

Inspere

Programa Avançado em Gestão Pública

Fernanda Gonçalves Coimbra da Silva

A pauta de juventudes na agenda governamental do Brasil

São Paulo

2021

Fernanda Gonçalves Coimbra da Silva

A pauta de juventudes na agenda governamental do Brasil

TCC apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Mariana Neubern de Souza Almeida.

São Paulo

2021

Silva, Fernanda Gonçalves Coimbra

A pauta de juventudes na agenda governamental do Brasil

Fernanda Gonçalves Coimbra da Silva

f. 43

Trabalho de Conclusão de Curso - Insper, 2021

Orientadora: Mariana Neubern de Souza Almeida

1. juventudes 2. articulação 3. SNJ 4. governo federal. I Autor II Título

Fernanda Gonçalves Coimbra da Silva

A pauta de juventudes na agenda governamental do Brasil

TCC apresentado ao Programa Avançado em Gestão Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientadora: Prof. Mariana Neubern de Souza Almeida

Banca Examinadora

Mariana Neubern de Souza Almeida
Insper

Marcelo Marchesini da Costa
Insper

Agradecimento

Deixo aqui um sincero agradecimento a toda minha rede, que também chamo de família. Agradeço meus pais e irmãos pelo apoio e pelo zelo. Meus amigos pela paciência. O Gui, pelos espaços de tranquilidade. O Rafa, pelo carinho. O Ramirez, pelas trocas. Especialmente a Ana, Amanda e Helô por incentivarem de perto a transformação desse sonho da pós-graduação em realidade.

Agradeço a parceria das colegas de turma e a gentil orientação da professora Mariana Neubern de Souza Almeida.

Resumo

Este trabalho se propõe a analisar a pauta de juventudes na agenda governamental do Brasil a partir da articulação das políticas públicas transversais focalizadas neste público. A agenda de juventudes passou a ter visibilidade em âmbito internacional a partir do ano de 1965, e em âmbito nacional em 1990, período marcado globalmente pela emergente discussão desse segmento. Com o entendimento de que a população jovem apresenta idade potencialmente ativa para favorecer o desenvolvimento econômico de um país e de que o mundo vive o chamado "bônus demográfico" com a maior participação de jovens em relação à população mundial, espera-se que esse ativo esteja sendo coordenado de forma estratégica nos países. Para compreender como este processo ocorre no Brasil a partir de políticas públicas transversais focalizadas de juventudes, esta monografia investigou a articulação da política nacional de juventude a partir da criação de um órgão nacional com o objetivo de organizar a pauta no país em relação aos desafios identificados desse segmento. Para a compreensão, foi feita: (I) análise orçamentária através da avaliação dos Planos Plurianuais (PPAs) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e (II) análise por entrevista, para fundamentar ou contrapor os achados anteriores.

Palavras chaves: juventudes, articulação, SNJ, governo federal

Abstract

This academic work aims to analyze the youth theme in the Brazilian government agenda from the articulation of transversal public policies focused on this audience. The youth agenda gained visibility internationally from 1965 onwards, and nationally in 1990, a period globally marked by the emerging discussion of this segment. With the understanding that the young population has a potentially active age to favor the economic development of a country and that the world experiences the so-called "demographic bonus" with a greater participation of young people in relation to the world population, it is expected that this asset is being strategically coordinated in the countries. In order to understand how this process occurs in Brazil based on transversal public policies focused on youth, this monograph investigated the articulation of the national youth policy through the creation of a national agency with the objective of organizing the agenda in the country in relation to the challenges identified in this segment. For understanding, the following was carried out: (I) budget analysis through the evaluation of the Multi-Year Plans (PPAs) and the Annual Budget Law (LOA) and (II) analysis by interview, for substantiate or oppose previous findings.

Key words: youths, articulation, SNJ, federal government

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el tema de juventud en la agenda del gobierno brasileño a partir de la articulación de políticas públicas transversales enfocadas a estas personas. La agenda de la juventud ganó visibilidad internacional a partir de 1965, y a nivel nacional en 1990, un período globalmente marcado por la discusión emergente de este segmento. En la comprensión de que la población joven tiene edad potencialmente activa para favorecer el desarrollo económico de un país y que el mundo experimenta el llamado "bono demográfico" con la mayor participación de los jóvenes en relación a la población mundial, es esperado que este activo sea coordinado estratégicamente en los países. Para comprender cómo se está pasando el proceso en Brasil a partir de políticas públicas transversales enfocadas en la juventud, esta tesis investigó la articulación de la política nacional de juventud a través de la creación de una agencia nacional con el objetivo de organizar la agenda en el país en relación a los retos identificados en este segmento. Para su comprensión se hizo: (I) análisis de presupuesto a través de la evaluación de los Planes Plurianuales (PPA) y la Ley de Presupuesto Anual (LOA)) y (II) análisis por entrevista, para fundamentar u oponerse a hallazgos previos.

Palabras clave: jóvenes, articulación, SNJ, gobierno federal.

Lista de Ilustrações e Tabelas

Gráfico I - Orçamento dos programas de juventudes aprovados na LOA

Tabela I - % de recursos executados entre os anos e funções

Tabela II - Capacidade de execução orçamentária dos programas de juventudes

Lista de Siglas

CONJUVE - Conselho Nacional de Juventude
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
LOA - Lei Orçamentária Anual
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MC - Ministério da Cultura
MEC - Ministério da Educação
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OIJ - Organização Ibero Americana de Juventude
ONU - Organização das Nações Unidas
PL - Projeto de Lei
PMAJ - Programa Mundial de Ação para Juventude
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PPA - Plano Plurianual
ProJovem - Programa Nacional de Inclusão Jovem
SGPR - Secretaria Geral da Presidência da República
Sinajuve - Sistema Nacional de Juventude
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNJ - Secretaria Nacional de Juventude
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. PROBLEMA PÚBLICO E HIPÓTESES ANALÍTICAS DO TRABALHO	16
3. A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DAS JUVENTUDES	17
3.1 O percurso da agenda de juventudes no âmbito internacional	17
3.2 As juventudes na agenda nacional	19
3.3 A Política Nacional de Juventude	22
4. METODOLOGIA	24
5. ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA	25
5.1. Planos Plurianuais	25
5.2 Orçado e executado dos programas de juventudes entre 2005 e 2019	29
5.3. Análises por entrevistas	33
6. ANÁLISE GLOBAL E SUGESTÕES DE MELHORIA	36
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40

1. Introdução

Segundo o Relatório do Banco Mundial, “O Poder de 1,8 Bilhão - Adolescentes, Jovens e a Transformação do Mundo”, a população de jovens no mundo em 2014 totalizava quase 1,8 bilhão de pessoas, em uma população mundial de 7,3 bilhões. Esse número significa o recorde da participação de jovens na população mundial (24,7%), apontando para o grande potencial de progresso econômico e social caso sejam fomentadas nesses jovens habilidades e conhecimentos que os permitam inovar, pensar e solucionar problemas.

O Relatório chama esse cenário de “bônus demográfico”, resultado da queda nas taxas de mortalidade e fecundidade, indicando que esse fator deve ser reconhecido e utilizado de forma estratégica nos países, com investimentos e políticas públicas dirigidos intencionalmente para as juventudes e sua capacidade de viabilizar crescimento econômico e estabilidade.

No Brasil, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) do IBGE de 2019 apontou que 23% da população é jovem (faixa etária que compreende dos 15 aos 29 anos)¹, cerca de 47,2 milhões de pessoas, sendo essa a maior população jovem da história do país, seguindo a tendência mundial apresentada no Relatório do Banco Mundial.

Esse fato traz à tona a reflexão sobre a necessidade de investimentos adequados e políticas públicas estruturadas para esta população, capazes de criar capacidade institucional para o desenvolvimento do capital humano, espaços de participação fortalecidos, governança colaborativa e modelos econômicos capazes de utilizar essa idade potencialmente ativa para favorecer o desenvolvimento econômico do país.

No entanto, um dos dados alarmantes mostrados na Pnad Contínua é que do total de jovens no país, 23% estão sem estudar e sem trabalhar, os chamados “sem-sem”. A pesquisa aponta, ainda, que a faixa etária com maior índice de jovens nessa situação é o grupo de 18 a 24 anos, com 27,7%.

¹ Faixa etária estabelecida pelo Estatuto da Juventude. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm> Acesso em: 05 de abril de 2021.

Outros dados chamam a atenção quando se fala de juventudes no Brasil. O Relatório do Banco Mundial de 2018, “Competências e Empregos: Uma agenda para a juventude”, aponta que entre 15 e 16 anos, 1 a cada 8 jovens abandonou a educação formal. Além disso, apenas 37.9% estão no ano correto para sua idade, sem distorção idade-série. O Relatório “Agenda Juventude Brasil” de 2016, apontou que apenas 1/5 dos jovens têm conhecimento das instâncias focadas em políticas públicas para juventudes.

O Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) realizou duas pesquisas sobre a situação da população jovem no Brasil em relação à pandemia da Covid-19, uma edição em 2020 e outra, em 2021, com o objetivo de comparar e avaliar como a situação sanitária do país, parte de um contexto de graves consequências econômicas e sociais devido a pandemia do novo coronavírus, impactam diretamente a vida desta população provocando o aumento das desigualdades sociais.

A edição de 2020, realizada após os primeiros meses de pandemia, mostrou que 4 a cada 10 jovens indicaram ter diminuído ou perdido sua renda e que 5 em cada 10 tiveram redução na renda de suas famílias. 3 a cada 4 respondentes disseram estar estudando. 70% sentem piora em seu estado emocional. E em relação às expectativas futuras, 7 a cada 10 disseram se sentir pessimistas em relação à economia brasileira após a pandemia e 5 a cada 10 concordaram que novas dinâmicas podem surgir no mundo do trabalho.

A edição de maio de 2021, mostrou que em relação à 2020, as rendas pessoal e familiar se mantiveram iguais: 4 a cada 10 indicaram ter diminuído ou perdido totalmente. Demonstrou, também, que houve um aumento da proporção de jovens que estão sem estudar e sem trabalhar, de 10% para 16%. Uma diminuição de 10% dos que estão estudando e aumento da proporção de jovens que buscou complementação na renda por necessidade, de 23% em 2020 para 38% em 2021. Se tratando de saúde mental, 1 a cada 10 jovens disseram que pensamentos suicidas ou automutilação são alguns dos impactos da pandemia, sobretudo entre a faixa etária de 15 a 17 anos. Sobre expectativas futuras, não houve significativa mudança nos dados: em 2020, 27% se sentiam ao menos otimistas e 34%, pessimistas ou muito pessimistas. Em 2021, esses valores são de 30% para cada um dos sentimentos.

Fica evidente que para o progresso social e econômico de um país, a pauta de juventudes deve estar na agenda governamental e, no caso específico do Brasil, ser capaz de reverter os

dados alarmantes de subemprego, abandono da educação formal, baixa renda, má qualidade da saúde mental entre outros fatores, a qual parte substancial das juventudes no país está exposta, e potencializar através de ações o sentimento de que o jovem é capaz de mudar o mundo, como mostra o Relatório do Banco Mundial de 2018, “Competência e Emprego”, 9 a cada 10 respondentes disseram concorda com esta frase.

Ainda que no Brasil a expressão *jovem* tenha sido citada pela primeira vez no Capítulo VII, do Artigo 227 da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional Nº 65/2010, é o Estatuto da Juventude que representa o principal marco legal sobre o tema, o qual dispõe sobre os direitos, os princípios e as diretrizes das políticas públicas para as juventudes.

Apesar disso, a institucionalização de políticas públicas transversais consistentes no Brasil ainda não aconteceu. Com a tramitação do Plano Nacional de Juventude desde 2004, é possível notar uma lacuna entre a identificação das demandas juvenis e a estruturação de uma política nacional capaz de mitigá-las. Sem um Plano Nacional de referência para estados e municípios, que consolide uma política nacional, acompanhar e avaliar as políticas públicas do setor se torna um desafio ainda maior.

Com a intenção de contribuir para o aperfeiçoamento do olhar estratégico de políticas públicas para as juventudes no Brasil, este trabalho irá realizar uma análise do orçamento dirigido para as juventudes e o papel da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) nesse orçamento. Para isso, foi feita análise: (I) dos programas focalizados para juventudes previstos nos Planos Plurianuais (PPA) e; (II) dos recursos executados para estes programas, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA); por fim, (III) de entrevistas com 3 (três) gestores para fundamentar os resultados encontrados na análise.

Assim, este trabalho buscará responder à seguinte questão: O governo federal tem conseguido implementar uma política transversal integrada capaz de responder aos desafios enfrentados pelas juventudes no país?

Este trabalho tem a intenção de sugerir melhorias nos mecanismos de coordenação de ações para endereçar o problema público identificado. A análise não será exaustiva em relação às ações, projetos e programas intersetoriais de outras pastas como educação, saúde, trabalho, cultura, lazer, segurança pública, entre outros, que contemplam a população jovem. Nesta

investigação será analisada a capacidade de execução e transversalidade dos programas formulados especificamente para o público alvo. Além disso, irá recomendar futuras análises para aprofundamento da compreensão sobre o tema abordado.

2. Problema público e hipótese analítica do trabalho

O problema público identificado é a desarticulação das políticas públicas de juventudes no Brasil, que se desdobram em desafios perenes e pouco solúveis. Para compreender como a solução para este problema tem sido endereçada no país, foi feita análise de programas formulados especificamente para as juventudes através (I) da revisão dos PPAs desde 2005, tendo em vista a criação da SNJ no período - órgão responsável pela articulação de todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens² -, (II) análise orçamentária de tais programas e (III) entrevistas com 3 (três) gestores de políticas públicas para a população jovem, escolhidos de forma aleatória, apenas para pesquisa exploratória.

A hipótese a ser explorada nesta investigação em relação a este problema é: Não há uma estratégia transversal de articulação das políticas públicas focalizadas de juventudes no Brasil, de modo que a SNJ não cumpre plenamente sua função de organizadora da pauta.

Antes de avançarmos na metodologia de análise da hipótese é importante detalhar um pouco mais o problema público em questão e sua construção social e normativa tanto no Brasil quanto no âmbito internacional. Esse será o objetivo do próximo item deste trabalho.

² BRASIL. Lei nº 11.129 de 30 de junho de 2005. Institui a criação da Secretaria Nacional de Juventude e dá outras providências.

3. A construção da agenda das juventudes

A agenda das juventudes no Brasil recebeu forte influência das discussões e resoluções internacionais que apontavam reiteradamente para a importância do tratamento da pauta em âmbito nacional pelos países em todos os continentes, de acordo com suas diversidade e demandas.

3.1. O percurso da agenda de juventudes no âmbito internacional

O segmento juvenil passou a ter visibilidade em âmbito internacional a partir do ano de 1965, sobretudo, na agenda de países membros da Organização Ibero-Americana de Juventude e da Organização das Nações Unidas (ONU), com a assinatura da Declaração sobre Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos, firmado pelos Estados-membros da ONU. (IPEA, 2019)

No entanto, somente vinte anos depois, foi feita a instituição do primeiro Ano Internacional da Juventude, com o tema “Participação, Desenvolvimento e Paz”, marcada como uma iniciativa que solidificou e deu amplitude à temática. Incentivados pela ONU, os Estados-membros realizaram diversas Conferências e, com a decisão de expandir o conhecimento sobre a temática, deliberaram por reuniões anuais. Em 1992, na VI Conferência Ibero-Americana de Ministros de Juventude, foi formada a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ), a qual 21 países aderiram, entre eles, o Brasil (IPEA, 2009).

Ainda assim, não existia legalmente um arcabouço de diretrizes que atendessem a este segmento de forma estratégica no enfrentamento das demandas e desafios presentes e futuros, até que em 1995, dez anos depois da instituição do primeiro Ano Internacional da Juventude, foi criado o Programa Mundial de Ação para Juventude (PMAJ), o qual estabelecia 10 (dez) esferas prioritárias de atuação, aprovado pela Resolução 50/1981 da Assembleia Geral das Nações Unidas e, posteriormente, suplementado com mais 5 (cinco) esferas através da

Resolução 62/126.

O PMJA, que teve em sua primeira etapa a produção de um documento com normas multissetoriais e medidas integradas em todos os níveis; em sua segunda edição trouxe a formulação de políticas e a elaboração e execução de programas em plano mundial até o ano de 2000; chegando por último na formulação de processos de continuação da implementação e avaliação, entre os anos 2000 e 2010.

O programa tem o objetivo de fortalecer, por meio da cooperação internacional, as capacidades de cada um dos países de aumentar oportunidades em qualidade e quantidade para garantir a participação de maneira plena, efetiva e construtiva dos jovens através de investimentos nas áreas prioritárias, como educação, emprego, fome e pobreza, saúde, meio ambiente, uso indevido de drogas, delinquência juvenil, atividades recreativas, meninas e mulheres, plena e efetiva participação dos jovens, globalização, tecnologia da informação, HIV/ISD, conflitos armados e questões intergeracionais. Com a aprovação do PMAJ, diversos outros dispositivos legais, mecanismos e acordos foram firmados pelos Estados-membros, com o objetivo de apoiar e fortalecer a implementação de Políticas Nacionais de Juventudes. (NAÇÕES UNIDAS, 2010)

A oficialização de um apoio bilateral, sub-regional, regional e internacional para reconhecimento e troca de boas práticas com o objetivo de subsidiar a elaboração, implementação e avaliação das políticas de juventude, foi firmado em 1998, na Declaração de Lisboa, adotada na I Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens, do referido ano, que resultou, também, no Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, que elaborou o Plano de Ação Braga, tido como um marco de convergência entre diferentes movimentos do segmento no reconhecimento de que as juventudes têm um grande potencial de contribuir para o desenvolvimento, progresso social e promoção dos direitos humanos. (IPEA, 2019)

Dez anos após a aprovação do PMAJ, foi lançado o Informe 2005 da ONU que avaliou a situação dos jovens no mundo. E apesar de apontar avanços, trouxe luz aos desafios severos do terceiro milênio que poderiam ser enfrentados por muitos outros anos, como questões relacionadas, principalmente, à saúde e à pobreza. (IPEA, 2019)

3.2 As juventudes na agenda nacional

Com o estabelecimento de iniciativas e diretrizes em âmbito global para o enfrentamento aos desafios das juventudes e o empenho das agências intergovernamentais da OIJ na solidificação de políticas públicas nacionais, a pauta ganhou força para entrar na agenda política de muitos países, sobretudo, na América Latina.

No caso do Brasil, o tema emergente em 1990, período marcado globalmente pelas discussões pautadas nas juventudes, foi a proteção dos direitos das crianças e adolescentes, o qual mobilizou a sociedade civil e movimentos sociais para aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que compreende a faixa etária até os 18 anos incompletos. Nesse cenário, as discussões sobre juventudes ficaram, durante muitos anos, restritas à faixa etária adolescente, deixando jovens acima dos 18 anos fora das diretrizes e debates sobre uma política nacional de direitos e cidadania, como fora posto pelo ECA. (IPEA, 2009)

O significado de *juventude* passou a ser debatido não só no mundo das políticas públicas ou na determinação da faixa etária desse público, mas também na própria academia, onde o termo passou a ser questionado sob a perspectiva do que significa ser jovem. Margulis e Urresti, discutem sobre a pluralidade de situações econômicas e sociais que dão condição para que este período do ciclo de vida seja vivenciado de forma diversa e desigual entre os jovens, que resulta nas oportunidades de acessos a cada um. Por isso, o emprego da palavra *juventudes* é usada em todo o mundo para expressar essa gama de realidades e evidenciar esse grupo etário que compartilha experiências comuns a partir de diversidade de situações que se desdobram na multiplicidade de demandas desse grupo. (MARGULIS e URRESTI, 1996)

O início das ações voltadas para as juventudes brasileiras foi em 1997. Contudo, as percepções relacionadas a este público giravam em torno da violência, do comportamento de risco e da transgressão. Assim, a maior parte das ações aconteciam de forma não integrada com políticas focalizadas em setores capazes de contornar os problemas originários da vulnerabilidade, do risco ou da transgressão, que eram associados à população jovem.

Com essa percepção, eclodiram programas esportivos, culturais e de trabalho formulados com foco no controle social do tempo livre dos jovens. A partir do final dos anos 90, diversas iniciativas públicas surgiram, muitas das quais em parceria com organizações do terceiro setor e empresas.

Concomitantemente a essas iniciativas, núcleos de organizações, grupos e movimentos sociais passaram a organizar-se de forma a questionar os vieses empregados à juventude e trazer luz à discussão sobre a compreensão do “ser jovem” como detentores de direitos civis, políticos e sociais, com especificidades e necessidades multidisciplinares legítimas e passíveis de reconhecimento e tratamento público. A partir de 2004, deu-se no Brasil, um período de diálogo entre governos e esses núcleos sobre a estruturação de uma política nacional de juventude. (ABRAMO e BRANCO, 2005)

A demanda por uma política nacional de juventude estava centrada no desafio de compreender e suprir as tantas situações de vulnerabilidade e risco social identificadas entre o segmento jovem, a valorização e o reconhecimento das múltiplas identidades coletivas (direitos difusos) e, ainda, garantir oportunidades de inserção social multisetorial, que fomentassem a experimentação e permanência jovem nas diversas esferas sociais (SPOSITO, 2005).

Nesse processo de diálogo, deu-se no Brasil o início de uma projeção sólida do que objetivava ser a Política Nacional de Juventude. Entre as iniciativas, destacam-se:

- a. a Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial de Juventude da Câmara dos Deputados, que organizou e geriu os debates para a realização das conferências regionais no país com foco na identificação e possíveis soluções para as questões centrais das juventudes brasileiras;
- b. a criação do Grupo Interministerial ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), responsável pelo diagnóstico das condições de vida juvenil e a identificação de programas e iniciativas voltadas a este público;
- c. a implementação do Projeto Juventude, que tinha como objetivo produzir um documento de referência em pesquisas e publicações para

- a proposição da Política Nacional de Juventude, a partir da elaboração de uma metodologia de debates regionais e temáticos;
- d. a elaboração do Projeto de Lei (PL) com a proposta do Estatuto da Juventude (PL nº 4.529/2007), que dispõe sobre os direitos dos jovens e diretrizes das políticas públicas de juventude;
 - e. a produção de PL do Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004), que torna as políticas públicas de juventude responsabilidade do Estado e não de governos, incorpora integralmente os jovens ao desenvolvimento do país, articula os diversos atores da temática e constrói espaços de diálogo, cria políticas universalistas, garante direitos e aponta diretrizes e metas das ações setoriais e intersetoriais.

A institucionalização de um espaço para juventude era reiterado por todas as categorias, até que no trabalho de diagnóstico feito pelo Grupo Interministerial, foram mapeados os programas federais voltados direta ou indiretamente para a juventude, e o que se constatou foi que havia 135 ações federais, destas, 45 eram programas implementados por 18 ministérios ou secretarias de estados. Das ações, 19 eram especificamente para a população jovem e as outras, contemplavam o segmento de forma indireta.

A partir do diagnóstico e da elaboração da proposta da Política Nacional de Juventude, o grupo constatou a fragilidade institucional que indicava a desestruturação e sobreposição das políticas públicas federais de juventude e alertou sobre a urgente necessidade de criação de um órgão ou instância capaz de coordenar e articular com eficiência as ações para as juventudes em âmbito federal, além disso, sugeriu a formulação de um programa nacional emergencial para dialogar com as antigas demandas de educação, profissionalização e emprego para a população jovem.

Nesse contexto, o arcabouço institucional federal para a implementação de uma Política Nacional de Juventude contava com a criação da SNJ, lei nº 11.129 de 2005, sob responsabilidade da SGPR, responsável, sobretudo, pela articulação de todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, para jovens; com o Conjuve, vinculado à SNJ, com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental e o intercâmbio entre organizações juvenis, dentre outras atribuições; e com o Programa Nacional de Inclusão Jovem (ProJovem), de caráter emergencial e experimental voltado para elevação do grau de

escolaridade com foco no estímulo à inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e a intervenção na realidade local. O Programa foi realizado em gestão compartilhada entre os Ministérios da Educação (MEC), do Trabalho e Emprego (MTE) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sob a coordenação da SNJ/SGPR. (IPEA, 2009)

3.3 A Política Nacional de Juventude

Dentre as iniciativas que objetivavam o processo de solidificação da pauta de juventudes no Brasil, o Estatuto da Juventude tornou-se a Lei 12.852/2013, que também dispôs sobre o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve). Esse que viria a ser o principal marco legal na definição de políticas públicas de juventude no Brasil até hoje.

O Estatuto da Juventude, um projeto que resumiu 8 (oito) anos de lutas e discussões sobre as juventudes, é visto como uma vitória na garantia do pleno exercício da cidadania para os jovens, que outrora, foram contemplados, em partes, pelo ECA, um marco que garantia os direitos da Criança e do Adolescente.

A sanção desse instrumento significou que os direitos já previstos em lei, como educação, trabalho, saúde e cultura, fossem solidificados e tratados conforme às necessidades específica do público de 15 à 29 anos, numa classificação como adolescentes - jovens (15-17 anos); os jovens – jovens (18-24 anos) e os jovens – adultos (25- 29 anos), ainda que segundo as Nações Unidas, através da Assembleia Geral, em 1985, “juventude” tenha sido definido a faixa etária que abrange pessoas entre 15 e 24 anos de idade, no entanto, permitindo alguma flexibilidade, tendo em vista que a experiência juvenil em diversos países pode compreender diversos contextos e aspectos sociais, sendo então, essa categoria entendida como fluida e mutável (UNESCO, 2004).

O Sinajuve, coordenado pela SNJ, hoje, lotada no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) - constitui 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, e tem como prioridade no recebimento de transferências voluntárias de recursos públicos federais, no âmbito da dotação orçamentária da SNJ, os

entes federativos aderentes ao sistema. O Sinajuve também integra a proposta atualizada do Plano Nacional de Juventude, que fora proposto inicialmente pelo PL 4.530/2004.

A trajetória das políticas públicas de juventude tanto na agenda internacional quanto na agenda nacional passou por momentos de desafios e precisou contar com a mobilização e o compromisso de cada instância de juventude para avançar em direção a resultados promissores. No Brasil, o Plano Nacional de Juventude, que tem como objetivo principal incorporar integralmente a juventude brasileira ao desenvolvimento do país, por meio de uma política nacional que priorize o aspecto humano, social, cultural, educacional, econômico, desportivo, religioso e familiar.

Tendo em vista o lastro temporal e os ocorridos desde a primeira proposta de Plano Nacional, como a criação da SNJ, Conjuve, Emenda Constitucional, Estatuto Nacional da Juventude, Sinajuve, e Conferências em todas as esferas nacionais, o Governo Federal decidiu modernizar o Plano. Em março de 2021 a PL continua na Câmara dos Deputados e as juventudes permanecem sem um Plano Nacional capaz de solidificar uma Política Nacional de Juventude no país, que como identificado pelo Grupo Interministerial, apresenta nove principais desafios:

1. Ampliar o acesso e a permanência na escola de qualidade;
2. Erradicar o analfabetismo entre os jovens;
3. Preparar para o mundo do trabalho;
4. Gerar trabalho e renda;
5. Promover vida saudável;
6. Democratizar o acesso ao esporte, ao lazer, à cultura e à tecnologia da informação;
7. Promover os direitos humanos e as políticas afirmativas;
8. Estimular a cidadania e a participação social;
9. Melhorar a qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais. (IPEA, 2009)

4. Metodologia

Para compreender como a atuação de um órgão articulador das políticas de juventudes encaminhou os nove desafios elencados pelo Grupo Interministerial como prioridade de ação no país para garantir avanços em direitos básicos, foi feita uma análise orçamentária dos programas de juventudes formulados pelo governo federal e do papel da SNJ como articuladora dessas políticas nesse orçamento. Esta análise se faz necessária pelo entendimento de que políticas transversais, como as destinadas ao público jovem, apresentam ações que se concretizaram em diferentes agendas setoriais. Além disso, as pautas do grupo interministerial exigem a realização de despesas concretas, o que justifica também esse olhar para a estrutura de planejamento e orçamento. Além da referida análise, foi feito trabalho de campo com entrevistas com gestores para fundamentar ou contrapor os resultados encontrados. Para essa compreensão, os próximos capítulos foram divididos em:

Análise orçamentária: (I) dos PPAs entre os anos de 2005 e 2021 - instrumento de planejamento governamental de médio prazo (quatro anos), que define diretrizes, objetivos e metas, com propósito de viabilizar a implementação dos programas - para compreender onde estão as juventudes na estratégia orçamentária e a relevância, transversalidade e articulação da temática entre os diversos setores; (II) do orçado e executado dos programas de juventudes entre os anos de 2005 e 2019 encontrados nos PPAs - com o objetivo de compreender o papel da Secretaria nesse orçamento em relação às expectativas de sua criação como órgão articulador;

Entrevistas: a fim de fundamentar os encontrados em revisão bibliográfica e na análise orçamentária.

5. Análise orçamentária

Para identificar quais foram os programas destinados às juventudes desde a criação de um órgão federal responsável pela articulação das políticas públicas e a institucionalização da pauta em uma agenda nacional, foi feita análise dos PPAs entre 2004 e 2021 (este último em vigor) para descobrir quais foram os programas focalizados de juventudes e como se deu sua transversalidade e, a partir disso, análise da capacidade de execução orçamentária e a participação da SNJ nesse orçamento.

5.1. Planos Plurianuais

A escolha pela análise do Plano Plurianual - que expressa o conjunto de políticas públicas financiadas por ações orçamentárias e não orçamentárias e ações (ou objetivos), que são o conjunto de atividades pelas quais se pretende concretizar os programas - se deu pelo entendimento de que este instrumento formal de planejamento governamental define diretrizes, objetivos, metas e a importância que o tema tem na construção estratégica dos governos.

Essa análise buscou compreender como tem sido planejada a ação governamental para execução de políticas públicas para a população jovem no Brasil na série histórica, em relação às necessidades diagnosticadas pelo Grupo Interministerial na sugestão de criação da Política Nacional de Juventude. A partir desta análise foi visto que:

- a. PPA 2004-2007: Tendo em vista que a criação da SNJ foi em 2004 e seu primeiro orçamento aprovado em 2005, o referido Plano Plurianual não apresentou nenhum programa focalizado para as juventudes. Com a análise, foi possível observar que a faixa etária era contemplada por ações em programas de órgãos da administração pública federal, mas nenhum deles sob a responsabilidade desse órgão central articulador que é a SNJ. Estes órgãos são: Ministério Público da União, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Assistência Social, Ministério da Cultura, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Ministério do Desenvolvimento Agrário,

Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Esporte e na Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

- b. PPA 2008 - 2011: Ao contrário do PPA anterior, neste, foi possível encontrar o programa "Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem", cujo código encontra-se como "8034", com órgão responsável e unidade orçamentária na Presidência da República, onde estava lotada a Secretaria Nacional de Juventude, no período. Como analisado nas referências bibliográficas, o Projovem fez parte do arcabouço institucional para a criação da Política Nacional de Juventude. Elaborado como um programa emergencial destinado a integrar ações que propiciassem às juventudes brasileiras, a elevação do grau de escolaridade, inserção produtiva e o desenvolvimento de ações comunitárias para exercício da cidadania.

A partir de 2008³, o Projovem passou a ser desenvolvido por meio de 4 (quatro) modalidades: Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo; Projovem Urbano; Projovem Campo - Saberes da Terra; e IV - Projovem Trabalhador, estas executadas por meio da SGRP e dos Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a intersetorialidade pretendida em lei. No mais, foi possível encontrar ações de juventudes em programas nos Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte e Ministério da Justiça. Em todos estes não foi possível observar a participação da SGRP em nenhuma ação como órgão responsável.

- c. PPA 2012-2015: Assim como o PPA anterior fora identificado um programa focalizado para juventudes, neste foi observado um único programa denominado "Autonomia e Emancipação da Juventude", cujo código fonte é "2044", que apresenta como órgão responsável pela execução de seus objetivos ou ações, principalmente a Presidência da República, mas também o Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Emprego.

O Projovem tem somente uma menção nesse PPA que se refere a um indicador deste programa. Não foi possível identificar nem o programa e tampouco metas e outros indicadores de sua execução. Entretanto, ações de programas de diferentes ministérios também foram encontrados neste PPA, tais como: Ministério do Desenvolvimento

³ BRASIL. Lei 11.692 de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre nova modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem.

Agrário, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Defensoria Pública da União, Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministério do Esporte, Ministério da Pesca e Aquicultura, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Defesa.

Em nenhuma destas ações foi possível observar a participação da Presidência da República como órgão responsável.

- d. PPA 2016-2019: Com o mesmo código fonte (2044), neste, o programa focalizado para juventudes está denominado como "Promoção dos Direitos da Juventude", executado pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) - onde estava lotada a SNJ no período. As ações do programa também contavam com o Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cidadania e Ministério da Saúde como responsáveis. Assim como nos PPAs anteriormente analisados, foram identificadas ações em programas em Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Defesa e da Educação.

Nesse PPA foram identificadas ações de programas de outros órgãos do governo federal que contemplam as juventudes tendo como órgão responsável o próprio MMFDH. Os programas são: "2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos" e "2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo", o que pressupõe uma possível participação da SNJ como articuladora ou implementadora dessas políticas transversais.

- e. PPA 2020-2023: No referido PPA não foram encontrados programas e tampouco ações com metas e indicadores para a população jovem. Os programas, ações, metas e indicadores não fazem discriminação sobre faixas etárias, portanto, não é possível discutir sobre priorização, articulação ou execução de políticas públicas para as juventudes no período.

A análise dos PPAs aponta que as demandas multidisciplinares da população jovem foram, em partes, abarcadas, durante os anos que compreendem essa análise, seja através dos Programas (conjunto de ações) ou por Ações/Objetivos (conjunto de atividades para execução dos programas) realizadas pelos diversos órgãos do poder executivo federal.

Não fica explícito nos documentos analisados a participação da SNJ na articulação das ações que alcançam a população jovem, com exceção do PPA 2016-2019, o qual apresenta dois programas com ações específicas para juventudes onde há a explícita participação do MMFDH, onde estava lotada a SNJ no período. Mas como a Secretaria não tem uma unidade orçamentária, a capacidade de monitoramento de suas execuções por meio desse instrumento de planejamento fica significativamente reduzida.

Entretanto, é possível notar na análise que a execução do ProJovem, programa destinado a atender a multiplicidade de demandas da população jovem, teve sua execução compartilhada com outros órgãos respeitando sua natureza multidisciplinar enquanto esteve sob a responsabilidade da Secretaria.

5.1. Orçado e executado dos programas de juventudes entre 2005 e 2019

Com base nos dados encontrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) sobre os programas de juventudes encontrados nos PPAs analisados, temos então:

- a. 8034 - Programa Nacional de Juventude (2005)
- b. 8034 - Programa Nacional de Juventude - ProJovem (2006 - 2011)
- c. 2044 - Autonomia e Emancipação da Juventude (2012 - 2015)
- d. 2044 - Promoção dos Direitos da Juventude (2016 - 2019)

Para compreender o papel da SNJ nesses programas, foi feita análise de quais funções são executadas pela Secretaria dentro do orçamento e, posteriormente, qual foi a porcentagem de recursos executados entre os anos. Foi observado sobre as funções:

- a. Entre 2005 e 2011: gastos somente com as funções “direitos de cidadania”.
- b. Entre 2012 e 2017: gastos com as funções “direitos de cidadania” e “administração”.
- c. Em 2018: gastos somente com a função “administração”
- d. Em 2019: gastos somente com a função “direitos de cidadania”.

Em relação ao percentual dos recursos executados no período segundo as funções, é possível observar:

Tabela I: % de recursos executados entre os anos e funções

		FUNÇÕES					
		Direitos da Cidadania	Educação	Trabalho	Assistência social	Cultura	Administração
ANO	2005	100%	0%	0%	0%	0%	0%
	2006	100%	0%	0%	0%	0%	0%
	2007	100%	0%	0%	0%	0%	0%
	2008	53%	7%	17%	24%	0%	0%
	2009	50%	6%	21%	23%	0%	0%
	2010	51%	2%	20%	27%	0%	0%
	2011	38%	2%	10%	50%	0%	0%
	2012	0%	0%	88%	0%	1%	11%
	2013	0%	0%	71%	0%	0%	29%
	2014	0%	0%	26%	0%	0%	74%
	2015	0%	0%	7%	0%	0%	93%
	2016	0%	0%	21%	0%	0%	79%
	2017	0%	0%	3%	0%	0%	97%
	2018	0%	0%	1%	0%	0%	99%
2019	99%	0%	1%	0%	0%	0%	

*Elaboração própria com base nos dados do SIOP (2021)

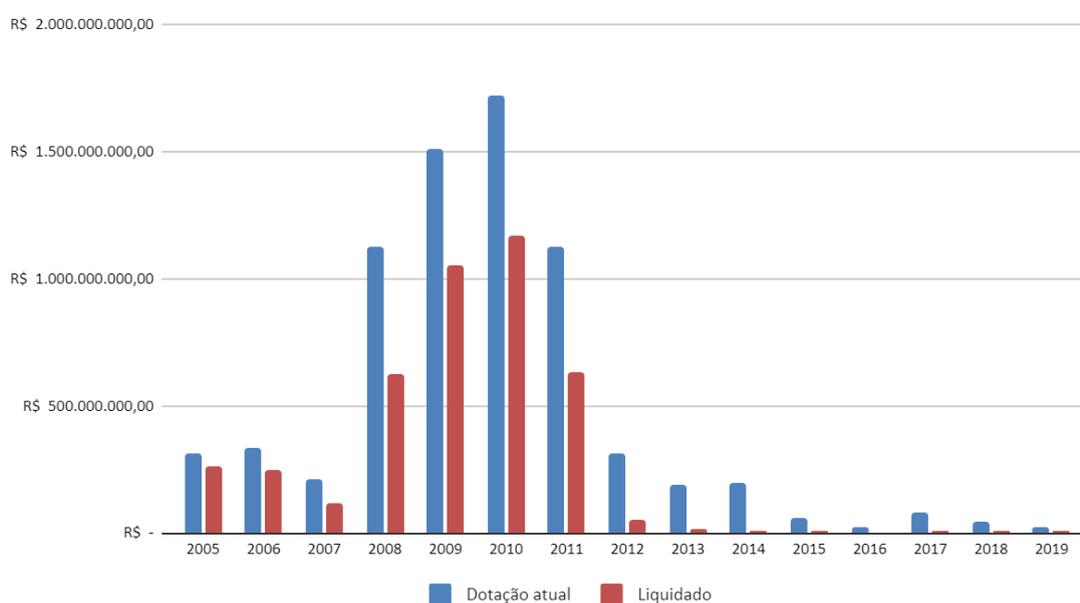
Na origem da concepção da categoria, as funções dos programas poderiam ser transversais, ou seja, cada uma delas poderia ser executada por mais de um órgão responsável. No caso destes programas, há notada sobreposição das unidades orçamentárias, ou seja, a função educação, é executada pelo Ministério da Educação, a função Trabalho, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, assim como as funções assistência social e cultura, pelos seus respectivos Ministérios. A SNJ, enquanto unidade orçamentária representada pela Presidência da República, só executa duas funções: “direitos de cidadania” e “administração”, enquanto os outros órgãos, as outras.

Neste cenário, é possível afirmar que apesar de conter alguma multisetorialidade nos programas de juventudes, - sobretudo entre 2008 e 2011, que apresentam maior diversificação das funções (a participação de outros ministérios como o MEC, MTE, MDS, MC) - as funções de administração e direitos de cidadania foram explicitamente predominante, o que indica que a Secretaria ocupa significativo espaço no orçamento. Com

exceção dos anos 2011, 2012 e 2013, o orçamento dos programas foi executado essencialmente nestas funções pela SNJ (igual ou acima de 50% do total). Entre os anos de 2005 e 2007 o orçamento integral do programa foi destinado à SNJ na função “direitos de cidadania”, e em 2018, com orçamento majoritário, a Secretaria executou o programa na função “administração”. Estes dados demonstram o comprometimento da transversalidade esperada nas políticas públicas desse segmento para mitigação dos desafios elencados pelo Grupo Interministerial e presentes até hoje, como visto nos dados apontados sobre a população jovem no Brasil.

Ainda em relação a estes desafios, questões como saúde, lazer, segurança, qualidade de vida dos jovens no meio rural e nas comunidades tradicionais, entre outros, ainda não foram abarcados pelos programas de juventudes elaborados no país no período analisado.

Gráfico I: Orçamento dos programas de juventudes aprovados na LOA



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIOP (2021)

É possível notar que os programas de juventudes tiveram sua maior dotação entre os anos de 2008 e 2011, sendo seu orçamento em 2008 (R\$ 1.126.932.153) cerca de 5 (cinco) vezes maior em relação ao ano anterior (2007 - R\$ 208.844.000). Entretanto, seu valor foi

diminuído em, aproximadamente, 3 (três) vezes em 2012 (R\$ 314.097.952) em relação ao ano anterior (2011 - R\$ 1.127.207.702).

A análise do gráfico traz evidências de uma possível desinstitucionalização dos programas de juventudes, tendo em vista que o orçamento entre 2005 e 2007 não se alterou significativamente, que entre 2008 e 2011 houve maior diversificação das funções e maior valor orçado e executado, até que nos anos seguintes houve drástica diminuição de seu orçamento.

É possível observar que a SNJ foi a catalisadora enquanto responsável pelos programas, mas também que com o tempo, foi perdendo capacidade institucional de articulação até que nos anos mais recentes, assumiu os programas analisados quase como única executora, enfraquecendo suas características transversais. A convergência esperada de um orçamento adequado com uma Secretaria robusta, não aconteceu.

Tabela II - Capacidade de execução orçamentária dos programas de juventudes

Ano	Dotação atual	Liquidado	% execução
2005	311.312.000	261.687.353	84,06%
2006	333.560.445	246.549.077	73,91%
2007	208.844.000	116.244.436	55,66%
2008	1.126.932.153	625.208.037	55,48%
2009	1.512.571.268	1.050.178.302	69,43%
2010	1.719.075.064	1.172.061.611	68,18%
2011	1.127.207.702	632.144.127	56,08%
2012	314.097.952	51.675.834	16,45%
2013	186.340.327	15.317.440	8,22%
2014	196.188.587	9.543.531	4,86%
2015	55.684.028	10.573.192	18,99%
2016	22.272.825	621.893	2,79%
2017	81.976.512	4.788.753	5,84%
2018	41.532.600	10.266.108	24,72%
2019	19.173.111	6.360.044	33,17%
Total	7.256.768.574	4.213.219.738	58,06%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIOF (2021)

Quanto à capacidade de liquidação do orçamento dos programas, é possível dizer que na maioria dos anos, o valor executado (liquidado) esteve significativamente abaixo do orçado (dotação atual), tendo como destaques, consecutivamente, os anos de 2016 (2,79%), 2014 (4,86%), 2017 (5,84%) e 2013 (8,22%). Outro destaque na análise, é de que a partir de 2011 a Secretaria iniciou uma trajetória de redução do seu orçamento, que cai significativamente a partir de 2012, até que em 2019, teve seu menor valor desde sua criação, sendo a dotação de R\$ 19.173.111 e sua liquidação de R\$ 6.360.044.

Vale ressaltar que as maiores baixas na execução do orçamento dos programas analisados são concomitantes à redução absoluta de seu orçamento, que acontece no ano de 2012. Antes desse ano, a execução ficara sempre acima de 50%.

A análise orçamentária esboçada apresenta indícios de regressão da capacidade de execução e a falta de consolidação de um órgão nacional capaz de integrar programas e ações, para promover a articulação, a priorização e a transversalidade esperada do tema na agenda governamental, sobretudo, evidenciadas na diminuição consistente do orçamento destinado à Secretaria a partir 2011.

5.3. Análises por entrevistas

Para investigar e aprofundar as discussões sobre a articulação e transversalidade das políticas públicas de juventudes em âmbito federal a partir do encontrado na análise orçamentária, foram realizadas 3 (três) entrevistas: uma primeira com uma ex servidora da SNJ, outra com um ex Conselheiro e também com o atual Presidente do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Das entrevistas foi possível concluir que:

- **Conselho Nacional de Juventude**

Segundo as(os) entrevistadas(os), o Conjuve apresenta alta capacidade de execução, proposição, apoio e fiscalização das políticas de juventudes sob responsabilidade da SNJ. Foi possível aferir que o Conselho já teve um papel político mais importante do que a própria Secretaria. Em alguns momentos, com mais capacidade de articulação, priorização e poder de agenda no governo federal.

O Conselho, de caráter consultivo, já tentou por vezes, mas sem êxito, alterar sua função para exercer deliberação sobre o orçamento da SNJ. Um dos entrevistados afirmou que a saída da SNJ da Presidência da República é um indício desse movimento de despriorização, desarticulação e burocratização da pauta na agenda governamental. O ex e o atual Conselheiro afirmaram que a mudança realizada por Decreto⁴ na atual composição do Conjuve ataca diretamente os princípios democráticos de valorização e promoção da participação juvenil nos espaços de decisão, priorizando a participação de pessoas da sociedade civil com notório saber no tema.

- **Projovem**

A entrevistada que atuou na Secretaria afirmou que o programa deixou de ser comandado pela SNJ e passou a ser executado prioritariamente pelo Ministério da Educação (MEC), mas que neste momento, o programa perdeu suas características de origem e passou a assumir outra roupagem, com outras prioridades, metas e indicadores. O que, possivelmente, explica não ter sido mais encontrado sob responsabilidade da SNJ na análise dos PPAs. O entrevistado que esteve no Conselho entre 2011 e 2013 afirmou não conhecer e nem participar de reuniões sobre o Programa, fosse na SNJ ou em outros órgãos do governo.

- **Articulação**

Todas(os) as entrevistadas(os) afirmaram que era notável algum grau de articulação dos programas e projetos que abrangem a faixa etária de 15 a 29 anos executadas por outros órgãos do governo federal, sobretudo entre os anos de 2008 e 2011. Mesmo que tal articulação não fosse demonstrada nas ferramentas de gestão orçamentária analisadas, a SNJ e o Conjuve contribuíram com informações e dados para subsidiar a formulação e as diretrizes de alguns programas. Além disso, afirmaram que as possibilidades de articulação com os outros órgãos sempre dependeram do perfil partidário de gestão, não sendo este processo estabelecido como funções de estado e sim de governos. O atual Conselheiro ressaltou que vê com extrema importância a

⁴ BRASIL. Decreto nº 10.069 de 17 de outubro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude.

atuação da SNJ como articuladora das políticas públicas de juventudes, por exemplo, em programas como o FIES e ProUni, mas que atualmente há um notável enfraquecimento desse processo.

- **Programas da SNJ**

A entrevistada que trabalhou na SNJ afirmou que dentro dos programas “guarda-chuvas” presentes nos PPAs haviam programas específicos executados pela SNJ. Destacou o programa Juventude Viva e Estação Juventude, como exemplos. Um dos entrevistados, ex membro do Conselho, também afirmou que programas com alguma capilaridade eram executados, como por exemplo, o programa ID Jovem. Já o terceiro entrevistado, também Conselheiro, afirmou que os poucos programas executados pela Secretaria são usados de vitrine para promoção política e que não há ações para identificar e endereçar as demandas de juventudes através de políticas públicas consolidadas, sobretudo, neste período de pandemia, mas que é o que o Conselho tem se articulado para fazer através das pesquisas recentemente produzidas. Afirmou categoricamente que atualmente não há um programa solidificado sob responsabilidade da SNJ ou que este órgão tenha papel central em sua articulação.

- **Análise do PPA**

A informação sobre a inexistência das palavras “jovem”, “jovens”, “juventude” e “juventudes” no Plano Plurianual 2020-2023 causou espanto a todas(os). O ex e o atual Conselheiro afirmaram não estarem perplexos, pois notam perda de qualidade e um nítido movimento de desorganização das políticas, dos espaços, da articulação e da priorização das políticas públicas de juventudes da atual gestão da SNJ.

- **Política Nacional de Juventude**

Em relação ao desenho inicial da Política Nacional de Juventude, tal como a institucionalização da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho e do ProJovem, entendem que este foi um processo importante para a solidificar a discussão sobre a necessidade de políticas públicas específicas para o público jovem e para fortalecer movimentos organizados da sociedade civil.

Afirmaram que outras conquistas subsequentes também foram importantes, como a garantia de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais das juventudes por meio da Emenda Constitucional 65/2010; a construção e aprovação do Estatuto de Juventude; criação e manutenção do Conselho; e a implementação do Sinajuve, demonstram que a pauta avançou significativamente no Brasil, mas que ainda não são suficientes para apoiar estados e municípios no direcionamento de um Plano Nacional estruturado, sólido e capaz de endereçar os problemas mais antigos vividos pelas juventudes no país. A falta de articulação para a aprovação de um Plano Nacional, pode indicar as prioridades que tiveram que ser feitas nesse caminho de construção de uma política nacional.

- **Conferências**

As 3 (três) Conferências realizadas até hoje foram defendidas em todas as entrevistas como um espaço democrático, legítimo e fundamental para as discussões acerca da identificação, problematização, ideação e encaminhamento das questões centrais para as juventudes brasileiras. Os documentos elaborados nesses espaços são usados como um ativo importante da sociedade civil para fundamentar exigências e pressionar ações governamentais. Entretanto, como apontado por um dos entrevistados, pode haver deslegitimações desses processos e dos produtos criados quando desrespeitadas por decisões político partidárias, e um exemplo desse fato, foi a recente nota técnica nº132/2020 de posicionamento favorável da SNJ à redução da maioria penal quando o contrário foi decidido e documentado em plenária na 3ª Conferência Nacional de Juventude⁵.

⁵ Resolução final da 3ª Conferência Nacional de Juventude. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/181/1/SNJ_CONF_3_relatoriofinal_2016.pdf> Acesso em: 01 de junho de 2021.

6. Análise global e sugestões de melhoria

Esta investigação se propôs a responder a pergunta “O governo federal tem conseguido implementar uma política transversal integrada capaz de responder aos desafios enfrentados pelas juventudes no país?”. E para isso, fez uso da metodologia de análise orçamentária e entrevistas com ex funcionária da SNJ, Conselheiro e ex Conselheiro do Conjuve para explorar a questão.

É importante evidenciar que a SNJ foi criada a partir de um diagnóstico sobre a fundamental necessidade de criação de um órgão central no Brasil capaz de identificar, articular e executar ações, programas e políticas públicas para o público jovem. O diagnóstico realizado por um grupo de especialistas organizou e publicizou as ações executadas entre ministérios que já alcançavam as juventudes com seus programas mesmo sem a institucionalização de um órgão articulador. Apontou, também, as principais demandas à época, que se fazem presentes nos dias de hoje, por sua natureza estrutural, por serem problemas complexos que exigem respostas e ações coordenadas, articuladas, fundamentadas e estruturadas. E o que foi encontrado até aqui?

Podemos confirmar hipótese levantada: Não há uma estratégia transversal de articulação das políticas públicas focalizadas de juventudes no Brasil, de modo que a SNJ ainda não conseguiu cumprir plenamente sua função de organizadora da pauta, pois, ainda que tenha havido avanços em relação à gestão orçamentária dos programas até o ano de 2011, a partir de então, os recursos foram diminuídos, até que nos últimos anos, teve o menor orçamento de sua história e execução com menor diversidade de funções. Foi possível notar nos programas encontrados nos PPAs que houve ações articuladas e integradas, mas somente em determinados períodos. Os dados demonstram a fragilização da pauta de juventude na agenda governamental, que é consistente com os relatos das(os) entrevistadas(os) - um momento crescente da pauta que trouxe as juventudes para o espaço estratégico no orçamento, entre os anos de 2008 e 2011, e depois, um movimento de enfraquecimento do poder de agenda da temática.

A análise orçamentária corrobora com estas afirmações quando nos PPAs foi possível identificar ações nos programas entre as áreas de educação, trabalho, assistência social e

direitos e cidadania durante alguns períodos, mas outras tantas importantes ficaram de fora, como saúde, lazer, cultura, meio ambiente, inovação, segurança, entre outros, fundamentais para atender às demandas de todas as juventudes. Esta discussão traz fortes indícios de que o país não avançou nas questões relacionadas aos desafios apontados no relatório interministerial de forma organizada e coordenada pelo órgão articulador, sendo muito destes permanentes nos dias de hoje.

O Projovem, programa de caráter emergencial criado para atender às demandas mais latentes das juventudes, junto ao Conselho e à Secretaria, tinha a proposta de dar início ao arcabouço institucional para a criação da Política Nacional de Juventude e, a partir de então, fortalecer a temática na agenda governamental do país, mas apesar de inegáveis avanços, como a aprovação do Estatuto Nacional da Juventude e o Sinajuve, ainda não há um Plano Nacional capaz de consolidar e direcionar uma estratégia de avanço em relação aos desafios enfrentados por este público na adoção e efetivação de uma política transversal.

Estes resultados corroboram para reafirmação da hipótese, de modo que não é possível observar a partir da análise a articulação das políticas públicas focalizadas de juventudes no Brasil, de modo que a temática foi uma agenda governamental, mas ainda não consolidou completamente esse órgão articulador reiterado por todas as categorias do meio e reforçado pelas tendências e discussões globais. Há evidências de que a pauta permanece dispersa no governo, via execução de programas e ações por outros órgãos do poder executivo federal sem notada participação da SNJ, comprovando que a Secretaria não conseguiu avançar em seu papel de organizadora da pauta. A criação do órgão não foi suficiente para garantir que políticas públicas transversais focalizadas de juventudes avancem no país, tampouco, que a gestão compartilhada e a efetiva integração de programas e ações seja feita para promover a importante transversalidade do tema.

Por fim, é possível notar que o governo federal não demonstra através de sua construção estratégica de organização orçamentária a articulação das políticas públicas focalizadas de juventudes. Pois, como a SNJ não tem uma unidade orçamentária, não é possível acompanhar sua efetiva atuação e desempenho ao longo do tempo em ações de programas de outros órgãos federais. Por isso, a estrutura orçamentária exige que se investigue na literatura em qual órgão do governo federal executivo encontra-se a SNJ para que seja possível identificar como este órgão, supostamente, tem trabalhado a pauta sob a ótica do orçamento público

federal. A falta de identificação da temática na estrutura orçamentária do PPA vigente traz evidências sobre a inabilidade da articulação ou, de fato, a despriorização da pauta na agenda estratégica do governo.

A partir desta investigação, sugere-se para efetiva articulação das políticas públicas transversais focalizadas de juventudes no país, a criação de capacidade institucional e fortalecimento dos espaços oficiais de juventudes para além da criação do órgão articulador, com o intuito de promover discussões e tomadas de decisões condizentes com as reais necessidades dos grupos que compõem esta faixa etária e absorção das diversas áreas que, tanto podem colaborar com evidências sociais deste público, quanto para elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

Nesta linha, sugere-se a definição de estratégias institucionais para se debruçar entres os dados mais preocupantes, como os que foram apresentados na introdução desta investigação e no relatório interministerial. É preciso criar capilaridade, transversalidade e capacidade de execução e manutenção da estratégia definida sob uma Política Nacional, desenhada para e com estados e municípios, de forma a garantir a capacidade de execução das propostas debatidas e elencadas nos espaços democráticos de participação, como é o caso das conferências em todas as esferas federais. Para tanto, garantir previsões e execuções orçamentárias a partir de uma política de estado e não de governo.

E ainda, estimular a articulação e transversalidade das políticas públicas pelos instrumentos orçamentários existentes, de forma a garantir recursos para sua efetivação. Sugere-se que através de instrumentos como a LOA e o PPA, indiscutivelmente importantes para o planejamento orçamentário de quaisquer órgãos, sejam estabelecidas responsabilidades, metas e indicadores, com a multidisciplinaridade das funções na execução das políticas públicas.

7. Considerações finais

Com a intenção de contribuir para o aperfeiçoamento do olhar estratégico sobre as demandas multidisciplinares das juventudes brasileiras a partir da articulação de políticas públicas transversais pelo governo federal, esta investigação encontrou diversos desafios relacionados à escassez de referências bibliográficas sobre o tema, principalmente, relacionada à análise orçamentária.

A recente discussão sobre políticas públicas para o público jovem no Brasil e no mundo, traz à tona o desafio de encontrar modelos consolidados inspiracionais para serem estudados, avaliados e replicados às condições de cada realidade, mas evidenciam, também, a oportunidade de criação, ideação e inovação para o desenvolvimento e avanço da pauta. Assim como visto na investigação, as políticas públicas para crianças e adolescentes tiveram sua explosão nos anos 90, e hoje, são exemplo de consolidação de uma política nacional. Espera-se que o mesmo ocorra para as políticas de juventudes, que seguem a passos lentos.

Indica-se para futuros avanços da pesquisa (I) análise do orçado e executado pela SNJ, para além de analisar o orçamento dos programas focalizados de juventudes, como o feito nesta monografia; (II) investigação dos resultados e impactos alcançados com os programas identificados nos instrumentos orçamentários dos anos analisados, em relação às metas estabelecidas nos PPAs, (III) dimensão de alcance das ações e dos programas implementados pela SNJ; (IV) avaliação do impacto das ações implementadas por outros ministérios através de programas não formulados especificamente para o público jovem, mas que o contemple; (V) investigação sobre desafios e progressos para a implementação de políticas nacionais de outras políticas transversais nacionais; (VI) comparação com experiências internacionais. Todas estas indicações poderão dar ainda mais luz à importância de se discutir e trabalhar pela temática e contribuir com evidências para tomadas de decisões em prol do progresso das juventudes no país.

8. Referências Bibliográficas

ABRAMO, H.; BRANCO, P. (Org.). **Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

ANDRADE, Carla C.; AQUINO, Luseni M. C.; CASTRO, Jorge Abrahão. **Juventude e políticas sociais no Brasil** – Brasília : Ipea, 2009. 303.

BANCO MUNDIAL “**Competências e Empregos: Uma agenda para a juventude**”, 2018.
IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.069 de 17 de outubro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Juventude. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 17 out. 2019.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10069.htm. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 65 de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do capítulo VII do título VIII da Constituição Federal e modifica o seu Art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 13 jul. 2010.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm. Acesso em: 03 de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 11 agosto. 2004.

Disponível em:

https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2004-2007/040811_lei_10933.pdf Acesso em: 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 07 abril. 2008.

Disponível em:

https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_lei.pdf. Acesso em: 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 18 janeiro. 2012.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm
Acesso em: 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016/2018. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 13 janeiro. 2016.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm
Acesso em: 28 de fevereiro de 2021

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2020/2023. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 27 dezembro. 2019.

Disponível em:

<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Lei13.971de27dedezembrode2019.pdf>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021

BRASIL. 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. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília**, DF, 24 abril. 2005.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11129-30-junho-2005-537682-publicacaooriginal-30355-pl.html>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

BRASIL. Lei 11.692 de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 10 jun. 2008.**

Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111692.htm.

Acessado em: 16 de maio de 2021.

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. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 05 ago. 2013.**

Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112852.htm.

Acesso em: 04 de abril de 2011.

BRASIL. PL nº 4.530 de 25 de novembro de 2004. Aprova o Plano Nacional de Juventude e dá outras providências. **Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 25 nov. 2004.**

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=271233> Acesso

em: 04 de abril de 2021.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Resolução Final da 3ª Conferência Nacional de Juventude: “As várias formas de mudar o Brasil”**. 2016

Disponível em:

https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/181/1/SNJ_CONF_3_relatoriofinal_2016.pdf. Acesso em: 01 de junho de 2021.

CONJUVE. **Pesquisa Juventudes e a Pandemia do Coronavírus**. 2020.

CONJUVE. **Pesquisa Juventudes e a Pandemia de Coronavírus**. 2021.

IPEA. Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). **Relatório do Grupo Interministerial da Juventude**. Brasília, 2004.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. **La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud**. Buenos Aires: Biblos, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. “**Programa de Acción Mundial para los Jóvenes**”. In: Asuntos Económicos y Sociales. 2019. Nueva York.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. 2021

Disponível em:

https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 30 de março de 2021.

SPOSITO, M. **Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas**. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

UNESCO (coord. ABRAMOVAY, M; CASTRO, M G); LIMA, F; PINHEIRO, L; RODRIGUEZ, E. **Políticas Públicas, de/para/com Juventudes**. UNESCO, Brasília, 2004.

UNFPA. “**O Poder de 1,8 Bilhão - Adolescentes, Jovens e a Transformação do Mundo**”. 2014”. New York.

UNIRIO. **Agenda Juventude Brasil : Leituras sobre uma década de mudanças /** Organizadores: Diógenes Pinheiro ... [et al] . – Rio de Janeiro: Unirio, 2016.