial mapeou as ações até então desenvolvidas e definiu as seguintes metas para a atuação governamental nas políticas de juventude: 1) erradicar o analfabetismo; 2) ampliar o acesso ao ensino e à permanência em escolas de qualidade; 3) preparar para o mundo do trabalho; 4) gerar trabalho e renda; 5) promover vida saudável; 6) democratizar o acesso ao esporte, lazer, cultura e acesso à tecnologia da informação; 7) promover os direitos humanos e as políticas afirmativas; 8) estimular a cidadania e a participação social; e 9) melhorar a qualidade de vida no meio rural e nas comunidades tradicionais.

O trabalho realizado lançou as bases para a criação de uma nova estrutura para a gestão das políticas de juventude. Em 2005, foi criada a SNJ, vinculada à SG/PR, reconhecido núcleo de decisões políticas do Governo. Também, enquanto estruturas anexas à SG/PR, foram criados o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) (2005) e o Comitê Interministerial da Política de Juventude (2013), conforme Figura 1.

**Figura 1** – Estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República (2013)



Fonte: BRASIL (2005, 2013)

## Natureza da política

O formato sistêmico constitui a forma mais organizada, complexa e articulada de gestão de políticas públicas e possui alto grau de institucionalização (LIMA *et al.*, 2014). Além do respaldo constitucional, os sistemas possuem legislação complementar, normas operacionais e financiamento regulamentado, que garantem seu funcionamento e gestão federativa, a exemplo do Sistema Único de Saúde e da Assistência Social.

Estatutos, políticas e planos são documentos balizadores para a atuação estatal, que servem para orientar, guiar e fundamentar ações e programas, contribuindo para a institucionalização de determinada área de política pública. Os estatutos são documentos formais que expressam de forma ampla os princípios e as diretrizes que orientam ações para determinados públicos. São exemplos o ECA, o do Idoso, o da Pessoa com Deficiência e, no caso deste estudo, o da Juventude. Já as políticas ou planos nacionais se caracterizam como um conjunto de ações, executadas em conjunto ou de forma isolada por diferentes órgãos da Administração Pública, que, a partir de princípios definidos, atendem a demandas e contribuem para o desenvolvimento da área (LIMA *et al.*, 2014, p. 14). Dito isso, a vinculação de políticas públicas a estatutos, planos ou políticas nacionais possuem um grau intermediário de institucionalização se comparado ao formato de sistema. Quando políticas e programas não se respaldam em nenhum desses mecanismos (sistema, estatuto ou plano) há um risco aumentado de constituírem ações isoladas, descontínuas e com fraca articulação intergovernamental.

Assim como em demais áreas, a luta inicial no campo da juventude foi incluir a temática na agenda governamental, comprometendo o Estado a implementar ações direcionadas a esse segmento da população. Ao longo da década de 1990, algumas iniciativas foram desenvolvidas, mas longe de constituir um sistema ou até mesmo um plano nacional.

Com o acúmulo de discussões entre o Executivo Federal, Câmara dos Deputados, organizações e entidades da sociedade civil ligadas à juventude, uma série de iniciativas foram desenvolvidas, a partir de 2003, no intuito de reforçar o comprometimento do governo em atender a matéria. A primeira delas foi estabelecer o comprometimento da SG/PR na formulação, supervisão, coordenação, integração e articulação de políticas para os jovens. Coube à Secretaria a articulação com as entidades da sociedade civil, a criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular, a promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse da Presidência e a realização de estudos de natureza político-institucional. Foi no âmbito da SG/PR, secretaria de forte *status* político, equivalente a Ministério, que se desenhou a PNJ.

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

Em agosto de 2013, foi instituído o Estatuto da Juventude, observando os seguintes princípios na formulação e execução das políticas<sup>8</sup>: promoção da autonomia e emancipação dos jovens; incentivo à participação; reconhecimento do jovem como sujeito de direitos universais, geracionais e singulares; promoção do bem-estar; respeito à identidade e à diversidade; promoção da vida segura, da cultura de paz e da não discriminação (BRASIL, 2013).

---

<sup>8</sup> Para jovens de 15 a 18 anos, aplica-se o ECA e, excepcionalmente, o Estatuto da Juventude quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

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

## **Coordenação interinstitucional**

A dimensão coordenação interinstitucional busca identificar os arranjos institucionais de coordenação da PNJ. Para tanto, se verificou a coordenação de órgãos do mesmo nível governamental e a articulação entre diferentes níveis de governo. É composta dos seguintes eixos, que serão apresentados a seguir: 1) coordenação horizontal e 2) coordenação vertical.

### **Coordenação horizontal**

A dimensão coordenação horizontal trata da articulação entre órgãos do Executivo Federal (ministérios e secretarias nacionais) para gestão da PNJ. No caso de políticas transversais, como a de juventude, que contempla um segmento específico da população e abrange diferentes pastas governamentais para efetivação de seus objetivos e metas, a articulação intergovernamental funciona como um instrumento de gestão integrada e de cooperação institucional.

Para viabilizar a implementação da política de juventude, além da questão de legitimidade de intervenção, foi necessário mobilizar recursos de poder, organizacionais, institucionais e de conhecimento. Segundo Costa e Bronzo (2012), a construção de um arranjo de gestão de política de natureza intersetorial envolve 3 dimensões: 1) âmbito da decisão política, na qual se busca a legitimação e a busca de apoios e consensos no que tange a superação da lógica setorializada e a criação de uma ambiência favorável para o exercício da intersetorialidade; 2) âmbito institucional, quando ocorrem mudanças e reformas na administração pública envolvendo mecanismos, processos, setores e competências; e 3) âmbito operativo das políticas, quando há alterações nos processos e metodologias de

trabalho no sentido prover serviços públicos de forma colaborativa e integrada de acordo com as demandas e necessidades identificadas.

A trajetória de institucionalização da PNJ ocorreu da seguinte forma: no âmbito da decisão política, a criação do comitê interministerial, em 2004, foi importante passo na busca de legitimação, apoios e consensos, superando a lógica setorializada na gestão dos programas voltados à juventude. No âmbito institucional, foram criadas novas estruturas para a gestão da PNJ, a exemplo da Secretaria e do Conselho Nacional; e, no âmbito operativo, ocorreram alterações no desenho do principal programa voltado à juventude, o Projovem, a fim de corrigir processos e metodologias de trabalho, conforme será apresentado na próxima seção.

Na área de juventude, algumas estruturas ministeriais já estavam disponíveis para a implementação de programas, mas outras foram criadas, a exemplo da própria SNJ. Para atender as metas estabelecidas na PNJ, foi formada uma rede de ministérios e secretarias que passaram a executar os programas para a juventude. Por exemplo, o Ministério da Educação desenvolveu programas voltados a atender as metas de erradicação do analfabetismo e ampliação do acesso ao ensino. Também o Ministério do Trabalho e Emprego atuou na preparação para o mundo do trabalho e na geração de trabalho e renda para a juventude. Coube à SNJ a articulação de todos os programas e projetos, em âmbito federal, destinados aos jovens na faixa-etária de 15 a 29 anos.

A concentração de programas nas áreas de educação, saúde e cultura se justifica pelo estímulo de ações de prevenção ao risco e à vulnerabilidade social do jovem. Somente o Ministério da Educação coordenou, sozinho ou em parceria, 20 programas. O Ministério da Saúde foi responsável pela coordenação de sete programas, seguido pelo da Cultura, que coordenou seis (SANTOS, 2017).

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

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

Durante o governo Dilma (2011–2014), houve significativas modificações na gestão da PNJ, que comprometeram sua efetividade e consolidação. A principal ação de enfraquecimento institucional da SNJ foi a transferência da execução do Projovem para o Ministério da Educação. O impacto foi tanto em termos políticos, quanto orçamentários, já que a SNJ reduziu significativamente suas atribuições e recursos em comparação com o período anterior.

## **Coordenação vertical**

No modelo federalista, a cooperação entre os entes federados é necessária para a elaboração, execução, financiamento e avaliação das políticas públicas. As alterações na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 1980, têm impactado na gestão das políticas sociais, uma vez que, paulatinamente, vêm se transferindo atribuições e competências entre União, estados e municípios (ARRETCHE, 1999, p. 112). Nesse processo, no qual estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos, a transferência de atribuições em qualquer área de política pública passou a estar associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado em tal transferência (*idem*).

No caso da política de juventude, desde a década de 1990, evidencia-se a fragmentação de ações induzidas pelo Governo Federal com frágil articulação com estados e municípios. Somente a partir da formulação da PNJ,



em 2005, constituiu-se um conjunto de ações minimamente estruturadas e institucionalizadas que viabilizaram as relações intergovernamentais.

Enquanto uma política de alcance nacional, a articulação federativa ocorre quando estados e municípios aderem aos programas constitutivos, firmando compromisso de viabilizar recursos financeiros e estruturas político-administrativas para a implementação de ações e projetos em consonância com a política nacional.

A análise empreendida sobre a articulação com estados, municípios e Distrito Federal focou no principal programa nacional direcionado à juventude no período – o Projovem. O Projovem se caracterizou como um programa de gestão compartilhada, coordenado pela SG/PR, em parceria com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Enquanto o Governo Federal era responsável pela formulação e desenho do programa, estados, municípios e Distrito Federal atuavam como executores.

No seu lançamento, em 2005, o Projovem foi concebido como um programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciassem aos jovens elevação do grau de escolaridade, qualificação profissional e exercício da cidadania (BRASIL, 2005). Inicialmente, destinava-se a jovens com idade entre 18 e 24 anos que não tivessem concluído o ensino fundamental e nem tivessem vínculo empregatício. Com duração de 12 meses, o programa envolveu atividades de formação básica, qualificação profissional, ação comunitária e atividades não presenciais<sup>9</sup>. Ao final, os participantes passavam por exame nacional para obtenção do certificado de conclusão do ensino fundamental.

Para fins de execução, a União realizava convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da Administração Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como com entidades de direito público e privado sem fins lucrativos (BRASIL, 2005).

---

9 O Projovem tinha um projeto pedagógico integrado, que trabalhava os conteúdos curriculares selecionados (ciências humanas, língua portuguesa, inglês, matemática, ciências da natureza, qualificação profissional e participação cidadã) a partir dos seguintes eixos: juventude e cultura, juventude e cidade, juventude e trabalho, juventude e comunicação, juventude e tecnologia e juventude e cidadania. A carga horária total prevista do curso era de duas mil horas, sendo mil quinhentos e sessenta presenciais e quatrocentos e quarenta não-presenciais, perfazendo três ciclos, sendo cada ciclo composto por duas unidades formativas.

O auxílio financeiro concedido a cada jovem beneficiário era de R\$ 100,00 mensais mediante o comparecimento mensal a, pelo menos, 75% das atividades presenciais, em cada unidade formativa, e entrega de 75% dos trabalhos escolares previstos. Em 2006, ampliou-se o atendimento aos municípios das regiões metropolitanas que possuíam 200 mil habitantes ou mais, totalizando a adesão de 29 cidades. Sua meta inicial, até 2008, foi atender cerca de 200 mil jovens em todas as capitais brasileiras e no Distrito Federal.

Em 2008, o Projovem original sofreu modificações, passando a se chamar Projovem Integrado, composto de quatro modalidades: 1) Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo; 2) Projovem Urbano; 3) Projovem Campo – Saberes da Terra; e 4) Projovem Trabalhador. Em sua segunda fase, os objetivos originais do programa passaram a ser contemplados pela modalidade Projovem Urbano com a finalidade de promover a inclusão social dos jovens brasileiros de 18 a 29 anos que, apesar de alfabetizados, não tinham concluído o ensino fundamental. Dentre as alterações de desenho, destacaram-se: ampliação da faixa-etária contemplada (de 18 a 29 anos); exclusão do critério de conclusão da quarta série do ensino fundamental; ampliação do programa para municípios com mais de 200 mil habitantes; ampliação para municípios externos às regiões metropolitanas; aumento da duração de doze para dezoito meses; revisão dos critérios para repasse de recursos entre os entes federados; e definição de limites para recebimento dos benefícios de acordo com cada modalidade.

Dentre as motivações para a mudança do desenho do programa, a SNJ considerou as recorrentes substituições de gestores nas secretarias e instâncias responsáveis por sua execução local; a resistência de uma parcela de diretores de escolas que criavam restrições para a integração dos participantes na comunidade escolar; e as desistências dos jovens ainda na fase inicial das atividades (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, p. 10).

Em pesquisa sobre o perfil dos participantes do Projovem Urbano, verificou-se a predominância de alunos do sexo feminino, de cor/raça parda/preta, com trajetória escolar acidentada, elevada distorção série/idade, baixa renda familiar e/ou individual, entrada precoce e inserção precária no

mercado de trabalho e redes de sociabilidade restritas (BRASIL, 2010a). Tais características afetaram tanto o ingresso quanto a permanência dos participantes no programa (SOARES; FERRÃO; MARQUES, 2011).

Em seu formato original, em 2007, o programa registrou elevados percentuais de evasão e desistência, quando apenas 39,8% dos participantes efetivamente concluíram o programa. A partir de 2008, já no novo formato, o Projovem Urbano contou com um sistema de monitoramento e avaliação, que mensurou o desempenho do programa e os entraves para sua implementação. De 2008 a 2009, foram contabilizadas cinco entradas, totalizando 338.695 alunos ingressantes (BRASIL, 2010c). Destas, o maior percentual de desistência foi registrado na quarta entrada, com 60% de alunos desistentes. Foram apontadas como razões da desistência: atraso no recebimento da bolsa, distância entre o núcleo do programa e o local de trabalho ou residência, trabalho em horário incompatível com o curso, cansaço resultante do trabalho, necessidade de cuidar dos filhos ou de outros parentes, acesso difícil ao núcleo, ausência de recursos financeiros para o transporte, medo da violência, falta de apoio familiar, entre outros (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012).

Em termos da avaliação dos resultados na formação básica, mensurado pelo desempenho dos participantes nas áreas de língua portuguesa e matemática, foram realizadas avaliações de diagnóstico (no ingresso do programa) e ao final dos ciclos formativos. Os relatórios de gestão do programa localizados apresentam somente dados relativos à primeira entrada do programa, em 2008. Conforme a Tabela 1, em matemática, a média de desempenho aumentou progressivamente da avaliação diagnóstica para o final do ciclo 2, com elevação de 38 pontos. Em língua portuguesa, a média aumentou 17 pontos da avaliação diagnóstica para o ciclo 1, e sofreu decréscimo de 2 pontos entre os ciclos 1 e 2. Segundo dados de Soares, Ferrão e Marques (2011), mesmo entre os alunos reprovados nos exames de certificação, o programa gerou efeitos positivos em termos de aprendizagem com a elevação de sua pontuação média.

**Tabela 1** – Média nacional de desempenho em matemática e língua portuguesa dos participantes do Projovem para a 1ª entrada (2008)

|                   | <b>Avaliação diagnóstica</b> | <b>Ciclo 1</b> | <b>Ciclo 2</b> |
|-------------------|------------------------------|----------------|----------------|
| Matemática        | 187                          | 220            | 225            |
| Língua portuguesa | 199                          | 216            | 214            |

Fonte: BRASIL (2010b)

A gestão do programa nos estados, municípios e Distrito Federal contava com um comitê gestor local, formado por representantes das secretarias responsáveis pelas áreas de juventude, educação, desenvolvimento/assistência social e trabalho; e uma coordenação local (estadual, municipal ou DF) incumbida da operacionalização e gerenciamento do programa<sup>10</sup>. Seu *lôcus* de funcionamento era a escola e a menor instância de gestão local do Projovem Urbano era o polo. Cada polo compreendia 16 núcleos, que variavam de 2.400 até 3.200 alunos. Sua equipe de gestão era subordinada à coordenação local e composta de um diretor-executivo, um diretor pedagógico, pessoal de apoio técnico e administrativo e equipe de educadores para a formação básica, qualificação profissional e participação cidadã.

O desenho do programa centralizou em nível federal competências, como: coordenação e repasses orçamentários, monitoramento e avaliação, sistema de matrícula e controle de frequência, formulação do Projeto Pedagógico Integrado e confecção de material pedagógico, capacitação dos professores e definição de calendário. Coube aos estados, municípios e Distrito Federal viabilizar o acesso do público-alvo e dar condições infraestruturais para sua implementação (espaço físico e recursos humanos). A adesão, respeitadas as condições de habilitação, compreendia a assinatura de termo e formulação de Plano de Implementação. Aos que aderiam ao programa era obrigatório: receber, executar e prestar contas dos recursos financeiros

10 A coordenação local era formada por um coordenador executivo, um coordenador pedagógico e pessoal de apoio técnico e administrativo. Dentre suas funções, destacavam-se: definição dos estabelecimentos escolares nos quais seriam realizadas as atividades do curso; recrutamento, seleção e contratação de educadores; organização do recrutamento e da matrícula dos alunos; organização da formação inicial e continuada dos educadores; definição das instituições certificadoras da conclusão do ensino fundamental e ou da habilitação nos arcos ocupacionais (PPI).

transferidos pela União, localizar e identificar os jovens que atendessem às condicionalidades previstas, providenciar espaço físico adequado para o funcionamento das turmas e dos núcleos, disponibilizar profissionais para atuarem em âmbito local, certificar os alunos matriculados e frequentes e instituir unidade de gestão.

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

A ausência de estruturas próprias para a gestão da política trouxe desafios para a implementação do programa, como: a não adequação às especificidades locais, a ausência de diretrizes ao órgão executor no âmbito local, a fragilidade de instâncias de coordenação das políticas de juventude nos estados e municípios e dificuldades quanto à capacitação das equipes locais no monitoramento e avaliação do programa.

Ademais, a articulação das burocracias federais, estaduais e municipais é fundamental para o sucesso de políticas de alcance nacional. Diferentemente de programas como o Minha Casa, Minha Vida, o Programa Bolsa Família e o Pronatec, os quais registraram altos níveis de coordenação intergovernamental, segundo análise de Pires e Gomide (2016), o Projovem apresentou frágeis arranjos institucionais de articulação intergovernamental para sua execução nos níveis locais. Estados e municípios apenas aderiam ao programa para receber os recursos disponíveis, tendo sido reduzida a capacidade de adequação e modificação do desenho da política para atender as especificidades locais, uma vez que esta era concebida num formato *top-down* (de cima para baixo). Além disso, não houve incentivos à criação de estruturas de gestão para a juventude (secretarias e conselhos, municipais e estaduais) que induzissem o monitoramento e a fiscalização da execução da política em âmbito local.

A nível federal, o programa sofreu mudanças de desenho e de coordenação institucional a fim de ampliar sua cobertura nacional e minimizar os problemas relativos à intersetorialidade e à implementação no nível local. Sua primeira fase compreendeu os anos de 2005 a 2007, no formato Projovem original. Sua segunda fase se inicia em 2008 com a criação do Projovem Integrado e a modalidade do Projovem Urbano. Até 2011, o programa tinha seu comitê gestor coordenado pela SG/PR em uma estratégia intersetorial que contava com os Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em virtude do peso do componente de escolarização no programa, sua coordenação por parte da SG/PR foi questionada desde sua criação (NUNES, 2015). Somente em 2011, o programa foi transferido para o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), iniciando sua terceira fase.

O sucesso das políticas depende de vários fatores, dentre eles, da coordenação interinstitucional e da capacidade de gerir eventuais conflitos, políticos e/ou administrativos. Nesse sentido, é necessário não só criar incentivos para a adesão dos entes federados aos programas, mas fornecer condições financeiras, estruturais e de capacitação dos gestores para que estes possam executá-los de forma satisfatória e condizente às especificidades locais.

Quanto à dimensão coordenação interinstitucional da Política de Juventude, verificamos: frágil coordenação inter e intragovernamental; centralização da formulação da política no âmbito federal e baixa capacidade de adequação do desenho às realidades locais; disputas interministeriais e dificuldades para viabilizar uma política intersetorial; setorialização dos programas e redução do número de atores institucionais responsáveis pela tomada de decisões e dificuldade em promover a gestão compartilhada dos programas. No que tange à gestão do Projovem, houve dificuldades de execução no âmbito local, como: elevado percentual de desistência do programa, tensionamentos com as gestões escolares, ausência de comprometimento das escolas com o programa, conflitos e sobreposições com a Educação de Jovens e Adultos (EJA), precariedade nos vínculos empregatícios dos educadores do programa, fragilidades na capacitação dos professores para um currículo integrado, ausência de recesso e conflito com

o calendário escolar, preconceitos relatados pelos participantes no espaço escolar e resistências por parte dos alunos ao currículo integrado (NUNES, 2015; FERREIRA, 2013; SOARES; FERRÃO; MARQUES, 2011).

Em que pese a criação de novos arranjos institucionais em âmbito federal para a gestão das políticas de juventude, pouco se avançou no sentido de constituir um sistema de gestão descentralizado e participativo na ausência de incentivos para a formação de colegiados e órgãos gestores próprios nos estados e municípios, a exemplo das áreas de saúde e assistência social.

## Capacidade Inclusiva

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

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciou-se um processo gradual de metamorfose da participação, que se institucionalizou em âmbito federal, constituindo o que alguns autores denominaram um novo método de governar (FARIA, 2010; IPEA, 2012). Para viabilizar o programa de governo, além da necessidade de uma coalizão entre partidos, o governo Lula recorreu também à sustentação política por meio do diálogo e negociação com diferentes segmentos da sociedade civil.

Somente no primeiro mandato, de 2003 a 2006, dez novos conselhos foram criados. Ao final de 2010, 34 conselhos nacionais estavam em funcionamento com a participação da sociedade civil, contemplando quase a totalidade das pastas dos ministérios. O governo Dilma herdou a estrutura dos ministérios de seu antecessor e manteve em funcionamento os conselhos pré-existentis (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Além dos conselhos, as conferências vêm cumprindo o importante papel de diálogo para uma agenda mínima de negociação entre o Estado e a sociedade civil para formulação e acompanhamento das políticas públicas (AVRITZER, 2010; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011), constituindo

sistemas integrados de participação e deliberação (FARIA; PETINELLI; LINS, 2012). São convocadas pelo Poder Executivo e têm como objetivos definir princípios e diretrizes para as políticas setoriais, elaborar planos estratégicos para o setor, bem como avaliar e monitorar programas em andamento. Além de articular a participação em diferentes escalas (municipal, estadual, regional e nacional), também possibilitam avanços no que tange à mobilização social e a capacidade de escolher representantes por meio da eleição de delegados. Dentre as áreas priorizadas, a temática de políticas sociais concentrou o maior número de conferências realizadas no período de 2003 a 2014 (num total de 103 conferências realizadas, 59 delas debateram pautas das políticas sociais) (IPEA, 2013; SECRETARIA DE GOVERNO, 2016).

Pogrebinschi e Santos (2011) analisaram o potencial das conferências nacionais no fortalecimento das instituições representativas como o Congresso nacional. Concluíram que a atuação das conferências impulsionou a atividade legislativa, sendo que o Congresso se demonstrou permeável às demandas das práticas participativas. Sendo assim, as conferências teriam potencialidades quanto ao aprofundamento democrático, seja pela qualidade das deliberações produzidas, seja pelo fortalecimento das instituições representativas.

A área de juventude não possui um histórico de participação na gestão das políticas públicas apesar da intensa atuação de movimentos e organizações da sociedade civil desde a redemocratização. Tendo em vista a histórica invisibilidade da juventude e o recente reconhecimento do jovem como um sujeito de direitos, tal dimensão se torna central para compreender a atuação do Estado quanto ao atendimento e à inclusão do público jovem nas esferas institucionais.

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



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

## **Caráter e articulação dos processos participativos**

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

Dentre as áreas com elevado nível de institucionalização e que possuem instâncias participativas com caráter deliberativo, se destacam: saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Conselhos e conferências deliberativos atuam na implementação e na gestão das políticas públicas, sendo que suas deliberações orientam a atuação dos atores governamentais.

No caso da juventude, as instituições participativas têm caráter consultivo, caracterizando-se como fóruns de interlocução, nos quais os participantes se apropriam das temáticas e formulam recomendações aos governos. Os documentos produzidos visam influenciar a tomada de decisões por parte dos atores estatais, sem constituir deliberações de caráter vinculante ao conteúdo das políticas. É necessário um conjunto de variáveis a fim de que as propostas se constituam em decisões governamentais. Seu poder decisório é, portanto, restrito.

O Conjuve foi criado em 2005 com os objetivos de: 1) formular e propor diretrizes para a ação governamental relativa à juventude; 2) fomentar estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica juvenil; 3) apoiar a SNJ na articulação com outros órgãos da Administração Pública Federal,

governos estaduais, municipais e Distrito Federal; 4) articular-se com os conselhos estaduais e municipais de juventude outros conselhos setoriais para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns para implementação de políticas para a juventude; e 5) promover o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais (BRASIL, 2005).

A SNJ é responsável por prover o apoio administrativo e os meios necessários às atividades do Conselho. O Conjuve possui Secretaria Executiva, Presidência e Vice-presidência. Os trabalhos se dão por meio de reuniões plenárias, câmaras temáticas e comissões. O plenário é a instância máxima de deliberação do colegiado. As deliberações ocorrem, preferencialmente, por consenso (acordo), por maioria absoluta (recomendação) e maioria simples (indicação).

A fim de ampliar os mecanismos de participação para a juventude, a SNJ convocou duas conferências nacionais nos anos de 2008 e 2011. A articulação entre conselhos e conferências referenciados na mesma área é fator relevante para o sucesso dos processos participativos e para a qualificação das políticas públicas. Do ponto de vista societal, as oportunidades de vocalização para a sociedade civil são ampliadas, assim como é gerada maior expectativa de incidência nas políticas públicas.

Os conselhos nacionais têm papel determinante nas conferências e são instâncias que dão continuidade aos trabalhos durante os interstícios: garantindo que as demandas apresentadas nas conferências se convertam em políticas, promovendo sua execução, e monitorando seus resultados (POGREBINSCHI, 2012).

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

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

Na área de juventude, verificamos que os dois processos conferenciais foram organizados em regime de corresponsabilidade. Isto é, a SG/PR, por meio da SNJ, e o Conjuve integraram a comissão organizadora da conferência nacional. Tanto Secretaria quanto Conselho atuaram na organização do evento, tendo compartilhado competências e responsabilidades para sua realização. O Conjuve foi responsável por coordenar, supervisionar e promover sua realização; aprovar texto-base, metodologia bem como sistematizar o debate; mobilizar a sociedade civil e o Poder Público para a participação nas conferências; acompanhar a viabilização de infraestrutura para realização da etapa nacional; e produzir a avaliação do evento. Em termos de sua composição, a conferência não é responsável pela eleição dos participantes do conselho, embora esses sejam seus delegados natos.

A 1ª e a 2ª Conferências Nacionais da Juventude contribuíram para a ampliação do debate com as diversas representações da sociedade civil que atuam na área. Além disso, diagnosticaram entraves para a institucionalização da política e alertaram para a necessidade de se institucionalizar a política e aprovar no Congresso Nacional o marco legal da juventude, a fim de constituir um sistema de política, a exemplo de outros existentes. Em estudo sobre as conferências para grupos minoritários, Pogrebinski (2012, p. 23) identificou padrões quanto às deliberações na área de juventude:

É interessante observar que são as áreas que se tornaram objeto de política pública mais recentemente, como juventude, que apresentam um resultado mais equilibrado na distribuição de demandas entre o Executivo (53,6%) e o Legislativo (46,4%) – revelando claramente uma necessidade ainda maior de afirmação dos jovens como sujeitos de direitos e da institucionalização da juventude como uma política de Estado, requerendo-se, para tanto, a consolidação de um novo marco legal.

Em que pese o esforço de mobilização do ativismo juvenil, as conferências não oportunizaram o monitoramento e a avaliação das ações estatais no período. Nos dois processos conferenciais, a avaliação da efetividade do Projovem não foi apreciada, nem contemplada nas deliberações finais, restando lacuna quanto ao exercício do controle social no principal programa gestado para a juventude. Nesse sentido, o momento conferencial pode tanto contribuir para o aperfeiçoamento dos programas, a partir da escuta de seu público-alvo, como também pode exercer efeito positivo na defesa da manutenção dos programas em momentos de cortes de recursos e de mudanças de coordenação institucional, como evidenciado na terceira fase de gestão do Projovem.

## **Composição dos processos participativos**

A compreensão dos critérios de escolha dos participantes dá indícios sobre a dinâmica dos processos decisórios entre o Estado e a sociedade civil. Além disso, identificam-se os sujeitos e vozes reconhecidos pelo Estado como legítimos para representar determinada comunidade política.

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

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

Defendemos que mais democráticas são as instâncias nas quais a definição de critérios para escolha dos participantes ocorre em diálogo com os

atores sociais que irão integrar o processo. A indicação unilateral por parte da Administração Pública está menos comprometida com o empoderamento da sociedade civil, já que não permite um processo amplo de discussão e debate quanto à escolha dos representantes. Da mesma forma, amplia-se a legitimidade da representação quando o processo de escolha se dá no interior das organizações e entidades que atuam na área de política pública.

Ao longo do tempo, os critérios de composição do Conjuve sofreram modificações. O Conselho é composto de representantes do Poder Público (20 participantes) e representantes da sociedade civil (40 participantes), com reconhecida atuação na defesa e promoção dos direitos da juventude. A partir de 2007, a escolha dos representantes da sociedade civil passou a ocorrer mediante processo eleitoral<sup>11</sup>.

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

Já as conferências permitem tanto a ampla participação, sobretudo nas etapas preparatórias, quanto mecanismos de representação por meio da eleição de delegados. As conferências nacionais são antecedidas por etapas preparatórias e etapas eletivas. Nas etapas preparatórias, não se elegem delegados, mas é possível contribuir com proposições às conferências dos seus respectivos estados. Na área de juventude, compõem as etapas preparatórias as pré-conferências, as conferências livres e a conferência virtual no âmbito nacional. Compõem as etapas eletivas as conferências municipais eletivas, as conferências estaduais e a consulta nacional às populações tradicionais.

---

11 Em 2014, somente puderam se habilitar ao processo eleitoral 1) associações ou organizações da juventude de atuação nacional; 2) fóruns e redes da juventude; e 3) entidades de apoio às políticas públicas de juventude. Conforme o edital, as inscrições podiam ser feitas por entidades ou organizações e não por pessoas físicas. Cada organização só poderia se candidatar para concorrer a uma única cadeira, em uma das três categorias elencadas. Candidaturas individuais, sem vínculo com coletivos da sociedade civil, não foram aceitas – fato que acaba por reforçar a representação das organizações no colegiado em detrimento de candidaturas isoladas. Nesse sentido, os espaços institucionais de participação na área de juventude acabam por não favorecer o diálogo com os jovens que não se encontram organizados em movimentos, organizações e entidades representativas.

No caso da Conferência Nacional de Juventude, a leitura dos regimentos revelou um alto grau de organização dos procedimentos de cada etapa e detalhamento de critérios para eleição dos delegados. Na etapa nacional, participam delegados, convidados e observadores. Os delegados se subdividem em: 1) delegados eleitos nas Conferências Municipais Eletivas; 2) delegados eleitos na Consulta Nacional às Populações Tradicionais; 3) delegados eleitos nas Conferências Estaduais; 4) delegados natos do Conjuve; e 5) delegados representantes do Poder Público. Todos esses possuem direito à voz e a voto.

Comparando-se o número de delegados dos dois encontros, verificamos variação apenas no número de representantes das etapas estaduais, que subiu de 1210, em 2008, para 1300 em 2011 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007; SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2011). Ao todo, os dois eventos contaram com a presença de mais de dois mil delegados. A Conferência Nacional de Juventude ainda prevê a inclusão de minorias pela realização da Consulta Nacional aos Povos e Comunidades Tradicionais. A consulta é organizada pela Comissão Organizadora Nacional em conjunto com os órgãos do Governo Federal que trabalham com tal segmento da população. Com exceção dos delegados representantes dos povos e comunidades tradicionais, os regimentos não preveem cotas para demais minorias.

Em síntese, a PNJ conjugou dois processos participativos distintos (conselho nacional e conferências), que contribuíram para inclusão e a ampliação das oportunidades de acesso institucional às organizações e movimentos sociais ligados à temática da juventude. Todavia, devido à ausência de um histórico de inclusão da juventude nas esferas institucionais, os processos participativos ficaram restritos às etapas pré-decisórias da PNJ, sem constituir mecanismo permanente de acompanhamento das ações governamentais.

No caso do desenho do principal programa da PNJ, o Projovem, suas modificações não decorreram das deliberações finais das conferências nacionais, revelando frágil controle social sobre sua implementação. Além disso, o arranjo de gestão da política de juventude não fomentou a criação de processos participativos nos estados e municípios, a exemplo de outras

áreas de políticas públicas, que vinculam o repasse de recursos federais à existência de fundos exclusivos e colegiados com a participação da sociedade civil. Apesar de constar entre as deliberações finais das duas primeiras conferências nacionais, pouco se avançou em termos da institucionalização da participação e do controle social na Política de Juventude.

## **Considerações finais**

Neste artigo, buscamos compreender a atuação do Estado brasileiro na gestão das políticas de juventude no período de 2003 a 2014. Para tanto, foram analisadas as capacidades estatais e os arranjos de gestão da PNJ a partir de variáveis como institucionalização, coordenação interinstitucional e capacidade inclusiva.

Do ponto de vista histórico, verificamos que a inclusão da temática da juventude na agenda governamental brasileira foi tardia e resultou tanto de pressão interna das organizações e movimentos sociais atuantes no tema, que se fortaleceram na luta pela redemocratização, quanto de pressão externa, por parte de organismos internacionais que, desde os anos 1980, fomentaram o desenvolvimento de políticas específicas voltadas à juventude. Somente a partir de 2004, houve avanços quanto à institucionalização das políticas de juventude.

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

As duas primeiras conquistas ocorreram durante o primeiro governo Lula (2003–2006) e sinalizaram o comprometimento e a vontade política em incluir o tema na agenda governamental logo nos primeiros anos de governo. Depois de quase uma década de tramitação das matérias no Poder

Legislativo, foram aprovados a Emenda Constitucional (PEC da Juventude/2010) e o Estatuto (2013). Por fim, em 2013, o governo Dilma Rousseff formalizou o SINAJUVE com o compartilhamento de competências e a articulação entre os entes federados na implementação de políticas para os jovens. Apesar da regulamentação, até 2018, pouco se avançou, em termos operacionais, quanto à constituição do sistema.

O marco legal da juventude é uma conquista recente e a institucionalização de uma política intersetorial e descentralizada no território esbarrou na ausência de um Plano Nacional de Juventude, que estabelecesse diretrizes, metas e estratégias de longo prazo, pactuadas entre União, estados e municípios, para além de uma política de governo.

Dito isso, a pesquisa empírica confirmou a hipótese inicial de que o desempenho e a efetividade da PNJ, no período de 2003 a 2014, foram afetados pelos níveis de capacidades criados pelo Estado para sua gestão. Verificamos que baixos níveis de capacidade estatal, aferidos pela trajetória de institucionalização, coordenação interinstitucional e capacidade inclusiva, explicam os entraves na gestão do principal programa voltado à juventude, o Projovem. Tais fatores combinados geraram efeitos em termos de implementação, em virtude de correlações de forças interinstitucionais, níveis diferenciados de capacidades de gestão dos entes federados e desarticulação dos núcleos decisórios com os processos participativos existentes na área. Em consequência, a implementação no nível local foi dificultada, bem como os resultados do programa ficaram aquém das metas, sendo expressivos os percentuais de evasão e desistência.

Nesse sentido, o desenvolvimento de capacidades estatais não se limita ao provimento de condições estruturais de gestão (recursos humanos, financeiros e institucionais), mas também a promoção da sinergia de ações entre Administração Pública e os processos participativos. Trata-se de aumentar as capacidades político-relacionais na gestão das políticas públicas pelo reconhecimento do protagonismo de seu público-alvo. Quando não satisfeitas essas condições, os processos participativos se limitam a influenciar as etapas pré-decisórias de formulação das políticas públicas, sem incidir nas etapas posteriores de monitoramento e avaliação das ações estatais – fato que ocorreu no caso da Política de Juventude.



Os resultados dessa análise vão ao encontro de uma das premissas da literatura, qual seja, de que as capacidades estatais não se distribuem de forma uniforme entre todas as agências do governo, o que afeta o desenvolvimento de mecanismos capazes de induzir a implementação de determinadas políticas (SOUZA, 2017). Ademais, a ausência de um histórico de priorização da temática de juventude por parte de governos anteriores também pode ser somada aos fatores explicativos da ocorrência de baixos níveis de capacidade estatal. Ou seja, é preciso um olhar retrospectivo para as ações e políticas executadas pelo Estado no atendimento de determinada área, uma vez que a construção de capacidades estatais também é um processo histórico, que contempla criação, manutenção e transformação de instituições e processos de gerenciamento.

Nesse artigo, não foi possível discutir a trajetória e o papel dos movimentos e das entidades que congregam a juventude na recente inclusão da temática na agenda governamental – tema relevante para investigações futuras a fim de compreender em que medida as capacidades do Estado na gestão de determinada política também estão dependentes do ativismo societal e de suas articulações com as equipes responsáveis pela gestão das políticas públicas.

Por fim, a garantia dos direitos civis, políticos e sociais à juventude tem demandado urgência da ação governamental. Como consequência da histórica ausência de políticas focalizadas na condição juvenil, os indicadores sociais que contemplam esse segmento da população ainda são problemáticos. Nesse contexto, o fortalecimento do Estado se torna condição para o provimento de políticas sociais efetivas, que reduzam a exclusão econômica e a marginalização social e política dos jovens.

## Referências

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.
- ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, v. 3, p. 129–174, 2010.

ALMEIDA, R. O.; NASCIMENTO, N. I. M. Políticas públicas de juventude: dilemas entre avanços e discontinuidades. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. IV, n. 7, p. 99–126, 2011.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, p. 43–64, 2008.

\_\_\_\_\_. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

BELLUZZO, L.; VICTORINO, R. C. A juventude nos caminhos da ação pública. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.4, p. 8–19, 2004.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda**: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul. Texto Para Discussão – 2032. Rio de Janeiro: IPEA. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude SINAJUVE. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acesso em 26 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005**. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11129.htm)>. Acesso em: 26 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm)>. Acesso em: 26 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 26 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Caderno temático**: perfil e percepções dos alunos do Projovem Urbano. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Caderno temático**: desempenho e proficiência dos alunos do Projovem Urbano/Secretaria Geral, Secretaria Nacional de Juventude. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude, 2010b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Nacional de Juventude. **Permanência e não-permanência no ProJovem Urbano**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Juventude, 2010c.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. Por um novo paradigma do fazer políticas: políticas de/para/com juventudes. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 19–46, 2002.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. 2013. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, IPD WP13.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE (CONJUVE). **Balanco 2010-2012**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Juventude, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Juventude: balanço e perspectivas**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre a Política Nacional de Juventude 2003-2010**. Brasília, DF, 2011.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2012.

COSTA, M. R.; ALBUQUERQUE, J. T. Jovem como agente estratégico de desenvolvimento: entre discursos e políticas. **R. Katálysis**, Florianópolis, v. 19, n. 1, p. 100–108, 2016.

CUNHA, E. S. *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, p. 297–322, 2011.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187–204, 2010.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, U. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, p. 125–135, 2011.

\_\_\_\_\_; PETINELLI, V.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 7, p. 249–284, 2012.

FERREIRA, M. I. C. Educadores e a implementação de diretrizes contra desigualdades: o caso do ProJovem Urbano. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 161–175, 2013.

GOHN, M. G. **Sociologia dos movimentos sociais: indignados, Occupy Wall Street, Primavera Árabe e mobilizações no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2013.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2011**. Base de dados. 2013. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao>>. Acesso em: 20 set. 2018.

JANUZZI, P. Monitoramento Analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, DF, n. 1, p. 37–65, 2011.

LIMA, P. P. F. *et al.* Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. **Texto Para Discussão – 1951**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87–97, 2008.

MONTEIRO, J. **Quem são os jovens nem-nem?** Uma análise sobre os jovens que não estudam e não participam do mercado de trabalho. Texto de discussão n. 34. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

NUNES, F. P. **A formulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) como política pública**. 2015. 322 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais”. **Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

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.

\_\_\_\_\_. **Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários**. Texto para discussão 1741. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Gastos diretos por Órgão Executor/Presidência da República, (ano 2006 a 2014)**. [2016]. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasOEUnidadeGestora.asp?Ano=2006&CodigoOS=20000&CodigoOrgao=20101>>. Acesso em: 15 maio 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Regimento Interno da 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude**. Portaria n. 48 de 13 de setembro de 2007. Brasília, DF, 2007.

ROCHA, H. S. Formação de agenda de políticas públicas de juventude no Governo Lula. *In*:

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Encontro de pesquisadores e pesquisadoras de políticas de juventude**. 2014, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2014. p. 175–191.

RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. *In*: RUA, M. G. **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. v. 2. Brasília, DF: CNPD. 1998. p. 731–752,

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R. R. C.; LOPEZ, F. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Ed.). **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil**: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Hucitec, 2011.

SALLAS, A. L. F.; BEGA, M. T. S. Por uma Sociologia da Juventude – releituras contemporâneas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 8, p. 31–58, 2006.

SANTOS, P. R. **Capacidades estatais, participação e políticas de juventude no Brasil, (2003-2014)**. 2017. 203 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3–19, 2015.

SECRETARIA DE GOVERNO. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conferências Nacionais. 2016. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). **1ª Conferência Nacional de Juventude** – Caderno de resoluções. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Juventude/relatorio\\_deliberacoes\\_1\\_conferencial\\_juventude.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Juventude/relatorio_deliberacoes_1_conferencial_juventude.pdf)>. Acesso em: 3 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para a Juventude**. Brasília, DF, 2011.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Manual do Educador**: orientações gerais (Projovem Urbano). Brasília, DF: Programa Nacional de Inclusão de Jovens, 2012.

\_\_\_\_\_. **Revista Democracia e Participação**. Edição Especial. Brasília, DF, v. 1, n. 1, abr./jun. 2014.

SILVA, R. S.; SILVA, V. R. Política Nacional de Juventude: trajetória e desafios. **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 63, p. 663–678, 2011.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 32–37,

SOARES, T. M.; FERRÃO, M. E.; MARQUES, C. M. Análise da evasão no Projovem Urbano: uma abordagem através do Modelo de Regressão Logística Multinível. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 841–860, 2011.

SPOSITO, M.; CARRANO, P. C. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 16–39, 2003.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

TEIXEIRA, A. C. C. Da participação como transformação social para a participação como escuta. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2014.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

\_\_\_\_\_. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. **The formation of National States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

ZITKOSKI, J.; HAMMES, L. J. Juventude, educação e cidadania: os desafios da participação social e política. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 119–139, 2014.

## Youth policies and state capacities in Brazil

### Abstract

This article analyzes Brazilian state capacities in the management of youth policy from 2003 to 2014. We developed a qualitative research based on documentary analysis. We verified that low levels of state capacity, measured by the path of institutionalization, interinstitutional coordination and inclusive capacity, explain the obstacles in the management of the main program for youth, Projovem. These factors caused effects in terms of implementation due to interinstitutional forces correlations, differentiated levels of management capacity of federated entities and disarticulation of the decision-making structures with participatory processes.

**Keywords:** State capacity. Public policies. Youth. Participation.

Recebido em: 29/08/2017

Aceito em: 11/07/2018